

## Tutela giurisdizionale dei creditori ed esigenze finanziarie degli enti pubblici: il diritto di difesa valore irrinunciabile\*

di Edmondo Cacace  
(30 Settembre 2013)

**SOMMARIO:** 1. I fatti oggetto della sentenza. – 2. La decisione della Corte. – 3. La sostanziale unanimità di vedute in giurisprudenza sul bilanciamento fra gli interessi costituzionali in conflitto. – 4. L'estinzione di diritto dei processi esecutivi nei rapporti fra i poteri dello Stato. – 5. Una considerazione conclusiva sui diritti patrimoniali.

1. La decisione in commento contribuisce all'importante obiettivo di porre dei limiti inderogabili ai pubblici poteri a garanzia dei diritti patrimoniali dei cittadini e fornisce, al tempo stesso, dei criteri generali volti al componimento dei diversi interessi in conflitto in una questione tanto annosa quanto pregiudizievole per l'economia nazionale: il mancato pagamento dei propri debiti pecuniari da parte delle pubbliche amministrazioni e delle Asl in particolare. Non a caso essa ha origine da una pluralità di ordinanze di rimessione formulate dalla giurisprudenza ordinaria ed amministrativa campana, Regione nella quale, a causa della sofferenza dei bilanci pubblici, non rara è tale condotta amministrativa.

Dopo che già la l. 191/2009 e il d.l. 78/2010 (conv. in l. 122/2010) avevano previsto un divieto temporaneo di esercizio o di proseguimento delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio Sanitario, al fine di consentire a questi ultimi l'attuazione dei già predisposti piani di rientro per il pagamento dei creditori, ai sensi della l. 311/2004, i giudici remittenti rilevano che l'art. 1 comma 51 l. 220/2010 (l. finanziaria del 2011) e poi l'art. 17 comma 4 lett. e) del d.l. 98/2011 (conv. in l. 111/2011), di fianco a numerose misure di stabilizzazione e contenimento della spesa pubblica, hanno reintrodotta tale divieto, aggiungendovi lo sblocco delle somme già oggetto di pignoramento. Al Tar Campania, sede staccata di Salerno prima e sede di Napoli in seguito, e al Tribunale di Napoli, V sez. civ. (G.E. R. Rossi) e sez. distaccata di Pozzuoli (G.E. S. Starace e B. Tango), la reiterazione di una simile misura, che comporta l'impossibilità per i creditori già muniti di titolo esecutivo di soddisfare il proprio diritto per un arco temporale lungo un triennio, fa sorgere dubbi di legittimità costituzionale in relazione a diversi parametri di giudizio.<sup>1</sup>

In modo più immediato, i giudici *a quo* ravvisano in un simile intervento legislativo, a fronte di crediti già ammantati dalla certezza giuridica fornita dalla cristallizzazione in un titolo esecutivo, un'evidente violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost. Inoltre, tali disposizioni vengono ritenute dai remittenti lesive anche degli articoli 3, 41 e 111 Cost., in quanto producono una macroscopica ed irragionevole disparità di trattamento fra i soggetti debitori pubblici e quelli privati, fra gli imprenditori che si trovano ad essere creditori di enti pubblici e quelli di soggetti privati, nonché fra i diversi imprenditori creditori di enti del Servizio Sanitario ubicati in diverse Regioni, comportando altresì una irragionevole durata dei procedimenti esecutivi, nei quali verrebbe anche lesa il principio di parità processuale

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Seguendo la tripartizione dottrinaia degli interventi legislativi che limitano l'espropriazione nei confronti della p.a. fra norme che incidono sui soggetti dell'esecuzione, sull'oggetto della medesima o sullo svolgimento del procedimento esecutivo [su cui cfr. R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, in *L'espropriazione presso terzi* (a cura di F. Auletta), Bologna, 2011], la disposizione impugnata va inquadrata nella terza categoria.

delle parti. La compressione del diritto di azione processuale produrrebbe quindi una concreta lesione del diritto sostanziale sottostante che secondo alcuni dei giudici remittenti comporterebbe infine una violazione dell'art. 2 e dell'art. 117 Cost., alla luce del parametro interposto costituito dall'art. 6 della Cedu che tutela il giusto processo.

