



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1094 del 2012, proposto da:
Centro Forniture Sanitarie Srl, in persona del legale rappresentante, rappresentato
e difeso dagli avv. Fabio Sebastiano, Giovanni Ferasin, con domicilio eletto presso
Filippo Cazzagon in Venezia-Mestre, Piazza Ferretto, 84;

contro

A.O.U. Policlinico Tor Vergata Provveditorato, in persona del legale
rappresentante, con sede in Roma, Viale Oxford, 81;

***per l'ottemperanza del decreto ingiuntivo n. 1005/2008 emesso dal
Tribunale di Vicenza - sezione staccata di Schio, in data 9 settembre 2008
nei confronti della parte resistente per l'importo complessivo di euro
34.043,40, dichiarato esecutivo in data 10 dicembre 2008, munito di formula
esecutiva in data 2 marzo 2009, notificato in data 7 luglio 2009 ed in data 15
aprile 2010. Non adempiuto.***

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2012 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente risulta creditrice, nei confronti del A.O.U POLICLINICO TOR VERGATA, per euro 34.034,40, giusto decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Vicenza, sezione distaccata di Schio, in data 9.9.2008, non opposto e dichiarato esecutivo in data 10.12.2008.

L'atto veniva notificato in data 7.7.2009 ed il 10.4.2010, alla parte resistente è stato notificato il precetto ad adempiere.

La resistente non ha pagato il debito di cui al precetto.

Per cui il ricorrente, a mente degli artt. 112 e ss. cpa, avanza ricorso per l'ottemperanza del provvedimento del giudice ordinario sopra meglio indicato e chiede la nomina di un commissario ad acta a cui conferire i poteri necessari per l'esatto adempimento del provvedimento giudiziario divenuto esecutivo.

Non si è costituita la parte resistente.

Nondimeno il Collegio deve preventivamente scrutinare l'ammissibilità del citato ricorso attesa la vigenza delle norme di cui all'art. 1, comma 51, della legge 220/2010 (Legge di stabilità per il 2011), che prescrive : "Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma

180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo.”

Il termine del 31 dicembre 2011 è stato poi prorogato al 31 dicembre 2012 con l'art. 17 della legge 111 del 2011.

Sulla questione il Collegio registra la presenza di due antitetiche posizioni giurisprudenziali.

La prima, fatta propria dal TAR Calabria –Reggio Calabria -, sez.1°, 9 maggio 2011, n.689 e confermata da Cons.St., sez. III, 20 dicembre 2011, n.6681, esclude ogni intervento esecutivo, compreso quello amministrativo, nei confronti delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere nei termini di cui alla norma sopra riportata.

L'altra, invece, costantemente ribadita dal TAR Lombardia, Milano (da ultimo , sez. 1°, 27 aprile 2012, n.1243), ritiene che il giudizio di ottemperanza non possa ricondursi alle procedure esecutive previste dalla norma (pignoramenti e prenotazioni a debito), così che, nelle ipotesi di titoli esecutivi in danno delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, è possibile un intervento per la soddisfazione del credito facendo ricorso all'istituto del ricorso per ottemperanza di cui all'art. 112 e ss. cpa.

Ancora in via preliminare. Consta che la Regione Lazio è in possesso soltanto di due dei tre requisiti previsti dalla norma per l'esclusione della procedura esecutiva :

a) che esse operino in regioni commissariate secondo la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Nomina del Commissario ad Acta- delibera del Consiglio dei Ministri 23 aprile 2010) ; b) che siano stati predisposti piani di rientro dai disavanzi sanitari, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 finalizzati alla riorganizzazione, riqualificazione o al potenziamento del servizio sanitario regionale (delibera di Giunta regionale n.66 del 12 febbraio 2007); mentre per il terzo : che sia stata effettuata la ricognizione dei debiti di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, nulla risulta agli atti di causa.

Tanto premesso il ricorso è fondato.

Osserva il Collegio.

Non è oggetto di contestazione la sussistenza del credito vantato dalla parte ricorrente, né il fatto che questo è assistito dalla presenza di un titolo esecutivo.