2. Prima di affrontare la questione di costituzionalità, la Corte da atto del fatto che – in conformità con i rilievi svolti dalla difesa di una delle parti private – *medio tempore* il legislatore è nuovamente intervenuto nella materia *de quo* disponendo con l'art. 6-bis del d.l. 158/2012 (conv. dalla l. 189/2012) una modifica dell'art. 1 comma 51 della l. 220/2010 oggetto del giudizio, in modo sia da prorogare per un ulteriore anno, fino cioè al 31 dicembre 2013, il già evidenziato divieto di svolgimento dei giudizi esecutivi e chiarendo che esso si riferisce anche ai giudizi di ottemperanza ai sensi dell'art. 112 c.p.a., sia da ampliare la portata della norma, disponendo l'estinzione di diritto dei pignoramenti già posti in esecuzione. Ciò nonostante, la Corte osserva che la nuova disposizione non comporta una modifica sostanziale del contenuto precettivo di quella precedente, oggetto del giudizio di costituzionalità, e non ritiene dunque necessario procedere alla restituzione degli atti ai giudici remittenti, in modo da consentire loro un nuovo sindacato riguardo alla rilevanza e soprattutto alla non manifesta illegittimità della medesima. La Corte rileva in proposito che la modifica normativa si muove nella stessa direzione della disposizione impugnata e che essa non fa altro, al più, che rendere ancor più stridenti i profili di contrasto evidenziati dei remittenti, imponendo quindi lo svolgimento del sindacato di legittimità.

Passando all'analisi del merito della controversia, la Corte ritiene fondata la questione di costituzionalità e procede alla dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata sia nella versione vigente al momento in cui è stata sollevata sia in quella in vigore al momento della decisione della stessa. I parametri di giudizio con cui la norma entra in irrimediabile contrasto, rileva la Corte, sono gli artt. 24 e 111 della Costituzione, ritenendo assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità.

In linea teorica, la temporanea sospensione delle azioni esecutive non rappresenta una misura politica completamente preclusa al legislatore: la Corte Costituzionale ammette infatti che «particolari esigenze transitorie» (punto 4.1 cons. diritto) possano giustificare una simile limitazione del diritto di azione dei creditori dell'ente pubblico. La mancata specificazione di tali esigenze induce a non escludere che, di fianco alla riorganizzazione amministrativa e alla conquista di un arco temporale funzionale al riordino dei bilanci degli enti sanitari e quindi allo stesso pagamento dei loro creditori, fra di esse possa essere compresa anche la mera istanza di fronteggiare un provvisorio stato di seria difficoltà finanziaria degli stessi enti pubblici, Stato e Regioni, che sovvenzionano gli enti sanitari. Tale astratta possibilità viene però bilanciata, in conformità a non remoti precedenti della giurisprudenza costituzionale, dalla ristrettezza temporale di tale limitazione del diritto di difesa (155/2004, 310/2003) e dal fatto che gli interessi tutelati dal diritto sostanziale sottesi ai procedimenti esecutivi sospesi o estinti trovino comunque una soddisfazione effettiva, anche attraverso differenti modalità (277/2012, 364/2007).

Il regime venuto in concreto a delinearsi a seguito dei ripetuti interventi del legislatore, quindi, non consente di ritenere soddisfatto nessuno dei due requisiti di garanzia previsti dalla Corte che legittimano l'osservato restringimento dei poteri di azione esecutiva dei privati. La reiterazione di anno in anno della misura limitativa impedisce, in primo luogo, di ritenere rispettato il limite della ristrettezza cronologica dell'intervento; l'assenza della contestuale previsione di un diverso strumento procedimentale attuativo dei diritti di credito – come quello di un'unica procedura concorsuale – non consente di ritenere ottemperato

neppure il secondo requisito della soddisfazione per diversa via del diritto sostanziale sottostante fatto valere; il fatto, poi che i costi della procedura esecutiva *ex lege* estinta rimangano a carico del creditore, non fa che aumentare il contrasto con i parametri costituzionali di giudizio. Alla luce di tali rilievi, la Corte decide dunque di pronunciare sentenza di accoglimento e di dichiarare illegittime entrambe le versioni della norma, sia prima che dopo la novellazione intervenuta nel corso del giudizio di costituzionalità.

**3.** La pronuncia in commento si caratterizza per la pluralità di angolature di rilievo costituzionale da cui può essere analizzata. In primo luogo, va osservato che si inserisce a pieno titolo nella tematica del bilanciamento fra gli interessi di matrice pubblicistica e i diritti costituzionali dei cittadini, comportando quindi una valutazione di quali siano in particolare i confini entro cui è ammissibile una limitazione da parte del legislatore dei diritti di natura patrimoniale dei privati; si tratta, come noto, di un ambito materiale assai delicato per le notevoli implicazioni culturali che lo attraversano, oltre che per la difficoltà oggettiva dello stesso giudizio di bilanciamento fra principi ed interessi di rilievo costituzionale. Contribuendo a delineare un aspetto delle relazioni fra pubblici poteri e sfera di tutela dei cittadini, la presente sentenza afferisce quindi, per definizione, alla forma di Stato e proprio riguardo a tale primario profilo che la contraddistingue, costituendo un importante tassello a garanzia dei diritti dei cittadini a fronte di energici interventi compressorici del potere politico, merita di essere salutata con favore.

È noto che una interpretazione largamente condivisa in letteratura quanto in giurisprudenza ritiene che la vigente Carta Costituzionale abbia introdotto una più profonda differenza fra il rango e la tutela che complessivamente l'ordinamento riconosce ai diritti di natura personale e a quelli di tipo patrimoniale;<sup>2</sup> tale impostazione giuridico-culturale ha non di rado comportato una svalutazione, forse eccessiva, del ruolo e quindi delle modalità di garanzia dei secondi nonché, inevitabilmente, delle oscillazioni riguardo al loro stesso inquadramento sistemico. Nella stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, se da una parte si sono verificate delle importanti pronunce che hanno restaurato la tutela di alcuni diritti costituzionali patrimoniali – si pensi le note sentenze 55/1968 e 5/1980 che hanno riconosciuto l'esistenza del cd. contenuto minimo del diritto di proprietà – dall'altra si può constatare la presenza di importanti arresti di segno opposto, come dimostra, ad esempio, la lunga *querelle* sviluppatasi in ordine all'entità dell'indennizzo in caso di espropriazione ai sensi dell'art. 42 III co. Cost. e risoltasi, dopo decenni, in senso non pregiudizievole per i privati solo in seguito alle pressioni e alle decisioni giurisprudenziali europee. Proprio da tale ultima vicenda sembra si possa evincere che i maggiori abbassamenti della soglia di tutela dei diritti patrimoniali a fronte di un interesse generale ritenuto preminente si sono verificati, comprensibilmente, allorché è entrata in gioco la tenuta dei bilanci pubblici e quindi la necessità di evitare notevoli esborsi finanziari.

Ed è propriamente anche per questa ragione che la presente pronuncia, muovendosi in direzione opposta, merita un peculiare plauso, giacché ribadisce con forza il principio –

---

<sup>2</sup> Si tratta di una ricostruzione ampiamente condivisa nella dottrina costituzionalistica e talmente diffusa in giurisprudenza da rappresentare il substrato giuridico e culturale della soluzione di molteplici questioni giuridiche di assoluto rilievo, fra le quali, a titolo esemplificativo, possono citarsi la necessità di una piena tutela civilistica del risarcimento del danno non patrimoniale (non potendo risultare meno garantito del danno al patrimonio) (così, il capostipite di tale impostazione R. SCOGNAMIGLIO, *Il danno morale*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XII, Torino, 1968, oggi perfezionata e finalmente giunta a condivisione con la sentenza Cass., Sez. Un., 26972/2008) o della modalità del bilanciamento sotteso all'applicazione delle cause di giustificazione dell'esercizio del diritto o della legittima difesa previste dagli artt. 51 e 52 c.p. (cfr., per tutti, F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 2007, pp. 240 ss.).