Rileva poi il Tribunale che le inibizione alle azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere nelle regioni commissariate e già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della L. 30 dicembre 2004, n.311, previste dall'art. 11, comma 2 del d.l. 31 maggio 2010, n.78 e dall'art. 11, comma 51, della L. 220/2010, riguardano, secondo la lettera e lo spirito della norma, esclusivamente le procedure esecutive propriamente dette, ossia quelle che comportano una coattiva percezione dei beni degli enti debitori e che il legislatore ha individuato nel divieto di pignoramenti e delle prenotazioni a debito.

Invero tali procedure si caratterizzano proprio per la indifferenza dell'oggetto esecutato, che resta unicamente collegato al valore del debito posto in esecuzione.

E' di tutta evidenza, quindi, che attraverso tale procedura possono essere sottoposti ad esecuzione coattiva beni ed utilità essenziali per assicurare livelli essenziali di assistenza e, come tali, preservati per la loro peculiare finalità sociale.

L'ottemperanza, di contro, prevede un'attività dispositiva svolta dal Commissario ad Acta, quale organo strumentale del giudice, il quale si inserisce nella organizzazione della stessa amministrazione.

Ciò comporta che è demandata a tale organo straordinario la valutazione e la individuazione dei beni e delle utilità che possono essere destinati alla soddisfazione del credito, anche attraverso l'accensione di mutui ed altre analoghe attività essenziali nella definizione della provvista, così da escludere tutte quelle utilità necessarie ed indispensabili per salvaguardare la funzione istituzionale e primaria delle strutture sanitarie.

Ciò può comportare che, malgrado l'attivazione della procedura della ottemperanza e la nomina del Commissario ad Acta, la reale e concreta situazione dell'ente non consenta di reperire economie idonee a soddisfare al contempo il diritto del creditore e le esigenze, costituzionalmente tutelate, della salute della collettività.

Tale possibile evenienza, dimostra, in modo inequivocabile la reale differenza tra l'esecuzione forzata e l'istituto dell'ottemperanza, così da escludere che la sospensione dell'esecuzione, prevista nella norma in epigrafe indicata, possa riguardare anche l'istituto dell'ottemperanza.

Tale interpretazione consente di contemperare le varie e differenziate esigenze, tutte di valenza costituzionale : articoli 3, 24, 25, 35, 42, 53, 97 e 111 della Costituzione italiana, oltre a salvaguardare e preservare i principi comunitari espressi dagli artt. 16 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza), dall'art. 106 del Trattato di Lisbona, nonché dall'art. 6, paragrafo

1, della Convenzione Europea del 4.11.1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A conforto e conferma della presente tesi si colloca proprio l'articolo 17, comma 4, lettera e), del recente decreto legge n. 98 del 2011, che ha prorogato la sospensione delle esecuzioni fino al 31 dicembre 2012.

La norma prorogata (l'art. 1, comma 51, della legge 2010, n. 220) è stata, così, meglio precisata proprio evidenziando le finalità sue proprie : “consentire l'espletamento delle funzioni istituzionali in situazioni di ripristinato equilibrio finanziario”.

Ebbene è di tutta evidenza che l'attività di ottemperanza, svolta anche attraverso gli uffici del Commissario ad Acta, non si limita, né si esaurisce ad una mera ed indifferenziata attività esecutiva, ma deve osservare le prescrizioni e le modalità statuite dal giudice :”... anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione” (art, 114, comma 4 cpa).

Ne consegue che la soddisfazione del credito è compressa, sino ad escludersi, solo in presenza di evenienze che assumono valenza costituzionale di natura prioritaria rispetto alla tutela del diritto soggettivo reclamato.

Al contempo, la soluzione debitoria così realizzata, consente di ridurre, razionalmente, lo squilibrio contabile dello stesso ente.

La valutazione circa la puntuale esecuzione del giudicato, secondo una graduata contemperazione degli interessi, è demandata al giudice e, quindi, al suo organo strumentale, le cui eventuali illegittime determinazioni sono sempre sottoposte al vaglio del giudice dell'ottemperanza.