indiscutibile in uno Stato di diritto – della parità della posizione del debitore pubblico e di quello privato<sup>3</sup> e afferma quindi la necessità che gli enti pubblici adempiano le proprie obbligazioni pecuniarie nei confronti dei creditori, prescindendo dalle conseguenze che possono discendere sui bilanci pubblici. La condivisibile premessa non esplicitata dalla Corte sembra infatti essere la seguente: la decisione di adempiere le obbligazioni pecuniarie non comporta alcun margine di discrezionalità, neppure se i debitori sono gli enti pubblici; ogni scelta di indirizzo relativa alle priorità su come gestire le risorse economiche pubbliche va esercitata in un momento antecedente, prima di assumere obblighi e di riscuotere le controprestazioni: una volta che ciò si è verificato, non possono esistere soluzioni alternative al fatto che anche la p.a. debba pagare i propri debiti.

Più nello specifico, risulta anche pregevole la modalità con cui la Corte ha disegnato il componimento fra i contrapposti interessi. Convincente è infatti la statuizione teorica per cui rilevanti esigenze di natura pubblicistica possano eccezionalmente comportare l'impossibilità dell'esercizio dell'azione esecutiva nei confronti degli enti pubblici; condivisibile è altresì l'apertura, che come si osservava in precedenza può ricavarsi fra le righe della motivazione, al fatto che fra tali esigenze possa annoverarsi anche la sola situazione di notevole difficoltà finanziaria dei medesimi. La pluralità di principi ed interessi di rilievo costituzionale cui gli enti pubblici sono chiamati a dare attuazione non può che comportare la previsione di misure di salvaguardia della tenuta dei loro bilanci e dunque l'astratta facoltà di porre qualche limite all'incondizionata escussione degli stessi. La necessità, tuttavia, di garantire l'adempimento dei debiti degli enti pubblici nei confronti dei cittadini comporta che decisivo ed equilibrato risulta essere il fondamentale limite cronologico posto dalla Corte, di modo che l'individuazione di un termine troppo distante, o altresì il susseguirsi di interventi legislativi che lo differiscano progressivamente in avanti, non possono che essere qualificati come contrastanti con la Costituzione. La Corte, in definitiva, consente al legislatore di ritagliare un ragionevole margine temporale funzionale al risanamento dei bilanci degli enti pubblici, durante il quale si arresta provvisoriamente il potere di escussione del cittadino creditore, ma non consente che l'eventuale mancato raggiungimento di questo obiettivo politico-amministrativo possa ulteriormente essere posto a carico del privato, risolvendosi altrimenti in un sostanziale ed ingiustificabile durevole auto-finanziamento dell'ente pubblico a spese della non consenziente controparte privata: una operazione economica non consentita in un ordinamento democratico nel quale non è ammissibile una funzionalizzazione della sfera giuridica del cittadino al soddisfacimento dell'interesse statale.

La seconda condizione posta dalla Consulta in termini generali all'ammissibilità di interventi legislativi che limitano l'esecuzione privata contro la p.a. consiste, come osservato, nella predisposizione di meccanismi alternativi che consentano l'attuazione per diversa via del diritto di credito sottostante all'azione esecutiva processuale che viene preclusa. Tale ulteriore requisito non è di poco conto, non rappresentando una conseguenza automatica del primo; al contrario, esso costituisce un penetrante e aggiuntivo strumento di garanzia per il cittadino. All'interno del margine di tempo nel quale il legislatore ha facoltà di prevedere l'inibizione delle azioni esecutive, la Corte impone che vengano predisposte delle procedure alternative a quelle ordinarie di tipo giudiziario che consentano la soddisfazione dei diritti dei creditori. In questo modo viene escluso che il lasso cronologico ritagliato, pur se ragionevolmente contenuto e non prorogabile, possa

---

<sup>3</sup> Proclamato dalla Corte Costituzionale nella fondamentale sentenza 138/1981, sulla cui attualità si vedano le riflessioni, anche proprio riguardo al mancato adempimento dei debiti da parte delle Asl, di A. LEPRE, *Arricchimento ingiustificato ed esecuzione forzata contro la p.a. e gli enti locali*, 2012, Milano, pp. 114 ss.

rappresentare una fase di totale sospensione del diritto soggettivo ormai accertato in sede giudiziale. Ciò che la Corte concede, in definitiva, è che nell'arco temporale considerato si escluda che la soddisfazione del diritto sostanziale si verifichi mediante il ricorso ad organi dotati strutturalmente di terzietà ed imparzialità come quelli Giudiziari, consentendo di fatto al legislatore di prevedere delle surrogatorie procedure esecutive, verosimilmente di tipo concorsuale, di natura amministrativa, e non proibendo che possano essere gestite anche dagli stessi enti pubblici beneficiari della sospensione delle azioni esecutive.

Si tratta certamente di un regime di favore rispetto a quello previsto per i debitori privati – assoggettabili senza dilazioni temporali alle procedure esecutive nonché, se imprenditori, a quelle fallimentari – ma l'intervento del giudice costituzionale restringe di non poco i margini di iniziativa del legislatore, delineando un sistema di ampia garanzia per il creditore dell'ente pubblico.

Può allora osservarsi che la complessiva soluzione individuata dalla Corte Costituzionale è nei suoi tratti essenziali in realtà conforme a quella prospettata da un diverso filone giurisprudenziale che si è formato sulla medesima questione e che aveva ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale. Una parte della giurisprudenza sia ordinaria [Trib. Napoli, sez. dist. Pozzuoli n. 585 e 660 del 2011 (G.U. A. Lepre e V. Valletta)] che amministrativa (Tar Calabria, I sez., 469 e 470/2012; Consiglio di Stato, III sez., 435 e 436/2012; Tar Lombardia, III sez., 105/2013) ha ricostruito la disciplina dettata dal legislatore ritenendo, sulla base di una interpretazione letterale dell'art. 11 co. II d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010 e dell'art. 1 co. 51 l. 220/2010, che presupposto di operatività della fattispecie della sospensione dell'azione esecutiva fosse la previa predisposizione, da parte delle aziende sanitarie, dei piani di rientro dai disavanzi, comprensivi della ricognizione dei debiti e dell'individuazione delle modalità e dei tempi del loro adempimento. La mancata realizzazione di tali piani, e quindi la loro assenza nella produzione istruttoria nei procedimenti esecutivi, ha comportato che tale orientamento giurisprudenziale abbia ritenuto di non potere applicare la disciplina legislativa di sospensione dei medesimi: da ciò è conseguito che, venendo a mancare il requisito della rilevanza, tale filone, pur prospettando nelle motivazioni dei provvedimenti giudiziari dei dubbi di costituzionalità, non ha proceduto a sollevare la questione di legittimità innanzi alla Corte, limitandosi a non applicare la disciplina legislativa.

Anche se fra le documentazioni istruttorie in possesso della Corte erano presenti tali decisioni giudiziarie, la Corte non ha ritenuto di procedere ad un'esegesi della disposizione impugnata al fine di analizzare l'effettiva rilevanza della questione prospettata. Deve pertanto ritenersi che la Corte abbia implicitamente sposato l'interpretazione dei giudici remittenti circa la sospensione automatica dei processi anche in assenza della predisposizione dei piani di rientro e optato così per la sussistenza del requisito della rilevanza. Ciò nonostante, in termini di ricostruzione complessiva del bilanciamento fra interessi contrapposti e di individuazione quindi dei limiti costituzionali a tali interventi legislativi, sia la strada intrapresa dai giudici remittenti e poi delineata dalla Corte sia la soluzione prospettata dal diverso filone giurisprudenziale finiscono per condurre al medesimo risultato.

La decisione del giudice costituzionale di non ritenere sufficiente il requisito della brevità del termine di sospensione delle azioni esecutive, ma di imporre l'ulteriore condizione della soddisfazione per altra via dei diritti sostanziali sottesi comporta, infatti, che il blocco della riscossione per via giudiziaria nei confronti delle aziende sanitarie sia ammissibile solo in presenza della predisposizione dei piani di rientro, e quindi della individuazione analitica dei debiti e delle modalità di pagamento degli stessi; tali passaggi procedurali sembrano

infatti rappresentare gli elementi indispensabili di quella modalità di soddisfazione alternativa dei diritti di credito richiesta dalla Corte, essendo indefettibili elementi di qualsiasi procedura di tipo concorsuale, anche se gestita da un'autorità amministrativa.