Che l'esposta prospettazione giuridica rappresenti un doveroso sforzo ermeneutico per conformare la norma al contesto dei principi costituzionali, è insegnamento

ormai pacifico e consolidato : “ ... dovere del giudice di sperimentare la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione impone di fondarsi non già esclusivamente su una singola – peraltro, non univoca – espressione verbale ma sulla trasparente ratio dell'intera disciplina, per verificare se quella espressione sia tale da impedire una lettura sistematica, che sia rispettosa dei valori costituzionali” (Corte Cost., 15 novembre 2006, n.355),

Estranea alla dinamica del presente fenomeno giuridico è la ritenuta assimilabilità della vicenda esecutiva alle procedure concorsuali aperte a carico del debitore, le quali hanno la precipua finalità di tutelare i creditori onde provvedere secondo un equo e omogeneo trattamento per tutte le diverse categorie di debito in relazione alle loro caratteristiche.

la speciale procedura produce, però, significative alterazione del complesso organizzativo del debitore che vanno dallo spossessamento, al divieto di azioni esecutive e cautelari per finire alle conseguenze che si determinano sui contratti in corso di esecuzione.

In altre parole l' apertura tale procedura amministrativa comporta rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti e significative ricadute di diritto sostanziale che giustificano, attraverso la presenza di organi di garanzia, l'esigenza di una par condicio creditorum.

Nel caso in argomento la mancanza delle garanzie proprie della riferita procedura non consente, pertanto, di comprimere oltremodo i diritti dei creditori.

Né la temporaneità delle riferite restrizioni esecutive può giustificare, in assenza di un reale bilanciamento di interessi, il trasferimento di oneri propri ed esclusivi del contesto sociale al privato.

Ciò, all'evidenza, costituirebbe un indebito ed indiretto prelievo fiscale, atteso che ogni dilazione nell'adempimento obbligazionario comporta un aggravio di oneri ed

interessi passivi che pregiudicano e compromettono l'andamento stesso del mercato, così come inteso nell'ordinamento comunitario.

Infine, rileva il Collegio che l'applicazione del blocco delle esecuzioni stabilito dagli artt. 11, comma 2, del d.l. 2010, n. 78 e 11, comma 51, della legge 2010, n. 220, richiede che l'amministrazione regionale abbia proceduto alla ricognizione dei debiti prevista proprio a mente dell'art. 11, comma 2, del d.l. 2010, n. 78 citato.

Tale evenienza deve essere dimostrata e l'onere probatorio incombe ed è posto a carico dell'amministrazione resistente, ai sensi dell'art. 2697, comma 2, c.c..

Non consta dagli atti di causa che l'amministrazione ha soddisfatto tale circostanza probatoria.

Tutto ciò premesso il Collegio, constatata la mancata esecuzione del decreto ingiuntivo indicato in epigrafe, ritenuti fondati i rilievi del ricorrente, intende adottare le conseguenti misure ai sensi dell'art. 114 c.p.a..

In particolare, il Tribunale ritiene opportuno procedere alla nomina di un Commissario ad acta, individuandolo nel Comandante la Regione Lazio della Guardia di Finanza, affinché provveda all'esecuzione dei decreti ingiuntivi secondo i termini e le modalità stabilite in dispositivo e nei limiti degli importi che risulteranno non ancora versati alla società ricorrente.

Conseguentemente il Commissario ad acta dovrà produrre una dettagliata ed analitica relazione sullo stato dell'esecuzione del decreto ingiuntivo almeno 10 giorni prima della camera di Consiglio fissata in dispositivo per il prosieguo della trattazione, con l'avviso che immotivati ritardi comporteranno l'adozione delle misure di legge.

P.Q.M.

Il TAR Veneto, Sezione prima, non definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso e per l'effetto:

1) Nomina Commissario ad acta il Comandante la Regione Lazio della Guardia di Finanza, senza facoltà di delega, affinché, previo accertamento della perdurante inottemperanza dell'amministrazione ingiunta, provveda entro 45 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, o dalla notificazione se anteriore, all'esecuzione del decreto ingiuntivo indicato in epigrafe, disponendo il pagamento delle somme in esso determinate in favore della società ricorrente e non ancora versate, reperendo le necessarie somme anche attraverso la vendita di beni strumentali non essenziali alle finalità istituzionali della parte resistente, accendendo mutui e/o prestiti fiduciari.

2) Il Commissario ad acta produrrà una dettagliata relazione sullo stato dell'esecuzione del decreto ingiuntivo almeno 10 giorni prima della Camera di Consiglio fissata per il prosieguo della trattazione ;

3) Rinvia per il prosieguo alla Camera di Consiglio del 16 gennaio 2013, ad ore di rito;

Spese al definitivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), accoglie il ricorso e, per l'effetto, dispone, per i motivi suesposti, la nomina del commissario ad acta.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente FF

Silvia Coppari, Referendario

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)