In questo modo, pertanto, sia la Corte Costituzionale, *ex professo* in sede di bilanciamento fra interessi costituzionali, sia tutte le decisioni dell'Autorità Giudiziaria, di entrambi gli evidenziati orientamenti interpretativi, che si sono pronunciate specificamente sulla questione dimostrano di non ritenere una sufficiente garanzia per i creditori privati che la sospensione delle loro azioni esecutive sia compensata dalla sola condizione della brevità e della certezza cronologica del termine concesso agli enti sanitari per risanare i propri bilanci. Si tratta di una posizione da cui si evince una certa sfiducia di fondo per l'operato delle amministrazioni, considerato che, astrattamente ragionando, l'ipotetica previsione soltanto della prima delle due condizioni sancite dal giudice costituzionale, se effettivamente contenuta in un ristretto arco temporale ed in presenza di una rilevante difficoltà finanziaria degli enti pubblici, non appare fuoriuscire macroscopicamente dai margini di discrezionalità del legislatore.

La ragione per cui tanto la Corte Costituzionale quanto la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa che si è misurata con tali problematiche hanno ritenuto di dover prevedere una più robusta tutela, rappresentata dall'alternativa modalità di soddisfazione dei diritti di credito, va allora forse ricercata dalla conoscenza delle problematiche pratiche che in concreto si sono manifestate in passato allorché si è proceduto alla ristrutturazione di bilanci di enti pubblici, non solo sanitari. Con la presente sentenza, quindi, la Corte, uniformandosi ai criteri già individuati in alcuni propri precedenti innanzi citati, ha probabilmente inteso evitare che il margine temporale concesso per il risanamento dei conti degli enti pubblici, in assenza di ulteriori e più stringenti limitazioni nei confronti degli stessi, potesse rappresentare l'occasione per l'aggiramento del principio della *par condicio creditorum* (art. 2740 c.c.) e per lo svilupparsi di pratiche di favoritismo nella scelta delle modalità, delle tempistiche e dell'entità del pagamento dei creditori che, anche qualora non siano conseguenza di condotte penalmente rilevanti, costituiscono in ogni caso una violazione del principio dell'imparzialità della pubblica amministrazione, codificato dall'art. 97 Cost.

**4.** La presente sentenza merita, inoltre, di essere analizzata quantomeno sotto un ulteriore profilo costituzionale. La decisione della Corte si iscrive a pieno titolo anche nella tematica delle relazioni fra i poteri dello Stato, giacché contribuisce a definire i limiti che il potere legislativo incontra nell'incidere sull'esercizio di prerogative del tutto basilari e fisiologiche delle Autorità che esercitano la funzione giurisdizionale. La sentenza 186/2013 dà una soluzione anche alla questione riguardante la facoltà o meno del legislatore di estinguere in via automatica dei procedimenti giudiziari che, come quelli civili, iniziano e proseguono sulla base dell'impulso delle parti e sono serventi rispetto al perseguimento di interessi anche e soprattutto di natura privata.

Analizzare la sentenza da questa prospettiva è altresì l'occasione per sottolineare che, sulla base dell'osservazione del contenuto precettivo della disposizione impugnata, sembra emergere una sostanziale difformità fra le due versioni della medesima, prima e dopo cioè la novellazione operata dall'art. 6-bis del d.l. 158/2012 (conv. dalla l. 189/2012). La sospensione delle azioni esecutive, secondo chi scrive, è previsione infatti ben diversa dall'estinzione di diritto dei processi esecutivi pendenti. Da tale riflessione consegue in primo luogo che, pur condividendo la decisione di fondo di non procedere alla restituzione degli atti ai giudici remittenti, forse sarebbe stato più opportuno se la Corte avesse seguito un percorso argomentativo diverso rispetto a quello utilizzato. Anziché rilevare

velocemente, con considerazione al proprio interno poco coerente, che la disposizione sopravvenuta non introduceva modifiche sostanziali a quella previgente o eventualmente ne acuiva al più i profili d'incostituzionalità, sarebbe stato forse più corretto e trasparente constatarne l'oggettiva portata innovativa. Il rilievo, a questo punto lineare con la premessa, della presenza nella nuova versione della disposizione di un *fumus* di aggravamento del contrasto con i parametri di legittimità prospettati dai remittenti sarebbe stato allora probabilmente idoneo a giustificare il ricorso all'istituto dell'autoremissione da parte della Corte della nuova questione di legittimità innanzi a se stessa. La constatazione del fatto che la nuova norma non avrebbe potuto far venir meno la rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione avrebbe reso infatti superfluo il rinvio ai giudici remittenti, non essendo necessaria la nuova verifica da parte loro di tali requisiti; al tempo stesso si sarebbe evitato di considerare omogenee due situazioni, come quella della sospensione e della estinzione di diritto dei processi, che tali non sono.

Il secondo intervento legislativo può, infatti, anche essere letto come una risposta politica al secondo filone giurisprudenziale prima evidenziato che riteneva di non poter procedere all'applicazione della fattispecie della sospensione: disponendo l'estinzione di diritto dei procedimenti in corso, il legislatore può aver ritenuto quindi di essere intervenuto sulla questione con una statuizione di tipo definitivo. Proprio in questa prospettiva, allora, si ripropone la considerazione innanzi formulata per cui la presente sentenza afferisce anche alla tematica dei rapporti fra i diversi poteri dello Stato, ponendo dei limiti al legislatore nella sua facoltà di incidere discrezionalmente sull'esercizio di prerogative fondamentali del potere Giudiziario.

La questione risulta interessante anche perché la soluzione prospettata dalla Corte Costituzionale si muove in direzione opposta a quella che essa ha offerto nella recente e nota sentenza 85/2013, nella quale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità concernente gli artt. 1 e 3 del d.l. 207/2012 (conv. in l. 231/2012) che consentono che, nel rispetto di determinate condizioni ivi previste, negli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale possa continuare l'esercizio dell'attività d'impresa nonostante sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti.<sup>4</sup> In entrambe le ravvicinate pronunce, dunque, il legislatore è intervenuto incidendo in modo rilevante sull'esercizio concreto delle funzioni giudiziarie; ciò nonostante le decisioni della Corte risultano di segno antitetico.

È probabile che su tale divergenza di giudizio possa avere inciso la maggiore invasività della misura estintiva dei processi rispetto all'intervento legislativo ideato in relazione all'impresa Ilva di Taranto e idoneo a vanificare in sostanza provvedimenti "soltanto" di tipo cautelare dell'Autorità Giudiziaria, ma non ad impedire la prosecuzione dei procedimenti penali e la possibilità poi di portare ad esecuzione le sanzioni ivi eventualmente irrogate.

Tuttavia, tale difformità può essere dipesa anche da una considerazione attinente alle relazioni fra i poteri dello Stato e cioè dal fatto che i provvedimenti legislativi inibitori dei pagamenti incidevano su procedimenti di tipo esecutivo, i quali, strutturalmente, presuppongono l'avvenuto accertamento del diritto. In tal modo, l'intervento del legislatore si caratterizzava per una intrinseca radicalità costituita dall'idoneità ad alterare in modo

---

<sup>4</sup> In riferimento a tale cfr. i commenti di V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista telematica Aic*, 3/2013; L. GENINATTI SATÈ, *"Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte Cost., sent. 85/2013)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (16 maggio 2013); M. MASSA, *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (17 giugno 2013).

significativo il principio di separazione fra i poteri, che nei rapporti fra poteri legislativo e giudiziario è tradizionalmente tracciato dalla Corte nel necessario rispetto da parte del primo della *res iudicata*.<sup>5</sup> All'interno dei processi prima sospesi e poi estinti di diritto vi sarebbero stati anche e soprattutto i processi azionati sulla base di una sentenza passata in giudicato (o di un equivalente decreto ingiuntivo non opposto), titolo esecutivo per eccellenza; un intervento di questo tipo, tuttavia, è ritenuto strutturalmente vietato al legislatore.

5. Inoltre, un'altra rilevante differenza fra le due pronunce costituzionali sembra attenersi al differente ruolo delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nei giudizi. Anche nella *querelle* del caso Ilva non c'è dubbio che entrino in gioco considerazioni relative al bilanciamento fra principi costituzionali che si affiancano a quelle concernenti le relazioni fra poteri dello Stato, venendo in rilievo interessi fondamentali dell'ordinamento come la stessa tutela della salute e dell'ambiente. In tale caso, tuttavia – anche per la stessa struttura del giudizio e per lo stesso ruolo sistemico della giurisdizione penale, che non ha altri compiti oltre all'accertamento e alla sanzione dei reati – l'intervento legislativo incideva solo in via indiretta su tali fondamentali interessi che risultavano sullo sfondo del giudizio costituzionale, preminentemente incentrato sulle relazioni fra potere legislativo e funzione giurisdizionale. Diverso e più rilevante è invece il ruolo dei diritti soggettivi dei cittadini all'interno della tensione fra i poteri dello Stato nell'ipotesi analizzata dalla sentenza in commento, nella quale il processo esecutivo si mostra come momento di attuazione funzionale alle loro esigenze e dove la compressione della funzione giurisdizionale si risolve in via diretta a discapito dei loro diritti. Tale considerazione, oltre a confermare l'esistenza di profonde relazioni fra la tutela del rapporto fra la sfera dei diritti e delle libertà soggettive e la distribuzione dei poteri pubblici – relazioni ben note alla dottrina, ma a quanto pare meno note ai non pochi che nel dibattito pubblico suggeriscono, ormai da tempo, di conservare intatta la prima parte, positiva, della Costituzione e di incidere con vigore sulla seconda – suggerisce un'ultima riflessione.

Proprio la macroscopicità della situazione venutasi a creare a seguito dei ripetuti interventi legislativi che intendevano evitare che per diversi anni dei diritti potessero venire soddisfatti – mediante uno strumento come quello del processo di esecuzione che, come noto, è già di per sé un rimedio al fatto che il debitore non pone in essere il dovuto adempimento di un credito, per definizione, già certo, liquido ed esigibile – solo perché il debitore è una pubblica amministrazione, può essere lo spunto per una riflessione conclusiva sui diritti di natura patrimoniale nel nostro ordinamento. L'argomento, come è evidente, è assai articolato e, meritando ben altri approfondimenti, non si ha l'intenzione di tentare di svilupparlo neppure in via incidentale; tuttavia, in linea con la necessaria brevità di questo genere di lavoro, si può osservare che sentenze come quella che in queste pagine si annota suggeriscono di meditare sui diritti patrimoniali di rango costituzionale. Si può rilevare, infatti, che forse per troppo tempo il loro *status* e le loro modalità di garanzia sono state analizzate prevalentemente nell'ottica di un loro confronto con quelli di natura personale, per concludere nel senso di una inevitabile preminenza di questi ultimi.

La stessa drammaticità della crisi economica degli ultimi anni – con tutte le conseguenze sociali e umane che ha causato – può essere allora motivo per riconsiderare i rapporti fra tali categorie di diritti, da analizzare non esclusivamente in una prospettiva di tensione conflittuale, ma anche in quella di complementarità, in considerazione del fatto che in non

<sup>5</sup> Che il principio dell'intangibilità del giudicato sia uno dei cardini delle relazioni fra i diversi poteri dello Stato è del resto dimostrato dal fatto che la giurisprudenza costituzionale ritiene che esso costituisca, altresì, un limite alla legittimità costituzionale delle cd. leggi-provvedimenti (cfr. Corte Cost. 374/2000).



rare circostanze, come la sentenza in commento dimostra, possono in concreto risultare convergenti, concorrendo a realizzare le medesime finalità e potendo gli uni rappresentare un elemento di integrazione ed attuazione degli altri, in ragione del resto dell'unitarietà della sfera giuridica della persona umana.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali