

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXVII

---

CARLO RASIA

**CONTRIBUTO ALLO STUDIO  
DELL'ESPROPRIAZIONE FORZATA  
CONTRO L'AMMINISTRAZIONE  
PUBBLICA**

**Bologna**  
University Press

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXVII

---

CARLO RASIA

CONTRIBUTO ALLO STUDIO  
DELL'ESPROPRIAZIONE FORZATA  
CONTRO L'AMMINISTRAZIONE  
PUBBLICA

**Bologna**  
University Press

Il volume beneficia di un contributo per la pubblicazione da parte del Dipartimento di Scienze giuridiche - Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

Fondazione Bologna University Press  
Via Saragozza 10, 40123 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882  
fax (+39) 051 221 019

[www.buonline.com](http://www.buonline.com)  
e-mail: [info@buonline.com](mailto:info@buonline.com)

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISSN 2283-916X  
ISBN 979-12-5477-501-1  
ISBN online 979-12-5477-502-8  
DOI 10.30682/sg337

Impaginazione: Sara Celia

Prima edizione: ottobre 2024

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

\*\*\*

---

Per la presente monografia la Giunta di Dipartimento ha nominato la seguente Commissione di lettura:

Professor Paolo Biavati, emerito di Diritto processuale civile, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Professoressa Elena Zucconi Galli Fonseca, ordinaria di Diritto processuale civile, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Professor Marco Dugato, ordinario di Diritto amministrativo, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna



*Alla piccola Elena,  
che cresce*



«Un soggetto privato, pel conseguimento di un suo credito professato verso una pubblica amministrazione, può a questa impedire, con mezzi giudiziari, che devolva ed eroghi nei servizi pubblici cui le spetta di provvedere, i beni patrimoniali che le appartengono?».

LODOVICO MORTARA, *Commentario del codice e delle Leggi di Procedura civile*, I, Vallardi, Milano, s.d., ma 1932, p. 179





## PREMESSA

Questo lavoro vuole essere un contributo allo studio dell'espropriazione forzata nei confronti della pubblica amministrazione. Si tratta di un contributo e non di uno studio completo perché mi sono volutamente astenuto dall'approfondire tutti (e forse troppi) i procedimenti regolati da disposizioni speciali a tutela dei molteplici enti pubblici che costellano il nostro sistema e che il legislatore arricchisce ripetutamente, limitandomi ad approfondire la disciplina delle Aziende sanitarie e degli enti locali. Esulano poi, per oggetto, se non menzionati per sommari cenni, sia il giudizio di ottemperanza, che l'esecuzione in forma specifica delle sentenze del giudice ordinario contro la pubblica amministrazione.

Il tema prescelto costituisce l'aspetto, non certo secondario, dei complessi rapporti tra cittadino e amministrazione pubblica.

Da vari lustri si assiste all'intensificarsi dei rapporti tra Stato e individuo, in una fase in cui la sfera dell'azione della p.a. si estende sempre più dal campo pubblico a quello privato, rendendo la posizione debitoria dell'ente pubblico pari a quella di ogni altro debitore privato. Sotto questo aspetto, diventa necessario studiare le garanzie che devono essere messe a disposizione del privato cittadino creditore, quando questo diritto non venga attuato o realizzato dall'amministrazione, la quale ha, come meta ultima, sempre l'interesse della collettività. Pertanto, l'esigenza di assicurare una giustizia sostanziale impone di fare il punto sulla situazione normativa, sulla giuri-

sprudenza, anche costituzionale, tenendo conto delle proposte della dottrina, in merito alle effettive possibilità offerte al singolo per realizzare concretamente il suo diritto nei confronti della p.a., anche in occasione della tutela esecutiva.

Come avremo modo di vedere, il problema dell'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro l'amministrazione, oltre a riguardare la tutela dei diritti del cittadino nei confronti dello Stato, coinvolge inevitabilmente il (tradizionale) principio della divisione dei poteri, ed in particolar modo, dell'esistenza e dell'estensione dei poteri decisionali del giudice ordinario nei confronti della p.a.

Ma il problema contiene anche chiare implicazioni politiche perché è ovvio che il modo di risolverlo dipende in buona parte da una scelta ideologica, rievocando distinzioni di hegeliana memoria, tra «Stato amministratore» e «Stato etico», e, dunque, tra Stato che si propone come scopo principale l'amministrazione della collettività e la tutela dei singoli e Stato che persegue, invece, scopi trascendenti ai quali subordina, per regola generale, interessi e diritti dei privati.

Ecco che l'intento, con cui questo lavoro viene affrontato, è solo quello di proporre un punto di vista meramente giuridico, evitando ogni suggestione statalista.

Su questo tema si ergono in maniera decisa non solo le esigenze di razionalizzazione delle risorse e, dunque, di contenimento dei tempi di pagamento degli enti pubblici – il cui debito commerciale ha raggiunto livelli insostenibili, tanto da porsi in contrasto con la normativa europea – ma anche un nuovo modo di intendere e gestire il processo civile che, ancora di più nella fase esecutiva, non deve essere visto solo come prodotto di una funzione statale, ma come servizio pubblico, ove ogni individuo, all'interno dei modelli esistenti, deve trovare risposte di tutela efficaci ed in tempi ragionevoli per il recupero del proprio credito.

L'obiettivo della ricerca dell'efficacia dei procedimenti esecutivi, che ritorna frequente nelle normative degli ultimi decenni, non può trovare ripetute e ingiustificate deroghe a favore della p.a., tali da ostacolare l'attività esecutiva.

Non c'è dubbio che tale problematica coinvolga problemi complessi che riguardano il funzionamento degli enti pubblici, il cui regolare andamento è essenziale per la vita di uno Stato democratico ma che il

legislatore persegue in maniera a volte irrazionale. Da qui l'esigenza di creare un contemperamento tra le diverse ed opposte necessità (del cittadino da un lato, dell'amministrazione dall'altro) che hanno offerto, e continuano ad offrire, divergenti soluzioni normative e giurisprudenziali, la cui frammentazione porta talvolta l'interprete a perdere la "stella polare" che deve essere quella, mai dimenticata, di ricostruire un "giusto processo esecutivo" anche in questo particolare contesto qual è l'espropriazione forzata a danno dell'amministrazione pubblica.

L'analisi che ci si appresta ad affrontare parte proprio da qui, dalla tenuta sistematica della legislazione nel quadro di un processo che deve ritenersi "giusto" (nel senso giuridico e non meramente etico del termine). Ciò porta a ricordare che i limiti o la compressione di un diritto o di un interesse costituzionalmente protetto devono essere proporzionati, ovvero non eccessivi rispetto alla misura del sacrificio costituzionalmente ammissibile.

A questo punto, mi pare utile dare qualche indicazione più dettagliata circa il piano del presente lavoro, che attraversa le quattro distinte (ma connesse) problematiche della materia: ammissibilità dell'azione esecutiva nei confronti della p.a., possibilità di aggressione dei beni della p.a., specialità della procedura esecutiva, peculiarità dell'esecuzione nei confronti delle ASL e degli enti locali, il tutto accompagnato da un esame comparato dei sistemi processuali ritenuti rilevanti e dall'analisi di alcune normative internazionali ed europee.

Nel primo capitolo, ci concentreremo sull'analisi, anche storica, dell'ammissibilità di un'azione esecutiva nei confronti dell'amministrazione pubblica e, dunque, sull'efficacia delle decisioni di condanna del giudice ordinario nei confronti della p.a., dando uno sguardo all'esecuzione in forma specifica e al giudizio di ottemperanza.

Nel successivo capitolo, esamineremo il regime dei beni pubblici e la possibilità degli stessi di essere oggetto del processo di espropriazione, allargando poi la prospettiva al campo dei crediti degli enti, anche in maniera indiretta attraverso il pignoramento degli stipendi dei dipendenti pubblici e dei fondi europei, soffermandosi, infine, sugli strumenti processuali idonei a contestare l'impignorabilità degli stessi.

Nel capitolo terzo, affronteremo più da vicino e in maniera analitica le peculiarità del procedimento espropriativo nei confronti del

debitore pubblico, il quale beneficia di una disciplina processuale speciale che si discosta da quella comune del codice di rito in forza di una *ratio* legata alla necessità di perseguire un interesse pubblico concreto, quale quello del corretto svolgimento dell'attività amministrativa.

Il quarto capitolo si occupa della normativa ulteriormente speciale e derogatoria avente ad oggetto l'esecuzione nei confronti degli enti locali e delle ASL, rievocando, infine, anche la disciplina emessa nel periodo Covid-19, durante il quale l'ente pubblico del settore sanitario ha beneficiato, per esigenze contingenti, di un privilegio insostenibile da parte del legislatore che è stato oggetto di declaratoria di incostituzionalità da parte della nostra Consulta. Una disciplina che ha trovato nel caso degli enti sanitari calabresi una evidente irragionevolezza, tanto da legittimare finanche la Commissione europea ad intraprendere un'azione di infrazione nei confronti dell'Italia.

Il quinto capitolo vuole, invece, spingere il tema oggetto del lavoro al di fuori dei nostri confini nazionali ed indagare le soluzioni offerte, sia in via amministrativa che giudiziaria, da alcuni ordinamenti europei (Francia, Germania e Spagna) e oltreoceano (Brasile), per valutarne l'effettività. Si giungerà poi ad esaminare l'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo e quelle rese in altro Stato membro contro una p.a. italiana, nonché quelle rivolte a danno delle amministrazioni europee.

All'esito dell'indagine, nelle pagine conclusive, si cercherà di accertare se l'attuale disciplina permette di rispettare i principi del giusto processo che devono essere applicati anche nel processo di esecuzione forzata, e se vada o meno valorizzato il piano di una condotta partecipativa-collaborativa dell'amministrazione pubblica debitrice nel processo esecutivo oppure se l'amministrazione continui legittimamente, come potremmo dire, a rimanere "dentro le trincee", rifuggendo da ogni collaborazione nel processo. In altri termini, è forse corretto iniziare a chiedersi, anche in un'ottica inevitabilmente sovranazionale, se e quanto sia ammissibile nell'ordinamento attuale che lo Stato-amministrazione sia di ostacolo all'azione dello Stato-giurisdizione, e, dunque, costruisca irragionevoli o eccessive strettoie per l'accesso alla tutela giurisdizionale degli individui.

## CAPITOLO I

### LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO E LA P.A.: IL SUPERAMENTO DEL DIVIETO DI ESECUZIONE COATTIVA

«Si è visto come nell'art. 4 legge sul contenzioso non sia posta, a favore della pubblica amministrazione, alcuna limitazione agli ordinari poteri giurisdizionali e alcuna eccezione alla normale tutela dei diritti soggettivi in via di processo civile».

L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, Morano, Napoli, 1960, p. 125

#### 1. *Introduzione*

Il tema dell'esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione è stato a lungo condizionato dalla posizione di privilegio riconosciuta alla pubblica amministrazione, la quale ha coinvolto delicate applicazioni del tradizionale principio della divisione dei poteri.

Una discussione in materia ruota intorno, innanzitutto, al dettato dell'art. 4 della l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E) (c.d. abolitrice del contenzioso amministrativo), che stabilisce che «l'atto amministrativo non può essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti amministrative». Ciò che viene inibito al giudice ordinario, nel momento in cui si trova a giudicare un atto amministrativo, è la possibilità di eliminarlo, sebbene ne sia accertata la

non conformità alle norme giuridiche. Tale regola ha trovato giustificazione nel fatto che, da un lato, il giudice ordinario è incapace di esercitare funzioni amministrative e non vuole che la sua volontà si sostituisca a quella degli amministratori pubblici, e, dall'altro, che sussiste una presunzione di legittimità degli atti adottati dagli organi dello Stato<sup>1</sup>. A questa argomentazione è stata affiancata altra più suggestiva (ma giuridicamente più debole) secondo cui non sarebbe concepibile che lo Stato usi il potere coattivo, di cui è titolare, contro sé stesso<sup>2</sup>.

Va da subito ricordato che nell'immediatezza della pubblicazione della legge, i primi commentatori sottolinearono che la nuova normativa non costituiva solo un limite all'emissione di una decisione di condanna contro la p.a., ma poneva un divieto al potere di esecuzione coattiva, essendo quest'ultima una logica conseguenza della prima<sup>3</sup>.

In realtà, nella legislazione, anche del tempo, non vi era alcuna disposizione che escludesse, ma nemmeno che permettesse espresamente, l'esecuzione forzata contro la p.a. In tale contesto, anche grazie al codice napoleonico, non si è mai sviluppato un divieto assoluto per l'esecuzione forzata contro i beni pubblici: anzi, è sintomatico che i precedenti storici fossero tutti favorevoli alla sua ammissibilità, sia pure con congrui temperamenti. Così disponevano le istruzioni del Regno sardo per i comuni del 1° aprile 1838 e la legge sul contenzioso amministrativo del Regno delle due Sicilie del 1°

---

<sup>1</sup> Quindi da tale norma non può mai derivare una dichiarazione assoluta ed oggettiva d'illegittimità dell'atto amministrativo, ma unicamente una dichiarazione della sua inefficacia rispetto all'oggetto del giudizio. In questo senso, A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1904, p. 389, evidenzia che «l'illegittimità dell'atto può essere la ragione, non lo scopo del pronunziato del magistrato. Lo scopo è unicamente la reintegrazione del diritto soggettivo violato, se la violazione è constatata».

<sup>2</sup> In questo senso, il Ministro di giustizia Guido Gonella, nel discorso di apertura al XIV Convegno di studi amministrativi sul tema *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione*, Varenna, 19-22 settembre 1968, i cui atti sono raccolti nel libretto a cura di AA.VV., *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione*, Centro studi amministrativi della Provincia di Como, Varenna, 19-22 settembre 1968, Giuffrè, Milano, 1970, p. 29.

<sup>3</sup> F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Valardi, Milano, s.d. ma 1910, p. 849.

marzo 1817 (art. 21 ss.)<sup>4</sup>, mentre il verbale n. 27 della Commissione di coordinamento del codice di procedura civile del 1865 dava come pacifica l'esecuzione coattiva contro lo Stato e discuteva solo dei beni che potevano essere colpiti<sup>5</sup>.

Ecco che, dopo queste brevi premesse, bisogna procedere ad analizzare, anche in una prospettiva storica, l'evoluzione del sistema che ha portato alla odierna ammissione della espropriazione forzata in danno alla p.a. e alla contemporanea sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, anche per comprendere meglio se la posizione dell'amministrazione sia più o meno privilegiata rispetto a quella del privato.

## 2. *L'art. 4 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. La discussione della dottrina del tempo*

È noto che la legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E), ha il pregio di aver riconosciuto l'attribuzione al giudice civile della tutela di ogni tipo di diritto soggettivo, anche nei confronti della p.a.<sup>6</sup>, principio che successivamente l'art. 113 cost. ha recepito quando ha stabilito che «contro gli atti dell'amministrazione pubblica è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa».

---

<sup>4</sup> Ricorda questi precedenti Guido Gonella nel discorso di apertura al XIV Convegno di studi amministrativi sul tema *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 28 ss., spec. p. 30. Cfr. anche F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 1117.

<sup>5</sup> Per questo riepilogo, v. S. GIANZANA, *Codice di procedura civile del Regno d'Italia: colla relazione ministeriale, richiami e riferimenti alle leggi affini*, V, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1883-1884, p. 196. Il tema dei beni pignorabili verrà affrontato nel cap. II.

<sup>6</sup> E anche se in materia sia stato emanato un provvedimento dell'amministrazione. L'interpretazione consolidata vi fa rientrare tutti i diritti soggettivi dei soggetti privati e pubblici. Trattasi di controversie avanti al g.o. in cui l'amministrazione pubblica è parte e svolge attività materiali (per esempio, anche le attività condotte e i comportamenti posti in essere dalla p.a. senza titolo o al di fuori delle attribuzioni normative) o attività in cui la p.a. agisce in veste privatistica. Così, L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, II, Monduzzi Editore, Milano, 1998<sup>2</sup>, p. 2104.



L'art. 4 della legge, nell'occuparsi dei poteri di cognizione del giudice ordinario, delinea i limiti interni alla sua giurisdizione in relazione agli atti amministrativi, affermando che: «Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende essere leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere gli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso»<sup>7</sup>.

Tali disposizioni sono note ma ci permettono di fissare alcuni punti importanti per approfondire la nostra discussione.

Nella tutela dei diritti nei confronti della pubblica amministrazione si afferma che vige, in deroga alle generali norme sulla tutela giurisdizionale, un sistema speciale dei diritti. Dunque, la potestà giurisdizionale civile, nella sua funzione di tutela dei diritti, incontra limiti particolari nei confronti della pubblica amministrazione, e, più precisamente: *a)* quando la lesione del diritto consiste in un atto amministrativo, il titolare di quel diritto non ha tutti i mezzi di difesa che gli spetterebbero in forza dell'ordinamento processuale ordinario; *b)* i diritti nascenti da atti amministrativi possono essere normalmente realizzati dalla p.a. che dunque può ricorrere al giudice per la difesa delle sue ragioni<sup>8</sup>. In altri termini, la regola appena menzionata evidenzia l'incapacità del giudice ordinario di esercitare funzioni amministrative e, dunque, di sostituire la sua volontà a quella degli amministratori, come farebbe invece ordinando l'esecuzione di una sentenza che travolge un atto amministrativo<sup>9</sup>.

Secondo l'interpretazione consolidatasi in dottrina dopo l'entrata in vigore della legge del 1865, grazie soprattutto all'opera di Lodovico

---

<sup>7</sup> Secondo A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, cit., pp. 387-388, pur restando ferma la riserva totale all'autorità amministrativa del potere di disporre circa i propri atti, senza la quale «il potere esecutivo sarebbe stato intollerabilmente assoggettato al giudiziario», si volle dichiarare in modo espresso (al co. 2 dell'art. 4) l'obbligo della p.a. di adeguare la sua attività alle decisioni pronunciate dal giudice civile.

<sup>8</sup> Così L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, Morano, Napoli, 1960, p. 7.

<sup>9</sup> A tal proposito, si ricordano le parole di G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1958, p. 177.

Mortara, l'art. 4 inibisce nel processo civile ogni provvedimento che comporti interferenze coattive o modificazioni nell'attività pubblicistica dell'amministrazione. Più specificamente, viene negato alla giurisdizione civile il potere di<sup>10</sup>: a) accertare l'invalidità degli atti amministrativi<sup>11</sup>; b) condannare a prestazioni di contenuto difforme da quanto disposto da un atto amministrativo<sup>12</sup>; c) aggredire con l'esecuzione forzata beni essenziali allo svolgimento di una funzione amministrativa.

Tutti i commentatori che si sono mossi da tali assunti hanno escluso dal processo civile: a) i provvedimenti che annullino, modifichino o revochino atti amministrativi; b) le condanne e l'esecuzione forzata circa obblighi di consegnare, di fare o di non fare nascenti da rapporti di diritto pubblico<sup>13</sup>; c) pignoramenti ed espropriazioni forzate su beni compresi nel demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato<sup>14</sup>, o su crediti di diritto pubblico<sup>15</sup>, ma anche sul denaro versato nelle casse della p.a. al quale è stata impressa una destinazione pubblica<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Così sintetizza L. MONTESANO, *Processo civile*, cit., pp. 18-19.

<sup>11</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice e delle Leggi di Procedura civile*, I, Valardi, Milano, s.d., p. 142, il quale afferma che «Legislatore, commentatori, espositori teorici, tutti ammisero, quasi senza discussione, che la legge non avrebbe potuto attribuire al magistrato il diritto di riformare o modificare l'atto senza investirlo con ciò di un affizio di amministrazione attiva. Si ebbe timore che la facoltà di revoca potesse produrre, in atto pratico, una sospensione di servizi o una sofferenza d'interessi pubblici: e con idee e frasi di questo genere fu suggellata la inammissibilità di un tal potere nei tribunali, quasi che l'essere un servizio od un interesse d'indole pubblica rendesse sempre necessariamente urgente il provvedervi, e pericoloso (ciò che è ancora più strano) il frapporre ostacoli ad un modo di provvedimento arbitrario e illegale. Si disse che l'esercizio del potere d'annullamento essendo il più spesso determinato da ragioni estrinseche (illegittimità dell'atto) non conveniva che il magistrato avesse balia di esercitarlo, se l'amministrazione rimaneva libera di rinnovare immediatamente il medesimo atto [...]». Secondo F. CARNELUTTI, *Istituzioni del processo civile*, I, Roma, 1956<sup>5</sup>, p. 56, la pronuncia sulla invalidità degli atti amministrativi è inibita al giudice civile perché riservata al giudice «degli interessi legittimi».

<sup>12</sup> G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 177.

<sup>13</sup> F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Valardi, Milano, s.d. ma 1910, p. 835 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 177.

<sup>14</sup> L. MORTARA, *Commentario*, I, cit., p. 174 ss., spec. p. 177; F. CAMMEO, *Commentario*, cit., p. 1125 ss.

<sup>15</sup> F. CAMMEO, *Commentario*, cit., p. 1127. Per un'opinione parzialmente contraria nel testo, cfr. L. MORTARA, *Commentario*, I, cit., pp. 190-191.

<sup>16</sup> F. CAMMEO, *Commentario*, cit., p. 1130.

Disaccordi in letteratura risultavano, invece, in merito: *a)* alla condanna e all'esecuzione forzata relativa ad obblighi di consegnare o di rilasciare, di fare o di non fare, nascenti da rapporti di diritto privato<sup>17</sup>; *b)* alle condanne pecuniarie<sup>18</sup>; *c)* ai pignoramenti e alle espropriazioni forzate verso denaro versato in casse dell'amministrazione che non abbiano una destinazione specifica e, in genere, entrate, riscosse o da riscuotere, previste nei bilanci dello Stato o di altri enti pubblici<sup>19</sup>.

In questo contesto, assumeva una rilevanza il principio della separazione dei poteri. Nei celebri *Principii* del 1906, Giuseppe Chioven- da dedica un paragrafo a «giurisdizione civile e amministrativa», ove si occupa dei rapporti tra l'amministrazione e il cittadino, evidenziando che fra lo Stato e il singolo possono correre rapporti sia privati che pubblici, da cui la possibilità che l'amministrazione contro i cittadini, e questi contro la prima, «abbiano a richiedere l'attuazione della legge». Il Maestro ricorda, tra l'altro, che i più moderni ordinamenti costituzionali, a differenza dei regimi assoluti, impongono che anche l'attività dell'amministrazione, nonostante si concretizzi in un potere teso al bene pubblico, sia comunque sottoposta alla legge e, dunque, al controllo

<sup>17</sup> F. CAMMEO, *Commentario*, cit., p. 846 ss., che ne sostenne il divieto. Contrario, L. MORTARA, *Commentario*, I, cit., p. 198, che, nel citare un giurista del tempo (Carlo Francesco Gabba), ne sostenne l'ammissibilità così mutuandone le parole: «Imperocché (dice bene il citato giureconsulto) le prestazioni a cui tende l'esecuzione per consegna di beni hanno il loro titolo in contratti o quasi contratti del corpo morale coi privati intorno ai medesimi beni, di guisa che questi sono usciti dal patrimonio dello Stato, della provincia, o del comune, e soltanto si trovano nel loro possesso, mentre fanno parte del patrimonio di privati».

<sup>18</sup> Secondo A. SANDULLI, *La posizione dei creditori pecuniari dello stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 543 ss., spec. p. 557, secondo cui, in materia di condanna della p.a. al pagamento di una somma di denaro, l'ordinazione della spesa è un presupposto per la pronuncia; ove così non fosse si avrebbe una non consentita sostituzione del giudice alla p.a. nell'emissione di quell'atto amministrativo tipico che è l'ordine di pagamento. Su tale tesi, la critica di E. CANNADA BARTOLI, *La mora del creditore riguardo ai debiti dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, p. 841 ss., spec. p. 867.

<sup>19</sup> Per la soluzione positiva, F. CAMMEO, *Commentario*, cit., pp. 1129-1130. Per la soluzione negativa, in giurisprudenza, App. Palermo, 10 novembre 1944, in *Foro siciliano*, 1945, p. 122; Trib. Messina, 17 novembre 1949, in *Rass. Mens. Adv. Stato*, 1950, p. 82, con nt. di G.E. CALAPAJ; Trib. Potenza, 16 giugno 1951, in *Foro it.*, 1952, I, c. 1485, tutte decisioni citate (e criticate) da V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, III, Jovene, Napoli, 1957<sup>3</sup>, p. 133.

giurisdizionale<sup>20</sup>. Il richiamo è ovviamente al principio di legalità. La constatazione di Chiovenda si basava sul fatto che, con l'avvento dello Stato di diritto, la legge si antepone non solo al privato, ma anche allo Stato, che pure di questa è la fonte, regolandone e vincolandone l'attività, così come, grazie al principio di separazione dei poteri, lo Stato viene valutato sia nel momento legislativo, che in quello esecutivo, ovvero quando attua gli obiettivi che lo stesso si è preposto.

Dunque, grazie al principio di divisione dei poteri e delle funzioni, era possibile ricorrere davanti alla giurisdizione anche in occasione di un'attività statale e, dunque, sottoporre ad un controllo di legalità l'attività della p.a. Tuttavia, anche l'opera chiovendiana non chiariva se tale distinzione dovesse essere applicata solo al piano dichiarativo dei diritti o se potesse allargarsi anche al campo esecutivo, cioè a quella attività che, in quel tempo, veniva ritenuta una semplice opera di materiale coercizione.

In estrema sintesi, in letteratura, la linea ricostruttiva che emergeva in maniera maggioritaria deduceva i limiti dell'azione esecutiva contro la pubblica amministrazione proprio dal tradizionale principio della divisione dei poteri, che era posto a fondamento dell'art. 4 della l. n. 2248 del 1865. La tutela dell'indipendenza dell'amministrazione esige che il giudice ordinario non debba ingerirsi nella condotta degli affari amministrativi, così influenzando i tempi e i modi di soddisfazione degli interessi pubblici da parte della amministrazione stessa e, quindi, raggiungendo risultati praticamente uguali a quelli propri degli atti amministrativi. Piena doveva rimanere la discrezionalità della p.a. nell'uso delle proprie risorse patrimoniali, con la conseguenza che, pur ammettendo la possibilità di una condanna pecuniaria dell'amministrazione, la soddisfazione del

---

<sup>20</sup> G. CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, cit., p. 31 e pp. 332 s., secondo cui l'amministrazione come potere "può pretendere" dal privato, per legge o in base ad un proprio atto. In questo senso «espropria ed occupa i beni dei privati per pubblica utilità; requisisce i quadrupedi; eseguisce o demolisce opere, sequestra, perquisisce ecc.». L'amministrazione consegue direttamente tali obiettivi, non necessitando di «farsi attrice in giudizio. Al contrario, tanto maggiori sono le occasioni che il cittadino si faccia attore contro di essa. Perocché il cittadino può rivolgersi al tribunale: a) o per pretendere alcuna cosa dovutagli dall'amministrazione; b) o per reagire contro una pretesa attuata dall'amministrazione contro di lui» (p. 333).

credito con l'azione esecutiva incontrava il duplice limite dello stanziamento in bilancio della relativa spesa e dell'emissione del titolo di spesa, il cui ottenimento non sarebbe un diritto soggettivo, stante la discrezionalità della amministrazione nella scelta dei crediti da soddisfare<sup>21</sup>.

Ancora una volta era evidente che tale ricostruzione si basava sul fatto che la giurisdizione civile non poteva (e non doveva) interferire nell'azione e nella discrezionalità dell'amministrazione, tanto più sui modi e i tempi dell'uso delle risorse patrimoniali e pecuniarie di quest'ultima.

Dal canto suo, la giurisprudenza di legittimità stabiliva che l'azione esecutiva avrebbe dovuto considerarsi «assolutamente improponibile per difetto di giurisdizione» se fosse incappata in un bene «vincolato al raggiungimento delle finalità pubblicistiche dello Stato e quindi facente parte del patrimonio indisponibile». E, in questo contesto, nessun altro bene più del denaro doveva ritenersi tale, essendo di regola destinato a soddisfare le esigenze più immediate dell'ente pubblico<sup>22</sup>.

### 3. *Il convegno di Varenna del 1968 e la svolta giurisprudenziale degli anni Settanta*

Nella seconda parte del Novecento, alcuni rilevanti contributi dottrinali cominciano a sgretolare le posizioni che escludono la

---

<sup>21</sup> Tale sintetica ricostruzione viene riproposta anche in Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138, su cui *infra*. Corollario di questa impostazione era il fatto che bastasse l'iscrizione di somme o di crediti pecuniari nei bilanci preventivi dello Stato o degli enti pubblici per farli qualificare come beni destinati ad un pubblico servizio *ex art. 828, ult. co., del codice civile*, quindi, inalienabili e correlativamente non espropriabili. Si sosteneva, in particolare, che la legge di approvazione del bilancio non vincolasse soltanto la p.a., ma operasse anche nei confronti dei terzi.

<sup>22</sup> La tesi si ritrova in giurisprudenza anche nella seconda metà del secolo scorso. Vedi Cass., sez. un., 15 aprile 1978, n. 1780, secondo cui «La rilevata impignorabilità assoluta del bene in questione, risolvendosi nella improponibilità, altrettanto assoluta, dell'azione esecutiva, importa il difetto di giurisdizione del giudice ordinario». Tale giurisprudenza trovava l'approvazione di parte della dottrina, per esempio, V. ANDRIOLI, *Le unità sanitarie locali. Profili processuali e sostanziali*, Jovene, Napoli, 1982, p. 291.

possibilità di emettere nei confronti dell'amministrazione pubblica decisioni di condanna di ogni tipo. Si tratta dei lavori di due Maestri, Luigi Montesano e Mario Nigro, che, riuniti in occasione di un importante convegno a Varenna nel 1968, danno un importante impulso, con dovizia di argomentazioni, verso l'ammissione in via generalizzata delle azioni di condanna e di quelle cautelari al fine di assicurare la tutela del diritto avanti alla p.a., superando così la vecchia interpretazione fino ad allora offerta dall'art. 4, l. n. 2248 del 1865, all. E)<sup>23</sup>.

Da un lato, il primo valorizza una lettura dell'art. 4 secondo cui sussiste una giurisdizione del giudice civile che «pronuncia sull'atto amministrativo non nella sua pubblica funzione e qualità, ma come fonte di incertezza obiettiva, o turbativa o molestia di un diritto assoluto, o inadempimento di un obbligo, dopo aver precisato [...] che ciò deriva non da una peculiare limitazione della tutela giurisdizionale esperita dal cittadino contro la p.a., ma dalla inesistenza o dalla degradazione dei diritti soggettivi di fronte alle sovrane potestà della stessa amministrazione»<sup>24</sup>. In questo caso, l'attività dell'amministrazione viene dedotta in giudizio quale lesione che giustifica la condanna al pagamento di una somma di denaro. Si ritiene, in questo quadro, che nessun ostacolo alla emissione di una condanna pecuniaria possa derivare dalle «facoltà discrezionali dell'amministrazione circa i pagamenti in denaro né il fatto che questi vengono disposti con tipici procedimenti e atti amministrativi, per le stesse ragioni per le quali le forme e i modi imposti dalle leggi civili sostanziali agli adempimenti degli obblighi di pagare somme di denaro, o l'autonomia dei soggetti da quelle leggi garantita – nell'alienare e usare le risorse pecuniarie dei propri patrimoni, non li sottraggono alla responsabilità prevista nell'art. 2740 c.c.»<sup>25</sup>. In merito poi alla

---

<sup>23</sup> Si tratta di L. MONTESANO, *Processo civile e amministrazione pubblica*, cit., *passim*, nonché degli scritti di Id., *Condanna pecuniaria ed espropriazione forzata contro la pubblica amministrazione* e di M. NIGRO, *Condanna ed esecuzione restitutorie nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, entrambi in AA.VV. (a cura di), *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione*, Centro studi amministrativi della Provincia di Como, Varenna, 19-22 settembre 1968, Giuffrè, Milano, 1970, p. 93 ss.

<sup>24</sup> L. MONTESANO, *Processo civile*, cit., p. 103.

<sup>25</sup> Id., *Condanna pecuniaria*, cit., p. 73.

messa in esecuzione, il Maestro romano precisa che per la pignorabilità non solo dei crediti privatistici e dei beni compresi nel patrimonio disponibile dello Stato e degli enti pubblici, ma anche del denaro, comunque acquisito o comunque custodito dall'amministrazione: «a) non è di ostacolo la volontà amministrativa che ne imponga determinati usi, o lo destini, come si dice da alcuni a "casse speciali"...; b) non sono di ostacolo neppure i bilanci che dispongano o non l'adempimento dei debiti per cui si sta procedendo contro l'amministrazione, contengano o non titoli per i pagamenti imposti dal giudice o per "fondi di riserva" o "spese impreviste"»<sup>26</sup>. Nonostante venga ribadita l'impignorabilità dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile, ciò non vale per il denaro che non è un bene indisponibile ma che può servire, del caso, a procurare beni indisponibili che sono destinati ad un pubblico servizio. Sono esclusi, invece, in quanto non pignorabili, «i crediti nascenti dall'esercizio di pubbliche potestà, e in specie quelli tributari, poiché le norme che li disciplinano non ne prevedono la cessione e impongono al debitore l'obbligo inderogabile di pagare all'amministrazione»<sup>27</sup>.

Da un altro lato, Mario Nigro dà valore al fatto che «i diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione godono almeno tendenzialmente di una tutela giurisdizionale completa», ritenendo oramai superato l'art. 4 dell'all. E) e valorizzando il dettato dell'art. 113, co. 1, cost. che ribadisce che il giudice dei diritti soggettivi verso la p.a. è il giudice ordinario<sup>28</sup>. Se è vero che la p.a. è privilegiata quando esercita potestà che – specificatamente ed esclusivamente – le sono proprie, tuttavia, al di fuori dell'esercizio della funzione, la sua azione rientra sotto la disciplina del diritto comune. Così, ad esempio, avviene «quando non assume il provvedimento che potrebbe emanare e lede con un mero comportamento il diritto del privato»<sup>29</sup>. Con la logica conseguenza che, mutuando parole di sattiana memoria, «la tutela giurisdizionale si adegua alla natura del diritto anzi è implicita nel diritto stesso» e, dunque, non essendo possibile scindere profilo sostan-

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 73-74.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 76. Trattasi di crediti che sono riscossi dall'amministrazione in base ad un potere pubblicistico, al quale non può sostituirsi il privato.

<sup>28</sup> M. NIGRO, *Condanna ed esecuzione*, cit., p. 88.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 92.

ziale e profilo processuale della tutela, ciò comporta che «ogni diritto verso la pubblica amministrazione abbia la tutela giurisdizionale che gli è propria come diritto»<sup>30</sup>. Logica conseguenza è ritenere ammissibile ogni tipo di azione nei confronti della p.a.: le azioni di condanna sono dunque esperibili illimitatamente e l'esecuzione forzata è possibile in ogni sua declinazione, non incontrando alcun limite<sup>31</sup>.

Le autorevoli voci della dottrina rese sulle sponde del lago di Como riescono a sollecitare la giurisprudenza che iniziò ben presto a muoversi in tal senso.

La questione della legittimità dell'esecuzione nei confronti dei beni della p.a. viene risolta in maniera positiva con tre sentenze della fine degli anni Settanta ed inizio anni Ottanta (due della Cassazione e una della Consulta) con le quali si consolida la tesi secondo cui, di fronte ad un titolo esecutivo, sotto l'angolo della giurisdizione, la posizione della p.a. non è diversa da quella del privato, salve le regole speciali sulla pignorabilità dei beni.

Innanzitutto, si deve alle Sezioni unite della Cassazione n. 4071 del 1979<sup>32</sup>, chiamate a pronunciarsi su un regolamento di giurisdizione proposto per dedurre l'impossibilità di esperire l'azione esecutiva per espropriazione contro un'amministrazione pubblica, l'elaborazione dei seguenti principi:

a) il giudice ordinario può condannare senza limiti l'amministrazione in base ad un «orientamento giurisprudenziale quasi secolare»<sup>33</sup> e da una «dottrina quasi unanime»<sup>34</sup>;

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 92, anche in nt. 18, ove vengono ricordate le parole di S. SATTA, *L'esecuzione forzata*, Utet, Torino, 1950, p. 8.

<sup>31</sup> M. NIGRO, *Condanna ed esecuzione*, cit., p. 99.

<sup>32</sup> Cass., sez. un., 13 luglio 1979, n. 4071, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1979, con nota di C.M. BARONE; in *Giur. it.*, 1980, I, c. 199, con nota di A.M. SANDULLI; in *Giust. civ.*, 1980, p. 1143, con nota di M.R. MORELLI, *Il completamento della tutela dei crediti ex iudicato del privato nei confronti di pubbliche amministrazioni nella forma dell'azione esecutiva per espropriazione prevista dal codice di procedura civile*.

<sup>33</sup> Viene evocata in motivazione la pronuncia Cass., 2 giugno 1978, n. 2762, in *Foro it.*, 1978, I, c. 1854, con nota di C.M. BARONE, ove si era già affermato che sussiste il potere del giudice ordinario di condannare la pubblica amministrazione al pagamento di somme di denaro per debiti scaduti e determinati nel loro ammontare, ancorché gli stessi non siano esigibili – secondo le norme di contabilità generale dello Stato – per non essere stato emanato il titolo di spesa. Ma trattasi, come vedremo meglio *infra*, di una giurisprudenza non consolidata.

<sup>34</sup> Ma così non era, come già sappiamo e vedremo meglio *infra*.



b) deve ritenersi applicabile anche all'amministrazione dello Stato il canone generale di cui all'art. 2910 c.c., secondo cui «il creditore, per conseguire quanto gli è dovuto, può far espropriare i beni del debitore secondo le regole stabilite dal codice di procedura civile»<sup>35</sup>;

c) la disciplina del bilancio, quale «atto di rilevante valore politico» e di «preciso significato giuridico», può incidere sulla sostanza dei rapporti tra lo Stato e gli altri soggetti dell'ordinamento per l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie e, addirittura, paralizzare «la responsabilità patrimoniale [della p.a.] per l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie». In realtà, esso – proprio perché contempla tutte le entrate e tutte le uscite in una visione globale – non consente in alcun modo di collegare singole entrate (e cioè, determinate somme), a singole uscite (conseguenza dell'espletamento di determinati servizi): e, pertanto, «non può essere considerato come fonte di un vincolo di destinazione in senso tecnico di particolari somme, tale da sottrarle all'azione espropriativa dei creditori dello Stato»<sup>36</sup>;

d) in questo senso, l'iscrizione di una somma in un capitolo di bilancio non determina la nascita di un vincolo di destinazione, sia in ragione del carattere globale del bilancio, sia per il fatto che al denaro, per sua stessa natura “neutro”, non può imporsi un vincolo di destinazione, se non per legge o con un atto della p.a.;

e) di fronte alla volontà dell'ordinamento espressa nella sentenza di condanna, il pagamento è «un atto dovuto rispetto al quale all'amministrazione non residua alcun margine per compiere un'operazione di valutazione comparativa con un (non bene identificato) interesse pubblico ad esso contrapposto». La situazione è, quindi, radicalmente diversa da quella in cui i pubblici poteri determinano i propri comportamenti apprezzandone l'opportunità in vista dell'interesse pubblico da perseguire, senza essere vincolati alla statuizione contenuta nella sentenza<sup>37</sup>;

f) pertanto, in caso di inerzia dell'amministrazione, trattandosi di pagamento di un atto dovuto (e non discrezionale) deve ritener-

---

<sup>35</sup> § 2 della sentenza, cit.

<sup>36</sup> § 3 della sentenza, cit.

<sup>37</sup> § 3 della sentenza, cit.

si che la situazione del creditore non configuri un mero interesse legittimo, tutelabile, in sede di giudizio di ottemperanza, dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa, ma abbia natura e consistenza di diritto soggettivo, azionabile dinanzi al giudice ordinario con l'esecuzione forzata per espropriazione, secondo le norme del codice di rito<sup>38</sup>;

g) l'eventuale illegittimità del concreto assoggettamento ad esecuzione di determinati beni (quali i beni del demanio o del patrimonio indisponibile, ovvero i crediti nascenti dall'esercizio di pubbliche funzioni) non incide sulla giurisdizione di detto giudice ordinario, rilevando solo in relazione alla possibile opposizione dell'amministrazione diretta a contestare l'espropriabilità delle cose staggite<sup>39</sup>.

In realtà, seppure l'orientamento dottrinale seguito non fosse «quasi unanime»<sup>40</sup>, né la giurisprudenza «quasi secolare» – diversamente da quanto evidenziato (forse anche in maniera alquanto esa-

---

<sup>38</sup> § 4 della sentenza, cit. Nel senso che il giudizio di ottemperanza si pone, invece, in rapporto di concorrenza con il processo esecutivo, v. la storica decisione del Cons. St., ad. plen., 9 marzo 1973, n. 1, in *Foro it.*, 1973, c. 265 ss., su cui *infra* nel presente capitolo.

<sup>39</sup> § 6 della sentenza, cit. In quel caso, la Corte ha riconosciuto il potere del giudice ordinario investito delle contestazioni di cui all'art. 548 c.p.c. di stabilire se i crediti pignorati dell'amministrazione finanziaria nei confronti degli occupanti di uno stabile, il cui importo era previsto fra le entrate del bilancio dello Stato, dovessero considerarsi canoni locatizi dovuti in base a contratti di diritto privato, dei quali la previsione in bilancio non escludeva la pignorabilità (come affermavano i creditori), ovvero canoni concessori e, in tal caso, se la loro inerenza al rapporto di concessione e l'inclusione del bilancio valessero a determinarne l'inespropriabilità (come sosteneva l'amministrazione debitrice).

<sup>40</sup> Si trattava, in particolare, dell'opinione (dissenziente, al tempo, rispetto a quella maggioritaria) di M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 217, che veniva ripresa più volte nella decisione delle Sezioni unite del 1979. Ricordiamo che Nigro aveva sostenuto la necessità di dare esecuzione alla sentenza civile di condanna dell'amministrazione «mediante meccanismi che sono quelli convenienti alla sua natura di titolo esecutivo e sono appunto previsti dal libro terzo del codice di procedura civile», considerando il denaro «come strumento indiretto ed assolutamente neutro», insuscettibile di sopportare «una destinazione in senso proprio e tecnico». In senso contrario, l'opinione tradizionale al tempo prevalente era quella di P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1976<sup>2</sup>, p. 151, secondo cui l'ammissibilità del pignoramento di somme iscritte in bilancio avrebbe consentito al giudice, in violazione dell'art. 4 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, di sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio di potestà pubblicistiche, quali l'iscrizione di partite o l'effettuazione di storni.

gerata) dalle Sezioni unite –<sup>41</sup>, rimane il fatto che la decisione, recependo le sollecitazioni della dottrina minoritaria, ebbe il pregio di superare l'orientamento allora diffuso che negava la giurisdizione del giudice ordinario in materia.

Due anni dopo, la Consulta ebbe modo di chiarire i suddetti principi.

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli artt. 826, ult. co., 828, ult. co., e 830, ult. co., c.c., e, in particolare, a verificare se da tali norme derivasse l'indisponibilità e l'impignorabilità del denaro e dei crediti pecuniari dello Stato o degli enti pubblici iscritti nei rispettivi bilanci preventivi<sup>42</sup>, la Corte enuncia i seguenti principi che possono essere così sintetizzati.

a) La posizione della p.a., nonostante il *favor* normativo riservato dalla Costituzione (vantaggio che investe la funzione e gli atti della p.a. e non il soggetto in quanto tale), non è in via di principio diversa da quella di ogni altro debitore, sicché è ammissibile la condanna della p.a. al pagamento di somme e, dunque, è esperibile nei suoi confronti l'espropriazione forzata. Il che significa che non trova applicazione a vantaggio dell'amministrazione «alcun criterio derogatorio rispetto alla regola generale per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri, ai sensi dell'art. 2740 del codice civile».

b) I limiti di pignorabilità contenuti negli articoli di legge censurati avanti la Corte definiscono il patrimonio dello Stato e degli enti

---

<sup>41</sup> Varie le decisioni, anche coeve, che si ponevano in contrasto con la sentenza del 1979. Cfr. Cass., sez. un., 13 settembre 1977, n. 3986, in *Foro it.*, 1978, I, c. 2593, con nota di F. PIETROSANTI, la quale aveva statuito che l'impignorabilità assoluta dei crediti di un comune verso la banca depositaria di somme ad esso attribuite a titolo di partecipazione alle entrate tributarie e di sovvenzione all'ente Regione, risolvendosi nell'improponibilità, altrettanto assoluta, dell'azione esecutiva, importava il difetto di giurisdizione del g.o. Anche Cass., 2 giugno 1978, n. 2762, cit., che ribadiva l'inesistenza di un diritto soggettivo del privato all'emana-zione del mandato di pagamento. In precedenza, Cass., sez. un., 12 ottobre 1971, n. 2863, in *Foro it.*, 1972, I, c. 77, aveva fatto discendere dalla pignorabilità assoluta dei crediti dei comuni verso lo Stato per quote di partecipazione sui proventi i.g.e. la improponibilità assoluta dell'azione esecutiva promossa nelle forme del pignoramento presso terzi.

<sup>42</sup> Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138, in *Foro it.*, I, c. 2353, in *Giust. civ.*, 1981, p. 2147, con nota di N. CATALANO, *Pignoramento dei beni dello Stato non destinati ad un «servizio pubblico»*.

pubblici, territoriali e non, nonché la condizione giuridica dei beni che fanno parte del loro patrimonio indisponibile e che, in quanto tali, sono sottratti alla esecuzione forzata. Pertanto, «l'individuazione di questi ultimi beni – diversi dagli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, testualmente indicati nell'art. 826, ult. co., del codice civile – presuppone l'accertamento della esistenza di un vincolo di destinazione ad un pubblico servizio», operazione che deve essere svolta, di volta in volta, in concreto e a seconda della natura e della destinazione dei singoli beni.

c) La non assoggettabilità all'esecuzione forzata delle somme di denaro o dei crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici può discendere soltanto dal fatto che essi concorrono a formare il patrimonio indisponibile, e, cioè, dal fatto che essi sono vincolati ad un pubblico servizio, ovvero che nascono dall'esercizio di una potestà pubblica, come ad esempio per i crediti tributari.

d) La mera iscrizione di somme di qualunque provenienza o di crediti nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico – salvo, per i secondi, che traggano origine da rapporti di diritto pubblico – non può valere a paralizzare l'azione esecutiva: l'iscrizione non rappresenta infatti un vincolo di destinazione in senso tecnico, idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile.

e) Rimane salva, naturalmente, l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati con apposita norma di legge al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche e resta impregiudicata – perché esula dall'ambito del presente giudizio – la questione se tale vincolo possa legittimamente sorgere in modo diverso.

Tale ultima precisazione della Corte appare rilevante in quanto anticipa il successivo sviluppo del sistema nel senso della previsione di regimi speciali ove, in virtù della legge o di un provvedimento amministrativo che nella legge trovi fondamento, le somme della p.a. possono essere vincolate ad uno specifico servizio o ad una determinata finalità di pubblico interesse, così da essere sottratte dall'azione esecutiva dei creditori dell'amministrazione.

Il quadro di parificazione tra debitore pubblico e debitore privato è portato a compimento dalla terza decisione, questa volta della suprema Corte nel 1983, la quale stabilisce che gli interessi relativi

all'obbligazione di pagamento di somme di denaro di cui sia debitore l'ente pubblico decorrono dalla costituzione in mora del debitore e non dall'emissione del pagamento<sup>43</sup>. Così facendo, anche la p.a. è tenuta all'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni, presenti e futuri (art. 2740 c.c.), pena l'esecuzione forzata nei suoi confronti.

In sintesi, quello che emerge dalla giurisprudenza di fine anni Settanta-inizio anni Ottanta, è il fatto che se il principio della divisione dei poteri e la salvaguardia della discrezionalità amministrativa non sono di impedimento all'azione esecutiva in danno della p.a., la regola della responsabilità patrimoniale *ex art. 2740 c.c.* comporta inevitabilmente l'aggredibilità dell'intero patrimonio della p.a. debitrice, azione che trova limitazioni solo in relazione a specifici beni oppure a beni che, per effetto di una disposizione di legge, siano affidati ad un pubblico servizio (art. 826, ult. co., c.c.)<sup>44</sup>.

Come vedremo nel prosieguo, la sottrazione all'azione esecutiva può discendere unicamente da un'apposita norma di legge o da un provvedimento amministrativo adottato su base normativa che dia a tali somme e crediti una precisa destinazione ad un pubblico servizio, ossia li vincoli ad una determinata attività rivolta all'attuazione di una funzione istituzionale dell'amministrazione. Solo in questo caso, per esempio, le somme di denaro ed i crediti della pubblica amministrazione diventano indisponibili (e, quindi, sono impignorabili) e non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (artt. 828 e 830 c.c.)<sup>45</sup>.

Ma qui è subito doverosa una duplice puntualizzazione che verrà ripresa nel cap. II. I crediti (o le entrate) aventi fonte di diritto

---

<sup>43</sup> Si tratta di Cass., 8 novembre 1983, n. 6597, in *Foro it.*, 1984, I, c. 462; in *Giur. it.*, 1984, I, p. 1607.

<sup>44</sup> In sintesi, così R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, in F. AULETTA (diretto da), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 262.

<sup>45</sup> Come vedremo nel cap. II, le somme di denaro e i crediti della p.a. non sono esonerati dalla pignorabilità, nonostante la loro iscrizione nelle poste attive del bilancio dell'ente pubblico, in quanto ciò non basta – in ragione dell'efficacia meramente interna alla p.a. dello strumento contabile – a ricondurre gli stessi nel novero dei beni patrimoniali.

privato sono pignorabili, solo se ed in quanto facciano parte del patrimonio disponibile, fermo restando che i crediti della p.a. verso il proprio tesoriere possono essere pignorati in osservanza delle norme in tema di contabilità pubblica; al contempo, assolutamente impignorabili sono i crediti di diritto pubblico originati dall'esercizio di pubbliche potestà (per esempio, quelli derivanti da rapporti tributari), in quanto destinati al raggiungimento delle finalità tipiche della amministrazione pubblica.

In conclusione, da inizio anni Ottanta, è oramai consolidato nel nostro sistema il principio secondo cui il problema della pignorabilità dei beni di carattere pubblicistico (ma anche della perseguibilità della procedura esecutiva) verte sull'oggetto dell'azione esecutiva (la giurisprudenza parla in modo inappropriato di «merito» dell'azione esecutiva) e non solleva più una questione di giurisdizione, la quale è affidata al giudice ordinario, in forza del riconoscimento della posizione di diritto soggettivo azionata dal creditore<sup>46</sup>.

Ciò determina che non si può più mettere in discussione il fatto che il concreto versamento di una somma di denaro a seguito di una sentenza di condanna della p.a. integri un atto dovuto rispetto al quale l'amministrazione manchi di un potere discrezionale e che, dunque, in caso di inerzia, si ricada nel campo del diritto soggettivo, azionabile attraverso due vie: o dinanzi al giudice ordinario con l'esecuzione forzata, o instaurando il giudizio di ottemperanza, istituto su cui ci soffermeremo nel paragrafo che segue.

---

<sup>46</sup> In giurisprudenza, il principio è stato espresso da Cass., 18 dicembre 1987, n. 9407, quindi da Cass., 29 ottobre 1992, n. 11776 e ribadito da Cass., sez. un., 25 ottobre 1999, n. 740, secondo cui (punto 3 motiv.) «la questione relativa alla pignorabilità o non dei beni, in ragione della loro natura pubblica, integra peraltro questione di merito e non attiene alla giurisdizione. Queste S.U. hanno infatti avuto modo di statuire che, in tema di esecuzione forzata, il problema della pignorabilità dei beni, e della perseguibilità o non della procedura esecutiva, in relazione all'asserito carattere pubblicistico dei beni oggetto dell'esecuzione, configura una questione influente sulla concreta realizzabilità della tutela del creditore, e quindi sul merito dell'azione esecutiva e non già sulla giurisdizione del giudice ordinario, la quale va riconosciuta in esclusiva dipendenza della posizione di diritto soggettivo azionata dal creditore [...]».

#### 4. *Il giudizio di ottemperanza: cenni e rapporti con il processo esecutivo civile*

Vale la pena spendere qualche parola sul giudizio di ottemperanza avanti al giudice amministrativo, soffermandoci sulla sua alternatività rispetto al processo esecutivo civile, rinviando per il resto ad altri e più approfonditi contributi<sup>47</sup>.

Abbiamo già evidenziato che secondo l'art. 4 della l. n. 2248 del 1865, all. E), una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale, la previsione di una fase di esecuzione coattiva della decisione deve ritenersi costituzionalmente necessaria e, laddove la pronuncia riguardi una p.a., quest'ultima è tenuta a conformarsi ad essa garantendo il risultato riconosciuto all'autorità giudiziaria.

Ecco che, sulla scia dell'art. 27, n. 4 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, inizialmente il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo era stato ideato per la sola ipotesi dell'esecuzione delle sentenze del giudice ordinario. Solo successivamente, esso è stato esteso anche alle sentenze del giudice amministrativo, dapprima, in via giurisprudenziale<sup>48</sup>, poi normativamente (art. 37, l. 6 dicembre 1971, n. 1027, c.d. l. Tar), coinvolgendo prima le pronunce di merito passate in giudicato per poi interessare anche le sentenze non passate in giudicato e le ordinanze cautelari del giudice amministrativo (mentre per le pronunce del giudice ordinario, l'ottemperanza è rimasta utilizzabile solo per quelle passate in giudicato), venendo così a costituire uno strumento di applicazione generale nel processo amministrativo.

L'attuale versione del giudizio di ottemperanza, disciplinata dagli artt. 112 e ss. del codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 lu-

---

<sup>47</sup> V., per quanto riguarda il nostro tema, il contributo di V. CAIANIELLO, *Esecuzione delle sentenze nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 603 ss. Di recente, l'opera collettanea a cura di B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione civile e ottemperanza amministrativa nei confronti della P.A. Atti dei seminari* tenuti presso il Consiglio di stato (30 novembre 2017) e il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss "Guido Carli" (6 febbraio 2018), Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.

<sup>48</sup> Si tratta della decisione del Cons. St., 9 marzo 1928. Per evoluzione e richiami, si rinvia a L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, II, cit., pp. 2031-2032. Vedi anche il riepilogo effettuato da A. ROMANO, *L'attuazione dei giudicati da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2001, p. 411 ss.

glio 2010, n. 104), concerne sia le pronunce del giudice ordinario, sia quelle del giudice amministrativo.

Le questioni originate dalla disciplina del giudizio di ottemperanza sono molteplici. Tralasciando in questa sede quelle inerenti alla posizione giuridica soggettiva coinvolta o la natura del giudizio<sup>49</sup>, è necessario soffermarsi sui rapporti tra la strada dell'esecuzione e il giudizio di ottemperanza, verificando se queste si pongano in termini di alternatività o di cumulabilità e, seppure brevemente, sulla natura giuridica del giudizio stesso.

In effetti, non è da sempre così netta l'idea dell'utilizzabilità del rimedio dell'ottemperanza per tutte le tipologie di pronunce del giudice ordinario.

Secondo un primo indirizzo, molto risalente nel tempo<sup>50</sup>, il rimedio in questione non fu ritenuto esperibile per le sentenze dell'amministrazione al pagamento di una somma di denaro, potendo lo stesso essere azionato solo con riguardo alle pronunce dichiarati-

---

<sup>49</sup> Mi limito qui ad evidenziare che, come ricordato, anche di recente, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, il giudizio di ottemperanza ha natura «polisemica», dato che, «sotto tale unica definizione, si raccolgono azioni diverse, talune meramente esecutive, talaltre di chiara natura cognitoria, il cui comune denominatore è rappresentato dall'esistenza, quale presupposto, di una sentenza passata in giudicato, e la cui comune giustificazione è rappresentata dal dare concretezza al diritto alla tutela giurisdizionale, tutelato dall'art. 24 cost. Di conseguenza il giudice dell'ottemperanza, come identificato per il tramite dell'art. 113 c.p.a., deve essere attualmente considerato come il giudice naturale della conformazione dell'attività amministrativa successiva al giudicato e delle obbligazioni che da quel giudicato discendono o che in esso trovano il proprio presupposto» (Cons. St., ad. plen., 15 gennaio 2013 n. 2). Pertanto, con riferimento alle funzioni del commissario *ad acta*, ma con argomentazioni riguardanti il giudizio di ottemperanza in generale, è stata affermata la molteplicità degli atti adottabili sia per natura giuridica, sia per contenuto: «da quelli volti al pagamento di somme di denaro, cui l'amministrazione è stata condannata, ai provvedimenti amministrativi di natura vincolata, che trovano già nella sentenza che ha concluso il giudizio di cognizione la propria conformazione; fino ai provvedimenti di natura discrezionale, che solo eventualmente possono trovare nella sentenza ragioni e limiti della valutazione e della scelta che il commissario deve effettuare in luogo dell'amministrazione» (Cons. St., ad. plen., 25 maggio 2021, n. 8).

<sup>50</sup> Si tratta della giurisprudenza che riteneva inammissibile il giudizio di ottemperanza in relazione alle sentenze del giudice ordinario di condanna della p.a. al pagamento di somme, cfr. Cons. St., 10 aprile 1890, in *Foro it.*, 1890, III, c. 57; 26 aprile 1895, *ivi*, 1895, III, c. 121 ss.; ed in epoca più recente, Cons. St., 30 dicembre 1952, n. 1413, *ivi*, Rep. 1952, voce *Giustizia amministrativa*, n. 406; 30 ottobre 1965, n. 1046, *ivi*, 1965, III, c. 563.



ve dell'illegittimità di un provvedimento. Si è al riguardo sostenuto che, a seguito della sentenza di condanna dell'amministrazione al pagamento di una somma di denaro, il versamento integrasse un mero atto dovuto, rispetto al quale la parte pubblica debitrice non disponeva di alcun potere discrezionale. Difetterebbe, dunque, l'esigenza originaria sottesa al ricorso al giudizio di ottemperanza, volto a garantire la sostituzione del giudice amministrativo alla p.a. nell'esercizio di poteri discrezionali<sup>51</sup>.

Dopo la svolta del supremo giudice amministrativo del 1973<sup>52</sup>, si era affermata l'opinione secondo cui, anche per l'esecuzione di sentenze di condanna della p.a. al pagamento di una somma, fosse esperibile il rimedio dell'ottemperanza, unitamente o in luogo dell'esecuzione forzata civile, a presidio di una piena effettività della tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione.

Il principio non fu condiviso inizialmente dalle Sezioni unite della Cassazione che, invece, affermarono unicamente l'esperibilità dell'esecuzione forzata, sulla base del fatto che la natura dell'attività dell'amministrazione fosse vincolata in quanto «mera esecuzione di un obbligo», con l'effetto di dichiarare l'inammissibilità del giudizio di ottemperanza, strumento che appariva configurabile, all'opposto, in ipotesi in cui la p.a. avesse il potere di determinare tipo e contenu-

---

<sup>51</sup> Lo ricorda anche C. CRISCENTI, *Le decisioni del giudice civile tra esecuzione forzata e ottemperanza*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione civile*, cit., pp. 15-16.

<sup>52</sup> La possibilità di proporre in via cumulativa i due rimedi trova il suo caposaldo in Cons. St., ad. plen., 9 marzo 1973, n. 1, in *Foro it.*, 1973, cc. 265 ss. (propiziata da una giurisprudenza ugualmente orientata da parte del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia), il quale per primo affermò in maniera definitiva che «all'esecuzione della sentenza di condanna dell'amministrazione al pagamento di una somma di denaro, può farsi luogo non solo mediante l'esecuzione forzata, disciplinata nel codice di procedura civile, ma anche mediante ricorso diretto all'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei tribunali (ordinari e regionali amministrativi)». La stessa decisione aggiunge anche che «Il giudice amministrativo, adito per l'esecuzione di un giudicato civile o amministrativo di condanna dell'amministrazione al pagamento di una somma di denaro, di regola assegna all'amministrazione stessa un termine perché provveda, nominando contestualmente un commissario perché si sostituisca ad essa nel caso in cui questo trascorra inutilmente». In dottrina, vedi le pagine di A. ROMANO, *L'attuazione dei giudicati da parte della pubblica amministrazione*, cit., p. 411 ss.

to del provvedimento da adottare<sup>53</sup>. Ma lo stesso giudice di legittimità poco dopo cambiò indirizzo, aderendo all'orientamento espresso dal Consiglio di stato e ritenendo così alternativi lo strumento esecutivo ordinario e quello dell'ottemperanza<sup>54</sup>.

L'identità di soluzione condivisa dai due organi di vertice della giurisdizione ordinaria e amministrativa entrò nuovamente in crisi quando la Cassazione ripropose la distinzione tra attività discrezionale ed attività vincolata della p.a. nell'adempimento della pronuncia: nel primo caso, il privato poteva adire anche il giudice dell'ottemperanza, nel secondo caso, doveva necessariamente rivolgersi al

---

<sup>53</sup> Così Cass., sez. un., 13 luglio 1979, n. 4071, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1979 ss., con nota di C.M. BARONE, ove è stato affermato che a seguito della sentenza di condanna della p.a. al pagamento di una somma di danaro, pronunciata dal giudice ordinario o dal giudice amministrativo, il concreto versamento della somma medesima integra un atto dovuto, rispetto al quale la p.a. debitrice manca di potere discrezionale, in relazione agli interessi pubblici da essa perseguiti. Pertanto, in caso di inerzia dell'amministrazione, deve ritenersi che la situazione del creditore non configura un mero interesse legittimo tutelabile, in sede di giudizio di ottemperanza, dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa (artt. 27, n. 4 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1504 e 37 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034) ma ha natura e consistenza di diritto soggettivo, azionabile dinanzi al giudice ordinario, secondo le norme del codice di rito, mentre l'eventuale illegittimità del concreto assoggettamento ad esecuzione di determinati beni (quali i beni del demanio o del patrimonio indisponibile, ovvero i crediti nascenti dall'esercizio di pubbliche funzioni) non incide sulla giurisdizione di detto giudice ordinario, rilevando solo al diverso fine dell'eventuale fondamento nel merito dell'opposizione dell'amministrazione stessa, diretta a contestare l'espropriazione delle cose staggite.

<sup>54</sup> Cass., sez. un., 9 marzo 1981, n. 1299, in *Foro it.*, 1981, I, c. 636 ss., con nota di C.M. BARONE, ove la Corte ebbe ad affermare che a fronte di una pronuncia giudiziale di condanna al pagamento di una somma di danaro, la pubblica amministrazione, pur difettando di qualsiasi facoltà di scelta per quanto riguarda l'adempimento della specifica prestazione posta a suo carico (il quale integra un atto dovuto, cui corrisponde una posizione di diritto soggettivo in capo al creditore), mantiene poteri discrezionali, in relazione alla cura degli interessi generali ad essa affidati, per quanto riguarda l'individuazione degli atti e delle operazioni opportune per assicurare la concreta osservanza di detto dovere, con il reperimento dei mezzi necessari. Al predetto creditore, pertanto, in ipotesi di inerzia della p.a. debitrice, oltre alla possibilità di esperire l'esecuzione forzata dell'espropriazione, davanti al giudice ordinario e secondo le norme del codice di rito, deve riconoscersi anche la possibilità, in via alternativa od anche cumulativa, di promuovere il giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, per conseguire un intervento di quest'ultimo in ordine alle indicate scelte di atti ed operazioni, a tutela delle proprie posizioni di interesse legittimo coinvolte dai suddetti poteri discrezionali.

giudice dell'esecuzione ordinaria<sup>55</sup>. Condizione necessaria perché fosse consentito il ricorso al giudice dell'ottemperanza nell'ipotesi di mancata esecuzione della sentenza di condanna pecuniaria, si riteneva essere la richiesta da parte del creditore dell'emissione di provvedimenti necessari per la realizzazione del pagamento. Infatti, tali provvedimenti, non essendo meramente dovuti, costituivano l'esercizio di un potere discrezionale inerente a una scelta tra soluzioni alternative<sup>56</sup>.

Da parte sua, la giurisprudenza amministrativa rimaneva costante nel ribadire l'esperibilità del giudizio di ottemperanza quando l'istante reclamasse l'adozione di provvedimenti amministrativi, come l'iscrizione del debito in bilancio e l'emissione del relativo mandato di pagamento<sup>57</sup>.

L'evoluzione non sempre uniforme della giurisprudenza successiva perde tuttavia oggi di interesse<sup>58</sup>. Infatti, i profili appena affrontati devono ritenersi risolti grazie alla disciplina del giudizio di ottemperanza di cui agli artt. 112 e ss. c.p.a. Il giudizio di ottemperanza può essere esperito per ottenere l'attuazione delle sentenze e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo, nonché delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario (art. 112, co. 2, lett. b) e c), c.p.a.). Di conseguenza, è da ritenersi ormai superata la questione dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza nel caso in cui residuino profili di discrezionalità dell'amministrazione. L'alternativi-

---

<sup>55</sup> Cass., sez. un., 14 febbraio 1987, n. 1609, in *Foro it.*, 1987, c. 2149 e in *Dir. proc. amm.*, 1988, p. 447 annotata da L. FORMENTIN.

<sup>56</sup> Cass., sez. un., 3 febbraio 1988, n. 1074, in *Foro it.*, 1989, I, c. 853, secondo cui «laddove l'amministrazione sia rimasta inottemperante alla sentenza con cui il giudice ordinario l'ha condannata al pagamento di una somma di denaro, non sfugge alla giurisdizione del giudice amministrativo il ricorso per l'ottemperanza proposto dal creditore, se: a) questi chieda l'emissione dei provvedimenti necessari per la realizzazione del pagamento stesso, b) tali provvedimenti concretino esercizio di potere discrezionale di scelta tra soluzioni alternative, c) essi non risultino meramente dovuti».

<sup>57</sup> Cons. St., 8 ottobre 1988, n. 11114, in *Foro it.*, III, 1989, c. 127.

<sup>58</sup> C. CONTESSA, *La condanna della p.a. al pagamento di somme fra giudizio di ottemperanza ed esecuzione forzata civile. Il commento*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, p. 48, ove viene svolto un ampio *excursus* giurisprudenziale antecedente alla introduzione del c.p.a.

tà piena tra l'ottemperanza e il processo esecutivo civile è stata poi estesa dal c.p.a. anche ai provvedimenti emessi dal giudice amministrativo che dispongono il pagamento di somme di denaro, i quali, ai sensi dell'art. 115, co. 2, c.p.a., «costituiscono titolo anche per l'esecuzione nelle forme disciplinate dal Libro III del codice di procedura civile e per l'iscrizione di ipoteca»<sup>59</sup>.

Anche la giurisprudenza di Cassazione è ora stabilmente assestata nel senso di ritenere pignorabili le somme di denaro ed i crediti dello Stato, ad eccezione delle somme di denaro che abbiano già ricevuto, per effetto di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo, una precisa e concreta destinazione ad un pubblico servizio, ossia all'esercizio di una determinata attività rivolta, direttamente o strumentalmente, all'attuazione di una funzione istituzionale della pubblica amministrazione, con l'erogazione della spesa per le strutture necessarie all'esercizio di quell'attività<sup>60</sup>.

Pertanto, si può oggi affermare che non esiste alcuna incompatibilità tra i due rimedi: il rimedio dell'ottemperanza può essere azionato ai fini dell'esecuzione delle sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro, alternativamente o congiuntamente rispetto al rimedio dell'esecuzione forzata, con il solo limite dell'impossibilità di conseguire due volte le stesse somme<sup>61</sup>.

Dunque, in presenza di un titolo esecutivo civile nei confronti di un ente pubblico, il privato può avvalersi dell'ottemperanza in via aggiuntiva all'esecuzione forzata.

Proprio la caratteristica dell'alternatività e della concorrenzialità delle due modalità di esecuzione delle decisioni del giudice ordinario ha contribuito ad approfondire le interferenze tra i due ambiti

---

<sup>59</sup> L. VERRIENTI, *Esecuzione forzata delle sentenze contro la pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VI, Utet, Torino, 1991, p. 156 (nella versione aggiornata *on line* da P. PATRITO nel 2011).

<sup>60</sup> Cass., 12 febbraio 2008, n. 3287, secondo cui, solo in questo caso, infatti, le somme di denaro ed i crediti della pubblica amministrazione diventano indisponibili e non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), e, quindi, sono impignorabili per il soddisfacimento dei crediti di terzi verso l'amministrazione pubblica.

<sup>61</sup> S. CASSARINO, *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 97.

procedimentali<sup>62</sup>. Alla disciplina dettagliata del processo di esecuzione forzata del codice di procedura civile, si contrappone quella essenziale, e non esaustiva, del giudizio di ottemperanza, la quale viene completata attraverso le disposizioni di rinvio interno (mediante applicazione delle norme generali del libro II del c.p.a., come previsto dall'art. 38 del medesimo codice) e mediante quelle di rinvio esterno alla disciplina del c.p.c. (come previsto dall'art. 39 c.p.a.)<sup>63</sup>. Ciò rende inevitabilmente ampi i margini interpretativi del giudice in caso di ottemperanza.

Questo porta a riflettere sul tema più ampio della natura giuridica del giudizio di ottemperanza, tema ritornato *in auge* con l'entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo.

Rievocando quanto affermato nella relazione finale di accompagnamento al c.p.a.<sup>64</sup>, il giudizio di ottemperanza ha peculiarità sue proprie rispetto all'esecuzione regolata dal codice di rito civile, in quanto, stante la sua natura mista<sup>65</sup>, comporta un esame di merito con potenzialità sostitutive e intromissive nella sfera della p.a., non comparabili con i poteri del giudice dell'esecuzione civile<sup>66</sup>. Il giudi-

<sup>62</sup> M.L. SPADA, *I provvedimenti del giudice ordinario tra giudizio di ottemperanza ed esecuzione forzata*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 295.

<sup>63</sup> Evidenzia parte della dottrina (R. TUCILLO, *Giudice amministrativo e provvedimenti del giudice civile: limiti, tecniche, accorgimenti, problematicità*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione civile*, cit., p. 104) che dal tenore dell'art. 39 c.p.a., l'applicazione delle norme del codice di procedura civile – benché diretta – è «subordinata a tre limiti, uno di necessaria applicazione e gli altri due di carattere alternativo, nel senso della necessaria esistenza di almeno uno degli stessi: la clausola di salvezza “per quanto non disciplinato dal presente codice”; il giudizio di compatibilità; la norma contenuta nel codice di procedura civile deve essere espressione di un principio generale».

<sup>64</sup> Cfr. Relazione finale al Codice del processo amministrativo, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 349 ss.

<sup>65</sup> Secondo la giurisprudenza amministrativa, «avendo il giudizio natura mista e contenendo spesso il giudicato amministrativo una regolamentazione implicita o incompleta, rientra tra i compiti del giudice dell'ottemperanza dare un contenuto concreto agli obblighi che discendono dalla sentenza» (Cons. St., 17 maggio 2013, n. 2680). In dottrina, di recente, C. BUONAURO, *Il giudizio di ottemperanza: ambito di operatività e questioni problematiche*, in *Riv. es. forz.*, 2017, p. 27 ss., spec. p. 64.

<sup>66</sup> Evidenzia il Consiglio di stato: «Si rammenta in proposito che costituisce *jus receptum* quello per cui (Cons. St., 26 gennaio 2012, n. 345) funzione tipica ed

ce amministrativo, infatti, può spingersi fino ad interpretare il giudicato, e non solo il titolo esecutivo, nonostante non possa comunque andare oltre l'accertamento che in esso è contenuto<sup>67</sup>.

La giurisdizione dell'ottemperanza è sempre di merito, ma la possibilità del giudice di sostituirsi all'amministrazione è decisamente meno forte di fronte alle sentenze del giudice civile, in quanto sono sentenze di un giudice diverso (quello civile) che si ritiene non possano essere completate da quello amministrativo<sup>68</sup>. Dunque, diversamente da quello che avviene per il giudicato amministrativo, dove si dà spazio ad una discrezionalità amministrativa in ordine al comando, l'ottemperanza delle sentenze del giudice civile viene considerata una "mera esecuzione" del *dictum* giudiziale, non integrabile dal giudice dell'ottemperanza<sup>69</sup>.

Tale netta distinzione potrebbe in realtà essere rimessa in discussione a seguito dell'evoluzione che il sistema dell'esecuzione civile sta subendo attraverso una lettura che concilia elementi cogni-

---

essenziale del giudizio di ottemperanza è quella di adeguare la realtà giuridica e materiale al giudicato. Per suo mezzo il giudice accerta la violazione da parte dell'amministrazione dell'obbligo di conformarsi alla pronuncia giurisdizionale e dispone le misure necessarie a realizzare gli stessi effetti che deriverebbero dall'adempimento di quell'obbligo. Quando è la medesima sentenza a realizzare come effetto suo proprio l'adeguamento della realtà sopra menzionato, cosicché non v'è necessità di alcuna ulteriore attività amministrativa per rendere attuale il deciso, non può darsi ingresso ad un giudizio che l'ordinamento appresta a quel fine esclusivo. Ne mancherebbe, invero, il presupposto essenziale costituito dalla difformità tra realtà e giudicato» (Cons. St., 25 giugno 2013, n. 3444).

<sup>67</sup> Cons. St., 5 luglio 2016, n. 2975, secondo cui «in sede di ottemperanza non è possibile dilatare il *thema decidendum*, del giudizio della cui esecuzione si tratta a questioni rimaste del tutto estranee al giudizio di cognizione», alla stregua di un principio che si applica sia quando la condanna è stata disposta dal giudice amministrativo, sia quando è stata disposta da un giudice appartenente a diverso plesso giurisdizionale (ordinario, contabile, ecc.).

<sup>68</sup> B.G. MATTARELLA, *La natura del giudizio di ottemperanza per l'esecuzione dei giudicati del giudice civile*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione*, cit., p. 338.

<sup>69</sup> È ricorrente nella giurisprudenza amministrativa sulla scia della decisione capostipite del Cons. St., ad. plen., 17 gennaio 1997, n. 1, in *Foro it.*, 1997, II, c. 261, l'affermazione per cui «il giudice amministrativo non può esercitare il potere di integrare, in sede di ottemperanza, il precetto racchiuso nella sentenza da eseguire (come pacificamente farebbe per una decisione dello stesso giudice amministrativo), nel caso di sentenza emessa da un giudice appartenente ad un diverso ordine giurisdizionale».

tivi con quelli meramente esecutivi<sup>70</sup>: ciò è almeno quanto si è verificato dopo la celebre sentenza delle Sezioni unite n. 11066 del 2012<sup>71</sup>, che permette di ricostruire la portata del comando, che travalica il documento nel quale esso stesso è contenuto, mediante l'esame di documenti o di atti extraprocessuali cui lo stesso rinvia.

---

<sup>70</sup> In dottrina è stato acutamente rilevato, cfr. B. CAPPONI, *L'esecuzione civile nella prospettiva dell'ottemperanza amministrativa*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione*, cit., p. 259 ss., spec. p. 274, che, a seguito della sentenza delle sez. un., 2 luglio 2012, n. 11066 (che ha ridefinito il fenomeno dell'eterointegrazione del titolo esecutivo giudiziale), oggi si permette di integrare il titolo esecutivo con elementi cognitivi, consentendo di trascinarli nell'esecuzione (finanche le sopravvenienze), come normalmente avviene nell'ottemperanza amministrativa. In questo senso, l'esecuzione civile sta quindi progressivamente trasformando la sua natura e, diversamente dal passato ove le esigenze cognitive interne non avevano cittadinanza, sta aprendo alla vicenda processuale del rapporto, più che al documento nel quale «è la fotografia, di necessità statica, del diritto da realizzare (del resto, per le Sezioni unite il documento più non esiste, essendo l'espressione "titolo esecutivo" soltanto un'ipostasi)» (p. 277).

<sup>71</sup> Su Cass., sez. un., 2 luglio 2012, n. 11066, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss., con note a seguire di B. SASSANI, E. ZUCCONI GALLI FONSECA, E. FABIANI, C. DELLE DONNE, M. PILLONI, R. BELLÈ, *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni) del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*. In quella circostanza, la Cassazione era stata chiamata a dirimere il contrasto, insorto tra le sezioni semplici, «se costituisca valido titolo esecutivo, sotto il profilo della liquidità del credito, una sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro quantificabile solo attraverso elementi di fatto non menzionati nel provvedimento ma acquisiti al processo o se, viceversa, l'esatta quantificazione dell'importo debba poter avvenire sulla base dei soli dati contenuti nel provvedimento» (cfr. ordinanza di rimessione in Cass., 14 dicembre 2011, n. 26943, in *Riv. es. forz.*, 2012, p. 2 ss., con nota di A. MAJORANO, *Questioni controverse in tema di poteri di rilevazione officiosa del giudice dell'opposizione all'esecuzione e di interpretazione del titolo esecutivo*, seguita da alcune osservazioni di B. CAPPONI, *Incerto diritto nell'incerto titolo*). Che poi vi sia un'inconciliabilità dell'eterointegrazione del titolo con la dispersione dei fascicoli è un problema reale (almeno prima dell'avvento del processo digitale), su cui icasticamente G. DELLA PIETRA, *L'outsourcing del titolo esecutivo (e dei provvedimenti giudiziari in genere): si parva licet componere magnis*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 223 ss.

5. Segue: *le sentenze e gli altri provvedimenti del giudice ordinario eseguibili in sede di ottemperanza. Cenni e critiche*

La coesistenza di questi due rimedi presuppone evidentemente l'individuazione dei presupposti e della tipologia delle decisioni rese dal giudice civile che possono essere portate ad esecuzione (anche) con lo strumento dell'ottemperanza. Da qui bisogna prendere le mosse anche per indagare i possibili punti di contatto e di frizione tra esecuzione civile e giudizio di ottemperanza.

Una rilevante differenza tra i due rimedi riguarda l'oggetto. Dal tenore dell'art. 112, co. 2, lett. c), c.p.a, si ricava che, per le sentenze del giudice amministrativo deve trattarsi di sentenze esecutive, anche non passate in giudicato; invece, per quelle del giudice civile, solo di sentenze passate in giudicato, poiché il giudice dell'ottemperanza può intervenire solo quando la vicenda dinanzi ad altro giudice si è conclusa<sup>72</sup>.

Quanto alla tipologia delle decisioni che possono essere azionate in sede di ottemperanza<sup>73</sup>, va aggiunto che devono essere ricomprese non solo le sentenze di condanna al pagamento di somme (le più frequenti nella pratica), ma anche quelle relative a obblighi aventi differente oggetto: si pensi, per esempio, a quelle del giudice del lavoro che impongono alla p.a. di adottare specifici provvedimenti nei confronti dei suoi dipendenti (quali un diverso inquadramento), o alle sentenze di risoluzione del contratto di locazione che impongono alla p.a. di restituire l'immobile<sup>74</sup>. Al pari, il giudizio di ottemperanza si applica in occasione di provvedimenti che, sebbene

---

<sup>72</sup> In virtù della diversa funzione del giudizio di ottemperanza nei due casi, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 122 del 25 marzo 2005, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale relativa a questa disparità. Tale sentenza è stata criticata, tra gli altri, dalla dottrina processualcivilistica (I. ZINGALES, *Tutela giurisdizione ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della Pubblica Amministrazione: aspetti problematici*, in *Judicium*, 4 aprile 2014) secondo la quale risulta irragionevole che vi sia un sistema (come quello attuale) ove un creditore della p.a. veda allargato o ristretto il ventaglio dei rimedi di tutela esecutiva a seconda che la materia sia attribuita alla giurisdizione di un giudice amministrativo o del giudice civile.

<sup>73</sup> F. D'ALESSANDRI, *Il giudizio di ottemperanza delle pronunce del giudice ordinario (specificità e limiti)*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione*, cit., p. 128 ss.

<sup>74</sup> Così Cons. St., ad. plen., 1° giugno 1983, n. 15.



differenti dalle sentenze, siano ad esse equiparate sotto il profilo decisorio e dell'attitudine a passare in giudicato: per esempio, decreti ingiuntivi non opposti o definitivamente confermati in sede di opposizione e ordinanze di convalida di sfratto. A queste, nonostante non siano idonee al giudicato, vanno aggiunte le ordinanze di assegnazione di somme da parte del giudice dell'esecuzione civile ex art. 553 c.p.c. (come nel caso di un'espropriazione presso terzi nei confronti della p.a.), provvedimenti che hanno comunque un'attitudine ad acquisire una stabilità assimilabile al giudicato quando non siano più opponibili ex art. 617 c.p.c. (o all'appello, ove esse abbiano addirittura contenuto sostanziale di sentenza)<sup>75</sup>.

Un punto controverso riguarda, in materia di recupero dei crediti pecuniari vantati nei confronti della p.a., l'applicabilità dell'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in l. 28 febbraio 1997, n. 30, in via diretta o in virtù di interpretazione analogica, al giudizio di ottemperanza. Si tratta, come vedremo meglio nel cap. III, par. 1, di una disciplina, posta a favore dell'amministrazione, che introduce un termine dilatorio per assicurare uno *spatium adimplendi* di centoventi giorni tra la notifica del titolo esecutivo e quella del precetto, nelle ipotesi di esecuzione di sentenze di condanna al pagamento di somme di danaro già liquidate nella sentenza.

L'indirizzo giurisprudenziale più recente del Consiglio di stato ammette l'applicazione analogica di tal norma anche al procedimen-

---

<sup>75</sup> In quest'ultimo caso la peculiarità della fattispecie consiste nel fatto che la p.a. non è stata condannata al pagamento da una sentenza all'esito di un giudizio di cognizione, ma è solo un terzo, debitore del debitore principale verso il quale è rivolta la condanna. Cfr. in tema Cons. St., ad. plen., 10 aprile 2012, n. 2, in *Riv. es. forz.*, 2012, p. 316 ss., con nota di C. DELLE DONNE, *L'ordinanza di assegnazione del credito ex art. 553 c.p.c. è suscettibile di ottemperanza: l'Adunanza plenaria risolve il contrasto di giurisprudenza ma non dimostra l'equiparabilità dell'assegnazione alla sentenza passata in giudicato*; in *Corr. mer.*, 2012, p. 629 ss., con nota di A. STORTO, *Ottemperabile innanzi al g.a. l'ordinanza di assegnazione di crediti (ex art. 553 c.p.c.)* secondo cui «L'ordinanza di assegnazione del credito resa ai sensi dell'art. 553 cod. proc. civ. nell'ambito di un processo di espropriazione presso terzi, emessa nei confronti di una pubblica amministrazione o soggetto ad essa equiparato ai sensi del cod. proc. amm., avendo portata decisoria (dell'esistenza e ammontare del credito e della sua spettanza al creditore esecutante) e attitudine al giudicato, una volta divenuta definitiva, per decorso dei termini di impugnazione, è suscettibile di esecuzione mediante giudizio di ottemperanza (art. 112, co. 3, lett. c), art. 7, co. 2, cod. proc. amm.)».

to in questione sulla base della «natura di strumento di esecuzione forzata del giudizio di ottemperanza»<sup>76</sup>.

Su tale soluzione, nutro alcuni dubbi, in quanto seppure il giudizio di ottemperanza condivide con l'esecuzione forzata la funzione di rendere coattive le decisioni, non è assimilabile al processo esecutivo come disegnato dal codice di rito, potendo assumere i contenuti più svariati e maggiormente aderenti alla conformazione dell'attività amministrativa successiva al giudicato e delle obbligazioni che da quel giudicato discendono. La previsione normativa, nemmeno giustificata sotto il profilo letterale della norma (che si riferisce solo all'esecuzione forzata), costituisce un indebito termine dilatorio a favore dell'amministrazione inadempiente, in quanto in tale contesto si è già atteso anche il passaggio in giudicato della decisione esecutiva.

Condivisibile è, invece, l'orientamento adottato dalla giurisprudenza amministrativa, in merito all'applicabilità dell'art. 14, d.l. n. 669 del 1996 per l'esecuzione di un'ordinanza di assegnazione ex art. 553 c.p.c. resa all'esito di un procedimento di pignoramento presso terzi dove l'amministrazione sia terza pignorata: in questo caso, si è escluso che per la proponibilità del giudizio di ottemperanza sia necessario attendere il decorso del termine dilatorio di centoventi giorni tra notifica del titolo esecutivo e del precetto<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Da ultimo, cfr. Cons. St., 30 giugno 2021, n. 5000, secondo cui «è evidente, dunque, in base alla *ratio* della disposizione [art. 14, c.p.1, d.l. 669/96], legata all'azione esecutiva per il pagamento di somme di denaro, che questa possa essere applicata al ricorso in ottemperanza solo se con questo si richieda l'esecuzione di una sentenza di condanna al pagamento di somme di danaro, ovvero di un titolo esecutivo comportante l'obbligo di pagamento di somme di danaro rispetto a cui il giudizio di ottemperanza costituisce un rimedio alternativo all'esecuzione forzata». La giurisprudenza, che ha affermato l'applicazione di tale disposizione al giudizio di ottemperanza, ha, infatti, richiamato la natura di strumento di esecuzione forzata del giudizio di ottemperanza «quando l'oggetto sia costituito da obbligazioni pecuniarie fondate da un giudicato» (Cons. St., 22 maggio 2014, n. 2654), nelle ipotesi in cui «l'esecuzione può avvenire nelle forme ordinarie disciplinate dal codice di procedura civile o nelle forme specifiche regolate dal codice del processo amministrativo» (Cons. St., 13 giugno 2013, n. 3293)». In dottrina, di recente, A. TEDOLDI, *Esecuzione forzata*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023<sup>2</sup>, p. 214.

In senso contrario, adducendo la natura eccezionale dell'art. 14 che non può trovare applicazione «oltre i tempi e i casi in essa considerati», cfr. Tar Lazio, Roma, 2 febbraio 2015, n. 1844; Tar Lazio, Roma, 13 gennaio 2016, n. 325.

<sup>77</sup> Cons. St., 26 maggio 2015, n. 2667. Ciò, peraltro, richiamando la giurisprudenza che esclude l'applicabilità di tale articolo qualora gli enti e le ammini-

Controversa rimane la possibilità di avviare un giudizio di ottemperanza per l'attuazione di un provvedimento cautelare, maturato in un giudizio ordinario, eventualmente confermato in sede di reclamo e non seguito dal giudizio di merito<sup>78</sup>.

Viene, infine, riconosciuta l'azionabilità in ottemperanza del decreto decisorio della Corte d'appello che condanna lo Stato *ex art. 3, l. 24 marzo 2001, n. 89* (c.d. Legge Pinto) a corrispondere un indennizzo a titolo di equa riparazione per la violazione del termine ragionevole di durata del processo. Tale decreto di condanna è sostanzialmente un provvedimento decisorio in materia di diritti soggettivi idoneo ad assumere valore ed efficacia di giudicato<sup>79</sup>. Vale a proposito ricordare che, con il co. 777 dell'art. 1, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), è stato introdotto un nuovo l'art. 5-*sexies* alla legge c.d. Pinto che stabilisce alcuni adempimenti preliminari, nonché aggiunge un termine dilatorio per poter agire in sede esecutiva<sup>80</sup>. Dunque, per le decisioni assunte ai sensi della legge Pinto, sussisterebbe un ulteriore arco temporale e una condizione per la proponibilità del giudizio di ottemperanza, oltre a quella giurisprudenzialmente prevista dal co. 1 dell'art. 14, d.l. n. 669/96 già citata.

Il "condizionale" è d'obbligo, in quanto l'art. 5-*sexies* introdotto dalla legge di stabilità 2016, a causa delle limitazioni poste per le

---

strazioni ivi considerate vengano citate dinanzi al giudice civile quali terzi pignorati in procedure espropriative *ex art. 543 c.p.c.*; ciò in quanto il terzo pignorato non ha qualità di parte (cfr. Cass., 30 novembre 2011, n. 25567).

<sup>78</sup> M.L. SPADA, *I provvedimenti del giudice ordinario*, cit., pp. 312-313; F. D'ALESSANDRI, *Il giudizio di ottemperanza delle pronunce del giudice ordinario*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione*, cit., p. 154 ss., con riferimenti giurisprudenziali che ammettono e che negano il rimedio dell'ottemperanza.

<sup>79</sup> *Ex multis*, Cons. St., 28 ottobre 2013, n. 5182; Cons. St., 16 marzo 2012, n. 1484.

<sup>80</sup> L'art. 5-*sexies* contiene la disciplina sulle «[m]odalità di pagamento» degli indennizzi per irragionevole durata del processo. In particolare, prima di poter agire per l'ottemperanza il creditore deve rilasciare alla p.a. una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà (*ex artt. 46 e 47, d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445*), attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto e altri dati e documenti inerenti al pagamento. Il creditore deve quindi attendere sei mesi dall'esatto espletamento dell'indicata formalità, entro i quali l'amministrazione è tenuta a provvedere al pagamento. Solo decorso inutilmente tale semestre, il creditore può agire in sede di ottemperanza (o, in alternativa, dinanzi al giudice civile dell'esecuzione).

sole condanne al pagamento degli indennizzi della legge Pinto all'esperibilità dell'azione esecutiva avverso la p.a., è stato presto oggetto di vaglio della Corte costituzionale, su rinvio dal giudice amministrativo, per la possibile violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 cost. e di effettività del diritto di difesa ex artt. 24 e 113 cost.<sup>81</sup>.

La Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale specificando, al contempo, che il termine semestrale è un termine "sostitutivo" e non "cumulativo" rispetto a quello dell'art. 14 del d.l. n. 669/96, che decorre dalla trasmissione alla p.a. della dichiarazione del creditore in ordine alla mancata riscossione della somma dovuta a tale titolo (con i relativi documenti). In questo modo si realizza un ragionevole bilanciamento dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto (ciò che non è, appunto, in alcun modo impedito, né reso eccessivamente gravoso) con l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso abnorme delle procedure esecutive per il recupero di crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della l. n. 89/2001<sup>82</sup>.

Ciò porta a concludere che, nonostante la Consulta non abbia espressamente preso posizione in tal senso, la rilevata "specialità" della disciplina contenuta nella l. n. 89/01 non può non implicare che essa escluda *in toto* l'applicazione del d.l. n. 669 del 1996, e che – pertanto – gli adempimenti di cui all'art. 5-*sexies* esauriscano le incombenze a carico del creditore vittorioso in giudizio, evitando la necessità di provvedere anche a quanto prescritto in via generale dall'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Vedi ordinanza di rinvio del Tar Liguria, 17 ottobre 2016, n. 1007, in *Dir. & Giust.*, 2016, p. 61, secondo cui si assisterebbe al sommarsi del termine di sei mesi con quello di 120 giorni previsto in via generale dall'art. 14, d.l. n. 669 del 1996, con un'attesa complessiva di almeno 10 mesi per il creditore per procedere in via esecutiva.

<sup>82</sup> Si veda Corte cost., 26 giugno 2018, n. 135, in *Riv. es. forz.*, 2019, 180. Vedi anche A. AULETTA, *Aspetti problematici dell'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, in *Inexecutivis*, 25 luglio 2022, par. 3.

<sup>83</sup> Come ha evidenziato Cons. St., 16 febbraio 2021, n. 1423, in *Urbanistica e appalti*, 2021, p. 219 ss., con nota di A. DAPAS, L. VIOLA, *Ottemperanza, legge Pinto e notificazioni del titolo esecutivo*, secondo cui: a) ai fini della valida instaurazione del giudizio di ottemperanza, a differenza che nel processo di esecuzione in sede ci-

Passati in rassegna i diversi provvedimenti ottemperabili, si coglie in controluce da questa disamina che il giudice dell'ottemperanza del giudicato civile non può integrare la pronuncia carente, ma deve limitarsi a dare attuazione alle sentenze secondo il loro contenuto che, soprattutto nel caso di crediti pecuniari, si sostanzia in puntuali statuizioni di condanna al pagamento di una somma di denaro. Viene invece fatta salva la rilevanza di fatti estintivi o modificativi del debito verificatisi successivamente alla pronuncia da ottemperare. È, infatti, frequente che il giudice amministrativo, chiamato ad eseguire un giudicato di pagamento formatosi innanzi al giudice ordinario, dichiarare la cessazione della materia del contendere (*ex art. 35, co. 5, c.p.a.*) quando la p.a. deduca incontestata, ovvero comprovi documentalmente di aver ottemperato al proprio credito. In tal caso, la verifica posta in essere dal giudice amministrativo rappresenta un attacco al giudicato civile, attenendo solamente alla mera fase attuativa propria di quel giudicato e collocandosi in un momento successivo<sup>84</sup>.

Occorre tuttavia effettuare una precisazione conclusiva.

Il giudice dell'ottemperanza può verificare tutti gli aspetti controversi, anche sopravvenuti, tra le parti inerenti all'esecuzione del giudicato, ma si deve arrestare dinanzi alle contestazioni delle parti che non siano dirette verso atti puramente esecutivi, essendo piuttosto volte ad ottenere la modifica del giudicato stesso o a risolvere nuove controversie i cui rapporti travalicano il perimetro dell'ottemperanza per risolvere nuovi rapporti che sono assegnati ad altra giurisdizione. In questo caso, il limite della giurisdizione impedisce la trattazione nel giudizio di ottemperanza, essendo riservati alla competenza funzionale del giudice dell'esecuzione<sup>85</sup>.

---

vile, non è prevista la notificazione del titolo azionato munito di formula esecutiva (oggi non più presente, peraltro, nel c.p.c.); *b*) ai sensi del co. 3 dell'art. 5-*sexies* della l. n. 89 del 2001, i Ministeri interessati hanno provveduto ad approvare appositi moduli da impiegare per la dichiarazione *de qua*, il cui invio all'amministrazione debitrice assolve di fatto alla finalità di piena conoscenza del debito discendente dal *decisum* giudiziale cui è strumentale la notificazione presso la sede "reale" dell'amministrazione prevista in via generale dall'art. 14, d.l. n. 669 del 1996.

<sup>84</sup> A. STORTO, *Tra esecuzione e ottemperanza*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione*, cit., p. 397.

<sup>85</sup> Ove questi limiti vengano superati, pertanto, la sentenza sarà viziata per difetto di giurisdizione.

6. *L'ammissibilità dell'esecuzione in forma specifica nei confronti della p.a.*

In maniera residuale rispetto a quanto fin qui esposto, si pone il tema dell'esecuzione in forma specifica nei confronti della pubblica amministrazione.

Nulla vieta al creditore di procedere, stante i presupposti, con un'esecuzione per consegna o rilascio *ex art.* 2960 c.c. e artt. 605 ss. c.p.c. e per l'adempimento di obblighi di fare o di non fare *ex art.* 2931 e artt. 612 ss. c.p.c. Si tratta di vedere se tale processo esecutivo risulti o meno ammissibile (e, dunque, se il giudice ordinario o quello amministrativo ne abbia competenza) quando il debitore sia un'amministrazione pubblica.

Come già detto, l'art. 4, co. 2, della l. n. 2248 del 1865, all. E) disciplina i poteri di decisione del giudice ordinario, escludendo che lo stesso possa «revocare» o «modificare» l'atto amministrativo illegittimo, la cui decisione è rimessa alla stessa p.a. tenuta a conformarsi al giudicato. La precisazione è di particolare rilevanza applicativa, se solo si considera che dai limiti indicati nella predetta norma si fa discendere il divieto per il giudice ordinario di condannare l'amministrazione ad un *facere*.

Senza riprendere l'evoluzione storica di cui si è fatta menzione nel par. 1°, si è però notato che la predetta norma ha ad oggetto «atti amministrativi», e non «atti di diritto privato posti in essere dall'amministrazione»<sup>86</sup>. In questo modo, in dottrina e in giurisprudenza, si sono delineate diverse ipotesi in cui la disposizione, nata per il processo di cognizione, opera anche nel processo esecutivo. Trattasi di casi in cui l'esecuzione in forma specifica non può trovare ostacolo e che possono essere di seguito così raccolti<sup>87</sup>.

Innanzitutto, tale divieto non trova applicazione quando siano in contestazione non già atti adottati nell'esercizio di potestà pubbliche, ma atti posti dall'amministrazione *iure privatorum*, ovvero su un piano di parità rispetto al privato destinatario: il che accade in

---

<sup>86</sup> A. GOGGIOLI, *L'esecuzione in forma specifica*, in A. DONVITO, R. BICHI, *Codice delle esecuzioni contro la p.a.*, Neldiritto, Molfetta, 2017, p. 363.

<sup>87</sup> In tal senso, G. CAMPEIS, A. DE PAULI, *Le esecuzioni civili*, Cedam, Padova, 2007<sup>4</sup>, p. 312.

occasione di comportamenti meramente materiali dell'amministrazione<sup>88</sup>, ovvero in caso di condotte attuate *sine titulo*<sup>89</sup>.

In secondo luogo, il divieto non è operante qualora la p.a. abbia posto in essere un comportamento potenzialmente lesivo del diritto soggettivo di un privato, in virtù di un valido titolo legittimante, ma che sia successivamente dichiarato illegittimo. Tale ipotesi, per esempio, si verifica laddove siano venuti meno i presupposti legittimanti l'occupazione d'urgenza, ovvero quando sia intervenuta la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Secondo Cass., 20 giugno 1995, n. 6952, il divieto di condannare la pubblica amministrazione a compiere una specifica attività (nella specie, a rimuovere una condotta d'acqua installata su di un fondo privato) non trova applicazione quando questa abbia arrecato pregiudizio ai diritti dei privati con attività materiali o con atti arbitrari ed in assoluta mancanza di un provvedimento giustificativo.

<sup>89</sup> L. VERRIENI, *Esecuzione forzata delle sentenze contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 150. In giurisprudenza, Cass., sez. un., 26 febbraio 1987, n. 2047, secondo cui «qualora la p.a. ottenga la precaria detenzione di un immobile, per atto di tolleranza del proprietario nel corso di trattative di compravendita del bene, e poi non provveda a rilasciarlo, nonostante l'interruzione di tali trattative e la mancata stipulazione del contratto, deve riconoscersi a detto proprietario la facoltà di adire il giudice ordinario per conseguire una pronuncia di condanna al rilascio medesimo, anche quando l'immobile sia stato nel frattempo destinato ad un pubblico servizio (nella specie, sede di ufficio postale), e sempre che non siano intervenuti provvedimenti ablatori, in considerazione della natura meramente privatistica della detenzione della p.a. e della conseguente inapplicabilità ad essa dell'art. 4, l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, sul divieto di condanna ad un *facere* nei confronti dell'amministrazione».

<sup>90</sup> Come delineato già da Cass., 27 febbraio 1980, n. 1358, la quale ha stabilito che «ove la pubblica amministrazione si procuri la disponibilità di un immobile ricorrendo allo strumento privatistico del contratto di locazione, la natura del rapporto così instaurato col locatore non rimane alterata dall'eventuale destinazione dell'immobile medesimo a sede di pubblico ufficio o all'esercizio pubblico, anche se realizzata attraverso un provvedimento amministrativo, trattandosi di una scelta necessariamente operante nello stretto ambito in cui il contratto di locazione assicura il godimento del bene ad essa amministrazione. Pertanto, il locatore può agire davanti all'a.g.o. per far valere tutti i diritti scaturenti da tale contratto, non escluso quello di ottenere la condanna al rilascio per finita locazione, o per sentirne pronunciare la risoluzione a causa di inadempimento (salva l'ipotesi in cui la Pubblica amministrazione ponga in essere atti ablatori per garantirsi l'ulteriore godimento del bene), non essendo applicabile il divieto di cui all'art. 4 l. 20 marzo 1865 n. 2248 allegato E, relativamente a pronuncia su vicende contrattuali, sulle quali detta amministrazione non esercita poteri autoritativi». Su cui le critiche di F. BENVENUTI, *Azioni possessorie contro l'amministrazione o contro gli amministratori*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 1283 ss.

Nei casi in cui l'esecuzione in forma specifica sia ammissibile va comunque aggiunto che, secondo la giurisprudenza, essa incontra dei limiti in forza dell'art. 2058, co. 2, c.c. (relativamente alla reintegrazione specifica) e dell'art. 2933, co. 2, c.c. (per gli obblighi di fare e di non fare), i quali impediscono al creditore di procedere secondo tali forme quando la reintegrazione in forma specifica sia eccessivamente onerosa per il pubblico interesse e per la collettività<sup>91</sup>.

Il tema è già stato affrontato, anche in passato, da autorevole dottrina – su cui si è formata la menzionata giurisprudenza – che ha affermato che le predette norme sarebbero applicabili al processo esecutivo azionato nei confronti della pubblica amministrazione. Ed infatti, esse non impediscono, seppure frenino, l'esecuzione forzata quando la condanna sia intervenuta. Ciò comporta che il giudice (ordinario) dell'esecuzione, normalmente privo di un potere di valutazione degli interessi amministrativi, avrà cura che l'esecuzione si svolga nel rispetto degli «interessi amministrativi coinvolti nell'esecuzione», valutazione che lo stesso dovrà svolgere, in occasione degli incidenti previsti dagli artt. 610 e 612 c.p.c., senza «bisogno di formale opposizione da parte dell'amministrazione»<sup>92</sup>.

In altri termini, nell'ambito dell'esecuzione per consegna e rilascio, il giudice, su richiesta sia del creditore che della p.a., emanerà i «provvedimenti temporanei occorrenti» ai sensi dell'art. 610 c.p.c., senza ledere gli interessi pubblici dell'amministrazione eseguita;

---

<sup>91</sup> Cons. St., 14 giugno 2001, n. 3169, secondo cui «la domanda di reintegrazione in forma specifica non può essere accolta qualora, applicando per analogia gli artt. 2858 e 2933 c.c., la distruzione del bene (nella specie: una strada) sia eccessivamente onerosa per l'interesse pubblico ed arrechi nocumento all'economia nazionale, dovendosi interpretare la “*restitutio in integrum*” quale istituto speciale del processo amministrativo».

<sup>92</sup> Così già M. NIGRO, *L'esecuzione delle sentenze di condanna della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 1965, c. 58 ss., c. 65 (poi ripreso anche in *Id.*, *Condanna ed esecuzione restitutorie*, cit., p. 110 e, da ultimo, in *Id.*, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2002<sup>6</sup>, p. 199) secondo cui questa valutazione in capo al giudice ordinario non deve meravigliare in quanto il nostro ordinamento presenta norme come quelle dell'art. 1044 (in cui si chiede al giudice ordinario di apprezzare «le esigenze generali della produzione») e dell'art. 2595 (in cui torna il richiamo «agli interessi dell'economia nazionale»), che mostrano che in alcuni momenti e in alcuni settori della sua attività, il giudice ordinario entra in contatto con interessi che sono in sostanza dell'amministrazione in quanto «identificati, nell'ambito delle leggi, dall'indirizzo politico ed amministrativo vigente» (p. 66).



mentre nell'ambito dell'esecuzione forzata degli obblighi di fare e di non fare, il giudice, sempre in contraddittorio delle parti, stabilirà le modalità concrete dell'esecuzione *ex art. 612 c.p.c.*

In tale quadro, non può tacersi che il giudice ordinario non possa condannare la p.a. all'esecuzione in forma specifica, con contestuale soddisfazione materiale del diritto del creditore, nella misura in cui gli interessi dello stesso creditore esecutante siano contrari a quelli della p.a. A ben vedere, l'amministrazione, benché soggetto formalmente passivo dell'azione esecutiva, diviene soggetto sostanzialmente attivo, portatore di interessi specifici e, quindi, sovraordinati di fatto allo stesso creditore esecutante<sup>93</sup>. In tal modo, si riconosce al giudice ordinario un (curioso) potere di valutazione degli interessi amministrativi, che però a volte è normativamente permesso dal nostro ordinamento<sup>94</sup>.

Vale la pena menzionare, infine, il caso frequente dei rapporti locatizi tra un privato e la p.a.-conduttrice, in cui le liti sono demandate alla giurisdizione del giudice ordinario. Con la stipula del contratto di locazione, ed in assenza di un provvedimento di carattere ablatorio, la p.a. resta soggetta alla disciplina dei rapporti privatistici in quanto il provvedimento volto ad accertare la risoluzione del contratto o a convalidare lo sfratto non pone in discussione i provvedimenti amministrativi che sono a monte del rapporto privatistico. Tale principio trova applicazione anche nelle ipotesi di finita locazione e in quelle di sfratto per morosità. È peculiare che, secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, si considera competente il tribunale individuato, non secondo l'art. 661 c.p.c., ma ai sensi dell'art. 25 c.p.c., e, dunque, quello ove ha sede l'Ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Nello stesso senso, L. VERRIENTI, *Esecuzione forzata delle sentenze*, cit., p. 152.

<sup>94</sup> Alcune norme del nostro ordinamento conferiscono al giudice ordinario il potere di valutare interessi parziali e ordinariamente spettanti alla cura e alla tutela della p.a.: si ricordi, l'art. 844, co. 2, c.c. (che attribuisce in tema di immissioni al giudice ordinario il potere di contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà), l'art. 1044 c.c. (in cui si chiede al giudice di apprezzare le «esigenze generali della produzione») o l'art. 2595 c.c. (in cui si richiamano gli «interessi dell'economia nazionale»).

<sup>95</sup> Cass., 25 maggio 1995, n. 5732 ha stabilito che «Nel caso in cui parte intimata, in un procedimento di convalida di sfratto (nella specie, per morosità), sia

7. *L'esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre ex art. 2932 c.c. e nel pubblico impiego privatizzato*

Certamente un tema ricorrente nell'esecuzione specifica nei confronti della p.a. è quello della possibilità di ricorrere all'obbligo di concludere un contratto ai sensi dell'art. 2932 c.c., in quanto tale rimedio rischia di intaccare l'ambito della discrezionalità amministrativa.

Già sappiamo che in passato la giurisprudenza negava che il giudice ordinario potesse condannare la p.a. a tale tipo di esecuzione a fronte dell'art. 4, co. 2, l. n. 2248/1865, all. E) che gli precludeva di imporre all'amministrazione un *facere*, rappresentato in questo caso dalla prestazione del consenso per la stipulazione del contratto definitivo<sup>96</sup>; così parte della dottrina riteneva infungibile l'obbligo di concludere un contratto a carico della p.a., in quanto al giudice sarebbe stato impedito di sostituirsi all'amministrazione inadempiente<sup>97</sup>.

Invece, negli anni Ottanta del secolo scorso, un orientamento ha ritenuto non precluso al giudice di emettere nei confronti della p.a. una sentenza sostitutiva del contratto che la obbliga a concludere, poiché l'effetto di detta decisione deriverebbe dal vincolo

---

un'amministrazione dello Stato, il tribunale a cui il pretore debba rimettere la causa per ragioni di valore, ai fini della decisione nel merito, ai sensi dell'art. 667 c.p.c., va individuata in base alla normativa sul foro dello Stato (art. 25 c.p.c. e art. 6 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611), che configura una competenza territoriale inderogabile». Come ha chiarito l'Avvocatura generale dello Stato nel parere del 30 novembre 2000, n. 122417, in *Rass. Adv. St.*, 2000, 1, p. 268, il foro erariale ha carattere di specialità rispetto alle altre competenze territoriali previste dal codice di rito compresa quella ex art. 661 c.p.c.

<sup>96</sup> Cass., sez. un., 5 aprile 1966, n. 872, in *Foro it.*, 1966, I, c. 950 ss., ove si stabilisce che «il giudice ordinario difetta di giurisdizione a conoscere della domanda di esecuzione in forma specifica dell'obbligo, assunto da un asilo infantile, di concludere un contratto di compravendita».

<sup>97</sup> L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, cit., p. 124, secondo cui se «“producendo gli effetti del contratto non concluso”, il giudice civile compie un'esecuzione forzata, il rimedio in parola è escluso dalla infungibilità giuridica del particolare procedimento, previsto da “norme di azione”, con il quale si concorre a formare la volontà contrattuale dell'amministrazione, a meno che si attribuisca essenza non negoziale all'adempimento del preliminare». Contrario, M. NIGRO, *Condanna ed esecuzione restitutorie*, cit., p. 106, secondo cui l'art. 2932 c.c. sta ad attribuire un carattere fungibile all'obbligo di contrarre.

che la stessa p.a. si è assunta con il preliminare. In tal caso, la p.a. non avrebbe margini di discrezionalità e sarebbe vincolata a prestare il consenso alla stipula del contratto definitivo nel momento della conclusione del compromesso<sup>98</sup>. Tale impostazione è incentrata sul carattere vincolato, e non discrezionale, dell'attività amministrativa nella prestazione del contratto definitivo ove il giudice ordinario, una volta accertato l'inadempimento della p.a. nel compimento di un'attività vincolata, deve statuire sugli effetti dell'atto non concluso, con conseguente irrogazione della sanzione della sentenza sostitutiva.

Anche la successiva giurisprudenza di legittimità ha confermato tale tesi<sup>99</sup>, i cui risultati si possono così sintetizzare: affinché il potere costitutivo del giudice ordinario non travalichi i limiti posti dall'art. 4, l. n. 2248 del 1865, all. E), è necessario che: *a)* l'obbligo di concludere un contratto a carico della p.a. sia precisamente determinato da una completa manifestazione di volontà negoziale ovvero da una puntuale disposizione di legge; *b)* siano esattamente individuati i contenuti dell'atto da stipulare; *c)* sussistano, al momento

---

<sup>98</sup> Cass., sez. un., 7 ottobre 1983, n. 5838, in *Foro it.*, 1983, I, c. 2366, con nota di C.M. BARONE, per la quale «nel caso in cui la p. a., per la migliore realizzazione degli interessi generali ad essa affidati, si avvalga dello strumento privatistico del contratto preliminare spetta al promissario, cui si opponga un ingiustificato rifiuto alla stipulazione del contratto definitivo, nel persistente concorso delle condizioni iniziali che avevano indotto l'amministrazione medesima ad approvare ed autorizzare l'operazione, la facoltà di adire il giudice ordinario, per ottenere una sentenza che tenga luogo del contratto non concluso, a norma dell'art. 2932 c.c.; ciò in quanto siffatta pronuncia non configura un provvedimento esecutivo per la realizzazione coattiva di un *facere* della p. a., né interferisce sul potere dispositivo delle parti, bensì configura un atto costitutivo rivolto ad attuare direttamente la volontà della legge in relazione all'accertamento dell'imputabile inadempimento del soggetto obbligato alla prestazione del consenso, epperò non implica alcuna violazione del divieto di annullare, revocare o sostituire l'atto amministrativo, posto dall'art. 4 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. (fattispecie in tema di contratto preliminare di vendita di alloggio economico e popolare, stipulato con l'impegno di addivenire al contratto definitivo in esito all'integrale pagamento del prezzo, previsto in alternativa al contratto di vendita con riserva della proprietà, nella disciplina fissata dal d.p.r. 17 gennaio 1959, n. 2, modif. dalla l. 27 aprile 1962, n. 231)».

<sup>99</sup> Vedi la giurisprudenza successiva, come Cass., sez. un., 28 ottobre 1983, n. 6374; Cass., sez. un., 29 marzo 1989, n. 1540; Cass., sez. un., 29 novembre 1999, n. 834; Cass., sez. un., 22 dicembre 1999, n. 931; Cass., sez. un., 11 febbraio 2003, n. 2063; Cass., sez. un., 11 luglio 2018, n. 18242.

della decisione, le medesime circostanze presenti all'atto della manifestazione della volontà originaria. Occorre, pertanto, verificare che il potere discrezionale della p.a. si sia già consumato al momento della stipula del contratto preliminare, con l'effetto di assoggettare la p.a. alle regole privatistiche.

In questo quadro ci si è chiesto se l'art. 2932 c.c. sia applicabile anche ai casi in cui fonte dell'obbligazione sia la legge o un atto amministrativo<sup>100</sup>. La risposta deve essere positiva in quanto, tra l'altro, vi sono ipotesi in cui dalla legge o dall'atto amministrativo nasca precisamente, e senza intermediazione di altri atti amministrativi, l'obbligo di concludere un contratto. Ciò è avvenuto, per esempio, già in tempi non più recenti, per gli assegnatari di alloggi popolari ed economici ove, in presenza delle condizioni di legge, si è ravvisato un diritto dell'assegnatario al trasferimento della proprietà dell'alloggio<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Aderendo alle conclusioni della giurisprudenza delle Sezioni unite n. 5838 del 1983, alcuni autori (L. VERRIENTI, *Esecuzione forzata*, cit., p. 154) sono giunti alla conclusione che l'art. 2932 c.c. si applica nei confronti della p.a. anche quando la fonte dell'obbligo di contrarre non sia il contratto preliminare, ma una legge o un atto amministrativo, di fronte al quale essa è tenuta ad una attività vincolata e non discrezionale.

<sup>101</sup> Le stesse Sezioni unite, infatti, già con la citata decisione n. 5838/1983 (e poi con la giurisprudenza successiva, v. Cass., sez. un., 11 febbraio 2003, n. 2063) hanno ammesso il ricorso a quest'ultimo rimedio, pur nel corso del menzionato procedimento (amministrativo) di riscatto, tutte le volte in cui l'amministrazione si avvalga dello strumento privatistico del contratto preliminare (come avviene esemplificativamente nel caso di contratto preliminare di vendita di alloggio economico e popolare stipulato con l'impegno di addivenire al definitivo in esito all'integrale pagamento del prezzo previsto). La suprema Corte ha poi ripetutamente affermato che detto procedimento amministrativo di accertamento dei presupposti per la cessione degli alloggi in favore dei locatari assegnatari (avente, per quanto detto, carattere solo ricognitivo del "diritto" al riscatto sorto per legge in precedenza e confermato nel 1977 per il caso di mancato analogo atto ricognitivo pregresso) si conclude (almeno nell'ipotesi fisiologica) con l'accettazione da parte dell'ente assegnante (che abbia già validamente deliberato il trasferimento dell'alloggio ad opera dall'organo per legge legittimato a deciderlo) e con l'adozione e comunicazione all'assegnatario del prezzo di cessione secondo i parametri legislativi vigenti di cui alla l. 8 agosto 1977, n. 513, art. 28 e poi alla l. 24 dicembre 1993, n. 560 (v. Cass., 24 marzo 2011, n. 6852; Cass., 16 gennaio 2007, n. 85). Pertanto, in tal caso, ove l'assegnatario ne abbia offerto il pagamento immediato, e ciò malgrado perduri l'inerzia dell'ente proprietario, si riproduce la situazione individuata dalle Sezioni unite (7 ottobre 1983, n. 5838) secondo cui l'amministrazione è tenuta al compimento di un'attività vincolata e non discrezionale.

In merito alla determinazione del plesso giurisdizionale dotato della *potestas decidendi* in ordine alla domanda *ex art. 2932 c.c.*, si deve ritenere che sia il giudice ordinario a dover decidere la lite, giacché la *causa petendi* consiste in un diritto (a cui corrisponde un obbligo per la controparte) alla stipulazione del contratto definitivo<sup>102</sup>.

Per esempio, in tema di riparto di giurisdizione relativamente alle controversie concernenti gli alloggi di edilizia economica e popolare, si è affermato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo quando si controverte dell'annullamento dell'assegnazione (per vizi incidenti sulla fase del procedimento amministrativo), mentre esiste la giurisdizione del giudice ordinario quando sono in discussione cause sopravvenute di estinzione o di risoluzione del rapporto locatizio (le quali sono sottratte al discrezionale apprezzamento dell'amministrazione)<sup>103</sup>. Rimane comunque nei poteri del giudice amministrativo erogare la tutela *ex art. 2932 c.c.* per i diritti delle controversie rimesse alla giurisdizione esclusiva<sup>104</sup>.

---

In ordine alle assegnazioni in locazione di alloggi di edilizia economica e popolare con patto di futura vendita (riscatto), ove l'amministrazione non intenda seguire la via privatistica, mediante stipula di un contratto preliminare, ma sia stata tuttavia pattuita l'assegnazione in locazione con patto di riscatto, o sia comunque pervenuto a conclusione il procedimento amministrativo volto alla cessione dell'alloggio, e sia stata comunicata, da parte dell'ente assegnante, l'accettazione della domanda dell'assegnatario e la determinazione del prezzo, sussiste il diritto dell'assegnatario di agire in giudizio dinanzi al giudice ordinario per ottenere l'accertamento dell'avvenuta cessione in proprietà del bene o una sentenza di trasferimento *ex art. 2932 c.c.*, in quanto tale pronuncia non configura un provvedimento esecutivo per la realizzazione coattiva di un *facere* della p.a. In questo senso, anche Cass., 21 febbraio 2017, n. 4400.

<sup>102</sup> Cass., sez. un., 20 marzo 1989, n. 1540. Al medesimo risultato, in termini di giurisdizione si perviene anche nell'ipotesi in cui sia il privato, e non la p.a., a rimanere inadempiente (cfr. Cass., sez. un., 17 ottobre 1983, n. 7449).

<sup>103</sup> Di recente, per tale divisione in giurisprudenza, v. Cass., sez. un., 18 dicembre 1998, n. 12703; specificamente, con riferimento all'abbandono dell'alloggio già occupato e al trasferimento altrove dell'assegnatario, v. Cass., sez. un., 27 novembre 1995, n. 12242; Cass., sez. un., 3 febbraio 1997, n. 999; con riguardo al subingresso nel rapporto locatizio, in qualità di erede del precedente assegnatario: Cass., sez. un., 10 febbraio 1996, n. 1029; relativamente alla mancanza o no della proprietà di altro alloggio, v. Cass., sez. un., 2 giugno 1997, n. 4908; in relazione alla mancata occupazione dell'alloggio, v. Cass., sez. un., 18 dicembre 1997, n. 12829; per l'ipotesi di cessione dell'alloggio a terzi, v. Cass., sez. un., 11 febbraio 1998, n. 1443.

<sup>104</sup> Così Cons. St., ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28.

La disciplina dell'art. 2932 c.c. tocca inevitabilmente anche l'ambito giuslavoristico.

Con riferimento alla materia del c.d. pubblico impiego privatizzato, è questione antica se il soggetto risultato vincitore all'esito di una procedura selettiva ad evidenza pubblica possa vantare nei confronti della p.a. procedente un vero e proprio diritto soggettivo ad essere assunto. Dopo una prima risposta negativa da parte del Consiglio di Stato, che riteneva l'assunzione quale espressione della potestà organizzativa della p.a.<sup>105</sup>, le radicali riforme a partire dagli anni Novanta del secolo scorso con la contrattualizzazione del pubblico impiego hanno da ultimo visto il legislatore stabilire la giurisdizione ordinaria per le controversie in materia di assunzione (art. 63, co. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165)<sup>106</sup>.

L'oramai consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione stabilisce che, anche per il pubblico impiego privatizzato, l'espletamento della procedura concorsuale, con la compilazione della graduatoria e la sua approvazione finale, fa nascere nel candidato utilmente collocato il diritto soggettivo alla assunzione secondo le modalità fissate dal bando di concorso<sup>107</sup>.

Il *discrimen* giurisdizionale è perciò individuato nell'atto di approvazione della graduatoria e di proclamazione dei vincitori. Pertanto, il soggetto vincitore di un procedimento selettivo versa nella condizione propria dell'aggiudicatario di qualsiasi altro contratto. In base a tale inquadramento, il candidato illegittimamente escluso in sede di assunzione potrà chiedere la costituzione del rapporto di lavoro *ex art.* 2932 c.c. con le eventuali conseguenze risarcitorie<sup>108</sup>.

Detta soluzione è peraltro confortata dal disposto dell'art. 63, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 che specifica espressamente il sintagma

---

<sup>105</sup> In questo senso, Cons. St., 18 dicembre 2003, n. 8837; Cons. St., 19 marzo 2001, n. 1632.

<sup>106</sup> La quale, vale la pena ricordare, stabilisce che «tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle p.a. [...] incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro» sono affidate alla cognizione del giudice ordinario.

<sup>107</sup> In questo senso, tra le tante, Cass., 2 ottobre 2012, n. 12728.

<sup>108</sup> Cass., 26 luglio 2003, n. 12516.

del «diritto all'assunzione»<sup>109</sup>, chiarendo che le pronunce che riconoscono il diritto all'assunzione, ovvero accertano che l'assunzione sia avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto, rispettivamente, costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro.

## 8. *Riflessioni conclusive e transizione*

In tempi non troppo lontani, l'indagine dei rapporti tra p.a. e giudice civile rimaneva confinata al processo di cognizione, essendo inimmaginabile che potesse coinvolgere anche l'attività del giudice ordinario in veste di giudice dell'esecuzione.

Tuttavia, il muro eretto dal legislatore ottocentesco, come evidenziato dall'analisi, anche storica, fin qui svolta, ha dimostrato che si può dire oramai definitivamente concluso il dibattito relativo alla possibilità per il creditore di ottenere, in sede di giudizio civile, sentenze di condanna al pagamento di obbligazioni pecuniarie contro la pubblica amministrazione inadempiente.

Dalla possibilità di emettere nei confronti della p.a. sentenze di condanna discende, come necessaria conseguenza, la possibilità di assoggettare l'amministrazione inadempiente ad esecuzione forzata, ed in particolare ad espropriazione, data la tradizionale (ma non esclusiva) correlazione che lega la condanna pecuniaria all'espropriazione<sup>110</sup>. Pertanto, anche la p.a., come qualsiasi privato, è as-

---

<sup>109</sup> O. DESIATO, *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione datrice di lavoro*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 160.

<sup>110</sup> La stessa Corte cost., 15 settembre 1995, n. 435, ha riconosciuto come «costituzionalmente necessaria» la previsione della fase coattiva dei provvedimenti giudiziari «in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale». L'indissolubilità del legame è stata sostenuta, tra gli altri, da C. MANDRIOLI, *Sulla correlazione necessaria tra condanna ed eseguibilità forzata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, p. 1346 ss. (il quale nel contributo dialoga con la tesi di A. PROTO PISANI, *L'effettività dei mezzi di tutela giurisdizionale con particolare riferimento all'attuazione della sentenza di condanna*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 620 ss., che, al contrario, sostiene il superamento della c.d. correlazione necessaria tra condanna ed esecuzione forzata, concentrandosi soprattutto sull'infungibilità delle prestazioni). Per approfondimenti, v. il fondamentale lavoro di L. MONTESANO, *Con-*

soggettata alla disciplina dettata dall'art. 2910, co. 1, c.c. e, seppure sottoposta alla legislazione sulla contabilità dello Stato (che prevede un complesso procedimento per i pagamenti spontanei dell'amministrazione), ciò non implica necessariamente l'impossibilità di configurare dei pagamenti forzati, ossia delle procedure espropriative sotto il controllo dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Sotto questo profilo, è emerso che il pagamento sia un «atto dovuto» e, dunque, la possibilità di procedere ad esecuzione forzata discende (ed è frutto) dell'esistenza stessa dell'obbligazione. A ben vedere, secondo la nota tesi sattiana, l'esecuzione per espropriazione non si aggiunge all'obbligazione, ma è insita in essa, essendo propria del concetto di obbligazione la possibilità che, nel caso di mancato adempimento spontaneo da parte del debitore, l'interesse del creditore si realizzi forzatamente, e cioè contro la volontà dell'obligato<sup>111</sup>.

In altri termini, l'esecuzione forzata è un momento della vita dell'obbligazione e ne rappresenta la forma di tutela tipica ed esclusiva.

In questo contesto, come abbiamo sopra descritto, all'esecuzione civile si accosta il giudizio di ottemperanza, il quale, nonostante l'affermata tendenziale caratteristica dell'alternatività e della concorrenzialità rispetto al processo espropriativo, continua ad essere un rimedio che consente di intervenire direttamente sul concreto svolgimento dell'attività amministrativa. Il giudizio è finalizzato non all'esecuzione della sentenza di condanna, ma all'adempimento spontaneo, seppure sollecitato, degli obblighi consacrati nella decisione, così aprendo a valutazioni di opportunità del giudice ammini-

---

*danna civile e tutela esecutiva*, Morano, Napoli, 1965, p. 1 ss. A ben vedere, si può dire che la tesi di Mandrioli sia ancora attuale. Semmai è nel campo delle obbligazioni di fare o non fare infungibile che il sistema tradizionale dell'esecuzione forzata entra in crisi e da cui il ricorso alla c.d. esecuzione indiretta, *in primis*, dell'art. 614-bis c.p.c. Ampie e meditate riflessioni sul binomio condanna-esecuzione vengono svolte più di recente da E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Attualità del titolo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 67 ss.

<sup>111</sup> S. SATTA, *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1973<sup>8</sup>, p. 464 ss., secondo cui l'obbligazione contiene già tutta in sé l'esecuzione forzata, che, essendo un momento della vita dell'obbligazione, non può essere in alcun modo dissociata da essa.



strativo in ordine all'adozione dell'atto amministrativo di attuazione omissa dall'amministrazione. Ad ogni modo, è oramai consolidato che la linearità dell'adempimento, caratteristica di una condanna al pagamento di una somma di denaro (a fronte in questo caso dell'assenza di discrezionalità nell'esecuzione), non sia di ostacolo a tale strumento per l'attuazione dei giudicati civili, tanto da divenire rimedio concorrente a quello esecutivo.

In conclusione, una volta conquistata da parte della giurisdizione ordinaria la tutela esecutiva (espropriativa ma, con i limiti visti, anche quella in forma specifica) nei confronti dell'amministrazione pubblica, rimangono aperti i problemi che la natura pubblica del soggetto debitore pone in sede di realizzazione coattiva del credito, in merito sia alle forme, che alle modalità dell'azione esecutiva.

Abbiamo messo sul tavolo le due questioni sulle quali oggi si accende il dibattito: la prima, tocca l'ambito dei beni della pubblica amministrazione suscettibili di essere sottoposti ad esecuzione forzata per espropriazione; la seconda, riguarda la possibilità di dare esecuzione alla sentenza di condanna utilizzando le forme previste nel terzo libro del codice di procedura civile.

E su questi temi si snoderanno i capitoli che seguono.

## CAPITOLO II

### LA PIGNORABILITÀ DEI BENI PUBBLICI: AMMISSIBILITÀ, LIMITI ED INCONGRUENZE SUL PIANO PROCESSUALE

«Come in danno del privato non si possono oppignorare i beni strettamente necessari alla vita, così non lo si possono quelli necessari all'esistenza dello Stato e degli altri enti pubblici».

F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Vallardi, Milano, s.d. ma 1910, p. 1126

#### 1. *Introduzione*

Una volta acclarato, come è emerso nel capitolo precedente, che non sono i limiti della giurisdizione verso l'amministrazione ad impedire l'aggressione dei beni pubblici, la nostra attenzione deve essere rivolta alla disciplina di tali beni.

Si legge spesso in giurisprudenza che la regola generale dell'assoggettabilità ad esecuzione di tutti i beni del debitore stabilita dagli artt. 2740 e 2910 c.c., subisce, per quanto attiene agli enti pubblici, una limitazione a causa della natura dei beni appartenenti agli enti stessi, essendo espropriabili solo i beni disponibili e non quelli di origine pubblicistica e destinati per legge ad uno specifico scopo pubblicistico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., per esempio, Cass., 5 maggio 2009, n. 10284, in *Guida dir.*, 30 maggio 2009, 22, p. 42 (con nota di N. COREA, *La destinazione del denaro a finalità specifica blocca l'azione esecutiva intrapresa dal terzo*) statuisce che, per la realizzazione

Il tema dell'esecuzione forzata contro la p.a. si sviluppa storicamente intorno al limite della tipologia di beni aggredibili per raggiungere quello (successivo) dell'intangibilità dell'amministrazione in occasione di peculiari esigenze pubbliche.

Per comprendere lo sviluppo e – in un certo senso – l'erosione dei privilegi della pubblica amministrazione, uno studio sull'esecuzione forzata deve partire, come storicamente è avvenuto, dall'analisi dalle tipologie di beni pignorabili e, in particolare, dalla distinzione tra beni pubblici e beni di diritto comune.

È utile evidenziare da subito che l'attribuzione di una qualità pubblica alle cose è stata quasi sempre governata, anche in una prospettiva storica, da due criteri fondamentali: da una parte, la pertinenza del bene a un soggetto non privato, e, dall'altra, l'uso della cosa a favore della collettività dei consociati, collettività poi identificata con lo Stato o con gli enti pubblici.

Questi due aspetti conducono a escludere il dominio del singolo cittadino sul bene, contraddistinguendolo quale bene pubblico. È dunque attraverso l'inalienabilità o l'indisponibilità che è iniziata storicamente a porsi la questione della pubblicità del bene.

Tale conclusione, apparentemente semplice, viene complicata dal fatto che nel codice civile italiano manca una definizione normativa di beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici: infatti, la disciplina codicistica distingue, all'interno del patrimonio pubblico, i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili, che sono identificati attraverso una diversa norma (artt. 822 e 826 c.c.) e un differente regime giuridico (artt. 823 e 828 c.c.). Tale disciplina introduce all'interno del patrimonio pubblico la distinzione tra beni sottratti alle vicende circolatorie privatistiche (perché funzionalmente collegati al raggiungimento di un interesse pubblico) e beni soggetti al diritto comune, e, quindi, liberamente alienabili. Per la prima volta viene formalizzata la categoria dei beni patrimoniali indisponibili, che non trova omologhi negli altri ordinamenti europei e che viene considerata un'assoluta singolarità del nostro sistema.

---

di crediti di terzi verso la p.a., non possono essere pignorati presso le banche delegate alla riscossione dei tributi i corrispondenti crediti dell'ente pubblico, anche se, per effetto del versamento, sia esaurito il rapporto fra l'ente e il contribuente.

Al di là dell'evoluzione che tale distinzione ha avuto ad opera del legislatore, e di cui non si può dare conto in maniera completa in questa trattazione, la stessa testimonia di per sé che la disciplina giuridica dei beni pubblici fosse già vecchia ed inattuale quanto al profilo del godimento e della circolazione giuridica delle cose stesse.

Ne è dimostrazione quanto si dirà a proposito del loro regime già nel diritto romano, nonostante un'elaborazione sistematica risalga solo al secolo diciannovesimo.

## 2. *L'esecuzione sui beni pubblici nell'evoluzione storica: dalle origini romanistiche al Medioevo*

L'intento che ci proponiamo è, innanzitutto, quello di verificare se nel panorama del diritto romano sia possibile rinvenire l'istituto dell'esecuzione sui beni pubblici, in particolare, sui beni demaniali, tenendo presente che, nell'ordinamento romano, le forme del pignoramento avvengono sia in sede negoziale, che in sede esecutiva.

Una tesi romanistica recente ha avuto il pregio di soffermarsi sul tema dell'impignorabilità dei beni demaniali (le c.d. «*res publicae in publico usu*»), rintracciando negli scritti dei *prudentes*, un'affermazione di non commerciabilità dei beni ritenuti pubblici<sup>2</sup>. In sintesi, secondo tale tesi, almeno due sono le fonti di origine giurisprudenziale attraverso le quali si giungerebbe, in via esegetica e deduttiva, a fare menzione dell'inalienabilità e dell'iusucapibilità delle «*res publicae in publico usu*».

La prima, è un passo di Marciano da cui si può ricavare un divieto assoluto di commerciabilità di un bene (anche nell'ipotesi di costituzione negoziale di un pegno) sia quando sussiste un divieto

---

<sup>2</sup> A. TRISCIUOGGIO, *Sul pignoramento dei beni pubblici: diritto romano, diritto medievale, giurisprudenza italiana attuale*, in A.F. URICCHIO, M. CASOLA (a cura di), *Liber Amicorum in omaggio al Prof. Tafaro*, I, Collana del Dipartimento Jonico, Cacucci, Bari, 2019, p. 691 ss.; A. MILAZZO, *La configurazione e l'evoluzione della distinzione tra "res in commercio" e "res extra commercium"*, in L. GAROFALO (a cura di), *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, I, Jovene, Napoli, 2016, p. 373 ss.

speciale di acquisto disposto a carico di una certa persona («*quam quis emere non potest*»), sia quando il bene, di per sé commerciabile, si trovi in una particolare condizione («*ea res*»)<sup>3</sup>. Con uno sforzo di sistematizzazione di carattere generale, il giurista romano riesce a ricomprendere tra le «*res quarum commercium non est*» sia le «*res publicae in publico usu*», sia tutte le altre ipotesi di in commerciabilità di beni<sup>4</sup>.

Il secondo passo ritenuto dalla dottrina significativo è del giurista Ulpiano, dal quale si può desumere che, una volta esclusi i beni destinati agli usi pubblici (oltre alle «*res sacrae*» e a quelle «*religiosae*»), risultano assoggettabili all'esecuzione i «*bona civitatum*», da intendersi come beni patrimoniali disponibili («*res in pecunia populi*»), tra i quali vengono annoverati i *peculii* concessi ai servi pubblici<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Si tratta del passo di Marciano, l. sing. ad form. hypoth, Dig. 20.3.1.2. «*Eam rem, quam quis emere non potest, quia commercium eius non est, iure pignoris accipere non potest, ut divus Pius Claudio Saturnino rescripsit*». Il testo contiene il riferimento ad un rescritto di Antonino Pio diretto a tale Claudio Saturnino, nel quale si affermava che il bene in commerciabile («*commercium eius non est*») non può per tale motivo essere dato in pegno. Nel prosieguo del passo, Marciano afferma che nell'ipotesi di pegno di «*praedia litigiosa*» veniva concessa dal pretore l'«*exceptio litigiosi*» al possessore convenuto in rivendica da parte di chi, consapevole della lite in corso sul bene immobile, avesse acquistato quel bene. In tal senso, veniva richiamata l'opinione di Ottaviano, che ammetteva, appunto, l'esperibilità dell'«*exceptio*» da parte del possessore convenuto, laddove venisse esperita verosimilmente l'*actio Serviana*.

Secondo, A. TRISCIUOGGIO, *Sul pignoramento dei beni pubblici: diritto romano, diritto medievale, giurisprudenza italiana attuale*, in A.F. URICCHIO, M. CASOLA (a cura di), *Liber Amicorum in omaggio al Prof. Tafaro*, cit., p. 691 ss., nonostante il passo non richiami in modo specifico le «*res publicae in publico usu*», quest'ultime andavano annoverate tra i beni di cui non era permessa la circolazione privata (il commercio) e che potevano essere oggetto di un *pignus* negoziale prodromico ad una vendita del bene che potesse dare soddisfazione al creditore. Ciò sarebbe anche dimostrato dal fatto che Marciano di solito ammetteva la costituzione di un pegno convenzionale sulle *res* che facevano parte dei *bona* delle *civitates*, ma in quest'ultima ipotesi – ove la circolazione era permessa – i *bona* dovevano intendersi come i beni patrimoniali disponibili della città e non, invece, come «*res in publico usu*» (come testimonia il passo di Marciano, l. sing. ad form. hypoth. D. 20.1.11.pr.: «*Si is qui bona rei publicae iure administrat mutuam pecuniam pro ea accipiat, potest rem eius obligare*»).

<sup>4</sup> In questo senso, A. MILAZZO, *La configurazione*, cit., p. 396.

<sup>5</sup> Si tratta di Ulpiano, 10 ad edictum D. 50.16.17. pr.: «*Inter publica habemus non sacra nec religiosa nec quae publicis usibus destinata sunt: sed si qua sunt*

L'analisi di questi frammenti condotta dalla dottrina romanistica ha permesso di confermare che già nell'età del Principato, grazie al lavoro dei giuristi classici, fosse evincibile, se non un espresso principio di impignorabilità di quella categoria di beni che qualifichiamo come demaniali («*res publicae in publico usu*»), almeno un principio di inalienabilità dei beni stessi<sup>6</sup>, cui doveva conseguire inevitabilmente anche una loro impignorabilità in forza del fatto che esisteva almeno un legame stretto tra il pegno e lo *ius vendendi*.

In questo senso, sembra corretto accogliere le conclusioni che un autorevole romanista ebbe in passato ad esprimere sul punto, ovvero che i giuristi dell'antica Roma ebbero il sentore della distinzione pratica fra beni demaniali e patrimoniali, ma non seppero svolgerla appieno in maniera sistematica e scientifica<sup>7</sup>.

Ad ogni modo, il silenzio delle fonti antiche sul pignoramento dei beni pubblici è stata la base per l'elaborazione successiva da parte della dottrina giuridica medievale<sup>8</sup>.

---

civitatum velut bona. Sed peculia servorum civitatum procul dubio publica habentur», il quale va letto assieme all'ulteriore passo del giurista di Tiro: Ulpiano, *ad edictum* D.50.16.15: «Bona civitatis abusive publica dicta sunt: sola enim ea publica sunt, quae populi Romani sunt». Sul punto, A. TRISCIUOGGIO, *Sul pignoramento dei beni pubblici*, cit., p. 703.

<sup>6</sup> Sui beni demaniali nel diritto romano, cfr. anche le pagine di M.G. Zoz, *Fondamenti romanistici del diritto europeo. Aspetti e prospettive di ricerca*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 127 ss., ove l'a. svolge una panoramica delle radici storiche nei principali ordinamenti europei.

<sup>7</sup> Le parole sono di V. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli, 1927<sup>2</sup>, p. 156. A rendere più complicate le cose – o meglio, meno sovrapponibili i concetti odierni col mondo romano – vi è il fatto che il concetto di demanialità era strettamente connesso al concetto di sovranità. Soggetto della proprietà era lo Stato costituito dalla collettività di cittadini, di uomini stanziati su un territorio, a cui, in quanto collettività, erano riconosciuti diritti di proprietà su beni demaniali. In altri termini, dietro la *Respublica* non vi erano altro che gli stessi *cives*. Evidenzia bene questo aspetto quella dottrina (A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, Napoli, 2015, p. 6) che precisa che nell'esperienza romana non rileva tanto il potere del soggetto sul bene, quanto la qualità del bene considerato come riferibile a qualcuno. Il concetto di proprietà, come potere del singolo su una cosa, si affermerà, infatti, solo più tardi nell'esperienza romana.

<sup>8</sup> Sulle posizioni assunte dai glossatori e dai post-glossatori sulla extracommercialità delle «*res in publico usu*», v. W.E. VEGTING, *Domanine public et res extra commercium. Étude historique du droit romain, français et néerlandais*, Paris N. Samson, Alphen, 1947, p. 176 ss.

Nell'Alto Medioevo, si assistette ad un passo indietro, perché il nesso tra taluni beni e la collettività si era attenuato: i beni venivano ritenuti appartenenti alla proprietà personale del sovrano e la distinzione tra beni della collettività e beni del sovrano rimaneva impalpabile<sup>9</sup>.

Solo nel Basso Medioevo, i glossatori si sforzarono di distinguere la natura pubblica di alcuni beni, riconducendoli a un regime speciale, distinto dalla normale disciplina privatistica, legata a un interesse collettivo (l'«*universitas*»), che trovava nella dimensione comunale la sua rappresentanza<sup>10</sup>. In questo periodo, viene recuperata la distinzione della giurisprudenza romana tra «*res publicae in publico usu*» e «*res publicae in patrimonio populi*»<sup>11</sup>.

Innanzitutto, il glossatore Roffredo da Benevento (1170-1243) elabora, all'interno della categoria dei beni pubblici del castello («*castrum*»), la distinzione tra beni pignorabili dai creditori e beni impignorabili<sup>12</sup>: tra quest'ultimi, non lo sono quelli che appartengono all'«*universitas quoad usum*» (le vie vicinali, i fiumi, le fonti)<sup>13</sup>.

Tale opinione viene ripresa dal commentatore Giovanni d'Andrea (1270-1348) che ritiene che le vie, le fonti, i fiumi del castello sono così distanti dalla possibilità di appartenere all'«*universitas*», come lo sono i pianeti<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> E. CORTESE, *Demanio (dir. rom.)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 74, secondo cui, fino all'anno Mille e dopo, la qualifica pubblica è attribuita alle *res* dalla loro appartenenza al governante, capace di disporre dei beni destinati allo sfruttamento collettivo.

<sup>10</sup> E. CORTESE, *Demanio (dir. intermedio)*, in *Enc. Dir.*, cit., p. 75 ss.

<sup>11</sup> A. TRISCIUOGGIO, *Sul pignoramento*, cit., p. 705.

<sup>12</sup> Si tratta del passo in R. DA BENEVENTO, *Questiones Sabbatinae*, Avenione, 1500, rist. Ex Officina Erasmiana, Torino, 1968, vol. 8, p. 457: «In hac questione videtur mihi ut si castrum habeat forum vel jus aliquid in eo, vel domos, vel predia, quod in eis fiat missio et creditor pro jure suo illa possideat [...] Si vero habeat castrum vias que dicuntur vicinales, habeat flumina, habeat fontes, quia ista sunt universitatis quo ad usum non quo ad proprietatem, id est quod universitas sit domina, et ideo in talibus missio non procedit».

<sup>13</sup> Cfr. W.G. VEGTING, *Domaine public*, cit., p. 68.

<sup>14</sup> Si tratta del passo di Johann Andreae, in Durandus, 1578, II, part. III, «De executione sententiae», § 3, add. D), f. 214 (richiamato da W.E. VEGTING, *Domaine public*, cit., p. 68) che recita: «Si vero castrum habeat vias, fontes, vel flumina: quia ista sunt universitatis, quo ad usum, non quo ad proprietatem et non quo ad

Entrambi i glossatori, Roffredo e d'Andrea, concludono, dunque, ritenendo che le «*res in usu publico*» non possano ricondursi alla collettività, così negando il possesso e la proprietà su tali beni e, di conseguenza, la loro pignorabilità a favore dei creditori dell'*universitas*<sup>15</sup>. Al contempo, si fa avanti a chiare lettere la distinzione tra «*res in publico usu*» e «*res publicae in patrimonio populi*», individuando solo nei secondi i beni pignorabili, seppure senza delineare con ciò un divieto generale di impignorabilità dei beni pubblici.

### 3. Segue: il bene pubblico tra età moderna e contemporanea. Il codice civile del 1865 e la nascita del bene demaniale

Come abbiamo detto, per molto tempo la distinzione tra beni della collettività e beni del Sovrano rimase impalpabile, così da non contenere in epoca moderna i tentativi della monarchia assoluta di alienare i beni destinati al godimento della generalità dei sudditi.

Nell'*Ancient Régime*, i beni di qualsiasi specie (e comunque utilizzati, anche a fini meramente patrimoniali) appartenenti al Sovrano («*domaine de la Couronne*») erano sottratti all'applicazione del diritto comune e sottoposti ad una serie di regole derogatorie non dissimili da quelle a noi oggi note (inalienabilità, imprescrittibilità e impignorabilità)<sup>16</sup>. Diversi erano i beni della Corona per i quali si prescindeva dal loro tipo strutturale e dalla destinazione all'uso pubblico: così, la tenuta agricola, il grande porto, il mulino, l'opificio e la strada di grande comunicazione venivano sottratti all'usucapione da parte dei terzi e all'escussione dei creditori e la loro vendita, spesso compiuta dai sovrani per procurarsi danaro, veniva considerata nulla. Dunque, accadeva che, nonostante tutte le rassicurazioni for-

---

hoc quod universitas sit domina, in his missio non procedit; sicut nec datur possessio planetarum, solis, lunae, vel ventis».

<sup>15</sup> Cfr. W.G. VEGTING, *Domanine public*, cit., p. 68: «il semble qu'on doive conclure en effet que Roffredus et Andrae ne considéraient pas la commune comme propriétaire des res publicae in usu public».

<sup>16</sup> V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, in *Dig. disc. public.*, Utet, Torino, 1987, p. 274.



nite dai sovrani ai compratori, questi legittimamente si riprendevano il bene venduto appena lo ritenevano necessario<sup>17</sup>.

Tale situazione, di rigida salvaguardia del *domaine* (diventato «*de la Nation*»), venne capovolta dal legislatore rivoluzionario. Con la rivoluzione, i beni demaniali venivano considerati come “cose” non spettanti ad alcuno, ma di cui il popolo godeva e su cui l'amministrazione pubblica aveva solo un potere di controllo relativamente all'uso corretto. Una volta divenuti «beni della Nazione», la distinzione principale fu quella tra beni necessari per le esigenze della collettività (strade, porti, rive del mare, ecc.) – ove vi rientravano, appunto, beni «*insusceptibles de propriété privée*», da tenersi fuori dall'applicazione del diritto comune perché strettamente destinati ad una funzione pubblica – e quelli non necessari<sup>18</sup>. In particolare, la legge 22/11-1/12 del 1790 restituì in via di principio tutti i beni del «*domaine de la Nation*» al diritto comune. Tali beni venivano, tuttavia, considerati «*insusceptibles de propriété privée: chemins publics, rues et places des villés, fleuves et rivières navigables, rivages, lais et relais de la mer, ports, rades, ecc.*»<sup>19</sup>. Il contenuto di tale norma venne recepito grosso modo in quella dell'art. 538 (ma anche nell'art. 540) del codice napoleonico del 1804, nell'art. 420 del codice sardo del 1838, nell'art. 427 del codice civile italiano del 1865 (dove l'art. 429 corrisponde all'art. 540 del codice napoleonico) e giunge un po' modificato nell'art. 822 del codice civile del 1942, ove si racchiude la matrice della nozione di “demanio”<sup>20</sup>.

Con l'avvento delle codificazioni moderne, il concetto di destinazione del bene acquisì sempre più una posizione centrale, cosicché la scarna elencazione del codice napoleonico venne estesa a tutti i beni che, in quanto destinati all'esercizio di funzioni o servizi pubblici, non possono sopportare l'applicazione del diritto comune<sup>21</sup>.

Si è, dunque, fatto un ulteriore ed importante passo in avanti

<sup>17</sup> Cfr. P.A. MERLIN, *Domaine public*, voce in *Repertoire*, Tomo quatrième, Paris, 1827, part., p. 742 ss.

<sup>18</sup> In questo modo nasce la dottrina moderna del demanio, che costituirà la base dell'impianto normativo del codice napoleonico, poi mutuato nel codice civile italiano del 1865.

<sup>19</sup> M. LAGRANGE, *L'evolution du droit de la domanialité publique*, in *Rev. dr. pub.*, 1974, pp. 5-6.

<sup>20</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, cit., pp. 274-275.

<sup>21</sup> Così *ibidem*, p. 275.

in merito all'indisponibilità di un bene pubblico: la demanialità, e, dunque, l'indisponibilità (la sua inalienabilità e impignorabilità) si è spostata dalla natura del bene alla destinazione che lo stesso assume (servizio pubblico) ad opera e a scelta dell'ente<sup>22</sup>.

Con l'unificazione d'Italia, il codice civile del 1865 propose una visione della proprietà pubblica e dei beni pubblici da intendersi come una specie di proprietà privata, ove quest'ultima rappresentava il modello concettuale di riferimento. La differenza risiedeva esclusivamente nel diverso regime dei beni che la dottrina ricostruiva muovendo dalla strutturale destinazione dei beni di appartenenza pubblica alla realizzazione di pubbliche funzioni. Di conseguenza, tali beni oggetto di proprietà pubblica non potevano essere oggetto di negozi di trasferimento di diritto comune a favore dei privati<sup>23</sup>.

Nel codice civile del 1865 (all'art. 426) era ben presente la ripartizione tra beni del demanio pubblico e beni patrimoniali a cui erano ricondotti rispettivamente i beni di uso pubblico e i beni posseduti dello Stato a titolo di proprietà privata<sup>24</sup>. Ricalcando esattamente il *Code Napoléon*, non vi era traccia dei beni patrimoniali indisponibili. Nella visione del codice del 1865, i beni che appartenevano allo Stato a titolo di sovranità erano inquadrati nel concetto di proprietà pubblica che veniva costruita come una specie di proprietà

---

<sup>22</sup> In questo senso, l'emersione del "servizio pubblico" come uno dei compiti essenziali dell'amministrazione si comincia ad affiancare alla concezione della proprietà pubblica intesa come proprietà di beni aventi determinate caratteristiche naturali che ne consentono la fruizione collettiva. Sul punto, A. LALLI, *I beni pubblici*, cit., p. 19.

<sup>23</sup> V. la sintesi *ibidem*, p. 42 ss.

<sup>24</sup> Per cogliere il senso della questione, non è inutile richiamare la sintetica disciplina codicistica del 1865. L'art. 425 stabiliva che i beni erano «dello Stato, delle province, dei comuni, o dei pubblici istituti ed altri corpi morali, o dei privati». L'art. 426 affermava che «i beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali»; un'elencazione dei primi era definita all'art. 427: «le strade nazionali; il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze [...]». Ogni altra specie di beni dello Stato apparteneva al suo patrimonio (art. 428). Si definiva inoltre la disciplina del passaggio dal demanio al patrimonio: qualora i beni «cessino di essere destinati all'uso pubblico e alla difesa nazionale passano dal demanio al patrimonio dello Stato» (art. 429). Si chiariva anche che i beni del demanio erano «per loro natura inalienabili» (art. 430), mentre i beni del patrimonio dello Stato potevano essere alienati solo in conformità alle leggi che li riguardavano (art. 432).

privata (che restava il modello di riferimento), ma con lo scopo di essere funzionale all'interesse pubblico esclusivo dell'ente pubblico. Da qui l'esclusione dalla libera circolazione giuridica dei beni che è tipica della proprietà privata.

Ben presto, nonostante l'art. 428 difendesse la tesi della tassatività dei beni demaniali di cui all'art. 427 c.c., il carattere demaniale – caratterizzato dall'incommerciabilità, inalienabilità, imprescrittibilità – venne esteso anche ad altre categorie di beni, a condizione che essi avessero la medesima natura e destinazione: con ciò sollevando le critiche della dottrina, anche processualista, secondo cui doveva escludersi in radice l'estensione della qualificazione demaniale al denaro, sia pure quando proveniente da tributi pubblici<sup>25</sup>. Non si poté dunque non constatare che con l'emergere del servizio pubblico come uno dei compiti essenziali dell'amministrazione, il concetto di demanialità sfuggì dal requisito formale: ed infatti, ancorando la proprietà pubblica allo svolgimento di un servizio pubblico, variò il concetto stesso di inalienabilità che portò la giurisprudenza di fine Ottocento ad allargare il concetto di demanialità «oltre ogni confine ragionevolmente ammissibile»<sup>26</sup>.

A ciò si accompagnava il fatto che varie disposizioni speciali regolassero certi servizi pubblici determinando, in modo diretto o indiretto, particolari limitazioni alla libertà di agire esecutivamente sui beni dei pubblici debitori. Secondo la dottrina del tempo, in tali disposizioni non «bisognava vedere uno scopo proibitivo in relazione al diritto del creditore di essere soddisfatto sui beni che fanno parte del patrimonio del suo debitore, ma uno scopo di protezione del ben ordinato e tranquillo funzionamento dell'am-

---

<sup>25</sup> L. MORTARA, *Commentario*, cit., p. 186.

<sup>26</sup> Cfr. *ibidem*, p. 188. L'a. ha anche modo di segnalare in nt. 1 (p. 185) le più significative manifestazioni giurisprudenziali: fu ritenuto demaniale, l'edificio di proprietà del comune dato in temporanea locazione alla provincia; furono dichiarati demaniali un edificio destinato dal comune a sede di istituzioni scolastiche e alimentate col concorso pecuniario dello Stato, nonché altro edificio comunale adibito al ricovero dei malati; furono ritenuti demaniali, e, quindi, non pignorabili, i proventi delle imposte e delle tasse comunali, così come i mobili che arredano gli uffici del comune «negandosi all'autorità giudiziaria la competenza ad esaminare se siano necessari od esuberanti allo scopo» (App. Genova, 26 luglio 1894, in *Giur. it.*, 1894, I, 2, c. 608; Cass., 15 dicembre 1897, *ivi*, 1808, I, 1, c. 76).

ministrazione che non deve essere deviata dalle finalità di ordine e d'interesse generale, o implicata in responsabilità, a motivo di azioni e controversie giudiziarie che stanno nell'orbita dei privati interessi»<sup>27</sup>.

In questo quadro, tra i processualisti dell'epoca, il tema dei rapporti tra cittadino e beni della pubblica amministrazione trova il più ampio respiro nelle pagine di Lodovico Mortara, il quale si occupò, tra l'altro, del tema della «procedibilità di atti di espropriazione forzata giudiziale sui beni dello Stato, dei comuni e delle province»<sup>28</sup>. Dal canto suo, Mortara criticava il fondamento che una parte della dottrina e della giurisprudenza di allora dava alla asserita impossibilità di sottoporre l'ente pubblico all'esecuzione forzata ordinaria. Il pensiero del giurista mantovano si riferiva, in particolare, alle parole di Giuseppe Mantellini, il quale negava, con dura polemica, la pignorabilità di qualsiasi bene, credito o somma dell'amministrazione, facendo presente che in uno Stato ben ordinato non può mettersi nemmeno in discussione se lo Stato non paga, «e men che mai può accettarsi nel Regno d'Italia, che, pur di fare onore ai suoi impegni, si è imposto la tassa sul macinato e ha bandito il corso forzato»<sup>29</sup>.

La tesi criticata dal Mortara era tuttavia corroborata dalla giurisprudenza dell'epoca che negava l'ammissibilità dell'espropriazione (e dell'esecuzione forzata in genere) contro la p.a., insistendo sul carattere demaniale o indisponibile del bene pubblico che doveva

---

<sup>27</sup> Così, L. MORTARA, *Commentario*, cit., V, pp. 214-215, che ricorda, a tale proposito, una legge del 1861 sul debito pubblico dello Stato che con gli artt. 32 e 35 nega la facoltà di pignorare presso l'amministrazione del debito pubblico sia i titoli nominativi, che quelli al portatore; così come l'amministrazione postale viene sottratta al pignoramento sui libretti delle casse di risparmio (art. 12 l. 27 maggio 1875); ed ancora, si ritiene non lecito il pignoramento di generi di regia privativa (come il sale e il tabacco) e della carta bollata, perché la vendita non può essere effettuata che nei luoghi e dalle persone autorizzate dalle norme vigenti.

<sup>28</sup> L. MORTARA, *Commentario*, cit., I, da p. 120 a p. 212, spec. per quanto ci riguarda p. 173 ss.

<sup>29</sup> G. MANTELLINI, *Lo Stato e il codice civile*, vol. III, Barbera, Firenze, 1882, p. 252.

intendersi in maniera ampia<sup>30</sup>, così da eliminare anche la possibilità esecutiva<sup>31</sup>.

4. *Segue: il codice civile del 1942 e l'individuazione dei beni patrimoniali. La loro condizione giuridica e la sottoponibilità al processo esecutivo*

Il codice civile del 1942 mostra fenomeni nuovi<sup>32</sup>. La disciplina delle proprietà pubbliche ricalca solo in parte la tesi precedente, mostrando piuttosto la sistematica apertura a incursioni delle leggi speciali che, alterando lo schema del codice del 1865, affermano esplicitamente che il regime della inalienabilità sussiste solo se non derogato dalle leggi speciali sui singoli beni pubblici. Lo stesso codice all'art. 823 c.c. stabilisce che questi aspetti della disciplina potrebbero essere diversamente modulati, se così si disponesse nella normativa speciale (cui la norma fa rinvio)<sup>33</sup>.

Si delineano così le due categorie del demanio e del patrimonio indisponibile e si stabilisce una nuova catalogazione dei beni<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> L. MORTARA, *Commentario*, cit., p. 186, il quale evidenzia che «nel metodo seguito dalle decisioni dinanzi rammentate non scorgiamo soltanto un errore, ma altresì un grave pericolo».

<sup>31</sup> Cass., 22 marzo 1895, in *Giur. it.*, 1895, I, 1, c. 356.

<sup>32</sup> Tra gli studi più significativi in materia di beni pubblici dopo l'entrata in vigore del codice civile, A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 277 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene, Napoli, 1979; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983. La materia è stata trattata da A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, ove, tra gli altri, lo scritto di M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione. Atti del convegno di studi*, Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Giuffrè, Milano, 2008, p. 17 ss.

<sup>33</sup> A. LALLI, *I beni pubblici*, cit., p. 52.

<sup>34</sup> In realtà, la prima indicazione normativa relativa alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili apparve nel r.d. 23 maggio 1924, n. 827, Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato che, all'art. 9, affermava: «si considerano non disponibili quei beni che per la loro destinazione ad un servizio pubblico o governativo ovvero per destinazione di legge non possono essere alienati o comunque tolti dal patrimonio dello Stato» (E. CANNADA

Nella manualistica tradizionale sia i beni demaniali che quelli patrimoniali indisponibili vengono definiti come beni la cui proprietà pubblica si giustifica o per garantire il loro uso da parte di tutti (come è per i beni del demanio naturale), o perché si tratta di fondamentali risorse produttive da sfruttare per il vantaggio della collettività (come nel caso delle miniere), o perché sono beni culturali o naturali da salvaguardare (ad esempio, il patrimonio storico, artistico, archeologico o la fauna selvatica), o, ancora, perché sono beni che servono allo Stato o agli altri enti pubblici per assolvere alle loro funzioni istituzionali (come i beni per la difesa militare, le sedi dei pubblici uffici, ecc.)<sup>35</sup>.

Come è noto, il nostro codice civile suddivide i beni appartenenti alla p.a. in tre categorie: i beni demaniali (art. 822 c.c.), i beni patrimoniali indisponibili (art. 826 c.c.) ed i beni patrimoniali disponibili, prevedendo per ciascuna di tali tipologie di beni un diverso regime giuridico, sia con riferimento alla titolarità, sia in relazione alla circolazione e alla possibilità di sottoporre i beni a procedure esecutive.

Tralasciando per il momento un'analisi sui beni appartenenti al patrimonio disponibile, che possono essere indifferentemente sia di proprietà pubblica che privata e che risultano pubblici solo per la qualità di ente pubblico del soggetto che ne è proprietario<sup>36</sup>, l'art. 822 c.c. fa un elenco particolareggiato dei beni demaniali (lido del mare, spiagge, porti, fiumi, ma anche strade, acquedotti, immobili d'interesse storico-artistico, ecc.) da intendersi in maniera tassativa, ma prevede al co. 2 che la legge possa assoggettare al regime demaniale anche altri beni. Trattasi sempre dai beni immobili o di universalità di mobili e mai di beni mobili, che appartengono invece sempre ad enti pubblici territoriali. Prescindendo dai beni demaniali necessari per natura (come le spiagge e i fiumi), ove la demanialità è insita nella natura del bene, e perciò non è necessaria la valutazione

---

BARTOLI, *In tema di alienabilità dei beni patrimoniali indisponibili*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 824).

<sup>35</sup> F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, I, Cedam, Padova, 1999, p. 368.

<sup>36</sup> Quella dei beni pubblici disponibili è una categoria residuale, nel senso che è costituita dai beni ai quali non si applica né la disciplina dei beni demaniali né quella dei beni patrimoniali indisponibili, ma quella ordinaria del codice civile.

della destinazione di tale bene ad un pubblico servizio, la dottrina e la giurisprudenza ritengono che, per quanto riguarda il demanio necessario c.d. artificiale (come i porti e gli acquedotti), il bene si considera demaniale se sussistono due requisiti: uno oggettivo, ossia il venire in essere del bene per opera dell'uomo con le caratteristiche proprie di una delle categorie previste dall'art. 822 c.c., e uno soggettivo, ossia la determinazione della manifestazione di volontà dell'ente pubblico diretta ad acquistare il bene e a sottoporlo al regime demaniale<sup>37</sup>. Quanto poi al demanio accidentale (nel quale rientrano i beni elencati nel co. 2 dell'art. 822 c.c.), composto da beni che possono appartenere o ad un ente pubblico territoriale o ad altri soggetti pubblici o privati (ad esempio, una biblioteca), l'individuazione dei beni ad esso appartenenti può rilevarsi più complessa, in quanto non basta la volontà della p.a. di conferire una determinata destinazione al bene, ma la p.a. deve acquistare il detto bene<sup>38</sup>.

Questa digressione sull'individuazione dei beni demaniali è premezza necessaria per esaminarne la condizione giuridica, la loro commercialità e, dunque, l'espropriabilità degli stessi, che qui interessa<sup>39</sup>. L'art. 823 c.c. vieta l'alienazione dei beni del demanio pubblico e preve-

---

<sup>37</sup> In dottrina, v. M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, cit., p. 98, ove si rileva tra l'altro che «le vicende dei beni naturali sono essenzialmente regolate da fatti giuridici, quelle dei beni artificiali da atti giuridici»; S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., p. 243 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 11 ss.; A. LOLLI, *I beni pubblici per destinazione ed estinzione della fattispecie*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1997, p. 633 ss. In giurisprudenza, si veda, Cass., 19 febbraio 2007, n. 3742, che, discutendo in tema di c.d. sdemanializzazione di un bene, ha stabilito che essa presuppone che venga accertata l'esistenza di una situazione di fatto da cui possa, con sufficiente certezza, ricavarsi che la pubblica amministrazione ha inteso rinunciare definitivamente a destinare il bene all'uso pubblico cui era stato a suo tempo assegnato.

<sup>38</sup> Sul punto, cfr. in giurisprudenza, Cass., 28 settembre 2010, n. 20405, secondo cui «affinché un'area privata venga a far parte del demanio stradale, non è sufficiente che la strada sia posta all'interno di un centro abitato e che su di essa si espliciti di fatto il transito pubblico, ma è invece necessario che sia intervenuto un atto o un fatto che ne abbia trasferito il dominio alla p.a., e che essa sia destinata all'uso pubblico dalla stessa p.a., costituendo meri indici di riferimento, ciascuno di per sé solo non sufficiente al fine di stabilire a chi ne debba essere attribuita la proprietà, l'uso della strada da parte di un numero indeterminato di persone, il comportamento in relazione ad essa della Amministrazione nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica, e la sua inclusione in centro abitato».

<sup>39</sup> L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi Editore, Milano, 1998<sup>2</sup>, p. 1104 ss.

de che non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non in forza di espressa disposizione di legge. Dalla regola generale fissata da tale norma discendono alcune conseguenze di rilievo: tali beni<sup>40</sup> sono inalienabili (con conseguente nullità dell'atto dispositivo)<sup>41</sup>, inusucapibili, non possono costituire garanzia patrimoniale per i creditori dell'ente, né possono costituire oggetto di ipoteca *ex art. 2810 c.c.*, e, quindi, di conseguenza, non sono suscettibili di esecuzione forzata<sup>42</sup>.

Per contro, ogni altro bene appartenente allo Stato, alle province e ai comuni concorre a formare il patrimonio di ciascuno di essi: si tratta dei beni del patrimonio indisponibile, figura sconosciuta in altri ordinamenti<sup>43</sup>. Come detto, nel codice civile del 1865 non vi era traccia di tali beni, mentre il codice attuale se ne occupa in due norme specifiche: l'art. 826, che contiene un'elencazione di beni, e l'art. 828, che ne regola il regime giuridico. Nella categoria dei beni patrimoniali indisponibili non vi è un comune denominatore unifor-

---

<sup>40</sup> Allo stesso regime di inalienabilità dei beni demaniali dello Stato sono assoggettati, *ex art. 824 c.c.*, i beni della specie di quelli elencati al co. 2 dell'art. 822 c.c. e appartenenti alle province e ai comuni, nonché i cimiteri e i mercati comunali.

<sup>41</sup> Salvo che con apposite procedure amministrative non siano stati declassificati in beni del patrimonio pubblico (art. 829 c.c.).

<sup>42</sup> Va detto che dottrina meno recente (S. LA CHINA, *L'esecuzione forzata e le disposizioni del codice di procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 138) riconduce la posizione dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili nella categoria delle inespropriabilità per inferirne, per un verso, che anche i beni demaniali potrebbero formare oggetto di pignoramento (ma non di vendita forzata) e, in termini più generali, che il giudice dell'esecuzione sia privo di giurisdizione e, per altro verso, che «il difetto di giurisdizione espropriativa rispetto ai beni indisponibili della p.a., nelle varie loro categorie, sussiste non già perché un'eventuale decisione di mutamento della loro condizione giuridica e quindi ad es. una loro alienazione dovrebbe avvenire inevitabilmente attraverso procedure e atti amministrativi, ma perché solo la p.a. ha il potere di adottare quella decisione (radiare un naviglio della marina da guerra, dismettere un tracciato stradale ormai superato da una variante...), e cioè di valutare se continuare a perseguire oppure no un dato fine pubblico attraverso la destinazione ad esso del bene». La tesi, seppure autorevole, non è condivisibile: se il pignoramento è l'atto preparatorio della vendita forzata, i beni in esame non possono formare oggetto di pignoramento.

<sup>43</sup> In altri ordinamenti, come quello tedesco o francese, la distinzione tra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili non sussiste affatto, distinguendosi semplicemente tra beni soggetti al regime pubblicistico e beni soggetti al regime privatistico. Su questi, vedi M. DE BENEDETTO, *La riforma dei beni pubblici in Francia*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Scienza e Lettera, Roma, 2010, p. 417 ss. e R. CALVO, *La disciplina dei beni pubblici nel sistema tedesco*, *ivi*, p. 429 ss.



me: vi rientrano le foreste, le miniere, le cose mobili di valore storico e artistico, gli immobili destinati ad uffici pubblici con i relativi arredi, le caserme, le navi da guerra, i mammiferi e i volatili che costituiscono la fauna selvatica.

Dall'art. 828 c.c. si evince che, al pari dei beni demaniali, essi non sono usucapibili, ma sono alienabili purché l'alienazione non determini la sottrazione di tali beni alla destinazione pubblica. La limitazione alla facoltà di alienazione è, dunque, relativa, essendo legata alla conservazione della destinazione pubblica imposta ai beni<sup>44</sup>. Come si vede, tale regime giuridico risulta, rispetto a quello dei beni demaniali, di pregnanza pubblicistica attenuata.

Peculiare è la disciplina contenuta nell'art. 830 c.c. Infatti, in netta contrapposizione con il co. 1 dell'art. 828 c.c., dettato per gli enti pubblici territoriali, il co. 1 dell'art. 830 dispone che il regime giuridico dei beni degli enti pubblici non territoriali è quello stabilito dal codice per i privati, fatte salve le norme speciali. Tuttavia, come previsto dal co. 2 dell'art. 830, la natura pubblicistica di tali enti incide sul regime giuridico dei loro beni quando quest'ultimi sono destinati ad un pubblico servizio, applicandosi in questo caso il regime per il patrimonio indisponibile previsto dall'art. 828, co. 2, c.c.<sup>45</sup>.

Per quanto riguarda l'individuazione del carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili, in quanto destinati ad un pubblico servizio ai sensi dell'art. 826, co. 3, c.c., valgono le considerazioni sopra esposte in merito ai beni demaniali, ovvero che deve sussistere il doppio requisito (soggettivo e oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva destinazione del bene al pubblico servizio<sup>46</sup>, es-

---

<sup>44</sup> E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, in P. SCHLESINGER (fondato da), F.D. BUSNELLI (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 343.

<sup>45</sup> Evidenza che anche in questo caso il vincolo di destinazione ad un servizio pubblico farebbe scaturire l'impignorabilità del bene, G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Cacucci, Bari, 2023<sup>6</sup>, p. 143.

<sup>46</sup> In questo senso tra le tante, Cass., sez. un., 28 giugno 2006, n. 14865. Ma in precedenza anche Cass., sez. un., 15 luglio 1999, n. 391; Cass., sez. un., 27 novembre 2002, n. 16831; Cass., 22 giugno 2004, n. 11608.

sendo peraltro indispensabile l'attualità della destinazione in concreto a pubbliche finalità<sup>47</sup>.

Dalla regola dell'art. 828 c.c. discendono alcune conseguenze di rilievo. Analogamente ai beni demaniali, i beni patrimoniali indisponibili sono insuscettibili di esecuzione forzata. La giurisprudenza ha avuto varie occasioni per confrontarsi con il problema della sottoponibilità a procedure esecutive dei beni patrimoniali indisponibili. A riguardo, ha statuito che la regola generale dell'assoggettabilità ad esecuzione di tutti i beni del debitore subisce, per quanto attiene agli enti pubblici, una limitazione in dipendenza della natura dei beni ad essi appartenenti, essendo espropriabili solo quelli disponibili e non quelli di origine pubblicistica e destinati per legge ad uno specifico scopo pubblico<sup>48</sup>. Infatti, gli immobili appartenenti al patrimonio degli enti pubblici devono ritenersi impignorabili solo quando esista, in relazione ad essi, un vincolo legale di destinazione a servizio pubblico<sup>49</sup>. I beni appartenenti al patrimonio indisponibile non possono essere espropriati, se non, a determinate condizioni, per la realizzazione di un'opera pubblica<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Cfr., tra le altre, Cass., 13 marzo 2007, n. 5867, secondo cui «affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili perché “destinati ad un pubblico servizio”, ai sensi dell'art. 826, co. 3, c.c., deve sussistere un doppio requisito: la manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico, e perciò un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio, e l'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio». Nello stesso senso, Cass., sez. un., 16 dicembre 2009, n. 26402.

<sup>48</sup> Così Cass., 17 dicembre 2009, n. 26497, in *Mass. Giur. it.*, 2009.

<sup>49</sup> Va ricordata qui la giurisprudenza in tema di appartenenza alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili dei beni funzionali degli enti pubblici. Cfr. Cass., 6 agosto 1987, n. 6755, in *Giur. it.*, 1988, I, 1, p. 788, relativa ad un caso di sopravvenienza di una specifica destinazione a servizi pubblici rispetto al tempo del pignoramento. La giurisprudenza ha evidenziato che non è applicabile il principio della priorità della costituzione del vincolo, dovendosi invece privilegiare l'interesse pubblicistico di soddisfare le esigenze della generalità dei cittadini a fronte della destinazione impressagli ad ufficio o servizio di pubblica utilità rispetto all'interesse privatistico del creditore precedente di ottenere il soddisfacimento del suo credito; nello stesso senso anche Cass., 20 novembre 1997, n. 11564; per l'inespropriabilità *ab origine* di beni caratterizzati da particolari vincoli di indisponibilità, come quelli gravati da usi civici, v. Cass., 28 settembre 2011, n. 19792.

<sup>50</sup> Nel caso in cui l'espropriazione sia necessaria per il perseguimento di un interesse adeguatamente motivato dall'autorità precedente e prevalente rispetto al di-

Sul piano strettamente processuale, la valutazione della natura giuridica (demaniale, ovvero del patrimonio indisponibile) compete al giudice ordinario. La giurisprudenza correttamente, fin da tempi remoti, ha ritenuto che la questione concernente l'accertamento della natura demaniale o non demaniale di un bene non esorbitasse dalla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria poiché in tema di accertamento dei caratteri del bene che si asserisce demaniale, il punto concernente l'assegnazione all'uso pubblico va esaminato non con riferimento alla valutazione che può compiere il giudice sulla sua idoneità, ma in considerazione dell'effettiva sussistenza o insussistenza dell'uso pubblico da parte della p.a.<sup>51</sup>.

Ad ogni modo, va condiviso quanto affermato in dottrina, ovvero che la differenza interna fra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili risulta a volte alquanto sfuggente e tende a dissolversi nella legislazione speciale, la quale mina l'originale impianto delineato dal codice civile<sup>52</sup>.

Infine, fanno parte del patrimonio disponibile dello Stato e degli altri enti pubblici tutti i beni ad essi appartenenti diversi da quelli demaniali e da quelli patrimoniali indisponibili.

Già il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato del 1885<sup>53</sup>, all'art. 3, stabiliva che «costituiscono il demanio pubblico i beni che sono in potere dello Stato a titolo di sovranità, e formano il patrimonio quelli che allo Stato appartengono a titolo di privata proprietà». Ragion per cui,

---

verso interesse soddisfatto per effetto della destinazione originariamente impressa. Così il t.u. delle espropriazioni per pubblica utilità (d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327) che, al co. 1 dell'art. 4, prevede l'inespropriabilità dei beni demaniali fino a quando non venga pronunciata la sdemanializzazione e, al co. 2 del medesimo articolo, espressamente prevede che: «I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione».

<sup>51</sup> In questo senso, già Cass., sez. un., 3 maggio 1971, n. 1272, in *Foro it.*, 1972, I, c. 1775 ss., secondo cui l'accertamento della natura demaniale o non di un bene non esorbita dalla giurisdizione del giudice ordinario che, a tal fine, può constatare, sulla base delle caratteristiche obiettive e delle valutazioni compiute dalla pubblica amministrazione, anche l'idoneità del bene stesso all'uso pubblico.

<sup>52</sup> Già S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti specifici*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 24 ss., giudicava tale distinzione superata.

<sup>53</sup> Regio decreto, 4 maggio 1885, n. 3074, in *Gazz. Uff.*, n. 121 del 25 maggio 1885.

come è stato detto, mentre i beni demaniali appartengono allo Stato-comunità, cioè ai cittadini, «i beni patrimoniali appartengono allo Stato-persona, secondo un modo di possedere vicino alla proprietà privata»<sup>54</sup>.

Quella dei beni pubblici disponibili è una categoria che ha subito un notevole ampliamento, tanto da avere una consistenza nettamente maggiore di quella dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile. Si tratta di beni che sono produttivi di reddito, per i quali, come la giurisprudenza ha evidenziato, «deve escludersi l'attuale ed effettiva destinazione a servizio pubblico e, viceversa, siano utilizzati dall'amministrazione proprietaria come beni economici concessi in godimento a privati al fine del semplice procacciamento di proventi patrimoniali»<sup>55</sup>.

Come abbiamo già detto, i beni del patrimonio disponibile sono beni di proprietà privata dell'ente e, come tali, sono soggetti alle norme di diritto comune: essi sono quindi commerciabili, alienabili, usucapibili e soggetti ad esecuzione forzata.

In questo campo si è discusso sulla pignorabilità o meno degli arredi degli uffici pubblici. In giurisprudenza, è consolidato l'orientamento secondo cui gli arredi destinati alla sede di uffici pubblici appartengono, in base all'art. 826, co. 3, c.c., al patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, e sono, quindi, impignorabili, salvo che il creditore procedente fornisca la prova, a lui spettante, che il bene pignorato, ancorché costituente arredo di un pubblico ufficio, sia stato sottratto alle funzioni pubbliche proprie di questo. Nel concetto di arredo rientra qualsiasi bene o strumento necessario o utile per il funzionamento dell'ufficio pubblico e, pertanto, vi rientra anche una macchina per scrivere, non potendosi dubitare che uno strumento di scrittura per la sua intrinseca natura sia destinato all'impiego nell'attività dell'ufficio<sup>56</sup>. Così i computer<sup>57</sup>, le fotocopiatrici

---

<sup>54</sup> S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2012, p. 80.

<sup>55</sup> Così Cass., 5 ottobre 1994, n. 8123, in *Giust. civ.*, 1995, I, p. 411.

<sup>56</sup> Sulla macchina da scrivere, Cass., 14 ottobre 1998, n. 10144, in *Mass. Giur. it.*, 1998.

<sup>57</sup> Cass., 25 ottobre 1997, n. 10529.

e tutte le attrezzature per l'ufficio<sup>58</sup>, l'autovettura di servizio<sup>59</sup>, trovandosi in un rapporto di strumentalità rispetto agli scopi dell'ente, hanno di per sé natura indisponibile e non possono, pertanto, essere oggetto di pignoramento.

Orbene, se si considera l'elenco dei beni rientranti nel demanio e nel patrimonio indisponibile, che comprende anche tutti gli edifici, con i rispettivi arredi, destinati a sede di soggetti pubblici, riesce facile comprendere che il tema dell'espropriazione si indirizza inevitabilmente verso le somme di denaro presenti nelle casse dello Stato e degli enti pubblici.

Infatti, beni patrimoniali disponibili per eccellenza sono le somme di denaro di proprietà delle organizzazioni pubbliche, le quali assumono le qualità di beni patrimoniali indisponibili allorché, secondo le norme di contabilità pubblica, venga impressa loro una precisa destinazione a particolari fini. Ma su tali profili ci soffermeremo nei prossimi paragrafi, occupandoci dei crediti verso la p.a.

##### 5. *La sdemanializzazione dei beni pubblici*

Tanto nel caso dei beni demaniali, quanto in quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile, il vincolo di impignorabilità del bene può venir meno per ragioni naturali o per volontà della pubblica amministrazione: nel caso dei beni demaniali, con un provvedimento amministrativo mentre nel caso del patrimonio indisponibile, con un verbale di dismissione. In quest'ultimo caso, è importante ai nostri fini fare menzione dell'istituto della sdemanializzazione dei beni pubblici.

Esso consiste nel procedimento di passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato, passaggio che, ai sensi dell'art. 829 c.c., deve essere dichiarato dall'amministrazione competente. In particolare, detta dichiarazione può assumere sia i connotati di un atto espresso, che di un comportamento concludente.

Nel primo caso, il provvedimento che sancisce la cessazione della demanialità produce, per i beni appartenenti al demanio natura-

---

<sup>58</sup> Trib. Cagliari, 15 novembre 1995.

<sup>59</sup> Trib. Napoli, 14 dicembre 1984.

le, effetti meramente dichiarativi (derivando da un fatto naturale), mentre per i beni del demanio artificiale, produce effetti costitutivi, dal momento che nell'atto in questione deve essere impressa anche la specifica destinazione d'uso del bene medesimo.

Nel secondo caso, la giurisprudenza ammette entro confini ristretti accanto alla sdemanializzazione espressa, anche quella c.d. tacita, la quale presuppone «atti univoci e concludenti, incompatibili con la volontà della p.a. di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico», richiedendo inoltre che sussistano «circostanze così giustificative da rendere inconcepibile un'ipotesi diversa da quella che la p.a. stessa abbia definitivamente rinunciato al ripristino della pubblica funzione del bene»<sup>60</sup>. Si tratta, per esempio, di individuare un atto positivo della p.a. che, pur non dichiarando espressamente la sdemanializzazione, sia comunque tale da integrare una condotta diversa da quella della mera inerzia o tolleranza della (pur stabile e protratta) occupazione dell'area demaniale<sup>61</sup>.

L'orientamento restrittivo della giurisprudenza di cassazione ha l'evidente scopo di limitare la declassificazione del bene, in quanto a ciò consegue che il bene demaniale venga ricondotto nell'ambito dei beni patrimoniali disponibili o nella proprietà di enti di gestione privati, rendendolo assoggettabile al regime patrimoniale comune e, dunque, aggredibile mediante esecuzione forzata.

---

<sup>60</sup> Così Cass., 23 maggio 2023, n. 29543, in *Giust. civ. Mass.*, 2023 e, già in precedenza, Cass., 18 marzo 1981, n. 1603, in *Mass. Giur. it.*, 1981.

Tuttavia, la sdemanializzazione c.d. tacita non è sempre possibile, per esempio, come stabilito in giurisprudenza, «a differenza di quanto previsto per il demanio in genere dall'art. 829 c.c. – secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente –, per i beni appartenenti al demanio marittimo, tra i quali si includono la spiaggia e l'arenile, la sdemanializzazione non può realizzarsi in forma tacita, ma necessita, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., dell'adozione di un decreto ministeriale, avente carattere costitutivo, il quale segue alla verifica, in concreto, della non utilizzabilità delle zone "per pubblici usi del mare"» (così Cass., 25 maggio 2021, n. 14371).

<sup>61</sup> Secondo Cass., sez. un., 26 luglio 2002, n. 11101: «La sdemanializzazione tacita non può desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito anche da lungo tempo ad uso pubblico, ma è ravvisabile solo in presenza di atti e fatti che evidenzino in maniera inequivocabile la volontà della p.a. di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino».

6. *Immobili riconosciuti quali beni culturali. La c.d. prelazione artistica*

Una particolare attenzione meritano, anche per le rilevanti dimensioni quantitative del fenomeno nel nostro Paese, i beni culturali, i quali risentono di una deroga all'intangibilità dei beni demaniali stabilita dall'art. 823 c.c.<sup>62</sup>.

La giurisprudenza stabilisce che l'art. 822, co. 2 e l'art. 824 c.c. comprendono nel demanio pubblico, se appartengono allo Stato o ad altri enti pubblici (c.d. demanio artificiale o accidentale), gli immobili di interesse storico, archeologico ed artistico a norma delle leggi in materia, mentre i beni dei privati che presentino un interesse artistico, storico o archeologico possono invece rientrare tra i beni culturali solo se "notificati", ossia oggetto del provvedimento amministrativo di dichiarazione attestante l'interesse particolarmente rilevante<sup>63</sup>.

La categoria dei beni culturali è oggi riconosciuta dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. codice dei beni culturali e del paesaggio) e comprende le più diverse categorie di cose: «le cose mobili e immobili che [...] presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà» (art. 2). Come notava autorevole dottrina, il bene culturale «è pubblico in quanto bene di fruizione, e non di appartenenza»<sup>64</sup>.

Il codice dei beni culturali, che si pone quale *lex specialis* rispetto alla disciplina codicistica, in merito alla loro circolazione, distingue tra beni inalienabili (ad esempio, gli immobili e le aree di interesse archeologico, gli immobili riconosciuti monumenti nazionali, le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie, biblioteche e gli archivi) e beni alienabili, che sono tali solo a seguito di autorizzazione rilasciata dal Ministero per i beni e le attività culturali a condizione che l'alienazione assicuri la

<sup>62</sup> Cfr. A.D. DE SANTIS, *Vincoli di destinazione e limiti alla responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 128 ss.

<sup>63</sup> In questo senso, Cass., 15 ottobre 2018, n. 25690.

<sup>64</sup> M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 3.

tutela e la valorizzazione dei beni, e, comunque, non ne determini un pregiudizio (art. 55). L'autorizzazione ad alienare comporta la sdemanializzazione dei beni culturali cui si riferisce, i quali restano tuttavia assoggettati alla normativa di tutela (art. 55, co. 3-*quinquies*)<sup>65</sup>.

In ogni caso, gli atti che traferiscono, in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, la proprietà o la detenzione di beni culturali debbono essere, entro trenta giorni, denunciati al Ministro. A partire dalla data in cui la denuncia è ricevuta, inizia a decorrere il termine di sessanta giorni entro il quale il Ministero ha la facoltà di acquistare in via di prelazione «i beni culturali alienati a titolo oneroso al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione» (art. 60). In pendenza del termine, l'atto di alienazione è condizionato sospensivamente all'esercizio della prelazione. Trattasi, in definitiva, di una prelazione legale, seppure non del tutto priva di carattere sostanzialmente espropriativo verso l'acquirente.

Ora, dal combinato disposto degli artt. 569 e 173 disp. att., c.p.c., nell'espropriazione immobiliare, viene stabilito che il g.e. provvede alla nomina dell'esperto stimatore, il quale, nella propria relazione di stima, deve evidenziare l'esistenza di formalità sull'immobile, tra le altre, di eventuali «vincoli connessi con il suo carattere storico-artistico».

La legge non pone alcun ostacolo alla assoggettabilità di questi beni immobili al procedimento di espropriazione forzata secondo le regole ordinarie, in quanto il vincolo non agisce sul piano della impignorabilità, ma semmai su quello della definitiva identificazione dell'aggiudicatario all'esito dell'incanto.

Al riguardo va segnalato che già il regolamento di attuazione della precedente l. 1° giugno 1938, n. 1089 prevedeva espressamente l'applicabilità della prelazione anche in caso di vendita agli incanti giudiziari e nulla fa ritenere che tale orientamento sia mutato con la redazione del codice dei beni culturali<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, Roma-Molfetta, 2013, pp. 567-568.

<sup>66</sup> Secondo il regolamento approvato con r.d. 30 gennaio 1913, n. 363 – applicabile a norma dell'art. 73 della l. 1° giugno 1939, n. 1089 – all'art. 60 è espressamente previsto per l'espropriazione forzata dei beni immobili vincolati solo l'obbligo per colui che promuove la vendita di inserirla nel bando notizia del vincolo (cui l'immobile è sottoposto) nonché di darne denuncia al Ministero e successiva-



L'esercizio della prelazione proprio perché comporta l'utilizzo di una facoltà sostanzialmente espropriativa dello Stato, per quanto sia rimessa per l'esercizio al comune o alla provincia competenti cui lo Stato cede il diritto, è ostativa al trasferimento della proprietà del bene immobile in qualunque forma realizzato, anche sotto forma di espropriazione forzata. Vi è dunque l'obbligo di inserire nel bando di vendita la notizia del vincolo derivante dalla prelazione, il dovere di darne denuncia alla p.a., nonché il condizionamento del trasferimento del bene all'eventuale esercizio da parte della p.a. medesima del diritto in questione.

L'art. 59 del codice pone a carico di colui che si rende aggiudicatario del bene l'obbligo di denuncia di trasferimento del medesimo, al fine di consentire, nei successivi sessanta giorni, l'eventuale esercizio del diritto di prelazione e, in tal caso, il versamento del prezzo della procedura.

Come ha precisato la giurisprudenza, l'esercizio del diritto di prelazione artistica da parte dello Stato, con riferimento a un decreto di trasferimento di un bene emanato nel corso di una procedura di espropriazione, determina l'inefficacia del decreto medesimo *ab origine* escludendo il trasferimento del bene all'aggiudicatario, con conseguente diritto di quest'ultimo alla restituzione della somma versata con provvedimento da parte del giudice amministrativo<sup>67</sup>. Peraltro, come è stato stabilito, unico soggetto che può lamentare il difetto di comunicazione è il Ministero (e non il debitore), in quanto tale autorizzazione è prevista nell'interesse nello Stato, e la nullità posta dal t.u. è, secondo la giurisprudenza – e a mio parere, per quanto sto per dire, alquanto discutibilmente – una nullità relativa<sup>68</sup>.

---

mente all'aggiudicazione di farne denuncia al Sovrintendente (per l'esercizio della prelazione).

<sup>67</sup> In questo senso, Cass., 1° giugno 1992, n. 6612, in *Mass. giust. civ.*, 1992, fasc. 6.

<sup>68</sup> Cass., 27 novembre 2019, n. 30984, che stabilisce in ossequio a precedente giurisprudenza che «a norma di chiusura dell'art. 164, comma 1 codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 («le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo 1 della Parte seconda, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli»), che trova applicazione con riferimento all'obbligo di preventiva auto-

In conclusione, si può affermare che, nel caso dei beni culturali, se da un lato, la sdemanializzazione avviene solo attraverso l'autorizzazione ad alienare *ex art. 55, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, in occasione del procedimento per espropriazione forzata, tale risultato può comunque ottenersi in caso di mancato esercizio della prelazione, del cui difetto – secondo la menzionata giurisprudenza – peraltro solo il Ministero competente è legittimato a rilevarne la mancanza, a discapito della intangibilità propria dei beni demaniali (siano essi di patrimonio pubblico, che di patrimonio privato ma di interesse pubblico)<sup>69</sup>. Meglio sarebbe stato invece inquadrare la nullità come assoluta, in quanto ancorata alla tutela sostanziale del bene che mira a sottrarre dalla destinazione il bene stesso, così delineando, in altri termini, una nullità per violazione di norma imperativa, profilo fondamentale, come vedremo *infra* nel successivo par. 12, per la rivelabilità d'ufficio dell'impignorabilità.

#### 7. *La valorizzazione dei beni pubblici e la crisi della ripartizione del codice del 1940. Prospettive “de iure condendo”*

A conclusione del tema complesso dei beni pubblici, qui solo sinteticamente esposto, è necessario svolgere alcune considerazioni per comprendere se oggi questa distinzione tra beni demaniali o del patrimonio indisponibile abbia ancora senso e dunque assuma rilevanza sul piano processuale, così da imporre una differente tutela giudiziaria.

La disciplina dei beni pubblici indicata dal codice civile, e fin qui esposta, ha ben presto evidenziato taluni aspetti critici che han-

---

rizzazione *ex art. 56*, risponde al medesimo interesse statale e pertanto consente di riferire anche alla disposizione di più recente introduzione il principio già espresso con riguardo alla norma corrispondente della legge del 1939, della quale riproduce il tenore letterale. Quindi, unico legittimato a far valere la nullità della vendita di bene culturale perché compiuta in difetto dell'autorizzazione del d.lgs. n. 42 del 2004, art. 56 è il Ministero competente al rilascio». Nello stesso senso anche Cass., 20 marzo 2012, n. 4378.

<sup>69</sup> Evidenzia tale aspetto anche A.D. DE SANTIS, *Vincoli di destinazione*, cit., p. 130.

no rischiano di indebolire le potenzialità dei beni stessi in vista dalla loro funzione economico-sociale<sup>70</sup>. A causa dell'acuirsi della crisi della finanza pubblica, nell'ottica dell'obiettivo di risanamento del bilancio statale, si è infatti registrata una maggiore attenzione al tema dell'efficienza nella gestione del patrimonio pubblico. Lo Stato possiede un grande patrimonio, che rende tuttavia pochi frutti.

In questo nuovo quadro, si sono fatte più marcate le incongruenze del modello delineato per i beni pubblici.

Per un verso, la distinzione tra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili non sembra corrispondere alle diverse vocazioni dei beni medesimi alla cura in concreto degli interessi pubblici, ma piuttosto rispondere a scelte arbitrarie: i beni del patrimonio eventuale, per esempio, non presentano, sotto il richiamato profilo oggettivo, differenze rispetto ai beni patrimoniali indisponibili tali da giustificarne un trattamento giuridico differenziato; così come l'incongruenza che sussiste in relazione ad un medesimo bene (per esempio, una biblioteca) e la sua appartenenza al demanio (in caso di afferenza ad un ente pubblico territoriale), ovvero al patrimonio indisponibile (se appartiene ad un ente non territoriale), pur a fronte della vocazione alla cura in concreto del medesimo interesse pubblico.

Da un altro verso, il tema dei beni pubblici (e del loro regime giuridico) s'intreccia con le vicende di privatizzazione che dai primi anni Novanta del secolo scorso hanno interessato l'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche e il risanamento delle loro finanze. La trasformazione di soggetti pubblici non territoriali in soggetti privati incide sulla ripartizione originaria tra demanio e patrimonio, atteso che, ai soggetti privati vengono attribuiti beni che in precedenza ricadevano nel demanio o nel patrimonio indisponibile. Come è stato evidenziato, su questo sfondo si snodano le due direttrici principali: da un lato, la valorizzazione dei beni pubblici, e dall'altro, la dismissione del patrimonio immobiliare.

Quanto alla prima, si è assistito al superamento del fatto che la destinazione pubblica del bene sia incompatibile con lo sfrutta-

---

<sup>70</sup> In argomento, V. CERULLI IRELLI, *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Economia pubbl.*, 1994, p. 524 ss.; M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 109 ss.

mento economico dello stesso. In questo modo, si è dato luogo ad una moltiplicazione dei soggetti protagonisti della gestione dei beni pubblici, alimentando una privatizzazione c.d. formale, intesa come devoluzione del bene pubblico a soggetti privati senza che perciò si determini un mutamento di indisponibilità di tale bene. Si è così assistito ad una trasformazione di enti pubblici in società per azioni e all'istituzione *ex novo* di organi societari ai quali vengono conferiti beni pubblici<sup>71</sup>.

Quanto alla seconda, nel corso degli anni si è assistito ad una serie di interventi del legislatore finalizzati ad utilizzare il patrimonio immobiliare dello Stato nell'ambito delle politiche di riduzione del disavanzo. In questo modo, si è assistito ad una ritrazione della sfera pubblica in determinati settori (c.d. privatizzazione sostanziale), con dismissione di beni pubblici inseriti in appositi elenchi, così da consentire, tra l'altro, la loro conversione in strumenti finanziari più facilmente collocabili sul mercato. L'obiettivo è di fare subito cassa grazie al nuovo strumento finanziario finalizzato ad anticipare il valore atteso dalle vendite future degli immobili trasferiti per decreto a delle società privatistiche, le SCIP s.r.l. (c.d. «società veicolo»)<sup>72</sup>. Così operando, i beni conferiti dallo Stato alle «società

---

<sup>71</sup> Su tale argomento, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 165 ss.; S. SCREPANTI, *La dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 1193.

<sup>72</sup> Si tratta del fenomeno della cartolarizzazione. Vedi sul tema, i vari contributi nel volume di G. MORBIDELLI (a cura di), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Giappichelli, Torino, 2004, *passim*. La procedura di cartolarizzazione è finalizzata alla dismissione di beni pubblici inseriti in appositi elenchi redatti dall'Agenzia del demanio. Per quanto riguarda gli immobili indisponibili dello Stato, il d.l. 25 settembre 2001, n. 351 (conv. in l. 23 novembre 2001, n. 410) ha previsto una cartolarizzazione generale dei beni pubblici, affidando la loro ricognizione all'Agenzia del demanio che individua con decreto i beni oggetto di privatizzazione, beni che possono essere trasferiti a titolo oneroso ad una società c.d. veicolo, denominata SCIP (Società cartolarizzazione immobili pubblici s.r.l.), la quale, tramite l'emissione sul mercato finanziario di titoli per un ammontare pari al valore di libro dei beni, reperisce le risorse necessarie per corrispondere allo Stato il corrispettivo dovuto per il trasferimento degli immobili (prezzo iniziale). Successivamente, la società provvede a vendere gli immobili nel corso di aste pubbliche e utilizza il ricavato per rimborsare ai finanziatori il capitale da essi investito, comprensivo di interessi e commissioni, e per coprire le spese dell'operazione. L'eventuale margine residuo (prezzo finale) è incamerato dallo Stato. In tema, R. GA-

veicolo» costituiscono un patrimonio separato, nel senso che sono sottoposti a precisi vincoli di utilizzo e di disposizione, in relazione al particolare obiettivo cui sono destinati, e non sono aggredibili in quanto sono sottratti alle azioni di terzi (diversi dai portatori dei titoli e dai finanziatori)<sup>73</sup>. Tale strategia finanziaria ha toccato gli enti pubblici statali ma non quelli territoriali che, invece, hanno disposto in via automa un loro programma di privatizzazione dei beni pubblici «che non fossero strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali»<sup>74</sup>. Sotto questo profilo, risulta evidente che la sfera dei beni aggredibili dei creditori abbia subito un ampliamento almeno in relazione agli enti territoriali<sup>75</sup>.

Orbene, le vicende della privatizzazione che hanno interessato i beni pubblici determinano un altro e rilevante effetto.

Esse sembrano dimostrare il superamento della distinzione tra beni demaniali e quelli appartenenti al patrimonio indisponibile, in quanto minano alle fondamenta uno dei pilastri sui quali si regge l'istituto dei beni pubblici, vale a dire, la riserva di appartenenza dell'ente pubblico.

In effetti, la ripartizione contenuta nel codice civile risulta fragile alla luce della moltitudine di norme speciali che ridisegnano il contenuto della proprietà pubblica intorno al concetto di «funzione oggettiva» o, meglio, di «asservimento istituzionale ad un uso collettivo». In altri termini, l'intento della moderna dottrina è di rafforzare il concetto di «destinazione pubblica» a vantaggio di quella della riserva pubblica di appartenenza.

Da qui, la possibilità di ipotizzare il venir meno del tradizionale vincolo di inalienabilità che in termini generali caratterizza i beni

---

ROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, Roma-Molfetta, 2013, pp. 567-568.

Il successivo d.l. 30 settembre 2008, n. 207 (conv. con modificazioni in l. 27 febbraio 2009, n. 14) ha posto fine alla prima e seconda operazione di cartolarizzazione (s.c.i.p. 1 e s.c.i.p. 2) e ha stabilito che i beni immobili rimasti invenduti venissero ritrasferiti in proprietà ai soggetti originariamente proprietari.

<sup>73</sup> Va precisato che i patrimoni separati creati *ex lege* si identificano in masse patrimoniali indipendenti fra loro (seppure rientranti nello stesso soggetto) e mirano al soddisfacimento di un preciso scopo individuato sempre dalla legge.

<sup>74</sup> Così l'art. 58, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>75</sup> C.L. PERAGO, *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione: i leading cases*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 84.

demaniali. I concetti di demanialità (e di indisponibilità) appaiono ormai dissociabili dalle funzioni cui questi beni erano in origine preordinati.

È stato così proposto anche un nuovo modello dogmatico, aggiornato anche nel lessico, dove la nozione di bene pubblico viene sostituita con la nozione di «beni a destinazione pubblica»<sup>76</sup>: tratti salienti ne sono la possibilità di appartenenza privata e di utilizzazione economica, nonché di commerciabilità secondo le norme del codice civile. Tali attitudini possono svolgersi solo compatibilmente con la destinazione del bene e, pertanto, sono soggetti ai poteri della pubblica amministrazione.

L'intento è quello, nell'ottica di una migliore gestione e valorizzazione dei beni pubblici, di invertire il tradizionale percorso concettuale, che va dai regimi ai beni, per adottarne uno che vada, invece, dai beni ai regimi<sup>77</sup>. Secondo una proposta di riforma della materia, abbandonata una distinzione formalistica tra demanio e patrimonio, è l'analisi della rilevanza economica e sociale dei beni che dovrebbe individuare i beni medesimi come oggetti con diverse «fasce di utilità»: i beni potrebbero essere così classificati in base alle utilità prodotte, collegandole alla tutela dei diritti della persona e degli interessi pubblici essenziali<sup>78</sup>. Da qui una nuova tripartizione tra beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni sociali e beni fruttiferi.

Tale proposta, condivisa anche dalla dottrina, può portare, per quanto ci riguarda, anche ad un superamento del divieto assoluto di assoggettabilità di tali beni all'esecuzione forzata.

---

<sup>76</sup> Sul tema, M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., pp. 109-116; M. OLIVI, voce *Beni pubblici*, in S. PATTI (diretta da), *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, II, Il Sole 24 ore, Milano, 2007, p. 509.

<sup>77</sup> Sul punto anche M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, cit., p. 17 ss.; L. MERCATI, *Beni pubblici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani online*, 2012, par. 7.

<sup>78</sup> È la definizione che emerge dalla Relazione della Commissione presieduta dal prof. Stefano Rodotà per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007). Per un commento si v. E. REVIGLIO, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, p. 531 ss.

Una futura disciplina dovrebbe, a mio parere, ruotare intorno a questa nuova tripartizione, superando la disciplina dell'impignorabilità assoluta dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile. In ossequio a questa moderna tripartizione dei beni pubblici aggredibili, si dovrebbe così stabilire: innanzitutto, l'impignorabilità dei beni ad appartenenza pubblica necessaria, i c.d. beni comuni (es. i fiumi, i parchi naturali, la fauna, i beni culturali, ecc.), che non sono né usucapibili, né alienabili.

Altrettanto impignorabili quei beni le cui utilità sono collegate all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone, purché per tali beni venga rispettato il vincolo di destinazione (ad esempio, sanità, istruzione e, dunque, ospedali e scuole, case dell'edilizia residenziale pubblica): trattasi, infatti, di beni che non sono usucapibili ma di cui è ammessa la circolazione con mantenimento del vincolo di destinazione.

Infine, sarebbero pignorabili quei beni (fruttiferi) che, svolgendo interessi di carattere economico/finanziario, sono alienabili, gestibili e messi a reddito con strumenti privatistici.

Una legge dovrebbe elencare i beni che appartengono alla prima e alla seconda categoria, lasciando rientrare nella terza tutti i beni che non rientrano nelle categorie precedenti.

#### 8. *L'espropriazione su somme di denaro e sui crediti pecuniari della p.a.: aspetti generali*

Nell'ambito dei beni pubblici il denaro ha una posizione preminente.

A tal proposito, problemi peculiari si pongono in relazione al denaro appartenente allo Stato e agli enti pubblici sia come disponibilità liquide versate presso conti di tesoreria e altri conti, sia come depositi presso aziende di credito.

In linea di principio, si ritiene che il denaro e i crediti degli enti pubblici si debbano ascrivere ai beni disponibili, con l'effetto che i crediti e le somme di denaro sono pignorabili, salvo che siano destinate, con un vincolo di destinazione, ad un pubblico servizio o

all'attuazione di una funzione istituzionale dell'amministrazione. Si distingue, infatti, tra crediti derivanti da rapporti di diritto privato, per i quali l'azione esecutiva è ammissibile, e crediti pubblicistici, ascrivibili al patrimonio indisponibile dello Stato, e dunque sottratti all'esecuzione coattiva dei creditori<sup>79</sup>. Tra quest'ultimi, vi rientrano i crediti per le entrate tributarie, i quali sono assolutamente impignorabili<sup>80</sup>.

Tale principio è stato affermato a seguito di un lungo dibattito giurisprudenziale che ha portato al superamento del principio generale di non espropriabilità del denaro pubblico<sup>81</sup>.

In passato veniva riconosciuta all'amministrazione una discrezionalità nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie e, dunque, un

---

<sup>79</sup> Cass., 26 luglio 2005, n. 15601, secondo cui «le somme di denaro della p.a. possono essere considerate impignorabili soltanto per effetto di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo che nella legge trovi fondamento».

<sup>80</sup> Principio già contenuto in Cass., sez. un., 12 ottobre 1971, n. 2863, in *Foro it.*, 1972, I, c. 77 ss. Più di recente Cass., 22 agosto 1997, n. 7864, ha stabilito che «la sola iscrizione dell'entrata tributaria nel bilancio dell'ente non è sufficiente ad impedire l'aggregabilità delle somme da parte del creditore, come non lo è la provenienza delle somme stesse: una volta, infatti, che l'entrata tributaria si sia tradotta in denaro, questo non si distingue più, nelle casse dell'ente, rispetto ad entrate di natura privatistica, mentre l'iscrizione dell'entrata nel bilancio preventivo dell'ente non può costituire impedimento al soddisfacimento del diritto del creditore (diritto che comunque, derivando da condanna, deve avere riconoscimento nella previsione di spesa obbligatoria per l'esecuzione dei giudicati)». In forza di questi principi la giurisprudenza (Cass., 15 gennaio 2003, n. 493) ha nuovamente ribadito che l'obbligazione della banca avente per oggetto il versamento a favore della p.a. delle somme incassate a titolo di tributi ha natura pubblica e tali somme sono dunque impignorabili. V. *infra*, par. 9. In dottrina, F. DE STEFANO, *I procedimenti esecutivi*, in F. LAZZARO (diretto da), *Processo civile*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 159.

<sup>81</sup> F. DE STEFANO, R. GIORDANO, *Il pignoramento nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 399 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giapichelli, Torino, 2017, p. 139. Fondamentale la lettura di G. COSTANTINO, *La tutela dei crediti verso le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 302 ss. Ne abbiamo già parlato nel capitolo I. Le Sezioni unite della Cassazione hanno, infatti, già in passato affermato il principio secondo cui, a seguito di sentenza di condanna al pagamento della pubblica amministrazione da parte del giudice amministrativo o del giudice ordinario, il pagamento del debito è un atto dovuto, rispetto al quale la p.a. manca di potere discrezionale, con la conseguenza che, in caso di inerzia, la situazione del creditore integra un diritto soggettivo tutelabile dinanzi al giudice ordinario attraverso l'esecuzione forzata per espropriazione, v. Cass., sez. un., 13 luglio 1979, n. 4071 e Cass., sez. un., 25 ottobre 1999, n. 740.



potere di disporre nel tempo l'attuazione delle varie erogazioni, stabilirne le precedenze e determinare la devoluzione delle somme disponibili al pagamento dell'uno e dell'altro creditore, con l'effetto di attribuire a quest'ultime carattere di infungibilità. Inoltre, l'esecuzione era ammessa solo nei limiti degli importi che il bilancio dell'ente non aveva destinato a scopi specifici di interesse generale. L'iscrizione a bilancio delle somme attribuiva un vincolo di destinazione che le rendeva indisponibili e paralizzava di conseguenza la responsabilità patrimoniale per l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie<sup>82</sup>.

A partire dalla fine degli anni Settanta, come già menzionato nel cap. I, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha mutato il proprio indirizzo, rilevando che la posizione dell'amministrazione non è diversa da quella di qualunque altro soggetto che sia stato condannato al pagamento di una somma di denaro<sup>83</sup>. Il pagamento rappresenta un atto dovuto e non residua alcun margine per compiere un'operazione di valutazione comparativa con un interesse pubblico ad esso contrapposto. Pertanto, la pubblica amministrazione è tenuta ad effettuare il pagamento, con la conseguenza che, in caso di inerzia, la posizione del creditore integra un diritto soggettivo tutelabile dinanzi al giudice ordinario attraverso l'esecuzione forzata per espropriazione.

Si afferma così la tesi secondo cui le somme di denaro ed i crediti dello Stato sono pignorabili, ad eccezione delle somme che abbiano già ricevuto, per effetto di una disposizione di legge o di un

---

<sup>82</sup> Cass., sez. un., 12 ottobre 1971, n. 2863. A tal proposito, si osserva che ai fini della impignorabilità dei crediti non basta l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico, ma è necessaria una specifica destinazione impressa da una norma di legge o da un provvedimento amministrativo che trovi causa in una norma di legge, v. Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138. In dottrina, C. DELLE DONNE, *L'espropriazione nei confronti della p.a. e la ritorsione perenne del bilanciamento tra ragioni della finanza pubblica e tutela del credito*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 465.

<sup>83</sup> Cass., sez. un., 13 luglio 1979, n. 4071; poi ribadita in Cass., sez. un., 14 febbraio 1987, n. 1609; Cass., sez. un., 23 agosto 1990, n. 8567; Cass., sez. un., 25 ottobre 1999, n. 740; Cass., sez. un., 18 dicembre 1987, n. 9407; Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138. In dottrina, C. DELLE DONNE, *L'espropriazione nei confronti della p.a. e la ritorsione perenne del bilanciamento tra ragioni della finanza pubblica e tutela del credito*, cit., p. 560.

provvedimento amministrativo, una precisa e concreta destinazione ad un pubblico servizio, ossia all'esercizio di una determinata attività rivolta, direttamente o strumentalmente, all'attuazione di una funzione istituzionale della pubblica amministrazione, con l'erogazione della spesa per le strutture necessarie all'esercizio di quell'attività<sup>84</sup>. Trattasi di «vincoli di destinazione» attraverso i quali le somme di denaro ed i crediti della pubblica amministrazione diventano indisponibili e non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), e, quindi, sono impignorabili per il soddisfacimento dei crediti di terzi verso l'amministrazione pubblica<sup>85</sup>. A ben vedere, come è stato osservato, il denaro degli enti pubblici non è nella piena e totale disponibilità dei loro amministratori, in quanto, sia per le entrate che per le uscite, viene gestito e destinato a fini specifici mediante strumenti contabili (bilanci di previsione e consuntivi), approvati per mezzo di atti amministrativi, e, addirittura, attraverso atti formalmente legislativi quando si tratti di Stato e Regioni<sup>86</sup>. Se fosse possibile pignorare indiscriminatamente il denaro degli enti pubblici, i loro bilanci – come è stato evidenziato – «sarebbero sconvolti e la loro stessa esistenza non sarebbe più possibile»<sup>87</sup>. Quindi, il denaro è pignorabile se, ed in quanto, estraneo al perseguimento di finalità pubbliche.

In altri termini, il principio della responsabilità patrimoniale, di cui al combinato disposto degli artt. 2740 e 2910 c.c., si applica anche allo Stato ed agli enti pubblici, in forza del fatto che la qualità pubblica o privata del soggetto debitore non influisce sulla formazione e sui requisiti del titolo esecutivo<sup>88</sup>. Tuttavia, la pubblica amministrazione non sempre

---

<sup>84</sup> Cass., 14 gennaio 1981, n. 323. Cfr. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 2004, p. 2161; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 262.

<sup>85</sup> Cfr. Cass., 12 febbraio 2008, n. 3287. In dottrina, D. DALFINO, *Tecniche di "protezione" del patrimonio della pubblica amministrazione debitrice e tutela dei creditori*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 25.

<sup>86</sup> Si veda, per esempio, il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, contenente disposizioni sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

<sup>87</sup> G. MONTELEONE, *Diritto processuale civile*, II, Cedam, Padova, 2023<sup>9</sup>, p. 105.

<sup>88</sup> Cass., 11 gennaio 2006, n. 234, ha affermato che la natura del debitore non influisce sui requisiti del titolo esecutivo, dato che il g.e. si limita a controllare la liquidità del credito portato dal titolo.

risponde dell'adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri, in quanto possono essere oggetto di espropriazione forzata solo i beni pubblici o crediti che rientrano nel patrimonio «disponibile» dello Stato e che non sono stati sottoposti ad alcun «vincolo di destinazione» per il soddisfacimento di una finalità pubblica<sup>89</sup>.

Come ribadito anche di recente dalla Corte costituzionale<sup>90</sup>, se la posizione dell'amministrazione non è, in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione. In particolare, si deve considerare che: *a)* i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali possono essere individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione; *b)* l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme o di crediti non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico – stante il principio di unità del bilancio<sup>91</sup> – idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile; *c)* rimane salva l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche<sup>92</sup>, «quando una espressa disposizione di legge o un provvedimento amministrativo dia loro una univoca, precisa e concreta destinazione»<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Per effetto del mutato orientamento da «debitore senza responsabilità», la pubblica amministrazione diviene «debitore a statuto speciale», cfr. C. DELLE DONNE, *L'espropriazione nei confronti della p.a. e la rincorsa perenne del bilanciamento tra ragioni della finanza pubblica e tutela del credito*, cit., p. 470.

<sup>90</sup> Viene evocata Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 237.

<sup>91</sup> Per Corte cost., 19 luglio 2012, n. 192, il principio di unità del bilancio previsto dall'art. 81 cost. stabilisce che tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita.

<sup>92</sup> Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138, la quale vi ricomprende i crediti tributari, che nascono dall'esercizio di una potestà pubblica.

<sup>93</sup> Corte cost., 10 giugno 1988, n. 622, secondo cui le somme di denaro e i crediti pecuniari «secondo il costante indirizzo giurisprudenziale anche della Corte di cassazione, [...] rientrano nel patrimonio indisponibile dell'ente a norma dell'art. 828 secondo comma, cod. civ. solo quando una espressa disposizione di legge o un provvedimento amministrativo dia loro una univoca, precisa e concreta destinazione ad un servizio pubblico, cioè all'esercizio di una determinata attività per l'attuazione di una funzione dell'ente sia direttamente sia strumentalmente con l'eroga-

Premesso che il punto *a*) è stato già ampiamente esaminato nei precedenti paragrafi, vanno specificati gli ulteriori punti. Quanto al punto *b*), deve essere precisato che risulta oramai unanime che la mera iscrizione in bilancio di determinate somme senza una specifica destinazione (fine pubblico) non produca un vincolo di destinazione sulle somme stesse, in quanto trattasi di atto interno all'amministrazione<sup>94</sup>.

Quanto, invece, al punto *c*), si osserva che l'impignorabilità sorge dall'esistenza di uno specifico vincolo di destinazione ad un pubblico servizio, il quale può derivare o da una disposizione legislativa, o da un provvedimento amministrativo<sup>95</sup>.

Premesso che il vincolo di destinazione crea un collegamento diretto fra specifiche risorse ed un determinato servizio pubblico<sup>96</sup>, nella prima ipotesi, il vincolo sussiste in forza di una norma generale che individua le somme non aggredibili destinate allo svolgimento di una specifica attività. Tale obiettivo è perseguito utilizzando lo strumento delle contabilità speciali (si veda il pignoramento contabile, che approfondiremo *infra*<sup>97</sup>), attraverso il quale l'organo pubblico può disporre di conti speciali accesi presso la Tesoreria dello Stato per il perseguimento di specifiche finalità<sup>98</sup>.

---

zione della spesa per le strutture necessarie al fine dell'esercizio di quella attività. Essi vengono, così, sottratti alla garanzia generica *ex art. 2740 cod. civ. dei creditori dell'ente*».

<sup>94</sup> Va ricordato che il «bilancio preventivo costituisce strumento di attuazione dei programmi e crea un vincolo nei soli confronti della p.a.; ma non può incidere sulla sostanza dei diritti soggettivi e sottrarre il denaro alla responsabilità patrimoniale che opera per legge in una sfera diversa. Il bilancio preventivo, inoltre, in quanto contempla appunto la previsione di tutte le entrate e di tutte le uscite in una visione globale, non consente in alcun modo di collegare singole entrate (e cioè determinate somme di denaro) a singole uscite (e cioè all'espletamento di determinati servizi) e non può quindi essere considerato come un vincolo di destinazione, in senso tecnico, di particolari somme» (Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138).

<sup>95</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei comuni e delle Asl*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 200.

<sup>96</sup> Vincolo che sottrae tali somme da ogni diverso utilizzo sia da parte dell'ente, sia da parte dei creditori, i quali non potranno soddisfarsi sulle stesse. Cfr. R. MININNO, *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, in *Riv. es. forz.*, 2023, p. 610.

<sup>97</sup> Vedi, *infra*, cap. III, par. 13.

<sup>98</sup> Ne sono espressione, tra le altre, le somme giacenti sulle contabilità speciali intestate ai Commissari per la gestione delle emergenze di protezione civile (cfr. art. 3, d.l. 30 novembre 2005, n. 245, conv. con modificazioni in l. 27 gennaio

Nella seconda ipotesi, il vincolo di impignorabilità sorge invece in virtù di un provvedimento amministrativo fondato su una norma di rango primario che individua le finalità pubblicistiche da tutelare. Trattasi del sistema previsto per gli enti locali e per le ASL<sup>99</sup>, i cui crediti sono normalmente pignorabili, salvo quando essi siano soggetti ad un vincolo di destinazione adottato dagli stessi enti nel rispetto dei requisiti di legge. In particolare, quanto agli enti locali<sup>100</sup>, circoscrivono i vincoli di impignorabilità i co. 2, 3 e 4 dell'art. 159 t.u.e.l. Sono somme soggette al vincolo quelle destinate a: *a*) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; *b*) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; *c*) espletamento dei servizi locali indispensabili. L'intento del legislatore è quello di sottrarre ai creditori determinate somme aventi una specifica destinazione senza arrecare pregiudizio alle attività istituzionali dell'ente<sup>101</sup>. Quanto alle ASL, il vincolo speciale di impignorabilità viene posto dall'art. 1, co. 5, del d.l. 18 gennaio 1993, n. 9 (conv. in l. 18 marzo 1993, n. 67) secondo cui sono impignorabili: *a*) le somme che riguardano gli importi corrispondenti agli stipendi e alle competenze comunque spettanti al personale dipendente o convenzionato; *b*) le somme essenziali ai fini dell'erogazione dei servizi sanitari definiti con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro<sup>102</sup>.

---

2006, n. 21); i fondi accreditati a funzionari delegati dal Ministero della giustizia o degli Uffici giudiziari per il pagamento di spese per finalità giudiziaria o penitenziaria (ai sensi dell'art. 1, co. 294-bis, l. 23 dicembre 2005, n. 266); le somme su contabilità speciali a disposizione della Guardia di Finanza per servizi e finalità di protezione civile, difesa nazionale e sicurezza pubblica (art. 1, d.l. 23 maggio 1994, n. 313, conv. con modificazioni in l. 22 luglio 1994, n. 460).

<sup>99</sup> Cfr. *infra*, cap. IV, par. 6.

<sup>100</sup> Cfr. *infra*, cap. IV, par. 6.

<sup>101</sup> Così Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Campania, 19 dicembre 2018, n. 187.

<sup>102</sup> Cfr. G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 683.

9. *Fattispecie peculiari di pignorabilità dei crediti. La pignorabilità dei crediti tributari*

A questo punto dobbiamo soffermarci su alcune ipotesi in cui la pignorabilità del credito è stata oggetto di discussione da parte della dottrina e della giurisprudenza. Stiamo parlando dei c.d. crediti pubblicistici o di diritto pubblico, nascenti dall'esercizio di pubbliche potestà, che sono stati distinti da quei crediti che traggono origine, al contrario, da rapporti di diritto privato.

Tra i primi troviamo senza dubbio i crediti tributari.

Nel nostro ordinamento, l'impignorabilità dei crediti tributari presso i contribuenti non è mai stata messa in discussione, rientrando questi nel patrimonio indisponibile stabilito dall'art. 828 c.c. Trattasi di crediti originati dall'esercizio di pubbliche potestà e destinati per legge a uno scopo pubblico, che costituisce il presupposto dell'attribuzione alla p.a. del potere di esazione del credito<sup>103</sup>.

Il principio dell'impignorabilità dei crediti derivante dalla loro natura di tributo pubblico non viene modificato se l'Erario riscuote tale credito tramite servizio bancario. Con la conseguenza che devono ritenersi impignorabili anche i crediti che lo Stato vanta nei confronti delle banche delegate dai contribuenti al pagamento delle imposte gravanti su di essi<sup>104</sup>.

Ciò non toglie che il contribuente possa agire nei confronti dell'amministrazione finanziaria quando quest'ultima venga condannata ad una somma di denaro.

---

<sup>103</sup> Di recente, ribadisce tale principio Cass., 5 maggio 2009, n. 10284, evidenziando che i crediti tributari presso i contribuenti sono impignorabili in quanto hanno ad oggetto entrate dell'amministrazione finanziaria realizzate nell'esercizio del potere di imposizione tributaria e riscosse dall'istituto delegato nell'esercizio del potere concesso agli dall'ente impositore. E aggiunge che «per principio detti crediti sono destinati a provvedere l'ente pubblico dei mezzi necessari per adempiere ai propri compiti istituzionali, sia che tale vincolo sussista in forza di legge o atto amministrativo emesso nell'esercizio di una pubblica potestà – entrate tributarie e sovvenzioni regionali in favore del comune – sia se successivamente imposto su entrate originariamente di natura privatistica, e questo è il presupposto del relativo potere di riscossione» (punto 2 motiv.).

<sup>104</sup> Cass., 5 maggio 2009, n. 10284. Il principio è confermato dall'art. 42, co. 7-novies, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, conv. in l. 27 febbraio 2009, n. 14, secondo cui «non sono soggette ad esecuzione forzata le somme incassate dagli agenti della riscossione e destinate ad essere riversate agli enti creditori».

Premesso che il legislatore riserva alle Corti di giustizia tributarie, come disposto dall'art. 2, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, tutte le cause di cognizione che hanno per oggetto tributi, in tema di esecuzione delle sentenze del giudice tributario, lo stesso decreto legislativo, dopo aver stabilito all'art. 69 che le sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro a favore del contribuente sono immediatamente esecutive<sup>105</sup>, prescrive all'art. 70 che il contribuente che voglia procedere coattivamente debba ricorrere al rimedio dell'ottemperanza, da presentarsi avanti la Corti di giustizia tributaria. Va aggiunto che, in un'ottica di rafforzamento della tutela del contribuente, il giudizio di ottemperanza può essere in questo caso promosso anche sulla base di una sentenza solo provvisoriamente esecutiva (e non solo passata in giudicato, come avviene, invece, nel processo amministrativo)<sup>106</sup> e non è applicabile in tale giudizio (a differenza anche questa volta del processo amministrativo) il termine dilatorio dell'art. 14, d.l. n. 669 del 1996<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Tuttavia, per quelle che contengono la condanna al pagamento di somme superiori ad euro 10.000 (esclude le spese processuali), il pagamento può essere subordinato dal giudice alla prestazione di una garanzia (art. 69, co. 1, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546). Sull'esecutività delle sentenze tributarie di condanna a favore del contribuente, cfr. M. POGGIOLI, *L'esecuzione delle sentenze tributarie*, in A. CARINCI, C. RASIA (a cura di), *Il processo tributario*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 672 ss. In tema anche C. GLENDI, *Sub art. 69*, in C. GLENDI, C. CONSOLO, A. CONTRINO (a cura di), *Abuso del diritto e novità sul processo tributario*, Ipsoa, Milano, 2016, p. 275 ss.

<sup>106</sup> A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2023<sup>6</sup>, pp. 626-627, i quali osservano che il perdurante riferimento operato dall'art. 70 alle sentenze passate in giudicato costituisca un refuso a seguito del riconoscimento dell'immediata esecutività delle sentenze (art. 67-bis). Tale soluzione, offerta dal legislatore del 2015, supera l'impostazione tradizionale che vedeva il processo tributario teso solamente a vagliare la legittimità dell'azione impositiva (confermando od annullando i provvedimenti della p.a.), restando riservato al giudice ordinario (e precluso, dunque, al giudice tributario) il potere di condannare l'erario ad un pagamento. Sul punto, fondamentale la lettura delle pagine di C. GLENDI, *L'oggetto del processo tributario*, Cedam, Padova, 1984, p. 708.

<sup>107</sup> Cass., 4 settembre 2010, n. 20202, secondo cui, ai fini dell'instaurazione del giudizio di ottemperanza, non è applicabile l'art. 14 del d.l. n. 669/1996 – in forza del quale occorre notificare la sentenza in forma esecutiva e attendere il decorso di centoventi giorni da tale notifica – posto che condizioni necessarie per l'ottemperanza sono la notifica (a mezzo di ufficiale giudiziario) della messa in mora di cui all'art. 70, d.lgs. n. 546 del 1992 e il decorso di trenta giorni senza che sia avvenuto l'adempimento.

Scompare, invece, dopo la miniforma del 2015, la possibilità di accesso alla tutela esecutiva prevista dal codice di procedura civile, cui non si può più fare ricorso<sup>108</sup>. Qui il divieto di azione esecutiva sui proventi tributari non si fonda sull'esistenza di un vincolo di destinazione che grava su di essi, ma risponde al principio generale dell'azione amministrativa, la quale vieta ogni ingerenza da parte del giudice ordinario a vantaggio del solo il giudice amministrativo.

Ben diversa è la soluzione in caso di controversie in materia di rimborsi<sup>109</sup>, in quanto in tale contesto c'è ancora spazio per la giurisdizione ordinaria e per la tutela esecutiva prevista dal codice di rito. Ciò avviene nel caso di espropriazione presso terzi, ove il debitore è il contribuente e il terzo è l'amministrazione finanziaria. In questo caso, il pignoramento dei crediti d'imposta presso l'amministrazione finanziaria è ammissibile a condizione che si tratti di credito d'imposta formalmente riconosciuto dall'Agenzia delle entrate, ovvero accertato con sentenza passata in giudicato<sup>110</sup>. Qui il creditore può procedere con un pignoramento presso l'Agenzia, la quale sarà tenuta a rendere la dichiarazione *ex art. 547 c.p.c.* in ordine alla sussistenza o meno del debito nei confronti del contribuente (debitore esecutato). In tale ipotesi, il credito assume connotati sostanzialmente privatistici e, ove insoddisfatto dall'ente impositore, dovrà essere azionato esecutivamente dinanzi alla giurisdizione ordinaria.

La giurisprudenza di legittimità si è pronunciata in merito al rapporto tra giurisdizione del giudice ordinario e quella del giudice tributario, statuendo che, in tema di rimborso di tributi, spettano a

---

<sup>108</sup> Sulla scorta degli artt. 69 e 70 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in vigore prima della modifica operata alle predette norme dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 156 ed in vigore dal 1° gennaio 2016, si prevedeva l'accesso all'esecuzione forzata civilistica o al giudizio d'ottemperanza (entrambi alternativamente utilizzabili da parte del contribuente, all'epoca) solo dopo il passaggio in giudicato. Ciò aveva portato la dottrina tributarista a sostenere che l'obbligo del rimborso era di fatto una «lancia senza punta» (F. SISANTE COLUCCI, *L'esecuzione delle sentenze delle commissioni tributarie nei confronti della p.a.*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 128), la cui efficacia era «lasciata alla grazia dell'amministrazione stessa» (come notava F. MOSCHETTI, *Il nuovo processo tributario: una riforma incompleta*, in L. TOSI, A. VIOTTO, *Il nuovo processo tributario*, Cedam, Padova, 1999, p. 12).

<sup>109</sup> A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 624.

<sup>110</sup> Sul tema del rimborso dell'imposta, cfr. A. CARINCI, T. TASSANI, *op. ult. cit.*, p. 459 ss.



quest'ultimo, le controversie nelle quali il diritto del contribuente sia contestato dall'erario, mentre sono devolute al giudice ordinario soltanto quelle in cui non residuino questioni circa l'esistenza dell'obbligazione, il *quantum* della restituzione e le modalità della sua esecuzione<sup>111</sup>. Ciò in quanto, in linea generale, il diritto al rimborso di un tributo non è dovuto se non si può incanalare nel modello dell'indebito di diritto comune *ex art.* 2033 c.c. Si devono, dunque, osservare le regole del riparto di giurisdizione e quelle della speciale disciplina processuale prevista dalle singole leggi d'imposta e dalla legge sul contenzioso tributario, secondo cui le controversie in materia di rimborso di tributi sono devolute allo stesso giudice cui è conferita la giurisdizione sul rapporto tributario controverso<sup>112</sup>. Perché sia ravvisabile un indebito di diritto comune, tale da radicare la giurisdizione ordinaria, occorrerà, invece, un esplicito riconoscimento del diritto del contribuente al rimborso e la quantificazione della somma dovuta<sup>113</sup>.

In conclusione, *nulla quaestio* sul recupero del credito tributario, seppure si debba tener conto che diversa può essere la via del recupero e che questa non sempre è facilmente individuabile.

#### 10. Segue: *il pignoramento dello stipendio del dipendente pubblico. Il suo privilegio nell'evoluzione storica fino ai nostri giorni*

Il tema della pignorabilità dei crediti pubblici si è sviluppato per lungo tempo principalmente intorno ad un istituto ben preciso: quello degli stipendi dei dipendenti pubblici<sup>114</sup>. Qui la pubblica amministrazione non è il debitore principale, ma è *debitor*

<sup>111</sup> Cass., sez. un., 15 ottobre 2009, n. 21893; Cass., 5 dicembre 2011, n. 25931; Cass., 16 dicembre 2016, n. 25977 e, di recente, Cass., 7 maggio 2021, n. 12150.

<sup>112</sup> Specificamente, Cass., sez. un., 28 settembre 2016, n. 19069.

<sup>113</sup> Espressamente in tali termini, Cass., 22 luglio 2002, n. 10725; Cass., 15 ottobre, 2009, n. 21893.

<sup>114</sup> Il divieto si trova già nel decreto del 1399 della Repubblica Serenissima ove «non possit per aliquam sententiam, iudicatum vel aliter provisioni o salari che si danno dallo stato (comune) secundum quod est hac-tenus observatum». Così A. PERTILE, *Storia del diritto italiano*, VI, parte II, *Storia della procedura*, Forni, Torino, 1902, p. 350, nt. 118.

*debitoris* rispetto al proprio dipendente, questo sì debitore principale.

Il tema è stato anche oggetto di regolamentazione da parte dei legislatori dei due secoli scorsi, i quali a diverso modo hanno sancito un divieto, seppure attenuato in casi circoscritti, di pignorabilità degli stipendi e delle pensioni. Si veda il codice di procedura civile per il Regno delle Due Sicilie del 1819 che all'art. 670 stabiliva che «gli stipendi e le pensioni pagabili dalle casse dello Stato non potranno subire il sequestro, che per quella porzione che è determinata dalle leggi e da decreti del Governo»<sup>115</sup>; passando al codice di procedura civile sardo del 1859<sup>116</sup>; per giungere al codice di procedura civile del 1865, che all'art. 591 stabiliva, a sua volta, che «gli stipendi e le pensioni dovuti dallo Stato non possono essere pignorati, se non nei casi e nei modi stabiliti dalle leggi speciali. Si osservano pure le leggi speciali per il pignoramento delle somme dovute agli appaltatori di opere pubbliche»<sup>117</sup>.

La disposizione del 1865 fa in sostanza salva qualunque opera prestata allo Stato nei servizi da esso dipendenti<sup>118</sup>. Leggi speciali

<sup>115</sup> Lo si legge in *Codice per lo regno delle due Sicilie. Parte terza. Leggi della procedura civile né giudizj civili, 1819*, in N. PICARDI, A. GIULIANI (a cura di), collana *Testi e documenti per la storia del processo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 151.

<sup>116</sup> Vedi codice di procedura civile per il Regno di Sardegna del 1859, art. 774 che stabilisce: «Gli stipendi e le pensioni sullo Stato non potranno essere pignorati, se non per la porzione determinata dalla legge». Lo si legge in *Codice di procedura civile del Regno di Sardegna 1854-1859*, in N. PICARDI, A. GIULIANI (a cura di), collana *Testi e documenti per la storia del processo*, cit., p. 305.

<sup>117</sup> Il cui testo si può leggere in *Codice di procedura civile del Regno d'Italia 1865*, in N. PICARDI, A. GIULIANI (a cura di), collana *Testi e documenti per la storia del processo*, cit., pp. 503-504.

<sup>118</sup> Una legge precedente all'entrata in vigore del codice, l. 14 aprile 1864, n. 1731 (artt. 36 e 45), aveva già dichiarato insequestrabili gli stipendi e le pensioni dovute dallo Stato, consentendo la pignorabilità di detti emolumenti per soli crediti dello Stato o alimentari.

La dottrina del tempo (L. BORSARI, *Il codice italiano di procedura civile annotato*, Utet, Torino, 1865, p. 591) segnalava che la Corte di cassazione (con due sentenze del gennaio e del luglio 1865) aveva avuto modo di pronunciarsi sulla legge del 1864. Di quella del gennaio 1865 viene riportata parte della motivazione che vale la pena riprodurre per capire il tema della discussione del tempo: «Attesoché le leggi di diritto privato hanno l'espressa destinazione di dare una norma certa agli atti civili e di conferire diritti perfetti secondo la natura propria delle diverse stipulazioni; e così ne nascono quelli che la dottrina e la giurisprudenza chiamarono di-

del tempo (come la l. 7 luglio 1902, n. 276) regolavano a largo raggio i destinatari di tale misura (così da ricomprendere anche gli impiegati delle province, dei comuni, delle opere pie, delle camere di commercio, delle casse di risparmio, ecc.) limitando, al contempo, il pignoramento al quinto dello stipendio<sup>119</sup>. Così, pure relativamente alle somme dovute agli appaltatori di opere pubbliche, l'art. 591, co. 2, c.p.c. poneva un divieto di pignorabilità, salvo diversa previsione normativa. A tal proposito, l'art. 351 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F)<sup>120</sup>, vietava che fossero sequestrate somme (ma la disposizione, secondo la dottrina dell'epoca, poteva essere estesa al pignoramento<sup>121</sup>) durante l'esecuzione delle opere stesse, salvo che vi consentisse l'autorità amministrativa da cui l'impresa dipendeva. Pertanto, l'azione esecutiva dei creditori poteva svolgersi liberamente solamente sulle somme che risultavano dovute dopo il definitivo collaudo dell'opera<sup>122</sup>.

Le disposizioni sopra indicate sono riprese prima dalla l. n. 335 del 1908 e poi dal r.d. n. 874 del 1941 (che approvava il t.u. delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni); con un amplissimo richiamo, quest'ultimo portava a definitiva sistemazione la categoria dei soggetti tutelati, comprendendovi i

---

ritti perfettamente quesiti [...] attesoché per contro le leggi di pubblico diritto seguono un altro principio conformemente alla diversa loro destinazione. Il lodo oggetto non è di dare una mora agli atti civili, ma sì di reggere la cosa pubblica e l'amministrazione dello Stato. E se agli interessi privati non è disdetto di accomodarsi in maniera da poter trarre vantaggio dallo stato della cosa pubblica quale si trova da tempo in tempo regolata, essi però non si elevano mai al grado di diritti quesiti, e non possono reclamarne le garanzie, vuole e non potrebbe dare agli interessi privati un affidamento giuridico. Il regolamento della cosa pubblica è mutabile, e nelle sue mutazioni non riceve norma che dal proprio oggetto, gli interessi ne possono approfittare, a condizione però di seguirlo a loro rischio in tutte le vicende, e di accomodarsi allo stato della cosa pubblica quale si trovi di tempo in tempo ordinata (Cass., 15 gennaio 1865)».

<sup>119</sup> V. l'ampia citazione di L. MORTARA, *Commentario*, cit., pp. 208-209.

<sup>120</sup> Norma che ha stabilito fino al 2016 che «ai creditori degli appaltatori di opere pubbliche non sarà concesso un sequestro sul prezzo di appalto durante la esecuzione delle stesse opere, salvo che l'autorità amministrativa, da cui l'impresa dipende, riconosca che il sequestro non possa nuocere all'andamento ed alla perfezione dell'opera».

<sup>121</sup> Così *ibidem*, p. 210.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

dipendenti di qualsiasi ente ed istituto pubblico «sottoposto a tutela, od anche a sola vigilanza, dell'amministrazione pubblica».

Con il passaggio alla Repubblica, il legislatore, da un lato, per i pubblici dipendenti ha ripreso le norme del t.u. n. 874 del 1941 con il d.p.r. 5 gennaio 1950, n. 180<sup>123</sup>, mentre, d'altro lato, ha modificato, con il d.l. c.p.s. 10 dicembre 1947, n. 1548, l'art. 545 c.p.c. (il cui testo originario introduceva anche per i dipendenti privati il regime di pignorabilità solo per crediti determinati ed in limiti di valore prefissati<sup>124</sup>), consentendo la pignorabilità, nei limiti del quinto, delle retribuzioni e delle indennità relative al solo rapporto di lavoro privato, per ogni tipo di credito<sup>125</sup>.

Dunque, nell'ottica di garantire una maggior tutela ai dipendenti pubblici (e, in ultima analisi, del buon andamento stesso della p.a.)<sup>126</sup>, viene emesso il t.u. approvato con d.p.r. 5 gennaio 1950, n. 180, il quale all'art. 1 stabiliva l'assoluta ed integrale impignorabilità degli stipendi, delle pensioni e delle altre indennità corrisposte ai dipendenti dallo Stato, dalle province, dai comuni e da altre istituzioni pubbliche, fatte salve alcune deroghe di minore importanza e tassativamente previste dall'art. 2 della medesima legge<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Si tratta del t.u. delle leggi concernenti il sequestro, pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

<sup>124</sup> L'originario testo dell'art. 545, co. 3, c.p.c. (vigente fino al 31 gennaio 1948) così recitava: «Le somme dovute da privati a titolo di stipendio o di salario possono essere pignorate soltanto per la parte eccedente le lire settecentocinquanta; le somme dagli stessi dovute per indennità di licenziamento possono essere pignorate soltanto per la parte eccedente le lire cinquemila. Le somme suddette possono essere in ogni caso pignorate fino alla misura di un quinto per imposte e tasse dovute allo Stato ed ai comuni, e nella misura autorizzata dal pretore per causa di alimenti».

<sup>125</sup> Ricorda tale ultima modifica temporale dell'art. 545 c.p.c., Corte cost., 26 luglio 1988, n. 878, punto 3 motivaz., su cui *infra*.

<sup>126</sup> Sul tema, V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, III, Jovene, Napoli, 1957<sup>3</sup>, p. 193, ove viene riepilogata anche la giurisprudenza precedente alla modifica del codice del 1940.

<sup>127</sup> Si trattava: 1) della pignorabilità fino a un terzo per i crediti alimentari; 2) della pignorabilità fino a un quinto per debiti verso lo Stato o per tributi; 3) in caso di concorso simultaneo delle cause appena menzionate, il pignoramento non poteva colpire una quota superiore al quinto e una quota superiore alla metà in caso di concorso anche delle cause previste al co. 1, n. 1, della norma; 4) era fatta salva una diversa disciplina in caso di concorso di vincoli per cessioni e delegazioni.

La disciplina di favore veniva ulteriormente completata dall'art. 128, r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 e dall'art. 69, l. 30 aprile 1969, n. 153, i quali sancivano l'incensurabilità, l'insequestrabilità e l'impignorabilità delle pensioni erogate dall'INPS (salve alcune eccezioni minori), mentre ammettevano la pignorabilità della pensione, solamente nei limiti di un quinto, in relazione ai crediti vantati da detto Istituto per indebite prestazioni percepite ovvero per omissioni contributive. Evidente, dunque, era la diversità di regime rispetto alle altre pensioni pubbliche, per le quali l'art. 2, co. 1, d.p.r. n. 180/1950 prevedeva invece la sequestrabilità e la pignorabilità, sia pure entro certi limiti, a favore dei crediti alimentari e tributari.

Dunque, originariamente si prevedevano due distinti regimi a seconda che si trattasse di crediti di lavoro privati ovvero pubblici, nonché a seconda che si trattasse di pensioni erogate da INPS ovvero da altro ente previdenziale.

In una prima fase, la Corte costituzionale aveva escluso che lo speciale regime dettato per i crediti di lavoro pubblico si ponesse in contrasto con i principi costituzionali<sup>128</sup>. Tuttavia, a partire dalla fine degli anni Ottanta, tali disposizioni sono state oggetto di ripetuti interventi della giurisprudenza<sup>129</sup>, che, prendendo atto dell'assenza di una qualsivoglia ragione giustificativa della disparità di trattamento esistente tra dipendenti pubblici e privati<sup>130</sup>, con una pluralità di pronunce – solo qui in parte qui richiamate<sup>131</sup> – ha proceduto ad una progressiva «osmosi»<sup>132</sup> tra le due discipline, attenuando (e

<sup>128</sup> Corte cost., 25 maggio 1963, n. 88; Corte cost., 9 marzo 1976, n. 49. Lo ricorda G. TOTA, *Sub art. 545*, in L.P. COMOGLIO, C. CONSOLO, B. SASSANI, R. VACCARELLA, *Commentario del c.p.c.*, VI, Torino, 2013, p. 783.

<sup>129</sup> Per un esame del tema cfr. A. TATANGELO, *I limiti di pignorabilità dei trattamenti economici spettanti ai lavoratori dipendenti (pubblici e privati) ed ai pensionati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. es. forz.*, 2004, p. 71 ss.

<sup>130</sup> G. TOTA, *Sub art. 545*, cit., p. 783.

<sup>131</sup> In questa sede non è possibile evocare tutte le molteplici declaratorie di incostituzionalità rese in relazione alle numerosissime disposizioni speciali in materia, ma ci si limiterà alle principali. Per un approfondimento, devo rinviare a G. FINOCCHIARO, *Sub artt. 26-bis, 543-544 c.p.c.*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, A. DIDONE, *Codice commentato delle esecuzioni civili*, Utet, Torino, 2017, p. 1029 ss.

<sup>132</sup> L'espressione è di Corte cost., 15 marzo 1996, n. 72.

a volte, addirittura, integralmente eliminando) i privilegi da sempre accordati ai lavoratori del settore pubblico.

Come si è detto, non è qui possibile riepilogare tutta l'evoluzione giurisprudenziale, ma è opportuno riassumerla per cenni attraverso alcune fondamentali decisioni, onde comprendere se tale differenza sia stata oggi o meno completamente superata.

Innanzitutto, quanto ai crediti da lavoro, dapprima con la sentenza n. 89 del 1987, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 cost. dell'art. 2, d.p.r. n. 180/1950 nella parte in cui, in contrasto con l'art. 545, co. 4, c.p.c. non prevedeva la pignorabilità e la sequestrabilità per ogni credito vantato nei confronti del lavoratore, degli stipendi, dei salari e delle retribuzioni corrisposti da altri enti diversi dallo Stato da aziende ed imprese di cui all'art. 1 dello stesso d.p.r., sino alla concorrenza di un quinto<sup>133</sup>.

È bene evidenziare che il primo *revirement* della Consulta nasce non solo sulla scorta del progressivo attenuarsi delle differenze normative tra i due tipi di rapporti dopo lo Statuto dei lavoratori<sup>134</sup>, ma anche dall'esame della *ratio* della norma impugnata (che accomunava in un'unica disciplina i dipendenti dello Stato, quelli degli enti pubblici economici, degli enti pubblici territoriali, e, finanche, i pensionati), la quale non si poneva a garanzia della funzionalità della pubblica amministrazione – e, dunque, volta a perseguire un pubblico interesse quale quello di evitare turbamento alla funzionalità della pubblica amministrazione –, ma costituiva semplicemente un privilegio ingiustificato per i (soli) dipendenti dello Stato<sup>135</sup>.

Il processo di equiparazione tra le due discipline ha trovato un ulteriore slancio con la pronuncia di incostituzionalità del medesimo art. 2, d.p.r. n. 180/50: in particolare, nella parte in cui non prevedeva, analogamente a quanto invece previsto dall'art. 545 c.p.c. per i dipendenti privati, la pignorabilità e sequestrabilità degli stipendi,

---

<sup>133</sup> Corte cost., 31 marzo 1987, n. 89, in *Riv. dir. proc.*, 1987, p. 987, con nota di A. SALETTI.

<sup>134</sup> A fronte sia dell'intervenuta stabilità del rapporto di lavoro privato, sia del riconoscimento dell'istituto della sindacalizzazione nell'impiego pubblico.

<sup>135</sup> In questo senso, i punti 4-5 motivazione di Corte cost., 31 marzo 1987, n. 89.

dei salari e delle retribuzioni fino alla concorrenza di un quinto corrisposti, questa volta, dallo Stato<sup>136</sup>.

Successivamente, il raggio si è ampliato con altre pronunce sui crediti pensionistici. Il percorso è stato lungo e travagliato e si è svolto nella direzione di equiparare il regime previsto per le pensioni erogate dall'INPS con quello relativo alle pensioni dei dipendenti pubblici. Con una decisione del 1988, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 128, r.d. n. 1827/35 e dell'art. 69, l. n. 153/90, nella parte in cui non consentivano, entro i limiti stabiliti per i pubblici dipendenti dall'art. 2, d.p.r. n. 180/50, la pignorabilità delle pensioni dell'INPS per la soddisfazione dei crediti alimentari<sup>137</sup>. Il percorso dei limiti della pignorabilità delle pensioni si è definito con altre due decisioni del 2002, con le quali, dapprima, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 128, r.d. n. 1827/1935 nella parte in cui consentiva, nei limiti di cui all'art. 2, d.p.r. n. 180/50, la pignorabilità dei crediti tributari, delle pensioni, delle indennità che ne tengano luogo e degli assegni corrisposti dall'INPS<sup>138</sup>; e, successivamente, ha dichiarato l'illegittimità della medesima norma, nonché degli artt. 1 e 2 del d.p.r. n. 180/50, nella parte in cui escludevano la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, assegni ed indennità erogati dall'INPS ai lavoratori privati, ovvero dagli istituti preposti ai pubblici dipendenti, anziché prevedere l'impignorabilità della sola parte di pensione o indennità necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità della restante parte<sup>139</sup>.

L'ultima sentenza citata si segnala, in particolare, per aver affermato la scomparsa del principio dell'impignorabilità generale e

---

<sup>136</sup> Corte cost., 26 luglio 1988, n. 878, in *Riv. dir. proc.*, 1988, p. 1178, con nota di A. SALETTI.

<sup>137</sup> Corte cost., 30 novembre 1988, n. 1041, in *Dir e prat. Lav.*, 1988, p. 3379. Tale declaratoria veniva svolta sul presupposto che, laddove si tratti di garantire la soddisfazione di crediti meritevoli di tutela (quali quelli alimentari), non c'è ragione per riservare al pensionato un trattamento di favore. Cfr. A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, Cedam, Padova, 2022, pp. 1143-1144.

<sup>138</sup> Corte cost., 22 novembre 2002, n. 468, in *Giur. it.*, 2003, c. 1307 ss., con nota di M. LOSANA, *Pensioni INPS: la Corte elimina un ingiustificato privilegio*.

<sup>139</sup> Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 506, in *Corr. giur.*, 2003, p. 315 ss., con nota di R. CONTE, *Diritto di difesa in executivis: cadono un privilegio fiscale e un limite di pignorabilità*.

l'emersione di quello secondo cui le pensioni sono impignorabili, seppure soltanto *pro quota*, e cioè limitatamente alla parte necessaria ad assicurare al pensionato mezzi adeguati per vivere. Per il resto, si è stabilito in via giurisprudenziale che il regime di pignorabilità delle pensioni coincide con quello delle retribuzioni, ragion per cui queste, per la parte eccedente la soglia garantita, possono essere pignorate del quinto<sup>140</sup>. A seguito di tale giurisprudenza, e in assenza di parametri normativi, per un certo periodo rimasero margini di incertezza in ordine all'individuazione della soglia per garantire al debitore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita<sup>141</sup>. Il dibattito in seno alla Consulta è stato poi superato dall'intervento del legislatore, dapprima nel 2015 e poi nel 2022, con la modifica dell'art. 545, co. 7, c.p.c., con il rialzo dei limiti alla pignorabilità delle pensioni collegato all'ammontare dell'assegno sociale, che è oggi corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con il limite minimo di euro 1.000 destinato ad operare come sbarramento<sup>142</sup>. Si ritiene unanimemente che tale disciplina si applichi sia al lavoro privato che a quello pubblico.

Sul piano della retribuzione, nonostante le pronunce sopra richiamate abbiano considerevolmente avvicinato il regime dei dipendenti pubblici e quello dei dipendenti privati, la dottrina non ha mancato di rilevare che l'equiparazione non era totale, residuando talune differenze, in particolare, tra quelli che sono alle dipendenze, da un lato, dello Stato e, dall'altro, degli enti pubblici non statali<sup>143</sup>.

Il legislatore è, dunque, intervenuto con la legge finanziaria del 2005 (cfr. art. 1, co. 137 della l. n. 311/04) che ha introdotto all'art. 1, co. 1, d.p.r. n. 180/1950 tra gli enti erogatori di trattamenti *lato sensu* retributivi di cui è dettata la disciplina dei limiti di pignorabi-

---

<sup>140</sup> Così Cass., 17 gennaio 2007, n. 963; Cass., 7 agosto 2013, n. 18755. In dottrina, A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., p. 1145.

<sup>141</sup> A. TATANGELO, *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. es. forz.*, 2003, p. 468.

<sup>142</sup> Per completezza, va ricordato che, al pignoramento delle pensioni versate direttamente sui conti correnti, continuerà ad applicarsi il disposto dell'art. 545, co. 8, c.p.c. nonché il correlato art. 546 c.p.c.

<sup>143</sup> A. TATANGELO, *I limiti di pignorabilità dei trattamenti economici spettanti ai lavoratori dipendenti (pubblici e privati) ed ai pensionati*, cit., 2004, p. 78 ss.



lità, anche le «aziende private». La formulazione può far sorgere il dubbio che si sia voluto estendere la portata della norma ai dipendenti delle aziende private: cosicché, secondo alcuni interpreti, si assisterebbe ad una abrogazione tacita della disposizione in esame<sup>144</sup>, mentre secondo altri, ad una prevalenza della disciplina posta dalla normativa speciale su quella codicistica<sup>145</sup>, con la «totale estensione al settore del lavoro privato delle disposizioni originariamente dettate per il lavoro pubblico»<sup>146</sup>; secondo altri ancora, tale aggiunta sarebbe sostanzialmente indifferente<sup>147</sup>.

Sono dell'idea che, anche dando per buona un'interpretazione estensiva delle modifiche approntate con la finanziaria del 2005 e attraverso l'opera svolta dalla Corte costituzionale, residuano tuttora alcune differenze: segnatamente, con riferimento all'ipotesi di simultaneo concorso di cause diverse di credito, ad esempio, crediti alimentari e crediti ordinari, istituto disciplinato rispettivamente dall'art. 545, co. 5, c.p.c. e dal combinato disposto degli artt. 2 e 68, co. 2, del d.p.r. n. 180/50. Infatti, a differenza del regime generale, per i pubblici dipendenti, il pignoramento si può estendere fino alla metà della retribuzione quando fra i crediti concorrenti ve ne siano di alimentari, mentre ha come limite il quinto, quando concorrono solo crediti vantati per altri titoli<sup>148</sup>.

<sup>144</sup> A. TATANGELO, *Impressioni a prima lettura sulle modifiche apportate con la legge finanziaria del 2005 al regime dei limiti alle cessioni e alle azioni esecutive aventi ad oggetto i crediti per trattamenti economici spettanti ai lavoratori dipendenti*, in *Riv. es. forz.*, 2005, p. 206 ss.

<sup>145</sup> G. FINOCCHIARO, *Sub art. 545 c.p.c.*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, A. DIDONE, *Codice commentato delle esecuzioni*, cit., p. 1026. In giurisprudenza, in questo senso, al punto 2.1 in obiter delle motivazioni, Cass., sez. un., 20 gennaio 2017, n. 1545, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 821 ss., con nota di S. VINCRE, *Sull'inapplicabilità dei limiti di cui all'art. 545, comma 4, c.p.c. all'amministratore di società di capitali*, riprendendo l'orientamento già espresso da Cass., 18 gennaio 2012, n. 685.

<sup>146</sup> Come già stabilito in precedenza da Cass. 18 gennaio 2012, n. 685, cit.

<sup>147</sup> A. SALETTI, *Espropriazione presso terzi*, in S. CHIARLONI (a cura di), *Commentario del c.p.c.*, Zanichelli, Bologna, 2021, p. 112 ss., spec. p. 116, secondo cui la nozione di «imprese private» dovrebbe leggersi in stretta connessione con quello di «imprese concessionarie di un servizio pubblico di comunicazioni o di trasporti», e, dunque, come rafforzativo di tale categoria.

<sup>148</sup> In questo senso anche A. SALETTI, *Espropriazione presso terzi*, cit., p. 116; A. MAJORANO, *L'espropriazione presso terzi*, in G. MICCOLIS, C. PERAGO (a cura di), *L'esecuzione forzata riformata*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 195.

In conclusione, si può dire che tra i crediti retributivi dei dipendenti pubblici sussista, ancora oggi, una diversità (seppure notevolmente ridotta rispetto al passato) non solo sotto il profilo ontologico, ma anche normativo, nonostante il sistema complessivo abbia raggiunto un punto di equilibrio fondato sulla sostanziale unificazione del regime di pignorabilità degli stipendi e delle pensioni. Tuttavia, la stessa sussistenza di una normativa speciale, seppure variamente modificata (quale il d.p.r. n. 180 del 1950) è sintomatica, di per sé sola, della volontà del legislatore di mantenere tale differenza. Rimane solo da chiedersi quale ne sia la *ratio*, non potendosi questa certamente più rinvenire nella (creduta) migliore e più efficiente gestione dell'economia pubblica<sup>149</sup>.

#### 11. Segue: *la pignorabilità dei fondi europei*

Le sempre crescenti politiche europee hanno posto il problema della pignorabilità dei fondi strutturali dell'Unione europea, in quanto, se appartenenti all'Unione, non sarebbero pignorabili, o al più lo sarebbero solo dopo provvedimento autorizzativo previsto dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea del 1965<sup>150</sup>. Ed infatti, ai sensi dell'art. 1, terzo periodo, di tale Protocollo, viene previsto che i beni e gli averi dell'Unione non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte di giustizia.

Si tratta di capire se si possa procedere ad un pignoramento di somme che originariamente appartenevano all'Unione europea, ma che, al momento della presentazione della domanda di pignoramento, siano già state versate a un'autorità di uno Stato membro. Sembra chiaro che, non appena le somme dell'Unione sono versate a ter-

<sup>149</sup> Parlano di «funzionalizzazione dell'agire pubblico», richiamando l'art. 97 cost., G. TRISORIO LIUZZI, D. DALFINO, *Manuale del processo del lavoro*, Cacucci, Bari, 2021, p. 273.

<sup>150</sup> V. Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, ora Protocollo (n. 7) allegato al tr. Fue, da ultimo, pubblicato in *Gazz. Uff. Un. eur.*, 2016, C 202, p. 266.

zi, esse non appartengono più all'Unione ai fini del pignoramento. Se, ad esempio, l'Unione versa a un funzionario il suo stipendio oppure salda la fattura di un fornitore, appare difficile consentire a tali soggetti di invocare la tutela garantita dal diritto dell'Unione nei confronti dei pignoramenti di «averi dell'Unione» al fine di opporsi alle richieste di pignoramento da parte dei propri creditori o dei creditori di questi ultimi<sup>151</sup>. Dunque, i pagamenti eseguiti dalle Istituzioni europee (*in primis*, dalla Commissione) a favore degli Stati membri, nell'ambito di tali Fondi, comportano un trasferimento di somme dal bilancio dell'Unione ai bilanci degli Stati membri<sup>152</sup>.

Tale pignoramento non può essere ricompreso nei casi in cui è imposto il provvedimento autorizzativo della Corte di giustizia. Spetta, invece, al giudice dello Stato valutare, nell'ambito del procedimento di esecuzione nazionale, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, se tale pignoramento possa pregiudicare lo svolgimento dei compiti di servizio pubblico e, dunque, il regolare funzionamento della politica di rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione<sup>153</sup>.

Pertanto, occorrerà valutare, caso per caso, se il pignoramento di tali somme spettanti ai beneficiari per la realizzazione dei loro progetti ostacoli o meno l'attuazione delle politiche e dei programmi dell'Unione.

---

<sup>151</sup> Sul punto si dilunga l'avv. generale Kokott, nelle sue conclusioni del 26 luglio 2017, nel procedimento *Dell'Acqua c. Eurocom e altri*, causa C-370/16.

<sup>152</sup> Tale interpretazione è corroborata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui, dal momento in cui la Commissione ha concesso un contributo finanziario a uno Stato membro nell'ambito di un Fondo, tale Stato deve essere considerato titolare del diritto al contributo finanziario in questione (v., per analogia, sentenza del 10 settembre 2009, *Commissione c. Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane c. Commissione*, causa C-445/07 P e causa C-455/07 P, punto 51). Più di recente, Corte giust., 30 maggio 2018, *Dell'Acqua c. Eurocom e altri*, causa C-370/16, cit.

<sup>153</sup> Come spiega bene nelle sue conclusioni l'avv. generale Kokott, cit., punto 47.

12. *Strumenti per contestare l'impignorabilità: opposizione all'esecuzione e rilievo d'ufficio del g.e.*

Una volta inquadrata la differenza tra demanialità e indisponibilità/disponibilità del bene, va analizzato quale è lo strumento per contestarne la natura.

Come anticipato precedentemente nel par. 4, già da tempi remoti, sul piano strettamente processuale, la valutazione della natura giuridica (demaniale, patrimonio indisponibile) è oggetto di valutazione del giudice ordinario<sup>154</sup>.

Tuttavia, non si può contestare che il primo rimedio sia legato al vaglio dell'ufficiale giudiziario, il quale, come ausiliario del giudice (*ex art. 59 c.p.c.*) ha il potere-dovere (non diverso dal g.e.) di verificare d'ufficio, in via preliminare, i presupposti di legittimità dell'azione esecutiva. Dunque, nel momento in cui egli si trovi di fronte ad un bene assolutamente impignorabile, è tenuto ad astenersi dal pignoramento, anche se il creditore precedente ne faccia espressa richiesta<sup>155</sup>. In ipotesi di eventuale incertezza sulla valutazione dei limiti di impignorabilità, dal momento che le condizioni richieste dalla legge potrebbero non essere evidenti, la richiesta del creditore dovrebbe prevalere.

Ad ogni modo, quando l'ufficiale giudiziario ignora l'ostacolo legale e procede comunque con il pignoramento, il rimedio a disposizione del debitore è l'opposizione all'esecuzione *ex art. 615 c.p.c.* davanti al g.e. Dunque, nel caso in cui l'oggetto su cui è caduto il processo esecutivo, sia un bene che non poteva essere staggito, spetterà al debitore far valere il vincolo che preserva il bene dal pignoramento (e, quindi, dalla successiva vendita coattiva), non potendo farlo nessun altro; perciò, per esempio, che lo deduca o indichi il terzo pignorato non serve a nulla<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> In questo senso, già Cass., sez. un., 3 maggio 1971, n. 1272, in *Foro it.*, 1972, I, c. 1775 ss., secondo cui l'accertamento della natura demaniale o non di un bene non esorbita dalla giurisdizione del giudice ordinario che, a tal fine, può constatare, sulla base delle caratteristiche obiettive e delle valutazioni compiute dalla pubblica amministrazione, anche l'idoneità del bene stesso all'uso pubblico.

<sup>155</sup> E. REDENTI, M. VELLANI, *Diritto processuale civile*, III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 302.

<sup>156</sup> Il terzo pignorato non è legittimato ad eccepire l'impignorabilità delle cose o dei crediti pignorati, né ad indicare l'esistenza di eventuali vincoli di destinazione.

In questo contesto, nel silenzio normativo, secondo parte della dottrina, l'impignorabilità non viene stabilita con norme imperative ma nell'esclusivo interesse del debitore e, dunque, solo l'esecutato può proporre la relativa opposizione<sup>157</sup>. Altra parte della dottrina ritiene che il vizio sia rilevabile d'ufficio dal giudice proprio tutte le volte in cui l'impignorabilità derivi dall'inalienabilità del bene, essendo prevista quest'ultima a tutela di un interesse pubblico<sup>158</sup>.

Va precisato che, al contrario, nel caso degli enti locali (tema che approfondiremo nel cap. IV), sussiste una norma speciale (l'art. 159, co. 2, t.u.e.l.) che espressamente stabilisce che, quando i debitori sono enti pubblici territoriali, è ammessa la rilevabilità anche ufficiosa dell'impignorabilità, essendo questa imposta per il perseguimento di fini pubblicistici<sup>159</sup>. Sul punto la giurisprudenza ritiene che potrà bastare che questa risulti in qualsiasi modo dagli atti del processo, oppure dalla dichiarazione in tal senso del terzo, che di norma sarebbe del tutto ininfluenza, ma qui potrà sollecitare i poteri del g.e. di verifica, anche d'ufficio, dell'effettiva impignorabilità e della sua

---

Così Cass., 11 gennaio 2007, n. 387; Cass., 18 febbraio 2014, n. 3790. La rilevabilità officiosa permette comunque di superare la questione, ben potendosi qualificare l'irrituale opposizione eventualmente proposta dal terzo come sollecitazione al giudice di esercitare i propri poteri officiosi.

<sup>157</sup> B. SASSANI, *Lineamenti del processo civile italiano*, Giuffrè, Milano, 2023<sup>9</sup>, p. 955. Per una panoramica sul tema, cfr. F. CABRINI, C. RASIA, *Sub art. 615 c.p.c.*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, p. 2512.

<sup>158</sup> G. VERDE, *Diritto processuale civile*, III, (aggiorn. a cura di F. AULETTA, G.P. CALIFANO, G. DELLA PIETRA, N. RASCIO), Zanichelli, Bologna, 2023, p. 40. Cfr. anche B. CAPPONI, *Diritto dell'esecuzione civile*, Torino, Giappichelli, 2023<sup>7</sup>, p. 156; e, se intendo bene, G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Cacucci, Bari, 2023<sup>6</sup>, p. 203, nt. 8.

<sup>159</sup> Secondo l'art. 159 t.u.e.l., se quando il pignoramento è eseguito non vi sono presso il tesoriere somme disponibili per essere sottoposte ad espropriazione forzata, ma solo somme legittimamente destinate, il pignoramento è nullo e tale nullità può essere dichiarata di ufficio dal giudice dell'esecuzione. Con tale norma, nel fissare specifici limiti alla pignorabilità (l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, deve quantificare preventivamente gli importi delle somme destinate alle finalità previste dalla norma), si vuole «non pregiudicare lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente, salvaguardando dai creditori determinate somme aventi specifica destinazione» (Corte conti, sez. giur. Campania, 19 dicembre 2018, n. 157).

concreta estensione<sup>160</sup>. Per esempio, in caso di pignoramento presso terzi in danno di enti pubblici territoriali, sarà possibile una verifica sulla base delle sole risultanze processuali in ordine all'entità delle somme vincolate – e, quindi, sottratte all'esecuzione – esistenti presso il terzo tesoriere dell'ente.

Dunque, sembra difficile nascondere che il generale vincolo di impignorabilità, nonostante non vi sia una norma generale espressa, non racchiuda un interesse pubblicistico, tale da slegarlo da una specifica domanda (opposizione all'esecuzione). Ciò sembra emergere anche dall'art. 545, ult. co., c.p.c. che, dopo la riforma del 2015, ha esteso a stipendi e pensioni la rilevabilità ufficiosa dei limiti di pignorabilità<sup>161</sup>.

A ciò si aggiunga che recente giurisprudenza di legittimità ha stabilito che la rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità deve essere ammessa sia nei casi espressamente previsti dalla legge (come nel citato art. 159 t.u.e.l.), sia ogniqualvolta emerga un'ipotesi di impignorabilità posta a protezione di un interesse pubblico (per esempio, in caso di violazione dei limiti di pignorabilità posti dal d.p.r. n. 180/50 per l'esecuzione su pensioni di invalidità)<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Cass., 27 maggio 2009, n. 12259, secondo cui il rilievo d'ufficio del g.e. sarebbe possibile solo in concorso di prove e allegazioni da parte del debitore o persino del terzo.

<sup>161</sup> Si tratta della modifica effettuata all'ult. co. dell'art. 545 c.p.c. come modificato dal d.l. 25 giugno 2015, n. 83, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 132, che oggi stabilisce la rilevabilità ufficiosa dell'inefficace parziale del pignoramento sulle somme dovute a titolo di stipendio o di pensione se vengono violati i limiti imposti a favore dei lavoratori o pensionati stabiliti per la soddisfazione delle primarie esigenze di vita, come stabiliti dalla medesima norma.

<sup>162</sup> Un autorevole spunto si rinviene in Cass., 31 agosto 2011, n. 17873, ove si sostiene che l'«impignorabilità, quando prevista per ragioni di pubblico interesse e cioè a tutela di un interesse pubblicistico, è sempre rilevabile di ufficio (Cass. 11 giugno 1999, n. 5761; Cass. 22 marzo 2011, n. 6548), così elidendosi la rilevanza della mancata espressa previsione – addotta quale *tertium comparationis* – per altre categorie di enti pubblici» (punto 12.2. motiv.).

In precedenza, già Cass., 22 marzo 2011, n. 6548, stabiliva che l'impignorabilità parziale di trattamenti pensionistici è posta a tutela dell'interesse di natura pubblicistica consistente nel garantire al pensionato i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita (art. 38 cost.) e tale finalità è ancora più marcata dopo l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, all'art. 34, co. 3, garantisce il riconoscimento del diritto all'assistenza sociale al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti. Ne

L'uso del rilievo d'ufficio non comporta la lesione del diritto di difesa del creditore procedente, poiché sulla questione dell'impignorabilità, il giudice deve sempre instaurare il contraddittorio tra le parti del processo esecutivo. Qualora la stessa adozione della modalità del rilievo d'ufficio trovi giustificazione razionale nella disciplina sostanziale da applicare, tuttavia, ciò non toglie alla parte interessata alla soddisfazione del credito la possibilità di reagire, anche in questo caso, attraverso l'impiego della tecnica oppositiva propria del processo esecutivo<sup>163</sup>.

Questo più recente orientamento giurisprudenziale a favore della rilevabilità d'ufficio fa seguito ad un primo orientamento contrario risalente<sup>164</sup>, in parte superato dopo il riconoscimento della rilevabilità officiosa come mezzo a tutela della natura pubblica degli interessi protetti e della natura imperativa delle norme di protezione<sup>165</sup>.

---

conseguiva che il pignoramento della pensione eseguito oltre i limiti consentiti fosse radicalmente nullo per violazione di norme imperative e la nullità fosse rilevabile d'ufficio senza necessità di un'eccezione o di un'opposizione da parte del debitore esecutato.

<sup>163</sup> Cass., 16 settembre 2008, n. 23727, ha stabilito che «l'attribuzione al giudice, anziché all'ente locale, del potere di rilievo di ufficio della impignorabilità e quindi del rispetto delle sue condizioni di rilevanza, lungi dal tradursi in una diminuzione della tutela del diritto del creditore costituisce ulteriore garanzia della soddisfazione ordinata dei creditori che si presentano nel tempo a chiedere soddisfazione sulle risorse disponibili e quindi è congruente con l'integrazione che alla medesima disciplina è stata apportata dalla Corte, quando nella sua mancanza ha svelato il vizio di legittimità costituzionale che la norma presentava. Il rilievo dell'impignorabilità, se affidato alla necessaria iniziativa dell'ente locale, permetterebbe infatti all'ente di non opporlo, così consentendo di esaurire le risorse esistenti al momento, senza destinarle a finalità protette e senza rispettare l'ordine di presentazione delle fatture o di ordinazione della spesa» (punto 2.3 motiv.).

<sup>164</sup> Cass., 8 luglio 1978, n. 3432, secondo cui «l'impignorabilità, sia di mobili che di crediti, è stabilita non già per ragioni di interesse pubblico, e perciò con norme imperative, bensì nell'esclusivo interesse del debitore, qualificato dalla legge come prevalente rispetto all'interesse del creditore all'espropriazione del bene mobile o del credito, al fine del soddisfacimento del suo credito; pertanto, non trattandosi di norme imperative, il giudice non può rilevare d'ufficio l'impignorabilità del bene, con la conseguente dichiarazione della nullità del pignoramento degli atti successivi, ma spetta al debitore esecutato dedurre l'impignorabilità con l'opposizione all'esecuzione di cui al 2° comma dell'art. 615 c.p.c.». Tale orientamento aveva ricevuto le critiche di parte della dottrina (V. ANDRIOLI, *Le unità sanitarie locali*, cit., p. 291) secondo cui il g.e. aveva, invece, il dovere di rilevare d'ufficio la non-assoggettabilità di tali beni al pignoramento, addirittura arrivando a rilevare un difetto di giurisdizione.

<sup>165</sup> Cass., 11 giugno 1999, n. 5761, in *Foro it.*, 2001, I, c. 2019, che ha ritenuto che la rilevabilità d'ufficio dall'impignorabilità parziale del credito pensioni-

Ma se questa è la tendenza della giurisprudenza più recente, va pur detto che non tutte le cause di impignorabilità possono considerarsi preposte alla tutela degli interessi generali, con l'effetto, secondo alcuni, che il criterio del rilievo ufficio non possa costituire un parametro generale, tanto più se non previsto da una norma con rilevanza pubblicistica (si pensi, per esempio, al fondo patrimoniale, dove l'eccezione di impignorabilità deve avvenire solo su rilievo della parte)<sup>166</sup>.

Per quanto mi riguarda, sono dell'idea che il rilievo d'ufficio del vizio trovi piuttosto la propria giustificazione in quello che certa dottrina ha chiamato come «alterazione della funzionalità del processo»<sup>167</sup>: il che rende invalido l'atto iniziale del processo esecutivo, quello di pignoramento, privandolo di un requisito indispensabile per il raggiungimento dello scopo, in modo tale da sottrarlo dalla sanatoria altrimenti determinata da una tempestiva opposizione all'esecuzione<sup>168</sup>. Se, infatti, il processo espropriativo si prefigge lo scopo di trasferire coattivamente il bene staggito, ed attraverso tale mezzo procurare il ricavato da distribuire ai creditori, la mancanza o l'incomerciabilità del bene (perché demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile) inficia inevitabilmente la prosecuzione del processo esecutivo, con l'effetto di permettere il rilievo d'ufficio del vizio da parte del g.e. per tutto il corso del processo esecutivo. Ovviamente, se tale vizio non viene rilevato d'ufficio, o non è oggetto di opposizione, non potrà più esserlo a processo esecutivo concluso. Per-

---

stico, dal momento che esso assolve ad una funzione solidaristica, mira a garantire l'uguaglianza sostanziale e la protezione dei cittadini e tutela un interesse di carattere generale. Di recente, anche Cass., 9 aprile 2015, n. 7106.

<sup>166</sup> In questo senso anche A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., p. 2368.

<sup>167</sup> Il tema è già stato oggetto di attenzione da parte della dottrina. Sul tema della rilevanza d'ufficio nelle sue diverse declinazioni, v. R. POLI, *Invalidità ed equipollenza degli atti processuali*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 192 ss., nonché ID., *Le nullità degli atti processuali*, in L. DITTRICH (diretto da), *Diritto processuale civile*, I, Utet, Torino, 2019, p. 1318 ss.

<sup>168</sup> Non si discosta da tale tesi quanto affermato da Cass., sez. un., 27 ottobre 1995, n. 1178, in *Foro it.*, 996, c. 3468 ss., con nota redazionale di A. SCALA, dove nella parte motiva (punto 3.5) si evoca quale caso di invalidità insanabile (*rectius*, per la sentenza, si parla addirittura di inesistenza), il pignoramento immobiliare che cade su un bene del demanio necessario.



tanto, qualora il rilievo giunga dopo l'assegnazione-vendita del bene, all'assegnatario rimarrà sempre il rimedio stabilito dall'art. 2927 c.c., ovvero lo strumento dell'azione per i danni e le spese da esercitarsi nei confronti del creditore precedente, anche se non in mala fede<sup>169</sup>.

Infine, va aggiunto che il provvedimento del g.e. che rilevi o meno la causa di impignorabilità sarà poi impugnabile, da qualunque interessato, con l'ordinario rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi *ex art. 617 c.p.c.*, qualora non abbia rilevato l'impignorabilità da parte del debitore o, al contrario, se l'abbia ritenuta da parte del creditore<sup>170</sup>.

### 13. *L'esecuzione contro le amministrazioni statali presso la Tesoreria*

La peculiarità del regime giuridico dell'esecuzione forzata contro la p.a. nella forma del pignoramento presso terzi si apprezza anche sotto il profilo dell'individuazione del terzo e della disciplina del rapporto che lega tale terzo, in funzione di tesoriere, all'amministrazione eseguita<sup>171</sup>.

Per un rilevante numero di amministrazioni pubbliche (statali e non)<sup>172</sup>, infatti, trova applicazione ancora oggi (ma il sistema è desti-

---

<sup>169</sup> Sulla natura giuridica di tale azione, cfr. A. BONSIGNORI, *L'esecuzione forzata*, Torino, Giappichelli, 1991<sup>2</sup>, p. 266, che la ritiene una specificazione dell'azione *ex art. 96, co. 1, c.p.c.*

<sup>170</sup> Cass., 18 febbraio 2014, n. 3790.

<sup>171</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei comuni e delle Asl*, cit., p. 189 ss.; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 274; A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 131 ss.

<sup>172</sup> L'assoggettamento al sistema di tesoreria unica riguarda tutti gli enti e organismi pubblici la cui gestione finanziaria interessi «direttamente o indirettamente la finanza pubblica». In linea di principio, si tratta degli enti che ricevono trasferimenti continuativi dallo Stato o da altri enti pubblici, ma vi sono coinvolti anche gli enti cui è affidata la riscossione di entrate per conto dello Stato (es. le camere di commercio). A titolo esemplificativo, sono assoggettati al regime di tesoreria unica gli enti territoriali, quelli del comparto sanitario, gli enti di ricerca, le università, le istituzioni scolastiche, gli enti previdenziali. Un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, periodicamente aggiornato, individua gli Enti soggetti alla tesoreria unica.

nato a cambiare dopo il 31 dicembre 2025) la legge sulla Tesoreria unica del 1984<sup>173</sup>, con la conseguenza che le stesse devono necessariamente avvalersi, per tutte le operazioni di cassa, di un istituto di credito tesoriere.

Il sistema della tesoreria unica assolve ad una duplice funzione: da un lato, quella di garantire il controllo della liquidità di cassa, e dall'altro, quella di regolare i flussi finanziari<sup>174</sup>.

In via di estrema sintesi<sup>175</sup>, il sistema si fonda sul seguente modello. A ciascun ente al quale si applica il sistema della tesoreria unica viene acceso un conto, articolato in tre sottoconti: *a*) uno fruttifero ordinario (che ha la funzione di evidenziare giornalmente gli incassi ricevuti ed i pagamenti eseguiti per conto dell'ente); *b*) uno infruttifero, che ha la funzione di evidenziare le entrate provenienti dal bilancio dello Stato, da altri enti del settore pubblico, nonché da operazioni di indebitamento (mutui) con garanzia statale; *c*) un terzo di "affidamento", regolato nelle forme dell'apertura di credito in conto corrente, su cui risultano le anticipazioni operate dalla banca che esplica funzioni di tesoreria a favore dell'Ente<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> L. 29 ottobre 1984, n. 720, "Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici", in *Gazz. Uff.*, n. 298 del 29 ottobre 1984. Cfr. R. Rossi, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 274 ss., ove l'a. evidenzia anche profili connessi all'evoluzione normativa della disciplina in esame.

Occorre tuttavia evidenziare che con il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato", il legislatore ha modificato il meccanismo di tesoreria per le Regioni e gli enti locali mediante l'introduzione di un regime di tesoreria unica c.d. mista. Tuttavia, quest'ultimo è stato sospeso dal 24 gennaio 2012, ovvero in concomitanza con l'entrata in vigore del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27, fino al 31 dicembre 2025 (cfr. art. 35, co. 8, d.l. n. 1 del 2012, come modificato dall'art. 1, co. 636, l. 30 dicembre 2021, n. 234), con conseguente temporanea applicazione, agli enti che ne beneficiavano, del sistema della tesoreria unica disciplinato dalla l. 29 ottobre 1984, n. 720.

<sup>174</sup> Cfr. Corte cost., 20 dicembre 2012, n. 311. A. DONVITO, *L'espropriazione presso la tesoreria unica*, in A. DONVITO, R. BICHI, *Codice delle esecuzioni contro la p.a.*, Neldiritto, Molfetta, 2017, p. 225 ss.

<sup>175</sup> Per una trattazione più ampia si rinvia a A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., p. 1153 ss.

<sup>176</sup> Il tema è molto complesso e abbisogna di ben altri approfondimenti, per cui rinvio a F. PORCARI, *L'esecuzione forzata nei confronti degli enti assoggettati al*

Il tesoriere dell'ente esegue i pagamenti utilizzando, in primo luogo, le entrate riscosse nella giornata, successivamente, le somme esistenti sul conto infruttifero e infine, qualora queste non siano sufficienti, anticipando le somme necessarie. Successivamente, tali anticipazioni vengono ripianate mediante prelievo dalle risorse nel frattempo pervenute sia sul conto ordinario, che nelle contabilità speciali.

Il sistema della tesoreria unica tutela le risorse finanziarie pubbliche, separando quest'ultime dalle amministrazioni cui competono<sup>177</sup>. La disciplina, estesa a tutti gli enti di cui alla tabella A allegata alla l. n. 720 del 1984, ha determinato l'apertura presso le Tesorerie provinciali delle contabilità speciali, sulle quali affluiscono sia le entrate proprie degli enti, sia i trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Ai sensi dell'art. 1-bis della l. n. 720 del 1984, «i pignoramenti ed i sequestri, a carico degli enti ed organismi pubblici di cui al co. 1° dell'art. 1, delle somme affluite nelle contabilità speciali intestate ai predetti enti ed organismi pubblici si eseguono, secondo il procedimento disciplinato al capo III del titolo II del libro III del c.p.c., con atto notificato all'azienda o istituto cassiere o tesoriere dell'ente od organismo contro il quale si procede nonché al medesimo ente od organismo debitore».

In forza di tale disposizione, sussiste l'obbligo di procedere nella forma dell'espropriazione presso terzi nelle ipotesi di pignoramento o di sequestro nei confronti di enti pubblici assoggettati al regime della tesoreria unica. Il tesoriere assume la qualifica di terzo ed è tenuto a rendere la dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c., vincolando per l'effetto l'importo pignorato mediante annotazione sulle proprie scritture contabili<sup>178</sup>. In particolare, con la dichiarazione, il tesoriere è tenuto a precisare se sussistono presso di lui somme del debitore

---

*sistema della tesoreria unica*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 111.

<sup>177</sup> F. PORCARI, *L'esecuzione forzata nei confronti degli enti assoggettati al sistema della tesoreria unica*, cit., p. 109; v. anche G. COSTANTINO, *La tutela espropriativa contro la p.a. Il pignoramento di crediti in riferimento al sistema della tesoreria unica*, cit., p. 974.

<sup>178</sup> Come recita il co. 2 dell'art. 1-bis della l. n. 720 del 1984, «il cassiere o tesoriere assume la veste del terzo ai fini della dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c.». Inoltre, il tesoriere legittimato a rendere la dichiarazione è colui che riveste tale

esecutato, nonché, in caso di risposta affermativa, la loro condizione giuridica, ovvero la sussistenza di un vincolo in capo ad esse<sup>179</sup>.

Si realizza così una scissione tra il *debitor debitoris* dell'ente, ovvero la Tesoreria provinciale, e il soggetto che formalmente assume la qualifica di terzo, ovvero la banca tesoriera<sup>180</sup>.

La disciplina è completata dal co. 4 dell'art. 1-*bis*, il quale stabilisce che «restano ferme le cause di impignorabilità, insequestrabilità ed incedibilità previste dalla normativa vigente, nonché dai vincoli di destinazione imposti o derivanti dalla legge». La norma vieta, dunque, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, che siano posti in essere atti di sequestro e di pignoramento presso le sezioni di Tesoreria dello Stato o le sezioni decentrate del bancoposta, con conseguente esonero per le stesse – quando destinatarie della notificazione di atti di pignoramento – dall'obbligo di accantonamento.

#### 14. *Considerazioni conclusive e prospettiva di rafforzamento dell'indagine dei conti e dei vincoli di destinazione della p.a.*

Ciò che è emerso in questo capitolo è il fatto che secondo il disegno legislativo tracciato dalle norme del codice civile e dalle norme

---

qualità nel momento in cui la dichiarazione *ex art. 547 c.p.c.* deve essere resa, così in Cass., 13 aprile 2011, n. 12282.

<sup>179</sup> Cass., 16 settembre 2008, n. 23727, punto 3.3.2 motiv., stabilisce alcuni punti: «– non rileva che il debitore compaia o no nella udienza stabilita per la dichiarazione del terzo e che vi sollevi o no questioni circa la pignorabilità delle somme esistenti presso il tesoriere); – il tesoriere ha l'onere di dichiarare ogni fatto rilevante ai fini dell'accertamento della pignorabilità – riguardi la delibera di destinazione delle somme agli impieghi protetti o gli altri pagamenti – e, in presenza di contestazioni da parte del creditore, può essere richiesto dal giudice di documentarli; – è sulla base di tale dichiarazione e della documentazione presentata dal tesoriere e se del caso dal creditore procedente, che il giudice dell'esecuzione riterrà esistenti le condizioni cui si ricollega l'effetto di impignorabilità e la conseguente nullità del pignoramento ovvero le riterrà non esistenti, facendo luogo alla assegnazione delle somme pignorate».

<sup>180</sup> G. COSTANTINO, *La tutela espropriativa contro la P.A. Il pignoramento di crediti in riferimento al sistema della tesoreria unica*, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, II, Jovene, Napoli, 1989, p. 975; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 276.

sulla contabilità generale dello Stato, soltanto i beni appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile sono sottoposti ad un regime giuridico differenziato che vale, tra l'altro, a sottrarli ad eventuali azioni esecutive.

Al contrario, i beni patrimoniali disponibili (che non presentano né il carattere della demanialità, né quello della indisponibilità) possono essere liberamente aggrediti in sede di processo esecutivo, in quanto ricevono dalla legge un trattamento giuridico per nulla diverso dai beni dei soggetti privati.

Ma se le distinzioni sul piano teorico sembrano chiare, nella pratica, ciò non avviene, e sarà dunque compito dell'amministrazione pignorata dare prova che il bene abbia per natura, per legge o per atto amministrativo il carattere della demanialità o della patrimonialità indisponibile. Si intuisce, allora, come in questa prospettiva assuma centrale importanza il problema della «destinazione dei beni pubblici», in relazione alla natura dell'atto di destinazione e delle vicende della sua efficacia.

Tale impostazione rende particolarmente sentita l'esigenza di determinare con chiarezza quali siano gli atti idonei a far sorgere il vincolo, creando, come abbiamo proposto, *de iure condendo*, una diversa tripartizione dei beni che dovrebbe individuare i beni medesimi come oggetti con diverse "fasce di utilità": i beni potrebbero essere così classificati in base alle utilità prodotte, collegandole alla tutela dei diritti della persona e degli interessi pubblici essenziali. Ciò favorirebbe l'individuazione di indici inequivoci che favoriscano l'azione esecutiva nei confronti della p.a., evitando di paralizzarla, in forza di semplici presunzioni di appartenenza all'ente pubblico, o di rallentarla, con complesse valutazioni sulla natura giuridica (demaniale, patrimoniale indisponibile) da parte del giudice ordinario, invece che puntare sull'esame della sussistenza o meno all'uso pubblico del bene.

Alla luce del principio vigente nel nostro ordinamento di non finalizzazione dell'entrata alla spesa, in forza del quale tutte le entrate, di qualsiasi natura, sono destinate a confondersi nel patrimonio finanziario dell'ente, si può affermare che nessun ostacolo si frappone alla pignorabilità (sia in via diretta, che presso terzi) di crediti pecuniari e di somme di denaro della p.a.

Non costituisce eccezione a tale principio la distinzione tra crediti nascenti da rapporti di diritto privato e di diritto pubblico. In realtà, per questi ultimi, c.d. crediti pubblicisti (come, ad esempio, i proventi tributari), il divieto di pignorabilità non si fonda sull'esistenza di un vincolo di destinazione, ma risponde al principio generale dell'azione amministrativa che vieta ogni ingerenza da parte del giudice ordinario e legittima alla decisione solo il giudice amministrativo, salvo nel caso in cui si verta sulla restituzione dei crediti d'imposta.

Ma quando l'azione amministrativa si esaurisce, e dunque l'ente pubblico ottiene in pagamento quanto dovuto dal privato, il denaro si confonde nelle casse dell'ente, divenendo irrilevante la sua provenienza giuridica. In altri termini, il denaro, quale bene fungibile e strumentale per eccellenza, non porta più su di sé alcuna traccia della propria fonte, risultando quale strumento neutro – e non esclusivo – per il raggiungimento di specifiche finalità.

Tale soluzione è coerente con una visione che lega il divieto esecutivo all'esigenza di tutela dell'azione amministrativa. Ciò è quanto si verifica sia nel caso del pignoramento degli stipendi dei dipendenti pubblici (oramai non più giustificata e parificata quasi totalmente al dipendente privato), sia di fronte ai proventi dei contributi europei.

Se il tema della pignorabilità dei beni, ma soprattutto dei crediti della p.a., risulta meritevole di interesse, tuttavia, va evidenziato che il vero profilo degno di approfondimento, che oggi non ha trovato l'attenzione della dottrina, risiede non tanto nell'esame della natura del bene e del credito, ma nella ricerca e nell'individuazione dello stesso, a fronte dell'esistenza di vincoli di destinazione posti dalla p.a.

Abbiamo parlato del tema del vincolo di destinazione amministrativamente disposto, idoneo a sottrarre singoli beni all'azione esecutiva del privato, il quale si è posto sia in relazione ai crediti (dei quali l'amministrazione sia titolare), sia alle somme di denaro (delle quali essa abbia la giuridica disponibilità). È oramai assodato che il mero fatto della iscrizione in bilancio di crediti pecuniari o di somme di denaro non può trasformarli in beni patrimoniali indisponibili, così da annullare la responsabilità dello Stato e degli enti pub-

blici. Ma, mancando spesso una doverosa trasparenza da parte degli enti, la conoscenza dell'atto di destinazione non è cosa semplice.

A tale proposito, si dovrebbe pensare innanzitutto di aumentare i poteri del giudice dell'esecuzione nell'acquisizione di determinate informazioni circa la collocazione del credito vantato dal creditore. Del resto, se il g.e. dell'espropriazione immobiliare da sempre nomina un c.t.u. per la valutazione dell'immobile, cioè, compie un'istruttoria diretta sull'oggetto dell'esecuzione, non si vede per quale ragione lo stesso strumento non possa essere utilizzato dal g.e. per le indagini da compiersi sui movimenti contabili del debitore e del terzo (si pensi a quanto abbiamo detto per gli enti locali e le ASL in merito alla verifica dell'ordine cronologico dei pagamenti). In secondo luogo, si dovrebbe potenziare il ruolo dell'ufficiale giudiziario che, se già oggi svolge le indagini attraverso le banche dati pubbliche ex art. 492-bis c.p.c. su richiesta del creditore, dovrebbe essere titolare, in un'ottica di parità tra debitore pubblico-debitore privato, anche del potere di indagine e di acquisizione di informativa nell'ambito dei vincoli di destinazione degli enti pubblici, con buona pace per la tutela del creditore privato.

La tesi che sto delineando non è aliena ma è coerente all'orientamento che volge lo sguardo ad un rafforzamento dei poteri di cognizione del giudice dell'esecuzione, già realizzato da alcune norme novellate nel nostro c.p.c. (si pensi, ad esempio, agli artt. 512 e 549 c.p.c.) e forzato dalla giurisprudenza europea nella tutela dei consumatori<sup>181</sup>. Quello che è immanente nel sistema è un nuovo disegno dei confini tra quanto dinanzi al g.e. può dedursi in via di eccezione (anche sollecitando l'esercizio dei suoi poteri ufficiosi) e quanto in

---

<sup>181</sup> Cfr. su quest'ultimo profilo C. RASIA, *Giudicato, tutela del consumatore, ruolo del giudice in sede monitoria ed esecutiva*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2023, p. 63 ss., ove si commenta, tra l'altro, il caso *SPV-Banco di Desio* del 17 maggio 2022 (causa C-693/19) della Corte di giustizia dell'Unione. Vedi, su tale ultima decisione (e la espansiva giurisprudenza europea), anche l'opera collettanea *La tutela del consumatore esecutato in prospettiva europea*, a cura di D. LONGO, Cacucci, Bari, 2023, ove il contributo di G. COSTANTINO, "Certeza" del diritto risultante dal titolo esecutivo, "accertamento con prevalente funzione esecutiva", "normativa senza giudizio", "preclusione pro iudicato" e clausole vessatorie, in D. LONGO (a cura di), *La tutela del consumatore esecutato in prospettiva europea*, Cacucci, Bari, 2023, p. 331 ss., spec. p. 336 ss., in cui si sottolineano i casi normativi di rafforzamento dei poteri cognitivi del giudice dell'esecuzione.

via di azione, cioè opposizione<sup>182</sup>. Tale aspetto è emerso anche in sede di studio della rilevabilità della pignorabilità dei beni, ove affiora una maggiore tutela del debitore, il quale è garantito da un doppio binario rappresentato dall'opposizione all'esecuzione, oppure, semplicemente, dal rilievo d'ufficio, senza che l'esistenza di un mezzo escluda l'altro.

---

<sup>182</sup> Sul punto, cfr. B. CAPPONI, *Diritto dell'esecuzione civile*, cit., p. 363, nt. 1, il quale evidenzia che la barriera divisoria tra esecuzione e cognizione sia «saltata» in occasione dell'esperienza dell'estinzione c.d. atipica del processo esecutivo (dichiarazione non reclamabile al collegio, ma opponibile *ex art.* 617 c.p.c., su cui M. GIORGETTI, *L'estinzione atipica del processo esecutivo e i suoi rimedi*, in *Riv. es. forz.*, 2005, p. 679 ss., in nota a Trib. Milano, 26 maggio 2004, n. 49), la quale ha iniziato a riconoscere il g.e. quale giudice dell'"eccezione". Questa tendenza ha avuto un rafforzamento in giurisprudenza, tant'è che non deve meravigliare se la suprema Corte, a dimostrazione che il g.e. non perde il potere cognitivo nemmeno in presenza di giudizio oppositivo, ha di recente affermato: «il giudice dell'esecuzione (però) non perde i suoi poteri officiosi solo perché è stata proposta una opposizione all'esecuzione; egli potrà quindi anche decidere di esercitarli ugualmente, a prescindere dall'opposizione del debitore, assegnando al creditore gli importi effettivamente dovuti, o nessun importo, laddove ritenga il titolo inefficace o il credito integralmente estinto, ed in entrambi i casi definendo il processo esecutivo» (Cass., 10 aprile 2024, n. 9674, punto 1.3 motiv.).





### CAPITOLO III

#### LE PECULIARITÀ PROCESSUALI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE QUALE SOGGETTO DEBITORE

«Il d.l. n. 669 del 1996, art. 14, comma 1, e sue successive modifiche, [...] è espressione della sopravvenienza di una nuova regolamentazione speciale di uno specifico minisistema, quello dell'esecuzione contro le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici economici».

Cass., sez. III, 26 novembre 2010, n. 24078, Pres. M. Finocchiaro, Rel. R. Frasca

1. *Premessa: l'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (e successive modifiche). Il termine dilatorio del precetto*

La disciplina speciale dell'espropriazione in danno della pubblica amministrazione non si compone solo di disposizioni orientate a limitare la responsabilità patrimoniale dei soggetti pubblici, ma si estende a una serie di disposizioni processuali che segnano una deviazione del processo esecutivo rispetto alle forme ordinarie descritte dal terzo libro del codice di rito, nell'ottica di bilanciare il potere di esecuzione del creditore privato con le esigenze, per lo più burocratiche e organizzative, dell'amministrazione pubblica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> P. LAI, *Sub d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, conv. con modif. in l. 28 febbraio 1997 n. 30, art. 14*, in E. VULLO (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, Giapichelli, Torino, 2018<sup>2</sup>, p. 1541. Secondo alcuni, cfr. G. ARIETA, F. DE SANTIS, L.

Diverse disposizioni di legge disciplinano, con carattere di specialità, singoli aspetti dell'espropriazione forzata. Tra queste assume rilievo centrale l'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche in legge 28 febbraio 1997, n. 30)<sup>2</sup>, che detta una disciplina speciale che, come vedremo a breve, si applica alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici e all'Agenzia delle entrate.

Innanzitutto, tale disposizione stabilisce un termine dilatorio di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo per procedere ad esecuzione nei confronti del debitore pubblico, termine che subisce delle modifiche con riferimento ad alcuni settori dell'amministrazione<sup>3</sup>.

---

MONTESANO, *Corso di diritto processuale civile*, Wolters Kluwer, Milano, 2024<sup>8</sup>, p. 871, si può parlare di «forma speciale di processo esecutivo».

<sup>2</sup> Il testo attuale della disposizione è il risultato di successive modifiche ed implementazioni dell'originaria formulazione disposta dall'art. 147, l. 23 dicembre 2000, n. 388 e poi dall'art. 44, co. 3, lett. a) e b), d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con modificazioni in l. 24 novembre 2003, n. 326, nonché dall'art. 19-*octies*, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. con modificazioni in l. 4 dicembre 2017, n. 172.

Lo iato temporale tra la notificazione del titolo esecutivo ed il primo atto esecutivo, prima della modifica ad opera dell'art. 147, l. 23 dicembre 2000, n. 388, era di 60 gg., ovvero la metà del termine attuale. A ciò si aggiunga che il d.l. 11 giugno 1998, n. 180 (convertito in l. 3 agosto 1998, n. 267, "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania"), prevedeva all'art. 3, co. 2, che il termine previsto dall'art. 14, d.l. n. 669/96 fosse esteso a centottanta giorni solo per l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari in merito o alle controversie relative all'esecuzione delle opere pubbliche comprese nei programmi di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali ricompresi nell'ambito della predetta legge. In pendenza del termine dilatorio pareva doversi ammettere certamente la possibilità di provvedere alla notificazione contestuale dell'atto di precetto, in conformità con il consolidato orientamento giurisprudenziale che riconosce al precetto natura di atto stragiudiziale che precede l'esecuzione (cfr. *ex multis*, Cass., 19 dicembre 2003, n. 19512). Fino a che il termine dilatorio era fissato in sessanta giorni era certamente possibile notificare l'atto di precetto unitamente al titolo. Dopo la sua elevazione a centoventi giorni, ciò è diventato quantomeno inopportuno per il creditore, in quanto l'esecuzione potrebbe avere inizio solo quando il termine di efficacia di novanta giorni dello stesso atto di precetto è già scaduto. Peraltro, oggi, è espressamente previsto che prima del decorso dei centoventi giorni non è possibile notificare nemmeno l'atto di precetto.

<sup>3</sup> Per esempio, il d.lgs. 22 gennaio 2018, n. 1 (codice della protezione civile) ha disposto (con l'art. 27, co. 11), nel caso di emergenze nazionali, che «per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali emessi a seguito delle controversie relative all'esecuzione di interventi ed attività derivanti dal presente decreto, il termine previsto dall'art., 14, co. 1, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni in l. 28 febbraio 1997, n. 30, è fissato in centottanta giorni». Ed ancora,

In pendenza di tale termine si prevede, inoltre, espressamente che non possa non solo compiersi il primo atto esecutivo, ma nemmeno essere notificato l'atto di precetto.

Tralasciando di affrontare la singolare genesi della norma<sup>4</sup>, la disposizione, che deroga alla regola generale stabilita dall'art. 479, co. 3, c.p.c. in merito alla contestuale notificazione del titolo e del precetto, evoca un'ipotesi non estranea al diritto processuale civile, quale la vicenda disciplinata dall'art. 477 c.p.c. sull'efficacia esecutiva del titolo nei confronti degli eredi del debitore defunto.

In virtù dell'art. 14, il creditore di una somma di denaro, in forza di un provvedimento giurisdizionale di condanna o lodo avente efficacia esecutiva, non ha diritto di procedere all'esecuzione forzata di fatto prima del decorso di almeno centotrenta giorni dalla notifica del titolo esecutivo, cumulandosi il termine di centoventi giorni con quello di dieci previsto dall'art. 480 c.p.c.<sup>5</sup>.

---

nel settore scolastico, il d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2018, n. 96, ha disposto (con l'art. 4, co. 1) che «al fine di assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2018/2019 e di salvaguardare la continuità didattica nell'interesse degli alunni, all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali che comportano la decadenza dei contratti, a tempo determinato o indeterminato, stipulati, presso le istituzioni scolastiche statali, con i docenti in possesso del titolo di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002, si applica, anche a fronte dell'elevato numero dei destinatari delle predette decisioni, il termine di cui all'art. 14, co. 1, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, in l. 28 febbraio 1997, n. 30; conseguentemente, le predette decisioni sono eseguite entro 120 giorni decorrenti dalla data di comunicazione del provvedimento giurisdizionale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

<sup>4</sup> Ricorda F. AULETTA, *Sul principio di unicità della notificazione del titolo esecutivo*, in nota a Corte cost., 30 dicembre 1998, n. 463, in *Giust. civ.*, 1999, p. 1277 ss. che la disposizione è sorta dall'indiscriminato accoglimento in favore di tutti i soggetti pubblici di un'istanza avanzata dall'INPS (e poi estesa anche ad altre amministrazioni ed enti pubblici) che chiedeva una «condizione di proponibilità» dell'azione esecutiva, onde evitare – a causa del difetto di coordinamento tra le strettture territoriali dell'Ente deputate alla gestione della fase amministrativa e di quelle deputate alla gestione della fase contenziosa – la duplicazione di procedimenti fondati sul medesimo titolo esecutivo.

<sup>5</sup> Il termine, essendo di natura processuale, è sottoposto anche alla sospensione feriale di trentuno giorni prevista dall'art. 3 della l. 7 ottobre 1969, n. 742. Questa posizione è stata ritenuta corretta anche da Corte cost., 20 luglio 2016, n. 191, la quale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, l. 7 ottobre 1969, n. 742 nella parte in cui, prevedendo che tutti i termini processuali delle giurisdizioni ordinarie restano sospesi durante il periodo feriale, esclude da

Si tratta evidentemente di una disciplina di favore nei confronti delle p.a. coinvolte che ha il precipuo obiettivo di rallentare la sequenza degli atti prodromici all'inizio dell'esecuzione forzata assicurando un ulteriore *spatium deliberandi* per l'amministrazione<sup>6</sup>.

La giurisprudenza di legittimità ha precisato che tale disposizione ha introdotto «uno specifico minisistema»<sup>7</sup> ove, in deroga alla possibile notifica contestuale del titolo esecutivo e del precetto previsto dalla *lex generalis*, il termine dilatorio in tal modo concesso in favore della p.a. ha l'evidente scopo (in ragione della vera o presunta farraginosità delle loro strutture organizzative e, quindi, della normale lunghezza dei tempi di reazione alla sollecitazione al pagamento<sup>8</sup>) di razionalizzare i pagamenti da parte della pubblica amministrazione e degli enti pubblici non economici per un periodo anteriore perfino all'intimazione del precetto; con ciò consentendo «mediante la previa notifica del titolo esecutivo con contenuti e modalità oltretutto tali da agevolare il più possibile le operazioni spontanee successive, a tale peculiare categoria di debitori l'attivazione ed il completamento delle procedure contabili occorrenti per il pagamento spontaneo, con contestuale sgravio anche degli oneri per il precetto»<sup>9</sup>. La *ratio* della norma risiede dunque nel fatto che, nel termine dilatorio di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo, la pubblica amministrazione può compiere tutte le operazioni necessarie, ivi comprese le eventuali modifiche di bilancio e l'adozione delle delibere di riconoscimento del debito fuori bilancio, fino

---

questi i giudizi di opposizione all'esecuzione e non anche agli atti del processo esecutivo, che rimangono dunque assoggettati alla sospensione feriale.

A ciò si aggiunga che a fronte della natura prettamente processuale del termine in esame, lo stesso era assoggettato anche alla ipotesi di sospensione straordinaria introdotta dalla legislazione emergenziale per fare fronte alla pandemia da Covid-19 (art. 83, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni in l. 27 aprile 2020, n. 27).

<sup>6</sup> Va peraltro ribadito che la disposizione rimane funzionale all'ottenimento, comunque sollecitato a termini di legge, di un pagamento spontaneo già ben prima dei centoventi giorni. Così A. STORTO, *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici (con particolare riguardo agli enti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie) dopo l'intervento urgente del d.l. 30 settembre 2005*, n. 269, in *Riv. es. forz.*, 2003, p. 753.

<sup>7</sup> Proprio in questo senso, Cass., 26 novembre 2010, n. 24078.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Così Cass., 18 aprile 2012, n. 6067.

ad arrivare all'emissione dei mandati di pagamento per il soddisfacimento delle pretese pecuniarie portate dai titoli esecutivi.

La norma è stata a più riprese ritenuta rispettosa della tutela giurisdizionale del creditore da parte della Corte costituzionale e dalle Corti di Lussemburgo e Strasburgo.

In particolare, la stessa Consulta ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 14 per contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui agli artt. 1 e 3 cost., e di buon andamento, imparzialità e responsabilità della p.a. di cui agli artt. 97, co. 1, e 28 cost., ritenendo che la disposizione «persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche»<sup>10</sup>. In tal modo, viene le-

---

<sup>10</sup> Corte cost., 23 aprile 1998, n. 142, in *Foro it.*, 1999, c. 3473, con nota di G. ALBENZIO, *L'esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro nei confronti della pubblica amministrazione* (in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 1272; in *Foro amm.*, 1999, p. 1194) ha stabilito che «la sostanziale diversità di natura e di disciplina delle categorie di enti poste a raffronto dal giudice *a quo* rende, pertanto, immeritevole di accoglimento la censura di disparità di trattamento che proprio nell'omogeneità delle situazioni disciplinate dal legislatore rinviene, come si è detto, la sua ragione giustificativa. Egualmente infondato è il richiamo al diverso parametro di ragionevolezza evocato dal rimettente, giacché la disposizione denunciata, accordando alle amministrazioni statali e agli enti pubblici non economici, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno "*spatium adimplendi*" per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche».

Tale principio viene ripreso da Corte cost., 30 dicembre 1998, n. 463, cit., che, per le medesime ragioni, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alla previsione in esame per contrasto con gli artt. 3, 24, co. 2, 41, co. 1, 81, co. 4, cost., vuoi, per quanto concerne l'art. 3 cost., richiamando la pronuncia n. 142 del 1998, vuoi, per le altre norme, rilevando che tale violazione muoveva dall'erroneo presupposto interpretativo della necessità di una nuova notificazione del titolo esecutivo quale condizione di procedibilità, ogniqualvolta si intenda procedere sulla base del medesimo titolo ad una nuova azione esecutiva, mentre la disposizione dell'art. 14 «non deroga al suddetto principio di unicità della notificazione del titolo esecutivo, non potendosi desumere tale deroga né da un'interpretazione testuale della disposizione *de qua*, non soccorrendo nella stessa alcun elemento in tal senso, né dalla *ratio legis*, ben potendo l'esigenza, richiamata dal rimettente, di consentire all'amministrazione un costante controllo sul debito portato dal titolo esecutivo, essere adeguatamente

gittimata una compressione del diritto di azione del creditore a salvaguardia della peculiare posizione della p.a.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza *Caffaro* del 2008, come vedremo anche in maniera più approfondita *infra* nel par. 4, nell'affrontare la questione della compatibilità dell'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 con il diritto europeo, in particolare, con la dir. Ce n. 35 del 2000 (lotta contro i ritardi nelle transazioni commerciali, oggi dir. Ue n. 7 del 2011), ha stabilito che tale normativa europea non osta ad una disposizione – come quella italiana – che impedisce al creditore di agire esecutivamente in danno alla p.a. prima del decorso di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo, in forza del fatto che tale periodo è strumentale all'amministrazione per effettuare tutte le operazioni necessarie al fine di concludere la procedura di pagamento entro il suddetto termine<sup>11</sup>.

Infine, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, occupandosi della legittimità dell'art. 14, co. 1, ha ribadito il principio secondo cui è ammissibile che un'amministrazione pubblica possa avere bisogno di un certo lasso di tempo per procedere a un pagamento<sup>12</sup>.

---

soddisfatta, in caso di nuova esecuzione, dalla necessaria notificazione di un nuovo atto di precetto».

<sup>11</sup> Corte giust., 11 settembre 2008, causa C-265/07, *Caffaro c. AUSL Roma*, che evidenzia che l'art. 14 non è in contrasto con la direttiva Ue n. 2000/35 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. In questo modo, come è stato evidenziato anche in precedenza in dottrina (G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 314) le due discipline (art. 14, da un lato, e d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che dà attuazione alla dir. Ce n. 2000/35 del 29 luglio 2000, dall'altro) operano su piani diversi: quella dei ritardi dei pagamenti, riguarda la decorrenza degli interessi di mora (dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento, *ex art. 4, d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231*), mentre quelle dell'art. 14 in esame, per la sua natura processuale, regola lo svolgimento dell'azione esecutiva. Ne consegue che durante il decorso dei 120 gg. di sospensione della notificazione del precetto e dell'avvio dell'azione esecutiva, gli interessi di mora per ritardato pagamento maturano a carico dell'amministrazione pubblica.

<sup>12</sup> Così Corte Edu, 31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, par. 48, che richiama precedenti principi emessi in Grande Camera della Corte, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*. Secondo la Corte, «per quanto riguarda l'art. 6 par. 1 della Convenzione, la Corte ricorda avere già deliberato (vedi, in primo luogo, *Cocchiarella c. Italia*, precitato, par. 89) che se è ammissibile che un'amministrazione possa

## 2. Segue: profili rilevanti della disciplina

A questo punto, dobbiamo procedere ad esaminare più da vicino alcuni profili rilevanti del menzionato art. 14. E, in particolare, occorre chiedersi:

- a) quale sia l'ambito oggettivo di questa norma;
- b) quale sia l'ambito soggettivo;
- c) cosa succeda al titolo durante questo *spatium deliberandi*;
- d) quale sia lo strumento per contrastare la violazione di tale disposizione.

Procediamo con ordine.

a) Sotto il profilo oggettivo, innanzitutto, il differimento previsto dall'art. 14 è limitato, per dettato normativo, alla sola esecuzione forzata che abbia origine da titoli di natura giudiziale e da lodi arbitrali con efficacia esecutiva, con ciò escludendo, anche a fronte di un'interpretazione letterale della norma<sup>13</sup>, l'applicazione in caso di titoli di credito o altri titoli stragiudiziali<sup>14</sup>. Ciò introduce una forma di discriminazione tra i creditori in ragione della natura del titolo in

---

avere bisogno di un certo lasso di tempo per procedere ad un pagamento, tuttavia, trattandosi di un ricorso indennitario mirato a riparare le conseguenze della durata eccessiva di procedure, questo lasso di tempo non dovrebbe generalmente superare sei mesi a partire dal momento in cui la decisione di accoglimento diventa esecutiva».

<sup>13</sup> La giurisprudenza ha stabilito che l'estensione analogica dell'art. 14, d.l. n. 669/96 appare preclusa, in virtù dell'art. 14 delle preleggi (che sancisce l'inapplicabilità delle leggi eccezionali «oltre i casi e i tempi in esse considerati»), dalla sua natura di norma derogatoria del principio generale di responsabilità del debitore per l'adempimento delle sue obbligazioni previsto dall'art. 2740 c.c. (per la natura di principio generale della responsabilità del debitore cfr. Cass., 8 ottobre 1996, n. 8789) Cfr. Cons. St., 29 maggio 2014, n. 2785.

<sup>14</sup> In dottrina, S. VILLATA, *L'espropriazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in S. VINCRE (a cura di), *Appunti di diritto dell'esecuzione civile*, Cedam, Padova, 2012, p. 159. Diversamente, altri autori (R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, in F. AULETTA [diretto da], *Le espropriazioni presso terzi*, cit., p. 347, nt. 143), ritengono che tale scelta non sia priva di logica poiché, se la norma è finalizzata a consentire alla p.a. l'espletamento del procedimento amministrativo di pagamento, è ragionevole ritenere che per i titoli di formazione stragiudiziale, l'impegno di spesa con costituzione del vincolo sulla quota di uno stanziamento di capitolo di bilancio sia stato già compiuto dall'amministrazione al momento della formazione in via stragiudiziale del titolo (cioè all'epoca dell'assunzione dell'obbligo in via negoziale).



loro possesso, difficilmente giustificabile in ossequio della «*par condicio creditorum*» ex art. 2741 c.c.

Quanto ai titoli giudiziali, va evidenziato il peculiare caso del decreto ingiuntivo. Infatti, quando il creditore abbia ottenuto e notificato all'amministrazione un decreto ingiuntivo (non immediatamente esecutivo) per il pagamento di somme, si pone l'esigenza di coordinare la disciplina del termine dell'art. 14 con la norma dell'art. 654, co. 2, c.p.c. che solleva il creditore dal rinnovare la notifica del decreto divenuto definitivo prima di iniziare l'espropriazione<sup>15</sup>. Secondo la giurisprudenza, la peculiarità del «minisistema processuale» introdotto dall'art. 14 postula la notifica del titolo esecutivo quale atto necessario e, dunque, anche nei casi in cui tale adempimento non sia previsto. Ciò si traduce in un maggior onere per il creditore di una pubblica amministrazione munito di decreto ingiuntivo, il quale deve effettuare una seconda notificazione del decreto – prima di notificare l'atto di precetto e poi dare avvio all'esecuzione – al fine di dare corso al termine per l'adempimento<sup>16</sup>. Trattasi di una lettura condivisibile e che è corollario di quella esigenza tutelata dall'art. 14, ovvero di quel principio che mira ad assicurare, attraverso uno *spatium deliberandi*, un privilegio a quei particolari debitori rappresentati dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici economici, proprio in forza della spesso richiamata (vera o presunta) farraginosità delle loro strutture organizzative e, quindi, della normale lunghezza dei tempi di reazione alla sollecitazione al pagamento<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Tale regola si pone in armonia con la struttura del procedimento monitorio, ove l'acquisto di esecutorietà del decreto non opposto, che costituisce un effetto *ipso iure*, è un fatto ben controllabile dal debitore che abbia omesso di proporre opposizione nel termine di quaranta giorni dalla notifica; la relativa ammonizione costituisce, infatti, parte del contenuto del decreto prescritto (art. 641, co. 1, c.p.c.); in altri termini, in una logica di risparmio delle attività processuali ed al contempo di tutela del debitore, la notifica dell'atto di precetto ex art. 654 c.p.c. equivale alla notifica contestuale di precetto e titolo esecutivo quando questo sia costituito da una sentenza. Sul tema, cfr. di recente E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Il procedimento di ingiunzione*, in L. DITTRICH, *Diritto processuale civile*, IV, Utet, Torino, 2019, p. 4193 ss., spec. p. 4266.

<sup>16</sup> Cass., 26 novembre 2010, n. 24078. In precedenza, nella giurisprudenza di merito, cfr. Trib. Napoli, 18 aprile 2002, in *Giur. Mer.*, 2003 p. 475; Pret. Roma, 20 luglio 1999, in *Foro it.*, 1999, I, c. 2474.

<sup>17</sup> In difetto di tale seconda notifica, per il creditore che desse corso al pignoramento, si configurerebbe una vera e propria carenza di diritto soggettivo ad agi-

In secondo luogo, sempre per scelta normativa, il provvedimento deve avere un contenuto solo ed esclusivamente pecuniario. Ciò esclude dall'ambito di applicazione della citata norma le statuizioni di condanna della p.a. ad una prestazione di diversa natura od oggetto (fare, non fare, consegna, rilascio)<sup>18</sup>, nonché le pronunce portate ad attuazione nelle forme dell'ottemperanza innanzi al giudice tributario ma non di fronte a quello amministrativo<sup>19</sup>.

Tra i provvedimenti coinvolti dall'art. 14 dovrebbe rientrare anche il decreto della Corte d'appello emesso a seguito di ricorso *ex lege* c.d. Pinto (legge 24 marzo 2001, n. 89)<sup>20</sup>. Tale procedimento ha peraltro una disciplina esecutiva *ad hoc* sulla quale è stata sollevata questione di costituzionalità. Di recente, è stato sottoposto all'attenzione della Consulta il quesito se sia conforme al testo costituzionale (artt. 3, 24, 111, 113, 117 cost.) l'aggiunta del termine ulteriore di sei mesi previsto dall'art. 5-*sexies* della legge c.d. Pinto<sup>21</sup>,

---

re *in executivis*, denunciabile attraverso lo strumento dell'opposizione *ex art.* 615 c.p.c. (su cui *infra* ritorneremo).

Se poi il creditore, non avendo ancora notificato il decreto ingiuntivo munito di attestazione di conformità, notifichi un atto di precetto, non essendo iniziato a decorrere il termine di centoventi giorni, mancando la notifica di un titolo esecutivo, le ulteriori spese di cui all'atto di precetto non potranno essere incluse nel debito dell'amministrazione, che resta limitato alla somma oggetto del decreto ingiuntivo.

<sup>18</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 347.

<sup>19</sup> Vedi già quanto esposto nel cap. I, par. 5. Per l'ottemperanza amministrativa, si ricordi di recente Cons. St., 30 giugno 2021, n. 5000, «è evidente, dunque, in base alla *ratio* della disposizione [art. 14, co. 1, d.l. 669/96], legata all'azione esecutiva per il pagamento di somme di denaro, che questa possa essere applicata al ricorso in ottemperanza solo se con questo si richieda l'esecuzione di una sentenza di condanna al pagamento di somme di danaro, ovvero di un titolo esecutivo comportante l'obbligo di pagamento di somme di danaro rispetto a cui il giudizio di ottemperanza costituisce un rimedio alternativo all'esecuzione forzata». Per approfondimenti, I. RAIOLA, *I nodi dell'espropriazione mediante ottemperanza*, in A. AULETTA, *Le espropriazioni*, cit., p. 419 ss., spec. p. 426 ss.

<sup>20</sup> Sul tema del pignoramento dei crediti *ex lege* Pinto, vedi *funditus infra*, par. 14.

<sup>21</sup> Va infatti ricordato che l'azione esecutiva per il recupero di crediti *ex lege* Pinto presuppone il previo inutile esperimento di un procedimento amministrativo. Difatti, l'art. 5-*sexies* della legge introduce una articolata condizione di procedibilità dell'azione esecutiva, composta da una serie di documentazione da inviare all'amministrazione. Ai sensi del co. 5 della predetta disposizione, la p.a. effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi di invio della suddetta documentazione. Secondo l'art. 5-*sexies*, co. 5, «l'ammini-

rispetto a quello contemplato dall'art. 14 del d.l. n. 669/96, prima di poter agire in via esecutiva. La Corte ha dichiarato non fondata la questione sollevata sottolineando, tuttavia, che il censurato termine dilatorio previsto dalla legge c.d. Pinto non deve essere cumulato al termine di centoventi giorni previsto in linea generale per tutti i crediti vantati nei confronti di un'amministrazione statale. Al contrario, è stato precisato che il solo termine applicabile è quello dilatorio di sei mesi dalla data in cui sono assolti i previsti obblighi di comunicazione. In considerazione della non cumulabilità dei predetti termini, si è ritenuta insussistente la violazione dell'art. 3 cost., ribadendo la specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione rispetto alle procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione<sup>22</sup>.

b) Procediamo ad esaminare meglio l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione.

Come insegna la dottrina amministrativistica, il concetto di pubblica amministrazione "in senso soggettivo" tende ad assumere contorni spesso «sfumati, se non addirittura evanescenti»<sup>23</sup>. Il che

---

strazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti» ovvero dalla data di trasmissione all'amministrazione tenuta al pagamento della dichiarazione del creditore in ordine alla mancata riscossione della somma dovuta a tale titolo, con i relativi documenti. Il co. 7 della medesima norma prevede che: «prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

<sup>22</sup> Corte cost., 26 giugno 2018, n. 135, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1414 ss. Secondo la Consulta, «la non coincidenza di tali due termini si giustifica, poi, in ragione della sottolineata specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo rispetto alle procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione». E ancora, si evidenzia che «la nuova procedura di pagamento, complessivamente disegnata dal legislatore del 2015 per i crediti per equa riparazione, attua, dunque, un ragionevole bilanciamento dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto (ciò che non è, appunto, in alcun modo impedito né reso eccessivamente gravoso) con l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso abnorme delle procedure relative ai crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della l. n. 89 del 2001».

<sup>23</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 317, che ricorda proprio la decisione del Tar Lazio, 3 marzo 2008, n. 1938, secondo cui il concetto di pubblica amministrazione in senso soggettivo tende ad assumere «contorni sfumati se non addirittura evanescenti».

ha fatto risultare alquanto controverso in dottrina e giurisprudenza l'ambito soggettivo della disposizione.

In primo luogo, la norma deve trovare applicazione quando il soggetto debitore è un'amministrazione dello Stato, un ente pubblico non economico o l'Agenzia delle entrate-riscossione, e non invece quando tali soggetti sono chiamati quali terzi in procedure espropriative ex art. 543 c.p.c. Ciò almeno secondo una giurisprudenza resa nell'ambito di un giudizio di opposizione contro il pignoramento effettuato nei confronti di una p.a. fondato sulla ordinanza di assegnazione di un credito emanato ex art. 553 c.p.c.<sup>24</sup>. Tale ultima soluzione, se può risultare in via generale condivisibile, non lo è però nel caso risolto dalla Corte di cassazione, in quanto, se è vero che nel procedimento in cui la p.a. è terza pignorata, quest'ultima non assume la qualità di parte esecutata, tuttavia, nell'ipotesi citata, il ruolo di terzo è ormai definitivamente scomparso, essendo l'ordinanza ex art. 543 c.p.c. l'atto conclusivo del procedimento di espropriazione dei crediti. A ciò consegue che il terzo (la p.a.) era già divenuto debitore del creditore precedente e, dunque, ad esso dovrebbe applicarsi il termine dilatorio previsto dalla norma<sup>25</sup>.

In secondo luogo, riguardo alla delimitazione soggettiva degli enti, va detto che la giurisprudenza ne ha ampliato le maglie, nonostante la Consulta avesse previsto l'applicazione della norma speciale a soggetti che per il pagamento di somme devono adoperare le particolari regole della contabilità e della Tesoreria pubblica<sup>26</sup>.

L'indagine sulla natura economica o meno dell'ente pubblico è in concreto eminentemente casistica<sup>27</sup>. I repertori giurisprudenzia-

---

<sup>24</sup> Così Cass., 30 novembre 2011, n. 25567, in *Foro it.*, 2012, I, c. 2136, con nota di A. MAJORANO, *Brevi note sulla Banca d'Italia terza pignorata*.

<sup>25</sup> In senso critico sostanzialmente analogo, P. PUCCIARELLO, *Espropriazione forzata e pubblica amministrazione*, in C. DELLE DONNE (diretto da), *La nuova espropriazione forzata*, Zanichelli, Bologna, 2017, p. 981 ss.

<sup>26</sup> Come ha stabilito la Corte cost., 23 aprile 1998, n. 142, cit., allorché ha legittimato in questo modo la posizione di privilegio degli enti specificati nella norma e la compressione del potere di azione del creditore.

<sup>27</sup> A. DONVITO, *Le azioni esecutive contro la pubblica amministrazione*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024, p. 34.

li riportano nel novero degli enti pubblici non economici<sup>28</sup> soggetti che per il pagamento di somme possono non adoperare lo strumentario della contabilità pubblica, come i Consorzi di Bacino istituiti dalla legge per peculiari finalità<sup>29</sup>, l'Acì-Automobile Club d'Italia<sup>30</sup>, le società a partecipazione pubblica, e, per recente giurisprudenza, le ASL<sup>31</sup>.

Accanto a questi, la norma inserisce (con una modifica effettuata nel 2017)<sup>32</sup> tra i soggetti che beneficiano del termine in discus-

---

<sup>28</sup> Secondo la dottrina tradizionale (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989<sup>15</sup>, pp. 204-205) sono enti pubblici economici quei soggetti che operano, a volte anche in regime di monopolio, o nel campo della produzione degli scambi e dei servizi, o nei campi tradizionalmente propri delle pubbliche amministrazioni (esercizio di funzioni e servizi pubblici), rendendo ai privati prestazioni di beni e servizi a titolo non imprenditoriale.

Secondo il costante insegnamento della giurisprudenza, i criteri di individuazione degli enti pubblici economici sono il fine pubblico e lo svolgimento di un'attività imprenditoriale a carattere di economicità, strumentale al fine pubblico; l'indagine in proposito deve essere condotta alla stregua della disciplina legale e statutaria dell'ente, che ne determina gli scopi e i caratteri dell'attività in modo stabile e conoscibile dalla generalità dei soggetti, che con esso entrano in rapporti. Al contrario gli enti pubblici non economici espletano un'attività che trascende quella imprenditoriale e, in considerazione delle previsioni legali e statutarie che li riguardano, provvedono al proprio fabbisogno, utilizzando, oltre ai proventi scaturenti dalla propria attività istituzionale, prevalentemente provvidenze statali, regionali, contributi degli enti consorziati e, quindi, entrate estranee ad una gestione puramente economica (cfr. Cass., sez. un., 24 marzo 2006, n. 6673).

<sup>29</sup> Ampia casistica ha coinvolto il Consorzio Unico di Bacino per le Province di Napoli e Caserta istituito dall'art. 11, co. 8, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito in l. 14 luglio 2008, n. 123 allo scopo di far fronte all'emergenza rifiuti in Campania che ha visto la giurisprudenza di merito divisa, a volte a favore del riconoscimento (in quanto ente pubblico non economico) e a volte no (poiché ente pubblico economico, alla luce delle norme statutarie). Sul tema, ampiamente, anche per riferimenti giurisprudenziali, A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 36 ss.

<sup>30</sup> Sull'applicabilità dell'art. 14 del d.l. all'Acì, v. Trib. Napoli, 15 dicembre 2008, citata da R. ROSSI, *Le espropriazioni presso terzi*, cit., p. 346, nt. 140.

<sup>31</sup> Ormai consolidato è l'orientamento di legittimità che ritiene operativo l'art. 14 del d.l. n. 669/1996, in quanto le ASL sono enti pubblici non economici (Cass., 11 marzo 2010, da n. 5991 a 5997). Di recente, Cass., 27 settembre 2021, n. 26113. Oramai superato l'unico precedente di legittimità contrario che qualificava le ASL come enti pubblici economici (Cass., 2 dicembre 2016, n. 24640). Vedi *funditus* cap. IV, par. 3.

<sup>32</sup> Si deve segnalare che l'art. 14, co. 1, d.l. n. 669/96 è stato modificato dall'art. 19-*octies*, co. 3, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni in l. 4 dicembre 2017, n. 172, introducendo il riferimento all'Agenzia delle entrate-riscossione.

sione l'Agenzia delle entrate-riscossione. Si tratta questo di un ente pubblico, invece, economico a carattere strumentale (che succede a Equitalia s.p.a. in tutti i rapporti sostanziali e processuali) cui è affidata l'attività di riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie di amministrazioni statali e locali<sup>33</sup>. Tuttavia, anche per un divieto di applicazione estensiva di tale aggiunta normativa, è da escludersi che tale riferimento possa legittimamente comportare l'applicazione dell'art. 14 alle società di riscossione di natura privata, posto che la norma non trova applicazione nei confronti degli enti pubblici economici (ossia le società private di riscossione)<sup>34</sup>.

La dottrina e la giurisprudenza maggioritaria hanno ritenuto che nel novero degli enti pubblici non economici siano inclusi anche gli enti locali territoriali (comuni, province, città metropolitane, comunità montane, ecc.), nei cui confronti quindi trova applicazione la disposizione dell'art. 14, nonostante la norma non sia inserita nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (t.u.e.l.). Infatti, quest'ultimo testo, seppure contenga la disciplina degli enti locali, non esaurisce al contempo la disciplina ad essi applicabile<sup>35</sup>. A ciò si aggiunga che, secondo la giurisprudenza, il favore dell'interpretazione comprensiva di tali enti risiede nella funzione della norma di realizzare un ragionevole temperamento tra interesse del singolo (al compimento dell'esecuzione) ed interesse generale ad un'ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche, presente anche negli enti locali e in quelli pubblici non economici<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, cit., p. 99.

<sup>34</sup> Così, da ultimo, Cass., 7 giugno 2018, n. 14739.

<sup>35</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., pp. 34-35; G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, in L. MONTESANO, G. ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile. L'esecuzione forzata*, III, tomo II, Padova, 2007, pp. 1316-1317.

<sup>36</sup> In giurisprudenza, Cass., 16 novembre 2005, n. 23084, in *Riv. es. forz.*, 2006, p. 407, ha affermato che «in tema di esecuzione forzata nei confronti della p.a., la disposizione di cui all'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito in l. 28 febbraio 1997 n. 30, che prevede il decorso del termine di sessanta giorni dalla notificazione del titolo esecutivo prima che sia notificato il precetto, si applica anche agli enti locali, che possono essere ricondotti tra gli enti pubblici non economici, ai quali si riferisce la norma citata, che costituiscono una serie di enti definibile mediante tratti comuni anche agli enti locali. Né rileva che le disposizioni suddette non siano state inserite nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali, giacché quest'ultimo contiene la disciplina specifica degli enti stessi, non anche le discipli-

Per quanto attiene alle società partecipate da enti pubblici, esse non possono certamente giovare della dilazione processuale, in difetto di un'espressa previsione normativa. Stessa sorte per le società *in house* della pubblica amministrazione, le quali sono operanti quali *longa manus* della p.a. (si è posto, per esempio, il problema di una società che gestisca su affidamento diretto del comune il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti) almeno per quelle che manchino, come da previsione di statuto, anche di uno solo dei requisiti, elaborati da tempo in giurisprudenza, per poter essere qualificate come tali<sup>37</sup>. Su questo punto, a mio parere, risulta dirimente e fa propendere per l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 14 del decreto citato, il fatto che le società *in house* hanno soggettività di diritto privato e sono soggette al regime giuridico stabilito per tutte le società di diritto comune, ivi compresa la fallibilità<sup>38</sup>.

---

ne che ad essi sono applicabili, perché inserite in contesti normativi validi per una più ampia gamma di enti, mentre rileva, a favore dell'interpretazione comprensiva degli enti locali, la funzione della norma di realizzare un ragionevole temperamento tra interesse del singolo (al compimento dell'esecuzione) e interesse generale ad un'ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche». A ciò si aggiunga che la giurisprudenza ha ritenuto che «le gestioni liquidatorie delle *ex* USL non siano enti pubblici economici, non svolgendo attività di produzione di beni o servizi con criteri di economicità, ravvisabili nell'almeno tendenziale equivalenza dei ricavi rispetto ai costi, bensì abbiano natura di enti pubblici non economici», con conseguente applicabilità ad esse dell'art. 14, d.l. n. 669/1996 (Cass., 20 maggio 2014, n. 11088).

Per converso, va segnalato che il giudice amministrativo ha ritenuto, in un unico precedente, che la disciplina prevista dall'art. 14, in quanto speciale e derogatoria, non opera nei confronti degli enti locali, in base al criterio ermeneutico di interpretazione letterale delle leggi nonché del principio di tassatività (Tar Lazio, sez. Latina, 22 novembre 2005, n. 1466, in *Foro Amm. Tar.*, p. 3643).

<sup>37</sup> La giurisprudenza ha ritenuto che per aversi società *in house* (così da ritenersi ammissibile l'affidamento diretto, senza gara, del servizio pubblico) devono ricorrere cumulativamente le seguenti condizioni: la società *in house* è configurabile al ricorrere delle seguenti condizioni: «a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) la gestione deve essere per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici» (Cass., sez. un., 12 dicembre 2019, n. 32608, in *Giur. it.*, 2020, 6, c. 1462, con nota di G. SALA, *Nozione "cangiante" di ente pubblico e giurisdizione: in tema di società in house*).

<sup>38</sup> Vedi Cass., 22 febbraio 2019, n. 5346.

Infine, per quanto riguarda gli enti previdenziali (in particolare, INPS), la questione risulta più complessa. Per tali enti una disposizione speciale prevede che ai fini del pagamento dei compensi maturati dai difensori, la notificazione del titolo e l'inizio dell'azione esecutiva siano esperibili solo a seguito del decorso di un termine di centoventi giorni dalla richiesta stragiudiziale di pagamento da parte del procuratore stesso<sup>39</sup>. Secondo recente giurisprudenza, tale previsione non è incompatibile con l'applicazione del termine di cui all'art. 14, d.l. n. 669/96, in quanto la disposizione speciale non contiene alcuna deroga diretta a escludere la dilazione di quest'ultima in merito allo *spatium deliberandi*<sup>40</sup>. Tale assunto, limitato allo specifico pagamento dell'ente previdenziale per spese giudiziali,

---

<sup>39</sup> Così l'art. 35, co. 35-*quinquies*, d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248, modificato con d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111). La disposizione citata pone un intervallo tra la ricezione da parte di INPS (o di altro ente previdenziale) della richiesta di pagamento degli emolumenti (contenente gli estremi del conto bancario e inviata con raccomandata a.r. o p.e.c.) e la notifica del titolo esecutivo oppure l'avvio dell'esecuzione forzata: il decorso del termine legale di centoventi giorni costituisce, dunque, condizione *ex lege* non soltanto per intraprendere l'espropriazione (iniziandola col pignoramento o anche soltanto minacciandola col precetto), ma anche per procedere alla notificazione del titolo esecutivo.

<sup>40</sup> Per Cass., 5 gennaio 2023, n. 225, le due norme hanno contenuti «distinti e complementari», poiché «la previsione di una richiesta stragiudiziale, con raccomandata o posta elettronica certificata, con indicazione vincolante del conto corrente bancario di destinazione dell'accredito, risponde a una "ratio" non solo di assicurazione dell'ordinata gestione delle risorse pubbliche, ma anche di non irragionevole contenimento della spesa pubblica per debiti a titolo di spese legali, evitando la verosimile lievitazione di tali costi accessori inerenti a un contenzioso notoriamente massivo, spesso seriale e bagatellare; la previsione, invece, di un termine dilatorio tra la notifica del titolo esecutivo e quella del successivo precetto e pignoramento, risponde alla finalità generale di perseguimento di un buon funzionamento della macchina pubblica impiegata nel pagamento dei debiti, evitando il proliferare di costi e vincoli pignoratizi a ulteriore carico di risorse della collettività nel tempo ragionevolmente necessario alla controllata erogazione del dovuto quale cristallizzato nel titolo esecutivo infine notificato». Anche in precedenza, Cass. 14 febbraio 2022, n. 4688, secondo cui «la particolare finalità così ricostruita, se impone un onere aggiuntivo di cooperazione al creditore, comunque può dirsi compatibile con le esigenze pubblicistiche e *lato sensu* solidaristiche enunciate dalla lettera della norma quali finalità dell'intervento, neppure traducendosi in un aggravio insostenibile od intollerabile per la parte vittoriosa, viepiù se bilanciato dalla correttezza e maggiore affidabilità sui tempi di effettiva corresponsione di quanto resta pur sempre dovuto».



comporta che la parte vittoriosa dovrà attendere almeno un termine di duecentoquaranta giorni prima di poter notificare l'atto di precetto: più precisamente, dovrà attendere centoventi giorni per la fase stragiudiziale, notificare il titolo esecutivo e poi attendere ulteriori centoventi giorni prima di notificare il precetto all'ente previdenziale debitore. Il che fa evidentemente dubitare della compatibilità della norma con i principi costituzionali, in particolare, con l'art. 24 cost.

c) Una volta effettuate queste specificazioni, va analizzata la sorte del titolo esecutivo durante lo *spatium deliberandi* dei centoventi giorni.

L'ultima parte del co. 1 dell'art. 14 stabilisce che «prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto», senza ulteriormente qualificare. Al riguardo, la dottrina maggioritaria, facendo leva sul tenore letterale («il creditore non può procedere all'esecuzione forzata») ritiene che il rispetto del predetto termine costituisca una condizione di procedibilità dell'esecuzione e un requisito di validità del precetto<sup>41</sup>. Dal canto suo, la giurisprudenza precisa che il termine di *spatium deliberandi* comporti una vera e propria sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, sicché la notifica del precetto effettuata prima dello spirare di tale termine dilatorio comporta l'inefficacia del precetto stesso e dunque l'intimazione di pagamento deve ritenersi «inutilmente effettuata»<sup>42</sup>, concetto che altra giurisprudenza sanziona invece con la nullità<sup>43</sup>. Ciò comporta che, pendente quell'intervallo, il titolo è sostanzialmente – benché solo momentaneamente – privo di efficacia esecutiva ed il creditore non può non solo agire *in exe-*

---

<sup>41</sup> In dottrina G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, cit., pp. 1318-1320; S. VILLATA, *L'espropriazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 161; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 350. La dottrina anteriore alla novella del 2003 aveva inteso il termine dell'art. 14 della norma come deroga all'art. 482 c.p.c., in quanto concerneva unicamente le modalità del corretto svolgimento dell'esecuzione (R. VACCARELLA, *Po-stilla (a proposito del termine di efficacia del precetto)*, in *Riv. es. forz.*, 2000, p. 670).

<sup>42</sup> Così Cass., 21 marzo 2011, n. 6346.

<sup>43</sup> Cass., 24 febbraio 2011, n. 4498; Cass., 20 settembre 2006, n. 20330.

*cutivis*, ma neppure accingersi a farlo<sup>44</sup>. Tale interpretazione sembra considerare il decorso del termine legale quale condizione di efficacia del titolo esecutivo, come nel caso della cauzione (art. 478 c.p.c.), la cui mancata prestazione, secondo la giurisprudenza<sup>45</sup>, preclude l'intimazione del precetto. Dunque, in questo quadro, la funzione di avvertimento del debitore (tipica anche dell'atto di precetto) viene svolta unicamente dalla notifica del titolo esecutivo, che serve semplicemente a rendere edotta la pubblica amministrazione della necessità di attivare le speciali procedure di pagamento.

Strettamente correlato con tale assunto, si pone il quesito se sia sufficiente una sola notifica del titolo esecutivo ai fini della procedibilità di ogni successiva (ed eventuale) procedura esecutiva fondata sul medesimo titolo.

Sul tema si è espressa la Corte costituzionale che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, d.l. n. 669/96, osservando che, nella specie, il giudice rimettente muove dall'erroneo presupposto interpretativo della necessità di una nuova notificazione del titolo esecutivo quale condizione di procedibilità di ogni successiva procedura esecutiva fondata su di esso<sup>46</sup>. Infatti, posto che nella disciplina codicistica esiste un principio generale di unicità della notificazione del titolo esecutivo, desumibile, sul piano sistematico, sia dalla circostanza che per il titolo esecutivo, diversamente dal precetto, non sono sanciti termini di efficacia (ferma restando l'applicabilità della disciplina generale in tema di prescrizione), sia dalla previsione del rilascio di una sola copia in forma esecutiva (oggi abrogato), secondo la Corte, l'art. 14 non deroga a tale principio. E ciò in quanto non si può desumere tale deroga né da una interpretazione testuale della disposizione, né dalla *ratio legis*, ben potendo l'esigenza di consentire all'amministrazione un costante controllo sul debito portato dal titolo esecutivo essere adeguatamente soddisfatta, in caso di nuova esecuzione, dalla necessaria notificazione di un nuovo atto di precetto.

<sup>44</sup> In questo senso, Cass., 18 aprile 2012, n. 6067, par. 7.2.4.

<sup>45</sup> Cass., 3 febbraio 1984, n. 828; Cass., 2 dicembre 2012, n. 12861.

<sup>46</sup> Corte cost., 30 dicembre 1998, n. 463, cit.

In definitiva, possiamo dire che la p.a., una volta notiziata con il titolo esecutivo, sia sempre tenuta a completare la procedura di pagamento, indipendentemente dall'incapienza totale o parziale del capitolo di spesa. Il che comporta che, in caso di necessità di una nuova esecuzione, il creditore possa manifestare la volontà di ottenere il soddisfacimento del proprio credito, con la sola notifica di un nuovo atto di precetto, senza ricorrere ad una nuova notifica del titolo esecutivo.

### 3. Segue: *i rimedi contro il mancato rispetto del termine dilatorio*

d) Bisogna a questo punto chiedersi quali siano i rimedi avverso il mancato rispetto di tale divieto.

Come abbiamo detto, secondo la giurisprudenza, l'obbligo introdotto dall'art. 14 si inquadra tra le condizioni di efficacia del titolo esecutivo e di procedibilità dell'esecuzione, in conformità del fatto che la norma introduce, tra l'esistenza del titolo e la sua efficacia esecutiva, un termine legale che vale come condizione di efficacia. Nel caso in cui l'espropriazione venga promossa senza aver rispettato il termine dell'art. 14, è corretto ritenere, secondo la tesi dottrinale e giurisprudenziale più recente, che l'opposizione della pubblica amministrazione sia inquadrabile nell'ambito delle opposizioni all'esecuzione *ex art. 615 c.p.c.* sia in via preventiva (contro il precetto), sia dopo l'inizio dell'espropriazione (ma entro il termine di disposizione della vendita o assegnazione del credito), in quanto questa mira a contestare il diritto di procedere all'esecuzione forzata, non limitandosi a censurare solamente le modalità temporali dell'espropriazione<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Spartiacque è stata Cass., 14 ottobre 2005, n. 19966, ove si legge «L'onere di attesa imposto al creditore prima di iniziare, o meglio di minacciare col precetto, che è atto prodromico, secondo le norme ordinarie (artt. 480 e segg. c.p.c.), la procedura esecutiva, equivale pertanto, a giudizio del Collegio, e conformemente peraltro alla stretta lettera della legge («il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata»), ad una sospensione (ovvero a una temporanea negazione) del diritto del creditore di procedere coattivamente in danno della pubblica amministrazione; di guisa che l'opposizione avverso il precetto intimato prima dell'inutile

Non sono più attuali, dunque, le tesi di quella parte della dottrina<sup>48</sup> e del più risalente orientamento giurisprudenziale, che collocavano la violazione dell'art. 14 nell'ambito delle opposizioni agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 c.p.c. perché ritenuta attinente al *quomodo* temporale dell'esecuzione forzata e non già all'esistenza del diritto del creditore a procedere<sup>49</sup>. Va però ricordato che tale soluzione era frutto dell'interpretazione legata all'originaria versione dell'art. 14 che restringeva *ante* d.l. n. 263 del 2003 l'applicazione al (solo) campo degli atti esecutivi<sup>50</sup>, tanto che la sospensione prevista dalla norma veniva vista come ipotesi derogatoria rispetto alla fattispecie generale del termine sospensivo dell'art. 482 c.p.c., la cui inosservanza integrava per l'appunto, motivo di opposizione *ex* art. 617 c.p.c.<sup>51</sup>.

Il fondamento argomentativo di tale tesi è stato inficiato dalle successive novelle della norma che hanno, invece, vietato la notificazione anche del precetto, interessando un momento anteriore all'inizio del processo esecutivo e andando a contestare alla radice il diritto di procedere ad esecuzione forzata<sup>52</sup>. Oggi, come detto, la posizione della giurisprudenza di legittimità (e che è ormai consolidata)<sup>53</sup>, traendo invece un nuovo argomento interpretativo

---

scadenza del termine dilatorio si traduce in una contestazione del diritto di procedere all'esecuzione forzata e integra un'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 1° comma c.p.c.». In dottrina, G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, cit., p. 1329.

<sup>48</sup> Per la qualificazione di opposizione agli atti esecutivi si esprime anche dopo le modifiche del 2003, v. A. STORTO, *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici*, cit., p. 754. G. MONTELEONE, *Diritto processuale civile*, II, cit., p. 104, a favore, ancora oggi, dell'applicazione dell'opposizione agli atti esecutivi.

<sup>49</sup> Si veda, per esempio, Cass., 21 dicembre 2001, n. 16143; Cass., 10 marzo 2003, n. 3530; in dottrina, R. VACCARELLA, *Postilla*, cit., p. 670.

<sup>50</sup> La precedente formulazione così recitava: «prima di tale termine il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata nei confronti delle suddette amministrazioni ed enti, né possono essere posti in essere atti esecutivi».

<sup>51</sup> R. VACCARELLA, *Postilla*, cit., p. 672.

<sup>52</sup> Con l'effetto di arrivare a escludere un'assimilabilità tra violazione del termine in questione e violazione dell'art. 482 c.p.c.

<sup>53</sup> In giurisprudenza, Cass., 17 dicembre 2015, n. 3133; Cass., 24 settembre 2013, n. 21838, secondo cui «questa Corte aveva modificato il proprio precedente orientamento, ritenendo che l'opposizione proposta dalla pubblica amministrazione avverso il precetto intimato prima del decorso del termine, previsto dal d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, art. 14, convertito in l. 28 febbraio 1997, n. 30), di sessan-

dal divieto di notificare l'atto di precetto, ritiene che il decorso del termine di cui si tratta rappresenta una condizione di efficacia del titolo, la cui inosservanza, per l'inscindibile dipendenza del precetto dall'efficacia esecutiva del titolo che con esso si fa valere, rende nullo il precetto non tempestivamente intimato, con la conseguenza che la relativa opposizione si traduce in una contestazione del diritto all'esecuzione.

In questo contesto, al fine di paralizzare l'azione proposta avverso l'amministrazione, grava su quest'ultima l'onere di proporre istanza di sospensione dell'esecuzione. Nei «gravi motivi» che richiede l'art. 624, co. 1, c.p.c., la giurisprudenza in linea di massima ritiene di poter includere sia ragioni di carattere sostanziale che di carattere processuale che rendono prevedibile, o comunque estremamente probabile, la dichiarazione di fondatezza degli stessi e il conseguente accoglimento dell'opposizione<sup>54</sup>.

---

ta giorni dalla notificazione del titolo esecutivo deve qualificarsi come opposizione all'esecuzione e non come opposizione agli atti esecutivi, atteso che la disposizione citata pone un intervallo tra la notifica del titolo esecutivo e quella del precetto, prima del quale l'esecuzione forzata non può essere intrapresa. Pertanto il decorso del termine legale diviene condizione di efficacia del titolo esecutivo, la cui inosservanza, per l'inscindibile dipendenza del precetto dall'efficacia esecutiva del titolo che con esso si fa valere, rende nullo il precetto intempestivamente intimato, con la conseguenza che la relativa opposizione si traduce in una contestazione del diritto di procedere all'esecuzione forzata e integra un'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c., comma 1, non concernendo solo le modalità temporali dell'esecuzione forzata (così Cass. n. 19966/05, cui seguirono, tra le altre, Cass. n. 20330/06 e n. 15469/07 citate in ricorso, ed ancora Cass. n. 23732/08, n. 7360/09). Pertanto, la modifica normativa sopravvenuta che espressamente impedisce, non solo il compimento di atti di esecuzione, ma anche la notificazione del precetto, è stata intesa come norma interpretativa (così Cass. n. 20330/06), essendo oramai consolidato il principio per il quale a norma del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, art. 14 conv. dalla l. 28 febbraio 1997, n. 30, nel testo modificato da ultimo dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 44 conv. nella l. 24 novembre 2003, n. 326, il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata, né di porre in essere atti esecutivi, prima del termine di centoventi giorni – dalla notifica del titolo esecutivo – concesso alle amministrazioni dello Stato ed agli enti pubblici non economici per completare le procedure preordinate al pagamento di somme di denaro, conseguenti all'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali o di lodi arbitrali (così, da ultimo, Cass. n. 6346/11)».

<sup>54</sup> In questo senso, per esempio, Cass., 12 gennaio 2006, n. 405, secondo la quale i gravi motivi «possono essere di carattere processuale e, quindi, puro diritto, ma possono avere ad oggetto la deduzione che la pretesa del creditore precedente non esiste o sia venuta meno per fatti impeditivi, modificativi o estintivi di essa e

Al rimedio oppositivo dell'art. 615 c.p.c. appena descritto, va aggiunto il possibile rilievo della questione a seguito di istanza del debitore esecutato *ex art.* 486 c.p.c. davanti al giudice dell'esecuzione a pignoramento avvenuto, ferma in quest'ultimo caso anche la possibilità di rilievo d'ufficio da parte del giudice dell'esecuzione, trattandosi di questione posta quale condizione di ammissibilità dell'azione esecutiva<sup>55</sup>. In questi casi, secondo parte della giurisprudenza, rimane un margine per il rimedio dell'opposizione *ex art.* 617 c.p.c. sia – come già detto – nel caso di impugnazione dell'ordinanza del giudice che abbia d'ufficio rilevato l'improcedibilità dell'azione esecutiva per violazione dell'art. 14 di detta norma<sup>56</sup>, sia nei casi in cui l'espropriazione sia perseguita fino a giungere alla pronuncia dell'ordinanza di assegnazione (momento dopo il quale l'opposizione all'esecuzione è preclusa)<sup>57</sup>.

Orbene, visti tali rimedi, nell'una o nell'altra ipotesi (iniziativa del debitore pubblico o esercizio del potere ufficio del giudice), è lecito chiedersi che spazio abbiano e come essi vadano coordinati e quale sia l'esito del processo esecutivo.

---

verificatisi successivamente al formarsi del titolo esecutivo oppure che esistono particolari situazioni pregiudizievoli al debitore».

<sup>55</sup> R. Rossi, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 350. In giurisprudenza, v. Tar Lazio, 15 giugno 2015, n. 8536; Trib. Napoli, 25 settembre 2006, inedito; Tar Lazio-Roma, 24 gennaio 2008, n. 531, in *Informaz. Prev.*, 2009, p. 266, sulla rilevanza d'ufficio del mancato decorso del termine *ex art.* 14 da intendersi come condizione dell'azione esecutiva verso la p.a.

<sup>56</sup> Il provvedimento del giudice dell'esecuzione non ha contenuto decisorio e non è suscettibile di incidere sul contenuto sostanziale del credito azionato, né ha carattere definitivo, avendo contenuto di atto esecutivo come tale suscettibile di opposizione agli atti esecutivi (non essendo invece impugnabile con ricorso straordinario *ex art.* 111 cost.). In questo senso, Cass., 21 giugno 1999, n. 6228. Non è invece perseguibile lo strumento del reclamo *ex art.* 630 c.p.c., limitato alle ipotesi di estinzione tipica nella quale la presente non rientra. Cfr. Cass., 20 febbraio 2019, n. 4961, secondo cui «nei casi in cui il giudice dell'esecuzione dichiara l'improcedibilità (o l'estinzione c.d. atipica, o comunque adotti altro provvedimento di definizione) della procedura esecutiva in base al rilievo della mancanza originaria o sopravvenuta del titolo esecutivo o della sua inefficacia, il provvedimento adottato in via né sommaria né provvisoria, a definitiva chiusura della procedura esecutiva, è impugnabile esclusivamente con l'opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 c.p.c.».

<sup>57</sup> In questo caso la p.a. può proporre l'opposizione agli atti esecutivi avverso tale ordinanza (Cass., 24 settembre 2013, n. 21838).

Quanto al caso dell'opposizione a precetto, la temporanea paralisi del diritto del creditore di agire esecutivamente si ottiene attraverso la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo. Tuttavia, è ormai consolidato in giurisprudenza che con tale opposizione non venga inibita l'esecuzione in astratto, ma l'azione esecutiva in concreto come minacciata con quel determinato atto di precetto, con l'effetto di inibire lo sviluppo processuale consistente negli snodi successivi alla notificazione di quel precetto, cioè l'inizio dell'esecuzione<sup>58</sup>. Sulla base di tali considerazioni, il creditore non sarà tenuto ad attendere la decisione sull'eventuale opposizione proposta, ma potrà notificare un nuovo atto di precetto sulla base di quel titolo una volta (ovviamente) decorso il termine dell'art. 14<sup>59</sup>.

Ma se è vero che, da un lato, l'opposizione del debitore esecutato *ex art. 615 c.p.c.* (volta a far valere l'inefficacia *ex art. 14* e l'impignorabilità del credito) resta salva, se proposta prima del provvedimento del giudice dell'esecuzione, dall'altro lato, poco spazio essa assume in caso di espropriazione già promossa. In questo caso, trattandosi di un processo che si svolge nella totalità dei casi con le forme del pignoramento presso terzi, l'opposizione a pignoramento ha pochissimo margine di utilizzo, a causa della ravvicinata adozione dell'ordinanza di assegnazione, la cui emissione preclude pertanto che la violazione del termine di cui all'art. 14 sia deducibile col rimedio dell'art. 615 c.p.c.

Tuttavia, già precedentemente alla riforma nel 2016 dell'art. 615 c.p.c. la giurisprudenza, dando massimo rilievo alla circostanza

---

<sup>58</sup> In questo senso Cass., sez. un., 23 luglio 2019, n. 1989, in *Giusto proc. civ.*, 2019, p. 775, con nota adesiva di D. LONGO, *Le sezioni unite sulla reclamabilità (e sulla configurazione) del provvedimento di sospensione ex art. 615, 1° comma, c.p.c.*, secondo cui «il potere di sospensione del giudice dell'opposizione preesecutiva si riferisce all'idoneità del titolo ad essere posto a base di ogni esecuzione astrattamente fondata sul medesimo come in concreto azionato sulla base di uno specifico precetto, mentre il potere di sospensione del giudice dell'esecuzione iniziata può incidere solo sullo specifico singolo processo esecutivo pendente dinanzi a lui».

<sup>59</sup> In dottrina, alle medesime conclusioni giunge R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 351; D. LONGO, *La tutela della pubblica amministrazione esecutata in caso di violazione dei limiti temporali e contenutistici all'esecuzione. Le ipotesi di improcedibilità*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione*, cit., p. 237.

za della violazione dell'art. 14, è arrivata a dire che i vizi formali del precetto e del pignoramento notificati prima del tempo non possono non trasmettersi all'ordinanza di assegnazione, consentendo così al debitore esecutato di esperire il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi. Trattasi di una lettura che supera la tutela offerta dall'art. 2929 c.c. (esclusione del principio di propagazione delle nullità a tutela del terzo), in quanto la posizione dell'assegnatario (o aggiudicatario) coincide con quella di creditore precedente, che dunque non può essere considerato terzo estraneo alla procedura<sup>60</sup>.

Rimane da vedere il potere-dovere del giudice dell'esecuzione di controllare l'esistenza dei presupposti formali per procedere ad espropriazione.

Quanto al rilievo d'ufficio dell'impignorabilità nell'esecuzione contro la p.a. (anche su sollecitazione dell'esecutata *ex art.* 486 c.p.c.) va detto che dopo la riforma del 2014 del pignoramento presso terzi – che, come detto, costituisce la normalità dell'esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione – il giudice, a fronte di una sommaria attività accertativa e nell'ambito dei suoi poteri, per il tramite della documentazione prodotta o delle dichiarazioni rese, può provvedere alla declaratoria di nullità e inefficacia del pignoramento (statuendo per l'improseguibilità del processo esecutivo), ovvero può ritenerlo valido e assegnare il credito previo riscontro delle relative condizioni. Il provvedimento così emesso viene ritenuto dalla giurisprudenza censurabile solamente *ex art.* 617<sup>61</sup> e potreb-

---

<sup>60</sup> Sul tema si v. Cass., 5 aprile 2016, n. 6535, che ritiene che il creditore precedente-terzo assegnatario sia responsabile della non corretta azionabilità del titolo. A tale proposito, ricorda in motivazione Cass., sez. un., 28 novembre 2012, n. 21110, in *Corr. giur.* 2013, p. 387, con nota di B. CAPPONI, *Espropriazione forzata senza titolo esecutivo (e relativi conflitti)*, la quale ha dato massima tutela al terzo assegnatario, che «il sopravvenuto accertamento dell'inesistenza di un titolo idoneo a giustificare l'esercizio dell'azione esecutiva non fa venir meno l'acquisto dell'immobile pignorato, che sia stato compiuto dal terzo nel corso della procedura espropriativa in conformità alle regole che disciplinano lo svolgimento di tale procedura, salvo che sia dimostrata la collusione del terzo col creditore precedente. In tal caso, tuttavia, resta salvo il diritto dell'esecutato di far proprio il ricavato della vendita e di agire per il risarcimento dell'eventuale danno nei confronti di chi, agendo senza la normale prudenza, abbia dato corso al procedimento esecutivo in difetto di un titolo idoneo».

<sup>61</sup> Così Cass., 20 maggio 2015, n. 10243; Cass., 23 agosto 2011, n. 17524.



be, secondo alcuni, ipotizzarsi la sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza *ex art.* 618 c.p.c.<sup>62</sup>.

Il mantenimento del potere d'ufficio del giudice, anche dopo la scadenza del termine per proporre opposizione, è conforme a quelle tesi dottrinali che ammettono che il debitore esecutato possa sempre sollecitare i poteri del giudice dell'esecuzione d'ufficio anche una volta decaduto dal potere di proporre l'opposizione per censurare le questioni inerenti *ab origine* il titolo esecutivo e la sua stabilità<sup>63</sup>. Sotto questo profilo, se da un lato, l'opposizione agli atti esecutivi permette di recuperare spazi di tutela, una volta ritenuti tipici ed esclusivi delle opposizioni di merito<sup>64</sup>; dall'altro, comunque, si perde un grado di giudizio a cognizione piena, in quanto solo l'opposizione all'esecuzione gode del doppio grado di giurisdizione.

Quale che sia il provvedimento adottato (invalidità del precetto o chiusura anticipata dell'esecuzione), rimane fermo il diritto del creditore di riprendere l'azione esecutiva una volta decorsi effettivamente i centoventi giorni.

#### 4. *La compatibilità del termine dilatorio con il diritto europeo: ripensamento della tesi dominante?*

Come abbiamo anticipato *supra* nel par. 1, la Corte di giustizia è stata investita del tema della compatibilità tra il termine dilatorio di cui all'art. 14, d.l. n. 669/96 e il diritto dell'Unione europea con la sentenza *Caffaro*<sup>65</sup>. Con tale pronuncia, abbiamo detto,

---

<sup>62</sup> D. LONGO, *La tutela della pubblica amministrazione esecutata in caso di violazione dei limiti temporali e contenutistici all'esecuzione. Le ipotesi di improcedibilità*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione*, cit., p. 261.

<sup>63</sup> B. CAPPONI, *Diritto dell'esecuzione civile*, Torino, Giappichelli, 2023<sup>7</sup>, p. 378, secondo cui il g.e. manterrà intatti i suoi poteri che hanno origine e legittimazione autonoma.

<sup>64</sup> La questione dell'impignorabilità subisce una sorta di mutazione genetica se fatta valere dopo la pronuncia del giudice dell'esecuzione, divenendo da motivo di opposizione all'esecuzione a ragione di opposizione agli atti esecutivi. Così R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 320.

<sup>65</sup> Corte giust., 11 settembre 2008, causa C-265-07, *Caffaro c. AUSL Roma*.

i giudici di Lussemburgo hanno escluso che il termine dilatorio di cui all'art. 14 sia in contrasto con la direttiva Ce n. 2000/35 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, in quanto tale normativa europea non osta ad una disposizione – come quella italiana – che impedisce al creditore di agire esecutivamente in danno alla p.a. prima del decorso di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo, in forza del fatto che tale periodo è strumentale all'amministrazione per effettuare tutte le operazioni necessarie al fine di concludere la procedura di pagamento entro il suddetto termine.

Secondo i giudici del Kirchberg, le due discipline operano su piani diversi: quella dei ritardi dei pagamenti riguarda i termini per il pagamento e la decorrenza degli interessi di mora, mentre quella dell'art. 14, regola lo svolgimento dell'azione esecutiva. Inoltre, la direttiva si limita ad armonizzare il termine per ottenere il titolo esecutivo, rimettendo agli Stati la determinazione delle procedure di esecuzione forzata. L'effetto di posticipare l'inizio dell'esecuzione forzata non incide, dunque, in alcun modo sul termine per ottenere il titolo esecutivo ed è dunque estraneo all'ambito di applicazione della direttiva.

Alla luce di tali argomentazioni, la sentenza *Caffaro* respinge i dubbi di compatibilità tra la normativa nazionale che regola l'esecuzione contro la p.a. e la normativa europea<sup>66</sup>.

Tuttavia, non vi è dubbio che il termine di 120 giorni limiti la tutela del creditore munito di titolo esecutivo. Questo risulta oltremodo evidente nel vigore della direttiva Ue n. 2011/7, che ha sostituito la direttiva Ce n. 2000/35, apportando modifiche anche sul piano sostanziale<sup>67</sup>.

Oggi l'art. 4 della dir. Ue n. 7 del 2011 si occupa espressamente delle transazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni fissando

---

<sup>66</sup> Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione europea, nella sentenza in questione, par. 20-21.

<sup>67</sup> Dir. Ue n. 2011/7 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, in *Gazz. Uff. Un. eur.*, L 48/1, 23 febbraio 2011, attuata nell'ordinamento italiano con d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, "Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali", in *Gazz. Uff.* n. 249 del 23 ottobre 2002.

specifici termini di pagamento, diversamente dalla normativa precedente che non regolava esplicitamente delle ipotesi in cui debitrice fosse la pubblica amministrazione. In particolare, viene anche previsto che il termine generale di pagamento pari a trenta giorni (di cui all'art. 5) possa essere esteso ai sensi del co. 4, lett. *a*) e *b*) del medesimo articolo, fino a un massimo di sessanta giorni, quando il debitore esecutato è un ente pubblico che offre assistenza sanitaria, ovvero quando è una pubblica amministrazione che esercita attività economiche a carattere industriale o commerciale consistente nell'offrire merci o servizi<sup>68</sup>.

Nulla dice espressamente in ordine alla procedura esecutiva dal momento che, in continuità con la *ratio* della precedente direttiva, anche in quella del 2011 l'armonizzazione investe, in via generale, i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali<sup>69</sup>.

Tuttavia, la rapida ed efficace tutela delle pretese creditorie presuppone, oltre a termini contingentati di pagamento, anche una procedura esecutiva che sia in grado di garantire a livello nazionale – in caso di mancato spontaneo pagamento – il soddisfacimento coattivo del credito entro un breve intervallo di tempo. Questo

---

<sup>68</sup> Il Considerando 25 della dir. Ue n. 2011/7 ove si osserva che «per quanto riguarda i ritardi di pagamento, particolarmente preoccupante è la situazione dei servizi sanitari in gran parte degli Stati membri. I sistemi di assistenza sanitaria, come parte fondamentale dell'infrastruttura sociale europea, sono spesso costretti a conciliare le esigenze individuali con le disponibilità finanziarie, in considerazione dell'invecchiamento della popolazione europea, dell'aumento delle aspettative e dei progressi della medicina. Per tutti i sistemi si pone il problema di stabilire priorità nell'assistenza sanitaria in modo tale da bilanciare le esigenze dei singoli pazienti con le risorse finanziarie disponibili. Gli Stati membri dovrebbero quindi poter concedere agli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria una certa flessibilità nell'onorare i loro impegni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario. Gli Stati membri, tuttavia, dovrebbero adoperarsi affinché i pagamenti nel settore dell'assistenza sanitaria siano effettuati in accordo con i periodi legali di pagamento».

<sup>69</sup> V. il Considerando n. 32, ove si esclude l'applicazione alla procedura esecutiva. In particolare, il legislatore afferma che «la presente direttiva si limita a definire l'espressione 'titolo esecutivo', ma non dovrebbe disciplinare le varie procedure per l'esecuzione forzata di un siffatto titolo o le condizioni in presenza delle quali può essere disposta la cessazione o la sospensione dell'esecuzione forzata di un siffatto titolo».

obiettivo non può essere efficacemente conseguito se i principi che ispirano la normativa europea in materia di ritardo dei pagamenti non operano (seppure indirettamente) anche quando il creditore ha conseguito il titolo esecutivo, sul presupposto che l'esecuzione – appannaggio degli Stati – è estranea all'ambito di applicazione della direttiva.

Ed infatti, la previsione del termine dilatorio di cui all'art. 14 se, da un lato, consente alla pubblica amministrazione di approntare i mezzi finanziari per soddisfare i crediti azionati, contemperando «l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche»<sup>70</sup>, dall'altro, finisce per costituire un costo ingiustificato per i privati. Ciò porta a riconsiderare le conclusioni enunciate dalla giurisprudenza europea nel caso *Caffaro* e dubitare della compatibilità tra il sistema europeo successivo alla direttiva n. 2011/7 e la disciplina nazionale in materia di esecuzione contro la p.a.

A ben vedere, in tale direzione sembra orientarsi sia la *ratio* ispiratrice della direttiva Ue n. 2011/7 ma anche la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia.

Quanto al primo profilo, una lettura in combinato disposto di alcuni Considerando della citata direttiva<sup>71</sup>, fa emergere che le pubbliche amministrazioni godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto ai privati, siano queste persone fisiche ovvero imprese, nonché possono beneficiare, diversamente da quest'ultimi, di condizioni finanziarie ed economiche più favorevoli. I ritardi nei pagamenti a favore dei privati, dunque, sono tali da incidere più significativamente sulla competitività e redditività delle imprese, dovendo quest'ultime sovente ricorrere ad un finanziamento esterno per contrastare problemi di liquidità e stabilità finanziaria. Ne consegue che i limiti alla tutela delle pretese creditorie nei confronti della pubblica amministrazione, seppure nel quadro di un bilanciamento tra gli interessi dei singoli e dei privati, rischiano di generare

---

<sup>70</sup> Tar Lazio, Latina, 22 novembre 2005, n. 1466, in *Foro Amm. TAR*, p. 3643.

<sup>71</sup> Cfr. Considerando n. 3, 9 e 23, dir. Ue n. 2011/7.

una ingiustificata disparità di trattamento a seconda che il debito sia in capo ad un soggetto pubblico ovvero privato, in palese violazione del principio di non discriminazione<sup>72</sup>.

Quanto al secondo profilo, dapprima con *Commissione c. Italia*<sup>73</sup> e, successivamente, nella pronuncia *BFF Finance Iberia SAU*<sup>74</sup>, i giudici di Lussemburgo hanno evidenziato la necessità, coerentemente al dato letterale dell'art. 4 della direttiva, di imporre agli Stati membri obblighi rafforzati per le pubbliche amministrazioni per quanto riguarda le loro transazioni con le imprese, limitando ad ipotesi del tutto eccezionali, tra le quali le ASL, l'estensione del termine.

Mi rendo conto che tali decisioni riguardano i ritardi di pagamento di crediti portati da fatture commerciali e non toccano quelli accertati da titoli esecutivi, ma non posso tacere, al contempo, l'irragionevolezza che il credito incorporato in un titolo esecutivo possa subire una minor tutela rispetto a quello portato da un titolo commerciale ancora contestabile.

Un ulteriore passo in questa direzione è stato compiuto nuovamente dalla Commissione europea con l'avvio di due procedure di infrazione contro lo Stato italiano per violazione della disciplina in

---

<sup>72</sup> In tal senso, v. Considerando n. 33, dir. Ue n. 2011/7, che recita: «conformemente al divieto di discriminazione di cui all'articolo 18 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tali procedure dovrebbero essere a disposizione di tutti i creditori stabiliti nell'Unione».

<sup>73</sup> Corte giust., 28 gennaio 2020, causa C-122/18, *Commissione c. Italia*, par. 42. Con tale pronuncia, la Corte ha condannato l'Italia per i ritardi nel pagamento dei debiti commerciali verso le imprese. In particolare, la Corte di giustizia ha rilevato la violazione da parte dello Stato italiano dei termini di pagamento stabiliti all'art. 4, par. 3 e 4, della dir. Ue n. 2011/7.

<sup>74</sup> Corte giust., 20 ottobre 2022, causa C-585/20, *BFF Finance Iberia SAU c. Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León*, par. 53, ove i giudici hanno affermato che «alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2011/7 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che prevede, in generale, per tutte le transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni un termine di pagamento di una durata massima di 60 giorni di calendario, anche qualora tale termine sia composto da un termine iniziale di 30 giorni per la procedura di accettazione o di verifica della conformità al contratto dei beni consegnati o delle prestazioni fornite, e da un ulteriore termine di 30 giorni per il pagamento del prezzo convenuto».

materia di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali<sup>75</sup>, a dimostrazione che «le conseguenze del pagamento tardivo possono risultare dissuasive soltanto se accompagnate da procedure di recupero rapide ed efficaci per il creditore»<sup>76</sup>.

## 5. *Il contenuto e la notificazione dell'atto di precetto*

Continuando l'analisi della disciplina processuale dell'art. 14, dobbiamo occuparci dell'atto di precetto e verificare se vi siano peculiarità sul piano della sua forma-contenuto.

Quanto al contenuto dell'atto di precetto, esso non si discosta da quanto previsto dall'art. 480 c.p.c.<sup>77</sup>. Ritengo solamente che deb-

---

<sup>75</sup> V. le procedure di infrazione INFR (2023) 4001 (oggi archiviata) e INFR (2021) 4037 (ancora pendente). Secondo la Commissione, «l'Italia non garantisce la conformità alla direttiva sui ritardi di pagamento per quanto riguarda il settore sanitario nella Regione Calabria. La legge italiana costituisce una violazione della direttiva sui ritardi di pagamento in quanto proroga oltre i termini previsti dalla direttiva il termine di pagamento per i debiti delle amministrazioni pubbliche». Vedi anche *infra*, cap. IV, par. 14.

<sup>76</sup> Considerando n. 33, dir. Ue n. 2011/7.

<sup>77</sup> L'art. 14, co. 1-*bis*, prevede che l'atto di precetto (come gli atti di pignoramento e di sequestro) debba contenere i dati anagrafici del creditore interessato, il codice fiscale e il domicilio. Non si può ritenere che la mancanza di tali dati comporti la nullità dell'atto di precetto, salvo che il difetto renda impossibile l'identificazione del soggetto (argomentando *ex art.* 164, co. 1, c.p.c.), vizio che comunque verrebbe sanato dalla costituzione in giudizio del debitore pubblico ai sensi dell'art. 160 c.p.c. Del resto, in applicazione del principio contenuto dall'art. 156, co. 3, c.p.c., secondo cui la nullità non può essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo cui è destinato, anche per le notificazioni la nullità non può essere pronunciata ogniqualvolta l'atto, malgrado l'irritualità della notifica, abbia raggiunto il suo scopo, ossia sia venuto a conoscenza del destinatario (c.d. principio del raggiungimento dello scopo), con effetto retroattivo della sanatoria (Cass., 27 gennaio 2001, n. 1184).

A ben vedere l'assenza di tali indicazioni costituisce una mera irregolarità (cfr. A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 53). Ciononostante, l'indicazione dei dati dell'interessato potrebbe avere dei riflessi in merito alla liquidazione del pagamento e, in particolare, al fine di consentire alla p.a. di effettuare il riscontro contabile dell'esattezza degli atti del procedimento di liquidazione. La giurisprudenza ha infatti stabilito che «la p.a. potrà invece contestare nel processo il diritto della parte istante al pagamento delle spese processuali, quante volte, richiesta di eseguire il pagamento mediante la notificazione del titolo esecutivo; mancando dei dati necessari per emettere il titolo di pagamento, li abbia inutilmente chiesti, tenendo un

ba escludersi la necessità di avvertire la pubblica amministrazione debitrice circa la possibilità di ricorrere alle procedure di sovraindebitamento ai sensi della legge n. 3/2012, benché tale onere sia previsto sul piano generale dalla predetta norma del codice di rito.

Diversamente dal titolo esecutivo, ai sensi del co. 1-*bis* dell'art. 14, l'atto di precetto dovrà essere notificato, a pena di nullità, presso la «struttura territoriale» dell'ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati (art. 14, co. 1-*bis*)<sup>78</sup>. Non è dovuta in questo caso la notificazione all'Avvocatura dello Stato ex art. 11, r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, norma inapplicabile perché relativa esclusivamente agli atti giudiziari<sup>79</sup>.

V'è da chiedersi che cosa si intenda con l'espressione «struttura territoriale» dell'Ente.

Il contesto normativo in cui è stata introdotta la norma lascia supporre che essa sia intesa ad agevolare la gestione delle procedure esecutive da parte degli enti pubblici previdenziali, prescrivendo la notifica degli atti direttamente presso le strutture territoriali degli enti che hanno in carico la pratica previdenziale. In altri termini, lo scopo della norma è quello di informare immediatamente del precetto l'ufficio più vicino dell'ente che gestisce il rapporto sostanziale, mettendolo in condizione di rispondere alle richieste giudiziarie, evitando inutili passaggi attraverso la sede centrale di tali enti. La prescrizione (evidentemente pensata per le annose e peculiari questioni dell'INPS nell'erogare tempestivamente le prestazioni indicate nei

---

comportamento di buona fede, anziché attendere che i dati le siano forniti con il precetto, nella prospettiva di poter opporre un'irregolarità e così dilatare ancora il tempo dell'adempimento» (Cass., 14 gennaio 2009, n. 590).

<sup>78</sup> Nel qualificare che la notificazione si effettua presso la «struttura territoriale dell'ente pubblico», la dottrina ha evidenziato che tale nozione prescinde dalla qualificazione giuridica della struttura, che non può essere la sede principale o secondaria, dell'ente: si indica semplicemente una organizzazione di uomini e mezzi, che potrebbe essere in concreto uno sportello al pubblico o un ufficio, indipendentemente dalla legittimazione processuale passiva del proposto allo sportello o all'ufficio, che potrebbe non essere il legale rappresentante (L. MONTESANO, G. ARIETA, F. DE SANTIS, *Trattato di diritto processuale civile. L'esecuzione forzata*, III, tomo II, Cedam, Padova, 2007, p. 1322).

<sup>79</sup> Peraltro, la notificazione del precetto alla sola Avvocatura dello Stato non può essere sanata ai sensi dell'art. 156 c.p.c., con conseguente declaratoria di inefficacia del precetto ed inidoneità ad interrompere il decorso della prescrizione (Cass., 19 dicembre 2003, n. 19512).

titoli di condanna)<sup>80</sup>, fa riferimento formalmente a tutti gli enti pubblici non economici e quindi a rigore trova applicazione anche nel caso di notifica ad altri enti non previdenziali (ad esempio, le agenzie fiscali o gli enti locali) e concerne tutti gli atti introduttivi dei giudizi civili di cognizione.

La nozione evidentemente prescinde dalla qualificazione giuridica della struttura, che può anche non essere una sede territoriale, principale o secondaria, dell'Ente; come è stato condivisibilmente sostenuto, essa indica «una organizzazione di uomini e mezzi a prescindere dal dato formale della sua connotazione giuridica» che potrebbe essere in concreto anche uno sportello pubblico o un ufficio, indipendentemente dalla legittimazione processuale del preposto allo sportello o all'ufficio, che potrebbe non essere il legale rappresentante<sup>81</sup>.

Non è francamente chiaro – e forse una modifica sarebbe stata necessaria – perché la norma non imponga la notifica alla medesima struttura anche del titolo esecutivo (corredato dai dati identificativi dell'avente diritto), quale atto anteriore (e prodromico) al precetto ed al pignoramento e, dunque, utile ad evitarne le spese<sup>82</sup>.

Inoltre, per espresso dettato normativo introdotto dall'art. 44, co. 1, della l. 4 novembre 2010, n. 183, (art. 14, co. 1-*ter*), l'applicazione del criterio sancito dal co. 1-*bis* viene esteso ai pignoramenti mobiliari (presso il debitore) *ex art.* 513 ss. c.p.c. promossi nei confronti degli enti previdenziali e assistenziali in questione<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> A. TATANGELO, *Questioni attuali*, cit., p. 514.

<sup>81</sup> Così G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, cit., p. 1322 ss.

<sup>82</sup> Secondo la giurisprudenza, la norma non si applica anche alla notifica del titolo esecutivo (Cass., 13 luglio 2011, n. 15361).

<sup>83</sup> Quanto alla previsione della notificazione degli atti presso la struttura territoriale dell'ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati (*rectius*, i creditori), e segnatamente dell'atto di precetto, la regola vale per tutti gli enti pubblici, anche se essa ha l'antefatto in una vicenda avvenuta in una vicenda avvenuta negli anni Novanta e cioè nelle difficoltà organizzative svolte dall'INPS nel pagamento delle provvidenze dovute agli invalidi civili, a causa della propria organizzazione interna, che separava, anche in sedi diverse, gli uffici amministrativi da quelli di gestione del contenzioso (cfr. A. TATANGELO, *Questioni attuali*, cit., p. 514 ss.).



6. *L'intervento nell'esecuzione*

Anche nel campo dell'esecuzione nei confronti della p.a. deve essere garantito l'intervento dei creditori. Un'ulteriore questione processuale tocca a tale proposito il tema dell'applicazione dello *spatium deliberandi* previsto dell'art. 14 al creditore che intenda intervenire in una procedura esecutiva promossa da altri. Nel caso di risposta affermativa, si pone poi il problema del coordinamento del disposto dell'art. 14 con le regole generali di cui agli artt. 499 c.p.c. e seguenti.

Dopo la nota novella del 2005 sull'art. 499 c.p.c., la questione deve essere affrontata differenziando l'intervento dei creditori titolati da quelli non titolati<sup>84</sup>.

Per quel che concerne la prima categoria, parte della dottrina, e poi anche una decisione della Cassazione del 2012, hanno esteso l'area di applicazione del termine dilatorio all'intervento stabilito dall'art. 14<sup>85</sup>. La tesi trova un duplice fondamento sia sotto un profilo logico che giuridico. Quanto al primo, opinare in senso diverso (ammettendo l'intervento senza *spatium deliberandi*) comporterebbe la creazione di una disparità all'interno della categoria creditoria con possibilità di aggirare la portata precettiva della norma e vanificando le esigenze di tutela dell'amministrazione<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Sul tema anche A. LEPRE, *Arricchimento ingiustificato e esecuzione forzata contro la p.a. e gli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 166 ss.

<sup>85</sup> In dottrina, A. TATANGELO, *Questioni attuali*, cit., p. 516, che sosteneva che a tale conclusione si sarebbe dovuto giungere in forza del fatto che l'art. 14 faceva espresso riferimento sia al diritto di procedere ad esecuzione forzata che a tutti gli altri atti esecutivi, e tra questi rientra l'intervento in un processo pendente. In senso contrario, A. STORTO, *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici*, p. 53, nt. 9, che ha invece evidenziato che la soppressione ad opera della riforma del 2003 dell'inciso «atti esecutivi» nella norma toglie forza alla tesi che debbano rientrare nell'ambito della disposizione anche gli interventi di altri creditori. In giurisprudenza, cfr. Cass., 18 aprile 2012, n. 6067, secondo cui «in tema di esecuzione forzata in danno di amministrazioni pubbliche e di enti pubblici non economici, il termine [...] si applica anche all'ipotesi di intervento del creditore in quanto l'intervento è una delle possibili forme di esercizio dell'azione esecutiva».

<sup>86</sup> Nello stesso senso, A. TATANGELO, *Questioni attuali*, cit.; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., pp. 353-354, secondo cui tale tesi potrebbe ritenersi avallata da Corte cost., 27 ottobre 2006, n. 343 (su cui meglio *infra*) che ha affermato l'applicabilità agli atti di intervento delle speciali regole di competenza

Quanto al secondo, l'esistenza di una *par condicio creditorum* (precedente e intervenuti titolati) trova conferma nella più recente giurisprudenza delle Sezioni unite del 2014 ove il creditore interveniente (titolato) esercita un'azione esecutiva in sostanza analoga a quella del precedente<sup>87</sup>.

In questo quadro, con un doveroso adattamento strutturale, proprio per la particolarità dell'intervento che non richiede la notificazione dell'atto di precetto, il termine di centoventi giorni deve essere calcolato dalla data di notificazione del titolo esecutivo alla data di deposito dell'atto di intervento, che coincide con il momento in cui il creditore avvia l'azione esecutiva.

Per quel che riguarda la seconda categoria (intervento di creditori non titolati), la dottrina si è interrogata in merito alla possibilità dell'applicazione dell'art. 14. La questione coinvolgerebbe, a ben vedere, solo i creditori di un credito pecuniario risultante da scritture contabili, non i sequestratari ovvero i titolari di pegno o altro diritto di prelazione in forza della particolare relazione che hanno con i beni pignorati<sup>88</sup>. Secondo parte della dottrina risulta, da un lato, ingiustificata una diversità di soluzione tra i diversi intervenien-

---

territoriale stabilite per l'espropriazione dei crediti degli enti previdenziali (tesi che tuttavia, lo stesso a. ritiene poi applicabile solo agli interventi titolati, cfr. p. 357).

<sup>87</sup> Si tratta di Cass., sez. un., 7 gennaio 2014, n. 61, secondo cui «Nel processo di esecuzione, la regola secondo cui il titolo esecutivo deve esistere dall'inizio alla fine della procedura va intesa nel senso che essa presuppone non necessariamente la continuativa sopravvivenza del titolo del creditore precedente, bensì la costante presenza di almeno un valido titolo esecutivo (sia pure dell'interventore) che giustifichi la perdurante efficacia dell'originario pignoramento». Per il testo, si legga in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 481 ss., con nota di B. CAPPONI, *Le sezioni unite e l'oggettivizzazione degli atti dell'espropriazione forzata*; in *Giusto proc. civ.*, 2014, p. 487, con nota di A. MAJORANO, *Carenza sopravvenuta del titolo esecutivo originario e poteri di impulso del creditore intervenuto cum titolo: la decisione delle Sezioni Unite*; in *Riv. es. forz.*, 2014, p. 297 ss., con note di V. MONTELEONE, *L'oggettivazione del pignoramento: tramonta la concezione astratta del titolo esecutivo?*; M. PILLONI, *L'esecuzione forzata: tra oggettivizzazione degli atti esecutivi ed esigenze di efficienza della giurisdizione esecutiva*; F. RUSSO, *Le conseguenze dell'oggettivizzazione (del pignoramento). Ricadute sull'intervento nell'esecuzione forzata della decisione Cass., S.U., 7-1-2014, n. 61*; in *Corr. giur.*, 2014, p. 979, con nota di R. METAFORA, *Le sezioni unite e la sorte dell'espropriazione in caso di sopravvenuta caducazione del titolo esecutivo*.

<sup>88</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 354.

ti<sup>89</sup>, dall'altro, è dirimente la già menzionata decisione della suprema Corte del 2012, la quale ritiene applicabile l'art. 14 solo in capo dell'interveniente munito di titolo esecutivo giudiziale, requisito necessario per procedere all'erogazione di denaro pubblico e per dare legittimità al relativo provvedimento di spesa<sup>90</sup>. Altra parte della dottrina, invece, ritiene non dirimente tale pronuncia in quanto riguardante una vicenda ove l'intervento era stato spiegato antecedentemente alla riforma del 2005 (e dunque prima che fosse introdotta la nota distinzione tra interventi titolati e non)<sup>91</sup>. Altra parte ancora, ritiene non applicabile l'art. 14 in quanto seguendo tale tesi l'interveniente con credito risultante da scritture contabili *ex art. 2214 c.c.* le dovrebbe notificare alla p.a. due volte: una prima volta, al fine del decorso termine e una seconda, con il ricorso *ex art. 499 c.p.c.* al fine di consentire al debitore di determinarsi circa il riconoscimento del debito<sup>92</sup>.

A mio parere sembra più coerente una soluzione di sistema, alla quale è d'obbligo puntare. Ove, infatti, si ritenga che la disciplina speciale dell'art. 14 abbia creato uno «regolamentazione speciale di uno specifico minisistema»<sup>93</sup>, ciò non lascia spazio ad un'azione esecutiva non preceduta dalla notificazione del titolo esecutivo e dal

---

<sup>89</sup> A. TATANGELO, *Questioni attuali*, cit., pp. 516-517, il quale tuttavia si riferisce al disposto dell'art. 499 c.p.c. anteriore alle riforme del 2005-2006, evidenziando il timore di non cambiare il regime ordinario degli interventi nel processo di esecuzione, in forza del fatto che (tesi non più attuale) l'intervento è ammissibile anche in mancanza di titolo esecutivo; G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, cit., p. 1330 s., secondo cui ai creditori non titolati non può essere negato l'esercizio del diritto di intervento alle condizioni previste dal codice di rito.

<sup>90</sup> Per la citata sentenza n. 6067 del 2012 della Cassazione, la necessità di un previo titolo esecutivo giudiziale od equiparato può rinvenirsi proprio dalla specialità della disciplina posta dall'art. 14 in esame. Sul punto, si v. C. DELLE DONNE, *L'espropriazione*, cit., p. 570 ss.

<sup>91</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., pp. 48-49.

<sup>92</sup> Evidenzia questo problema, R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., pp. 355-356, a critica della tesi di A. TATANGELO, *Questioni attuali*, cit., p. 517.

<sup>93</sup> Richiamando Cass., 28 novembre 2010, n. 24078, che ha ritenuto la creazione di un «minisistema» da parte dell'art. 14. Nello stesso senso non abbiamo ritenuto ammissibile la disciplina dell'art. 654 c.p.c. per il decreto ingiuntivo passato in giudicato.

decorso del termine di centoventi giorni<sup>94</sup>. In questo senso, mi sembra corretto non ritenere ammissibile l'intervento dei creditori non titolati in questo ambito.

### 7. *La competenza territoriale nel processo esecutivo*

Come avevamo detto nel precedente capitolo, l'azione esecutiva per espropriazione riguardo ai beni immobili e mobili di una p.a. ha rilievo marginale dato che potrebbero essere colpiti solo cespiti facenti parte del patrimonio disponibile della stessa, ossia beni per i quali non vi sia l'effettiva destinazione ad un servizio pubblico<sup>95</sup>.

Ecco che, nella pratica, la via più proficua da percorrere è costituita dal pignoramento dei crediti vantati dalla p.a. nei confronti di altri soggetti. La peculiarità del regime giuridico dell'esecuzione forzata contro la p.a., nella forma dell'espropriazione presso terzi, si apprezza anche sotto il profilo dell'individuazione del terzo e della disciplina del rapporto che lega tale terzo, in funzione di tesoriere, all'amministrazione esecutata. Va infatti evidenziato che, come è stato detto nel cap. II, ad una rilevante quantità di amministrazioni pubbliche (statali e non) si applica la legge sulla tesoreria unica, ovvero la legge n. 720 del 1984: in questo senso tali enti si avvalgono necessariamente, per tutte le operazioni di cassa, di un istituto di credito tesoriere<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Così anche A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 49; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., pp. 358-359.

<sup>95</sup> A.D. DE SANTIS, *Vincolo di destinazione e limiti alla responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 126.

<sup>96</sup> Secondo l'art. 1-bis della l. n. 720 del 1984 ("Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici"): «i pignoramenti ed i sequestri, a carico degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 1° dell'art. 1, delle somme affluite nelle contabilità speciali intestate ai predetti enti ed organismi pubblici si eseguono, secondo il procedimento disciplinato al capo III del titolo II del libro III del c.p.c., con atto notificato all'azienda o istituto cassiere o tesoriere dell'ente od organismo contro il quale si procede nonché al medesimo ente od organismo debitore». In questo caso, come recita il co. 2 della medesima norma, il cassiere o tesoriere assume la veste del terzo ai fini della dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c.

Anche in questo campo, però, si prevedono particolari limiti all'esercizio dell'azione esecutiva da parte del creditore, limiti che, attraverso un vincolo di indisponibilità, operano talora per effetto di disposizioni di legge, talvolta in virtù di provvedimenti amministrativi adottati sulla base di legge, che hanno la finalità di destinare specifiche risorse (disponibili presso il proprio tesoriere) per il compimento delle funzioni essenziali dell'Ente.

Rinviando oltre per un maggiore approfondimento circa il vincolo di indisponibilità, si può dunque affermare che l'espropriazione forzata nei confronti della pubblica amministrazione ha luogo pressoché esclusivamente nella forma del pignoramento di crediti che l'amministrazione vanta nei confronti di altri soggetti (istituti di credito esercenti servizi di tesoreria).

Al precetto, dunque, seguirà normalmente la notifica dell'atto di pignoramento presso terzi.

Per comprendere il regime processuale di individuazione del giudice competente in questa particolare forma di espropriazione forzata, bisogna ricordare l'evoluzione normativa che ha attraversato l'espropriazione presso terzi negli ultimi due lustri esaminando dapprima la disciplina adottata dall'11 novembre 2014 al 24 dicembre 2021 e poi, nel paragrafo che segue, quella oggi vigente.

Procediamo con la prima.

Con il d.l. 12 settembre 2014, n. 132 (convertito in l. n. 162 del 2014), il legislatore è intervenuto nel settore dell'espropriazione dei crediti presso terzi, allo scopo, da un lato, di razionalizzare le modalità con cui il terzo è chiamato a rendere la dichiarazione *ex art. 547 c.p.c.* (con le conseguenti ricadute sulla competenza territoriale del giudice dell'esecuzione), e, dall'altro, ad introdurre una disposizione di carattere speciale nel caso in cui il debitore pignorato sia una pubblica amministrazione. L'art. 19, co. 1, del predetto d.l. ha mutato i criteri di competenza territoriale per l'espropriazione dei crediti, sostituendo il co. 2 dell'art. 26 c.p.c. (che oggi si occupa della competenza per l'esecuzione sugli autoveicoli) ed introducendo una norma *ad hoc* per l'espropriazione presso terzi, ovvero l'art. 26-*bis* c.p.c.

Secondo la formulazione antecedente al 2014, l'art. 26, co. 2, c.p.c. stabiliva che per l'espropriazione forzata di crediti era compe-

tente il giudice del luogo dove risiedeva il terzo debitore. La *ratio* della norma era quello di favorire l'adempimento dell'onere posto a carico del terzo debitore di presentarsi all'udienza "di propalazione"<sup>97</sup> davanti al giudice dell'esecuzione per rendere appunto la dichiarazione prevista dall'art. 547 c.p.c. Già con la riforma del 2006 in materia di esecuzione forzata, era stato previsto che il terzo potesse di norma rendere la dichiarazione a mezzo raccomandata o p.e.c. indirizzata al creditore procedente.

Nel 2014, tale onere di comparizione viene ulteriormente alleggerito (cfr. art. 543, co. 2, c.p.c.) con l'eliminazione dell'obbligo del terzo di comparire personalmente in udienza per i crediti retributivi, ovvero dovuti dai privati a titolo di stipendio, salario, altre indennità di lavoro, comprese quelle dovute a causa di licenziamento<sup>98</sup>. Con questa riforma viene meno la *ratio* perseguita dal criterio di competenza territoriale legato al luogo di residenza del terzo debitore, con la conseguenza della sua sostituzione con la regola secondo cui il giudice competente deve essere quello del luogo in cui il debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede (art. 26, co. 2, c.p.c.)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Per usare un termine caro ai pratici e a E. REDENTI, *Diritto processuale civile*, III, Giuffrè, Milano, 1957<sup>2</sup>, p. 242.

<sup>98</sup> Si ricordi che l'art. 543, co. 2, n. 4, c.p.c. esigeva, anche dopo la riforma del 2006, la comparizione personale del terzo per rendere la dichiarazione quando il pignoramento riguardasse crediti c.d. retributivi, di cui ai co. 3 e 4 dell'art. 545.

<sup>99</sup> L'idea prevalente ritiene che tale regola non possa estendersi anche all'espropriazione forzata su cose mobili che si trovino presso un soggetto diverso dal debitore, la cui espropriazione pertanto troverà la naturale competenza, a norma dell'art. 26, co. 1, c.p.c. nell'ufficio del circondario in cui si trovano le cose. Tale soluzione mi sembra la più coerente con il dettato normativo che si riferisce inequivocabilmente alla sola «espropriazione forzata di crediti». In questo senso, A. SALETTI, *Espropriazione presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2021, p. 47 ss., che arriva alla conseguenza che non si potrà più procedere congiuntamente ad una espropriazione di crediti verso il terzo e per mobili detenuti da questi (salvo che questi si trovino nel circondario del tribunale di residenza del debitore); nello stesso senso, F. AULETTA, A. PANZAROLA, *Competenza per materia e valore. Competenza per territorio*, Zanichelli, Bologna, 2015, p. 357 (che però valutano criticamente tale soluzione); T. SALVIONI, *Sub art. 543*, in E. VULLO (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, cit., p. 449; A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., pp. 1204-1205; E. D'ALESSANDRO, *L'espropriazione presso terzi*, in F.P. LUISSO (a cura di), *Processo civile efficiente e riduzione dell'arretrato*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 69 ss.; M. RUSSO, *La nuova competenza in materia di espropriazione presso terzi*, in *Giur. it.*, 2015, c. 1775 ss.; A. TEDOLDI, *Le novità in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, in *Corr. giur.*, 2015, p. 394; M.C. VANZ, G. FELLONI, *Il pignoramento*

Secondo la relazione di accompagnamento, l'art. 26-bis, co. 2 garantisce la simultaneità del processo di espropriazione di crediti, a prescindere dal luogo di residenza dei terzi pignorati, favorendo così la concentrazione dei pignoramenti a carico del medesimo debitore e rivolti a più terzi debitori presso un unico foro, con una maggiore possibilità per il debitore di ricorrere all'istituto della riduzione del pignoramento ex art. 546, co. 2, c.p.c., che presuppone la pendenza dei procedimenti espropriativi presso un unico giudice<sup>100</sup>. Al pari, la concentrazione processuale evita ulteriori inconvenienti, quali la necessità di notificare molteplici atti di pignoramento verso più terzi, nonché l'onere di proporre tante opposizioni da parte del debitore, quanti sono i processi generati da una medesima azione di recupero del credito<sup>101</sup>.

---

presso terzi, in L. DITTRICH (diretto da), *Diritto processuale civile*, cit., p. 3807 ss., che ricorda che prima della novella del 2014, sia la dottrina che la giurisprudenza si erano interrogate sulla possibilità di applicare analogicamente quanto previsto in materia di competenza per il pignoramento dei crediti, concludendo per la soluzione estensiva (Cass., 19 giugno 2002, n. 8920, in *Giur. it.*, 2003, p. 1590 ss., con nota di M. BINA, *La competenza territoriale nell'espropriazione presso terzi di beni mobili e la sua deducibilità con regolamento di competenza*). In senso opposto, M. BOVE, *La nuova disciplina in materia di espropriazione del credito*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2015, p. 2, nt. 3; P. FARINA, *L'espropriazione presso terzi*, in C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche. Le riforme del quinquennio 2010-2014*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 507, che ritiene ancora attuale la vecchia giurisprudenza n. 8920 del 2002, sopra citata.

<sup>100</sup> Così la relazione al d.l. n. 132 del 2014, che si può leggere negli Atti parlamentari del Senato della Repubblica, XVII legislatura, d.d.l. 1612, pp. 13-14, ove si legge: «a tale regola [quella della competenza del tribunale del luogo di residenza, domicilio, dimora o sede del debitore] fa eccezione l'ipotesi in cui il debitore è una pubblica amministrazione: in tal caso rimane invariata la regola vigente che lega la competenza del giudice dell'esecuzione al luogo di residenza del terzo pignorato. La ratio di tale opzione normativa risiede nell'esigenza di evitare che i tribunali di alcune grandi città, tipicamente sedi di pubbliche amministrazioni, siano gravati da un eccessivo numero di procedimenti di espropriazione presso terzi. Sono espressamente fatte salve le disposizioni contenute in leggi speciali che fissano diversi criteri di competenza esecutiva per l'espropriazione contro le pubbliche amministrazioni, quali, ad esempio, quella di cui all'articolo 14, comma 1-bis, secondo periodo, della legge 31 dicembre 1996, n. 669».

<sup>101</sup> In senso critico, v. G. FINOCCHIARO, *Riscritto il regime dell'espropriazione verso terzi*, in *Guida dir.*, 2014, n. 40, p. XLV, che ritiene poco convincente la spiegazione offerta nella relazione illustrativa. Cfr. E. D'ALESSANDRO, *L'espropriazione presso terzi e giurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato (d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, in l. 10 novembre 2014, n. 162)*, in *Foro it.*, 2015, V, c. 90.

Tuttavia, alla regola generale stabilita dal co. 2 dell'art. 26-bis, fa eccezione l'ipotesi disciplinata dal co. 1 della medesima norma allorché il debitore sia «una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 413, co. 5»: in questo caso, a differenza di un debitore comune, resta sostanzialmente invariata la regola previgente alla novella del 2014, così che, per l'espropriazione forzata di crediti, diventa competente, salvo quanto disposto da leggi speciali, il giudice del luogo ove il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede.

Secondo la dottrina, la *ratio* di tale disposizione è quella di non appesantire gli adempimenti burocratici, evitando che i tribunali di alcune grandi città (ad esempio, Roma), sedi di pubbliche amministrazioni, siano gravati da un eccessivo numero di procedimenti di espropriazione presso terzi<sup>102</sup>. L'obiettivo, in altri termini, è quello di delocalizzare a livello territoriale i pignoramenti presso terzi presso i tesoriери locali<sup>103</sup>. Tuttavia, tale finalità di decongestione del carico di lavoro risulterebbe nella pratica vanificata dal fatto che, in molti casi, l'espropriazione di crediti verso l'amministrazione ha luogo nei confronti del tesoriere e quindi presso il giudice del luogo ove tale soggetto ha la sede legale (per di più a Roma) o, in alternativa, la sede territoriale che gestisce il rapporto<sup>104</sup>.

Va detto che la disposizione ha però posto alcune difficoltà interpretative sotto due profili: in relazione all'individuazione delle «pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 413, co. 5», e in merito all'esatta portata della clausola di salvezza «di quanto disposto dalle leggi speciali».

Innanzitutto, quanto al primo profilo, ci si è chiesti se il rinvio all'art. 413, co. 5, c.p.c. consenta di indentificare le categorie delle pubbliche amministrazioni interessate dalla norma oppure indichi la natura del credito azionato in via esecutiva. A tal proposito, parte della dottrina ha ritenuto che il foro speciale del terzo debitore debba applicarsi soltanto ai casi in cui il credito sia azionato da un pub-

---

<sup>102</sup> F.P. LUIO, *Diritto processuale civile*, III, Giuffrè, Milano, 2023<sup>15</sup>, p. 84, che evidenzia che tale regola serve ad evitare che si accentrino sul tribunale di Roma la gran parte dei pignoramenti.

<sup>103</sup> Così la relazione al d.l. n. 132 del 2014, citata.

<sup>104</sup> A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., p. 1169.



blico dipendente per un credito derivante da un rapporto di lavoro pubblico, dovendosi applicare al contrario il foro generale del debitore dell'art. 26-bis, co. 2, c.p.c. in tutti gli altri casi in cui la p.a. sia debitrice esecutata (ma non di crediti da lavoro)<sup>105</sup>. Altra parte della dottrina, invece, ha ritenuto che attraverso il rinvio all'art. 413 c.p.c. il legislatore non abbia affatto voluto fare riferimento solo ad alcune pubbliche amministrazioni escludendone altre, con ciò conferendo un'applicazione allargata della norma indipendentemente dal credito azionato<sup>106</sup>.

Tale ultima lettura ha trovato conferma sia nella giurisprudenza di merito<sup>107</sup>, sia di legittimità che ha stabilito che il richiamo all'art. 413, co. 5, c.p.c. contenuto nell'art. 26-bis c.p.c. debba prescindere dall'oggetto del credito per cui le amministrazioni sono debentrici, concernendo solo le qualità delle stesse, come implicitamente supposta dal co. 5 per il tramite del riferimento «ai rapporti di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni», e, dunque, alla norma che a quegli effetti identifica tali pubbliche amministrazioni, che è per l'appunto l'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165 del 2001 (c.d. t.u. del pubblico impiego)<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> C. CONSOLO, *Un d.l. processuale in bianco e nerofumo sullo equivoco della "degiurisdizionalizzazione"*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 1180; L. PASSANANTE, *Sub art. 26-bis*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, p. 134; F. AULETTA, A. PANZAROLA, *Della competenza per materia e valore*, cit., p. 358; F. DE STEFANO, *Gli interventi in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, in *Riv. es. forz.*, 2014, p. 793; M. PACILLI, *L'art. 26-bis c.p.c.: tesi, antitesi e sintesi*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2019, p. 382 ss.

<sup>106</sup> G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, III, Cacucci, Bari, 2023<sup>6</sup>, p. 110, nt. 1; A. SALETTI, *Sub art. 26-bis*, in A. SALETTI, M.C. VANZ, S. VINCIRE, *Le nuove riforme dell'esecuzione forzata*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 13; E. D'ALESSANDRO, *L'espropriazione presso terzi*, cit., c. 90; A. TEDOLDI, *Le novità in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, cit., p. 394; M. BOVE, *La nuova disciplina in materia di espropriazione del credito*, cit., p. 2; F. TEDIOLI, *Sub art. 26-bis*, in E. VULLO (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, cit., p. 14; S. ROSSETTI, *L'espropriazione presso terzi*, in G. PAOLO, A. DE MARCHI (diretto da), *La nuova esecuzione forzata*, Zanichelli, Bologna, 2018<sup>2</sup>, p. 673.

<sup>107</sup> Cfr. Trib. Bergamo, 17 giugno 2020, in *IlQuotidiano giuridico*, 15 luglio 2020, con nota di V. BARONCINI, *Pignoramento presso terzi a danno della P.A.: è competente il giudice del luogo del servizio di tesoreria*, che si pone a favore di una lettura estensiva delle pubbliche amministrazioni.

<sup>108</sup> Cass., 4 aprile 2018, n. 8172, punto 4 motivaz. Va ricordato che l'art. 1, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in *Gazz. Uff.*, 8 maggio 2001, n. 106, stabilisce

In secondo luogo, quanto all'ulteriore profilo sopra menzionato, va analizzata la portata della clausola di salvezza delle "leggi speciali", disposta in deroga al criterio di competenza generale. Il co. 1 dell'art. 26-*bis*. c.p.c. ha valenza residuale, in quanto devono trovare applicazione innanzitutto le previsioni contenute nelle normative speciali. In proposito, la stessa relazione al d.l. n. 132 del 2014<sup>109</sup> richiama l'art. 14, co. 1-*bis*, secondo periodo, del d.l. n. 669/1996, in base al quale il pignoramento dei crediti promosso ove il debitore sia un ente o istituto esercente forme di previdenza e assistenza obbligatoria organizzato su base territoriale (come l'INPS) «deve essere instaurato a pena di improcedibilità rilevabile d'ufficio, esclusivamente innanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento in forza del quale la procedura esecutiva è promossa»<sup>110</sup>. Dunque, tale norma deroga la competenza del giudice rispetto al criterio generale del codice.

Al di là del fatto che il timore del legislatore di concentrare tutte le procedure esecutive presso la sede principale del tribunale è venuto meno a seguito della soppressione della (quasi) totalità del-

---

l'elenco degli enti aventi natura pubblica ai fini dell'inquadramento nella categoria del pubblico impiego dei rapporti di lavoro con essi intercorrenti. Recita tale disposizione che: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al Coni».

<sup>109</sup> Si tratta di p. 14 della Relazione.

<sup>110</sup> La previsione si applica dunque solo agli enti previdenziali debitori, e non invece agli enti previdenziali che rivestano la qualifica di terzo e nemmeno agli altri enti pubblici; la norma, radicando la competenza nel luogo di formazione del titolo esecutivo, consente all'ente debitore, nel caso di pignoramenti di crediti promossi contro enti organizzati su base territoriale, la razionale gestione delle risorse, facendo sì che la spesa venga sostenuta dalle articolazioni competenti in relazione ai creditori. In questo senso, Cass., 11 febbraio 2009, n. 3382.

le sedi distaccate<sup>111</sup>, l'art. 14, co. 1-*bis*, secondo periodo, presenta alcune aporie.

Innanzitutto, fa riferimento, con un linguaggio atecnico, all'«instaurazione» del pignoramento dei crediti, intendendo per esso non l'atto introduttivo della procedura – e cioè l'atto di pignoramento previsto dall'art. 543 c.p.c. –, ma qualsiasi atto esecutivo del creditore. Da questa premessa, la Corte costituzionale ha stabilito che il criterio speciale vale anche per il creditore “interventuto” dell'ente e dell'istituto di previdenza, in forza del fatto che per «pignoramento di crediti» di cui all'art. 543 c.p.c. deve intendersi sia l'atto introduttivo della procedura, sia l'azione esecutiva promossa con l'intervento<sup>112</sup>. Pur trattandosi di sentenza interpretativa di rigetto, con efficacia limitata al giudice remittente, la giurisprudenza della Cassazione si è allineata<sup>113</sup>. Pertanto, il creditore (precedente e interventuto)

---

<sup>111</sup> Dopo il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 55 (“Nuova organizzazione dei Tribunali e degli Uffici del pubblico ministero a norma dell'articolo 1, co. 22, della legge 14 settembre 2011, n. 148”) sono state soppresse, tra l'altro, tutte le sezioni distaccate di tribunale. In realtà, con successivo provvedimento (art. 10, co. 2, del d.lgs. n. 14 del 2014), alcune sono state ripristinate, seppure in regime di proroga momentanea: si tratta delle sezioni distaccate insulari di Portoferraio, Ischia e Lipari.

<sup>112</sup> Corte cost., 27 ottobre 2006, n. 543, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1519, con nota di G. GRECO DE PASCALIS, *L'intervento dei creditori nelle procedure di espropriazione di crediti di istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale*. La Consulta, investita dal tribunale di Roma della questione di costituzionalità dell'art. 14, co. 1-*bis*, con riferimento agli artt. 3, co. 1, 24 co. 1, e 97, co. 1, cost., nella parte in cui prevede che anche l'intervento nell'esecuzione ai sensi dell'art. 551 c.p.c. del creditore di enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatoria, sia proposto, a pena di improcedibilità rilevabile d'ufficio, esclusivamente avanti al giudice dell'esecuzione del tribunale nel cui circondario è stato emesso il titolo esecutivo posto a fondamento dell'intervento, ha stabilito che detta regola vale per il creditore interveniente.

<sup>113</sup> La suprema Corte ha ritenuto competente il g.e. della sede principale del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento, anche qualora il creditore che intenda sottoporre ad espropriazione crediti di enti e istituti di previdenza e assistenza obbligatoria su base territoriale agisca in qualità di interveniente. Cfr. Cass., 31 dicembre 2009, n. 28291, in *Informazione prev.*, 2009, p. 1055; Cass., 30 dicembre 2009, n. 27822, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Contabilità dello Stato*, n. 27; Cass., 21 marzo 2008, n. 7677, in *Informazione prev.*, 2008, p. 474. Contraria, invece, parte della dottrina, per l'impossibilità di applicare la norma ai creditori senza titolo esecutivo che, quindi, non potrebbero intervenire nelle procedure contro la p.a. (v. G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, cit., p. 1330, che nella nota 26, p. 1331, ove si richiama l'ordinanza conforme del giudice dell'esecuzione del tribu-

dovrà agire esecutivamente innanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento in forza del quale agisce.

In secondo luogo, la disposizione individua il foro in quello del g.e. della sede principale del tribunale che ha emesso il titolo esecutivo, con l'effetto, da un lato, di limitare l'applicazione ai titoli giudiziari escludendo quelli stragiudiziali e, dall'altro, di escludere i provvedimenti esecutivi emessi dal giudice di appello, per i quali pertanto non si applica l'art. 14, co. 1-*bis*, ma l'art. 26-*bis*, co. 1, con la competenza del giudice dell'esecuzione del luogo di residenza del terzo pignorato<sup>114</sup>.

In terzo luogo, l'art. 14 prevede che, nel caso di errata individuazione del giudice territorialmente competente, la sanzione dell'improcedibilità sia rilevabile d'ufficio. La specialità della norma porta ad escludere l'applicazione dell'istituto della *translatio iudicii* con l'effetto che il processo esecutivo non può proseguire avanti al g.e. indicato come competente<sup>115</sup>.

Il tema della competenza si arricchisce a seguito di una sentenza della sesta sezione della Corte di cassazione, già sopra citata<sup>116</sup>, che, oltre a chiarire il rinvio normativo all'art. 413, co. 5, c.p.c., stabilisce che quando l'art. 26-*bis* c.p.c. allude alla disciplina di leggi speciali attribuisce alla regola desumibile da quest'ultima il valore di "regola esclusiva" rispetto a quella fissata dallo stesso articolo, con riferimento al luogo in cui il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede. In particolare, la Corte, nell'esaminare la clausola di salvezza delle leggi contemplata dall'art. 26-*bis*, co. 1, rileva che fra le disposizioni di leggi speciali si deve ricomprendere il già citato art. 1-*bis* della l. n. 720 del 1984 (istitutiva del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), secondo cui i pigno-

---

nale di Nocera inferiore del 20 maggio 2004). Per l'inammissibilità di interventi di creditori non muniti di titolo esecutivo in procedure esecutive in danno di ASL, cfr. Trib. Napoli, 14 novembre 2008 e Trib. Napoli, 31 ottobre 2007, entrambe citate in R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 359, nota 166.

<sup>114</sup> B. POLISENO, *Il giudice dell'esecuzione e dell'ottemperanza nei confronti della pubblica amministrazione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 176.

<sup>115</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., pp. 57-58.

<sup>116</sup> Si tratta di Cass., 4 aprile 2018, n. 8172, cit., *supra*, nt. 108.

ramenti a carico degli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica si eseguono nelle forme del processo di esecuzione forzata, con atto notificato all'azienda o all'istituto cassiere o tesoriere od organismo contro il quale si procede, in qualità di terzo debitore, ai fini della dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c., nonché al medesimo ente od organismo debitore. Ebbene, secondo i giudici di legittimità, il significato del rinvio alle norme speciali si deve intendere una competenza speciale ed esclusiva rispetto a quella fissata dallo stesso co. 1 dell'art. 26-bis. Tramite questo rinvio, il legislatore ha voluto fare riferimento a detta previsione sia in quanto individuatrice nel cassiere o tesoriere del soggetto (*debitor debitoris*) che deve pagare per conto delle amministrazioni pubbliche, cui detta norma si applica, sia in quanto individuatrice del luogo del pagamento in quello di espletamento del servizio secondo gli accordi tra la p.a. ed il cassiere o tesoriere, con la conseguenza che tale luogo si deve considerare in via esclusiva come il foro dell'espropriazione presso terzi di credito a carico della p.a.

È, dunque, tale ultimo luogo quello che deve essere necessariamente scelto dal creditore quale foro competente per il pignoramento presso terzi nei confronti della p.a. in regime di tesoreria unica. Resta di conseguenza esclusa, per il caso che il cassiere o tesoriere sia una persona giuridica (per esempio, un istituto di credito), la possibilità di procedere alternativamente anche nel luogo della sua sede, ove tale luogo sia diverso da quello in cui opera l'articolazione della persona giuridica che ha in carico in concreto il rapporto avente ad oggetto le funzioni di cassa o di tesoreria ed in cui, pertanto, la concreta funzione di cassiere o tesoriere sia svolta per la pubblica amministrazione secondo gli accordi con essa presi.

In altri termini, da quanto precede, emerge che il legislatore ha voluto limitare le ipotesi di pignorabilità presso determinati cassieri o tesorieri, così incidendo sulla individuazione del foro competente: da un lato (in via diretta), mediante il restringimento del novero dei terzi, e dall'altro (in via indiretta), individuando specificamente ed esclusivamente (in deroga al criterio della sede) il foro del luogo del pagamento, ossia del luogo di espletamento del servizio secondo gli accordi fra la p.a. ed il cassiere o tesoriere.

La Corte prende, in sostanza, posizione su un tema che aveva portato in passato al rischio di una proliferazione di procedimenti esecutivi presso terzi.

In precedenza, prima dell'introduzione dell'art. 26-bis, c.p.c., si discuteva, in forza del fatto che la l. 720 del 1984 nulla diceva sul punto, su quale fosse il foro competente per territorio. A tale proposito, parte della giurisprudenza riteneva possibile per il creditore una scelta tra il foro ove il terzo pignorato tesoriere (ad esempio, l'Istituto di credito), ha la sede legale o, in alternativa, il foro in cui si trova un suo stabilimento che ha in carico il rapporto e un rappresentante autorizzato a stare in giudizio per l'oggetto della domanda, in forza di quanto disposto dall'art. 19, co. 1, c.p.c.<sup>117</sup>. Al contempo, va però segnalato che altra parte della giurisprudenza, sempre prima dell'art. 26-bis c.p.c., aveva avuto modo di affermare, seppure in occasione di un giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo sotto il previgente art. 548 c.p.c., che in caso di pignoramento di crediti vantati da enti sottoposti a regime di tesoreria unica, dovesse ritenersi territorialmente competente il giudice del luogo dove si trova la filiale dell'istituto presso la quale è localizzato il rapporto di tesoreria, essendo detta filiale, ove dotata di autonomia, l'unica abilita-

---

<sup>117</sup> Per la tesi dell'alternatività Cass., 6 agosto 2002, n. 11758, in *Foro it.*, Rep., 2002, voce *Competenza civile*, n. 92, secondo cui «la competenza per l'espropriazione di crediti presso terzi – con riferimento al pignoramento presso un *debito debitoris* persona giuridica – si sarebbe potuta leggere, giusta il necessario coordinamento dell'art. 26, comma 2 vecchio testo con l'art. 19, come competenza alternativa, a scelta del creditore procedente, fra il luogo sede della persona giuridica ed il luogo identificabile come quello in cui la persona giuridica avesse “uno stabilimento e un rappresentante autorizzato a stare in giudizio per l'oggetto della domanda (secondo la formulazione del secondo inciso dell'art. 19, comma 1). Con la conseguenza che, con riferimento alla detta espropriazione, in quanto diretta a realizzare l'adempimento dell'obbligazione del *debitor debitoris* persona giuridica verso il debitore esecutato, si doveva leggere il concetto della “autorizzazione a stare in giudizio” nel senso di abilitazione, secondo la disciplina del rapporto di credito esecutato, all'esecuzione del pagamento in un determinato luogo». In linea con tale orientamento, Trib. Modena, 14 aprile 2018, inedito, citato da M. PACILLI, *L'art. 26-bis c.p.c.: tesi, antitesi e sintesi*, cit., p. 381 ss., spec. pp. 387-388, per il quale la competenza era stata correttamente radicata presso il foro della sede legale del terzo debitore dell'ASL debitrice che, in quel caso, era una banca esercente servizio di tesoreria, foro che, secondo il giudice di Modena, poteva ritenersi alternativo a quello del luogo in cui ha sede la filiale incaricata del servizio, ovvero Catanzaro. Lo stesso a. (in nota 17) richiama un Trib. Catanzaro, 31 ottobre 2017, inedito.

ta a compiere le operazioni volte a vincolare il relativo ammontare e conseguentemente ad assumere la veste di terzo<sup>118</sup>.

La Cassazione del 2018 ha confermato tale ultima giurisprudenza, orientando successivamente anche i giudici di merito<sup>119</sup>.

Possiamo dire che la scelta sia condivisibile almeno per l'intento di razionalizzazione del sistema: tramite questo percorso interpretativo viene eliminato il rischio che uno stesso credito sia pignorato avanti a giudici diversi, con gli evidenti problemi di moltiplicazione di pignoramenti e le difficoltà di coordinare le istanze di riduzione da parte della p.a. Per usare le parole della stessa Corte, questa è «una lettura, in conclusione, che mira sul piano sistematico anche all'obiettivo di avvicinare lo svolgimento del processo esecutivo al luogo di svolgimento del rapporto tra debitore e terzo, in sintonia di principio con l'idea che tale relazione di prossimità esprima una esigenza anche di ordine costituzionale sul piano della effettività e della ragionevolezza della legge processuale»<sup>120</sup>.

Questa soluzione che crea un legame con il foro competente della sede chiamata a svolgere il servizio di tesoreria, invece della sede legale dell'ente, ha trovato accoglimento anche ove il terzo debitore sia la Banca d'Italia. Anche in questo caso, la sede secondaria del terzo pignorato radica la competenza del giudice quando si tratti della tesoreria provinciale dello Stato tenuta dalla Banca d'Italia. Più precisamente, la giurisprudenza ha più volte stabilito che per l'individuazione del foro competente bisogna tener conto della sezione della tesoreria della provincia nella quale il creditore è domiciliato, senza che abbia rilievo la sede legale (sita in Roma), ovvero il luogo ove sussiste il rapporto del terzo con il debitore esecutato (cioè, il Ministero dell'economia e delle finanze). Per la ricerca di tale sede agli effetti dell'art. 543 c.p.c., trovano applicazione in maniera inderogabile le norme sulla pubblica contabilità che<sup>121</sup>, per le doman-

<sup>118</sup> Cass., 9 luglio 2014, n. 15676, in *Mass. Giust. civ.*, 2014, p. 697 ss., richiamata da M. PACILLI, *Il vecchio e il nuovo art. 26-bis, comma 1, c.p.c.*, in *Il Processo*, 1, 2022, p. 388.

<sup>119</sup> V. Trib. Bergamo, 17 giugno 2020, in *IlQuotidiano giuridico*, 15 luglio 2020, con nota di V. BARONCINI, cit.

<sup>120</sup> Cass., 4 aprile 2018, n. 8172, cit., punto 4 motivaz.

<sup>121</sup> Come previsto ai sensi dagli art. 1182, co. 3, c.c., art. 54, r.d. 18 novembre 1923, n. 2240, art. 278, co. 1, lett. d), art. 287 e art. 407, r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

de di pagamento contro la pubblica amministrazione, assegnano la competenza per territorio, proprio al giudice del luogo in cui ha sede la predetta sezione di Tesoreria provinciale gestita dalla Banca d'Italia; e ciò, tanto per la cognizione di domande di pagamento verso la pubblica amministrazione, quanto per l'accertamento dell'obbligo del terzo delegato *ex lege* al pagamento di un debito della stessa pubblica amministrazione<sup>122</sup>.

Potrebbe, infine, rimanere il dubbio, se sia possibile, qualora si applichi la disciplina speciale, e nel caso in cui il debitore abbia più crediti verso la medesima p.a., con la quale abbia avuto diversi rapporti con filiali situate in luoghi diversi e rientranti in circoscrizioni di tribunale differenti, promuovere un unico processo esecutivo davanti ad un giudice scelto dal creditore, in forza dell'art. 33 c.p.c. A mio parere, la soluzione da adottare deve essere quella negativa. Il tema si è posto in passato prima della riforma del 2014 in occasione delle regole di competenza territoriale che si applicava in via generale per l'espropriazione presso terzi. Anche allora, nonostante voci dissenzienti già sollevate *ante* 2014, la soluzione era negativa<sup>123</sup>. Infatti, da un lato, l'applicazione dell'art. 33 c.p.c. (norma contenente concetti propri del processo di cognizione) non sembra trovare applicazione anche nel processo esecutivo, dall'altro, l'inderogabilità delle norme in materia di competenza territoriale esecutiva confermano tale soluzione: il che rende preferibile giungere alla conclusione che, in simili casi, sia necessario procedere con separate azioni esecutive, se i terzi si trovano in circoscrizioni di diversi tribunali.

In conclusione, la competenza funzionale del giudice dell'esecuzione deve radicarsi presso la Tesoreria del luogo in cui si colloca il rapporto che rappresenta la radice del credito, cioè in particolare presso l'ufficio giudiziario del luogo in cui opera la filiale, la succursale o l'agenzia che ha in carico il rapporto che forma oggetto della dichiarazione da parte del terzo tesoriere convenzionato, a nulla ri-

---

<sup>122</sup> Cass., 10 maggio 2011, n. 10198, in *Foro it.*, 2011, voce *Esecuzione per obbligazioni pecuniarie*, n. 50; Cass., 2 agosto 2000, n. 10123, n. 615, *ivi*, *Rep.*, 2000, voce *Esecuzione per obbligazioni pecuniarie*, n. 58.

<sup>123</sup> Per l'esclusione della possibilità del *simultaneus processus*, in dottrina, F. AULETTA, A. PANZAROLA, *Competenza per materia e valore*, cit., p. 349 ss. In senso opposto, B. CAPPONI, *Manuale di diritto dell'esecuzione civile*, cit., p. 228 ss.



levando il luogo della sua sede. Seguendo tale tesi, si voleva evitare al creditore la possibilità di scegliersi la Tesoreria presso la quale agire, evitando pignoramenti “in maniera casuale” su plurime sedi.

#### 8. *Segue: il nuovo art. 26-bis c.p.c. e l'individuazione del foro competente*

Le appena menzionate considerazioni devono essere oggi verificate alla luce del nuovo testo dell'art. 26-bis, co. 1, c.p.c., che la l. 26 novembre 2021, n. 206 (art. 1, co. 29) ha modificato stabilendo una nuova disciplina del foro relativo all'espropriazione forzata di crediti, per i procedimenti esecutivi instaurati a decorrere dal 24 dicembre 2021.

Il legislatore è intervenuto sul co. 1 dell'art. 26-bis, c.p.c., sostituendo le parole «il giudice del luogo dove il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede» con «il giudice del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede».

In maniera inedita rispetto al panorama delle previsioni in tema di determinazione del foro competente per l'espropriazione forzata, il legislatore della novella individua quale giudice competente per l'espropriazione forzata dei crediti della p.a., quello del foro ove ha la sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato di residenza del creditore, e ciò in sostituzione del foro del terzo debitore<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> G. COSTANTINO, *L'esecuzione forzata*, in G. COSTANTINO (a cura di), *La riforma della giustizia civile*, Cacucci, Bari, 2021, p. 344, rileva un difetto di coordinamento tra l'art. 26-bis e l'art. 678 c.p.c.: da qui l'opportunità di modificare l'art. 678, co. 1, c.p.c., nella misura in cui statuisce che «il sequestro conservativo sui mobili e sui crediti si esegue secondo le norme stabilite per il pignoramento presso il debitore o presso terzi. In quest'ultimo caso il sequestrante deve, con l'atto di sequestro, citare il terzo a comparire davanti al tribunale del luogo di residenza del terzo stesso per rendere la dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c.». In particolare, secondo l'a., tale difetto di coordinamento crea un'inevitabile incertezza sull'individuazione del giudice competente che contrasta con gli obiettivi della riforma, quali sono quelli di «semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile».

Come è data evidenza nella stessa relazione illustrativa agli emendamenti governativi<sup>125</sup>, la *ratio* della riforma deve individuarsi nella menzionata esigenza di evitare la concentrazione presso il tribunale di Roma di tutte le espropriazioni forzate di crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Tale nuovo criterio di collegamento ha prestato il fianco a diverse critiche.

Sotto un primo profilo, se, da un lato, si favorisce il creditore, dall'altro, tale criterio porta inevitabilmente ad un aggravio di lavoro per i soli tribunali distrettuali, quantunque, tra le amministrazioni pubbliche cui si applica, rientrano anche comuni situati, in ipotesi, a notevole distanza da tali tribunali<sup>126</sup>.

Sotto un secondo profilo, permettendo al creditore di eleggere liberamente domicilio (o addirittura dimora), si rimette la competenza per territorio all'insindacabile arbitrio del creditore stesso, così consentendo un *forum shopping* che la Cassazione del 2018 aveva deliberatamente voluto evitare, individuando un unico foro esclusivo<sup>127</sup>.

Sotto un ulteriore profilo, poi, la norma non sembra limitare la propria applicazione al caso delle pubbliche amministrazioni che sono difese dall'Avvocatura dello Stato, in quanto nel concetto di p.a. – come stabilito dalla Cassazione del 2018, profilo che la nor-

---

<sup>125</sup> Così, espressamente, nella Relazione al d.d.l. A.C. 3289 approvato dal Senato A.S. 1662, «la norma è finalizzata a realizzare obiettivi di deflazione processuale e finanziario, atteso che il mantenimento della competenza *ex art. 26-bis* del codice di procedura civile, comporterebbe la concentrazione di tutte le procedure esecutive inerenti le procedure di espropriazione presso terzi, in capo al tribunale di Roma, con conseguente insostenibilità del relativo carico da parte di quest'ultimo. La modifica introdotta, conciliando il nuovo criterio del foro del creditore con il principio del foro erariale, radica la competenza nel foro dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede, consentendo così una ragionevole distribuzione delle controversie tra diversi tribunali distrettuali».

<sup>126</sup> Sul punto, G. FINOCCHIARO, *Competenza "erariale" dell'attore per l'espropriazione di crediti Pa*, in *Guida al diritto Dossier*, n. 5, dicembre 2021, p. 78 s.

<sup>127</sup> Ritenere che il creditore possa procedere esecutivamente in qualunque luogo abbia una dimora, magari una seconda casa di vacanza, significa consegnare il criterio di competenza al più assoluto arbitrio. Così, A. TEDOLDI, *Gli emendamenti in materia di esecuzione forzata al d.d.l. delega AS 1662/XVIII*, in *www.giustiziainsieme.it*, 23 giugno 2021, par. 12.

ma non innova – rientrano tutte le amministrazioni debentrici previste dall'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165 del 2001<sup>128</sup>.

A tali critiche, tuttavia, bisogna aggiungere un'importante e principale considerazione.

Se il legislatore della riforma ha modificato il co. 1 della norma in questione tuttavia ha, al contempo, lasciato invariato il riferimento alla clausola di salvezza in merito alle «leggi speciali»: questo significa che il nuovo foro relativo all'espropriazione dei crediti non trova applicazione quando sussiste una normativa speciale che disciplina la competenza in materia di esecuzione.

Dunque, anche questa volta, come era stato evidenziato nella vigenza del precedente art. 26-bis il criterio della competenza derogatoria è una competenza residuale, dovendo trovare applicazione anzitutto le previsioni contenute in leggi speciali<sup>129</sup>.

Tale prevalenza ha l'effetto di svuotare almeno in parte (se non tutta) l'innovazione normativa<sup>130</sup> e su ciò quanto già diffusamente esposto nel precedente paragrafo. In altri termini, la riforma non trova applicazione in tutti i casi, per esempio, in cui la legge istituisce la Tesoreria: sotto questo profilo, rimangono dunque in vigore le precisazioni operate e i risultati ottenuti con la sentenza del 2018 della Cassazione in merito all'interpretazione da attribuirsi all'art. 1-bis della l. n. 720 del 1984. A ciò si aggiunga che deve ritenersi

---

<sup>128</sup> Sul punto, Trib. Catania, 29 novembre 2022, in *Il Processo*, 2023, p. 277, ove si evidenzia che l'esclusione dei comuni dal novero delle pubbliche amministrazioni, oltre ad essere contrario alla lettera della legge, creerebbe un vuoto normativo. Tuttavia, va detto che se tale previsione ha senso con riferimento alle amministrazioni che sono difese *ex lege* dall'Avvocatura di Stato, è più difficile dare un significato a tale criterio di collegamento quando la p.a. debitrice, pur ricompresa nel catalogo del d.lgs. n. 165 del 2011, non rientri tra quelle che si servono del patrocinio dell'Avvocatura. Sul punto, parte della dottrina (V. COLANDREA, E. MERCURIO, *Le novità della legge n. 206 del 2021 in tema di espropriazione presso terzi*, in *Judicium*, giugno 2022) ha suggerito di «limitarne il perimetro applicativo alle sole espropriazioni di crediti in danno delle amministrazioni dello Stato», in quanto «in tale eventualità [...] il terzo evocato quale *debitor debitoris* finirebbe per coincidere, per l'appunto, con il soggetto direttamente incaricato del servizio di tesoreria di Stato (che attualmente si identifica con la Banca d'Italia)».

<sup>129</sup> A. SALETTI, *Espropriazione presso terzi*, cit., p. 545.

<sup>130</sup> P. BIAVATI, *Argomenti di diritto processuale civile*, Bologna University Press, Bologna, 2023<sup>6</sup>, p. 805. Analogamente, M. PACILLI, *Il vecchio e il nuovo art. 26-bis, comma 1, c.p.c.: che cosa (non) cambia?*, cit., p. 249 ss.

prevalente sulla disciplina prevista dal codice di rito anche l'art. 14, co. 1-*bis* del d.l. n. 669/96, il quale, come abbiamo già detto, stabilisce per l'espropriazione di crediti a carico di enti o istituti esercenti forme di previdenza e assistenza obbligatorie e organizzati su base territoriale che la competenza funzionale appartiene al tribunale del circondario in cui è stato emesso il provvedimento giurisdizionale in forza del quale la procedura esecutiva è promossa<sup>131</sup>.

Ciò significa che il criterio generale stabilito dall'art. 26-*bis* c.p.c. in vigore dal 24 dicembre 2021 non toccherà, se non minimamente, l'assetto dell'esecuzione forzata nei confronti di buona parte delle amministrazioni pubbliche, svuotando, di fatto, l'obiettivo che vuole raggiungere la recente riforma, e riconfermando l'utilità delle ampie considerazioni svolte nel precedente par. 7.

#### 9. Segue: *sulla rilevabilità della questione di competenza*

Rimane a questo punto da esaminare il regime della rilevabilità della questione di competenza.

La disciplina della competenza territoriale nei confronti della p.a., avendo individuato il giudice dell'esecuzione nel tribunale del luogo ove vi è l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto il creditore risiede o è domiciliato o ha la dimora o la sede, salvo quanto disposto dalle leggi speciali, privilegia il creditore o il tesoriere nel caso di buona parte delle p.a.

L'eventuale incompetenza territoriale (stabilita dal codice o dalla legge speciale), essendo funzionale e inderogabile *ex art.* 28 c.p.c., deve essere eccepita, o può essere rilevata d'ufficio ai sensi dell'art. 38 c.p.c., entro l'udienza di comparizione del debitore di cui all'art. 543, co. 2, c.p.c. L'incompetenza può dunque essere rilevata o eccepita fino a quando il g.e. abbia provveduto (in caso di dichiarazione negativa, mancata o contestata) all'istruzione della causa (art.

---

<sup>131</sup> A. TEDOLDI, *Esecuzione forzata*, cit., pp. 215-216; G. MICCOLIS, *Pubblica amministrazione e crisi della giustizia civile*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 7.

548, co. 1, c.p.c.), ovvero (a seguito di dichiarazione positiva) all'assegnazione dei crediti (art. 552 c.p.c.). Il provvedimento è, infine, impugnabile, solo con l'opposizione agli atti esecutivi, in forza della natura ordinatoria dei provvedimenti del g.e.<sup>152</sup>. In forza dell'art. 187 disp. att. c.p.c., la sentenza del giudice dell'opposizione agli atti esecutivi (di accoglimento o di rigetto) è impugnabile con il regolamento di competenza necessario.

Si deve anche ritenere che gli atti posti in essere dal giudice dell'esecuzione ritenuto poi incompetente possano essere impugnati con l'opposizione *ex art.* 617 c.p.c., purché le parti abbiano sollevato tempestivamente l'eccezione<sup>153</sup>.

Deve ritenersi applicabile lo strumento della *translatio iudicii* previsto dall'art. 50 c.p.c.: ne deriva che il creditore possa riassumere il procedimento innanzi al giudice indicato come competente con una comparsa analoga a quanto previsto dall'art. 125 disp. att. c.p.c.<sup>154</sup>.

Ovviamente, nel caso in cui né la parte, né il giudice rilevino l'incompetenza entro il termine sopra detto, la questione risulterà superata.

Infine, è discusso se tale eccezione possa essere fatta valere anche dal terzo: sembra preferibile escluderlo, sia perché il terzo non è parte dell'espropriazione<sup>155</sup>, sia perché non partecipa neppure all'udienza in cui l'eccezione può essere sollevata<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Cass., 17 dicembre 2002, n. 18019, nega l'esperibilità del regolamento di competenza. La suprema Corte, nel ritenere ammissibile nei confronti del provvedimento negativo del g.e., solo l'opposizione agli atti esecutivi, ha fatto comunque salva la possibilità della parte di chiedere la revoca al giudice che l'ha pronunciato (Cass., 13 settembre 2017, n. 21185).

<sup>153</sup> In questo senso, B. POLISENO, *Il giudice dell'esecuzione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 183; A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., pp. 1076-1077, che ha ritenuto impugnabile con l'opposizione agli atti esecutivi anche il primo atto esecutivo che il giudice pone in essere dopo la formalizzazione dell'eccezione di competenza e sempre che quest'ultima sia fondata.

<sup>154</sup> G. FINOCCHIARO, *La giurisdizione e la competenza nell'espropriazione forzata presso terzi (art. 26-bis c.p.c.)*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, *Codice commentato delle esecuzioni civili*, cit., p. 974.

<sup>155</sup> Cass., 17 maggio 2001, n. 6762, in merito al fatto che il terzo non è parte del processo esecutivo.

<sup>156</sup> G. OLIVIERI, *I profili e l'evoluzione del sistema di espropriazione presso terzi*, in F. AULETTA, *Le espropriazioni presso terzi*, cit., p. 16.

Una considerazione a parte si ha, invece, nel caso dell'espropriazione forzata di crediti di enti o istituti esercenti forme di previdenza e assistenza obbligatorie. In questo caso, trattandosi di legge speciale che deroga al criterio generale, viene in rilievo il più volte citato art. 14, co. 1-*bis*, secondo periodo, del d.l. n. 669 del 1996, in base al quale il pignoramento di crediti (ma anche quello mobiliare, in forza del successivo co. 1-*ter*), ove il debitore sia un ente o un istituto esercente forme di previdenza e assistenza organizzato su base territoriale, «deve essere instaurato, a pena di improcedibilità rilevabile d'ufficio, esclusivamente innanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento in forza del quale la procedura esecutiva è promossa». L'esigenza sottesa alla disposizione è quella di consentire all'INPS che ha gestito la fase giudiziale contenziosa di seguire anche quella esecutiva. In questo caso, più che una norma sulla competenza siamo di fronte a una norma più pregnante sull'improcedibilità (ma che di fatto racchiude anche la questione di competenza): ciò porta ad escludere in questo caso l'applicazione del meccanismo della *translatio iudicii* innanzi al giudice ritenuto competente<sup>137</sup>.

#### 10. *L'atto di pignoramento e la sua notificazione*

L'adeguamento del processo esecutivo alle necessità e peculiarità del debitore pubblico si evidenzia anche nelle norme che stabiliscono particolari forme dell'atto di pignoramento.

Secondo la giurisprudenza dominante, l'atto di pignoramento presso terzi, in quanto atto che da inizio ad un processo e va notificato al debitore, rientra, in forza del disposto dell'art. 144 c.p.c. e dell'art. 11, r.d. n. 1611 del 1933<sup>138</sup>, tra quelli che debbono essere

---

<sup>137</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 55 ss.

<sup>138</sup> Tale ultima norma (come modificata dalla l. 25 marzo 1958, n. 260) prevedeva che: «(comma 1) tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi altro atto di opposi-

notificati ad un'amministrazione dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, essendo nulla la notificazione effettuata presso gli uffici dell'amministrazione<sup>139</sup>. Tale conclusione deve ritenersi applicabile in tutti i casi in cui per l'amministrazione debitrice sussiste la rappresentanza necessaria dell'Avvocatura dello Stato.

Secondo la giurisprudenza non giustifica una diversa soluzione la disciplina dettata dall'art. 14, co. 1-*bis*, prima parte, del d.l. n. 669 del 1996, nonostante questo stabilisca che gli atti di pignoramento (e sequestro) debbano essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati. Quest'ultima norma, secondo la stessa giurisprudenza<sup>140</sup>, troverebbe applicazione unicamente nei confronti degli enti pubblici non economici, non invece riguardo le amministrazioni dello Stato.

Tale tesi, seppure accolta anche da giurisprudenza molto recente, non mi sembra condivisibile in quanto l'art. 11 del r.d. n. 1611/1933 non ricomprende espressamente la notifica degli atti esecutivi ed essendo errato sostenere, almeno dopo la riforma del 2012, che l'art. 543, n. 4, c.p.c. possa introdurre un processo ordinario,

---

zione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente (comma 2). Ogni altro atto giudiziale e le sentenze devono essere notificati presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria presso cui pende la causa o che ha pronunciato la sentenza. Le notificazioni di cui ai commi precedenti devono essere fatte presso la competente Avvocatura dello Stato a pena di nullità da pronunciarsi anche d'ufficio».

<sup>139</sup> Cass., 28 febbraio 2007, n. 4665; Cass., 18 agosto 2011, n. 17349, ripresa anche di recente da Cass., 15 aprile 2021, n. 9903. Si è pervenuti a questa conclusione muovendo dalla considerazione che all'atto di pignoramento presso terzi può seguire un giudizio di accertamento dell'obbligo *ex art.* 548 c.p.c., senza soluzione di continuità. Per tali ragioni, valorizzando anche il dato letterale dell'art. 543 c.p.c., n. 4, viene evidenziato che, essendo l'atto di pignoramento presso terzi, atto che può dare inizio ad un processo ordinario, esso va notificato con l'osservanza del disposto del r.d. n. 1611 del 1933, art. 11.

<sup>140</sup> Cass., 28 febbraio 2007, n. 4665, cit.; Cass., 18 agosto 2011, n. 17349, cit.

ritengo che debba pertanto prevalere l'applicazione dell'art. 14, co. 1-*bis* del d.l. n. 669/1996.

Quanto a quest'ultima disposizione, è previsto inoltre che l'atto di pignoramento (come gli altri atti previsti dalla norma) debba contenere «i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed i domicilio». L'omessa indicazione di tali dati non costituisce peraltro causa di nullità dello stesso, ma mera irregolarità, come stabilito dalla norma stessa<sup>141</sup>.

Per quanto attiene all'individuazione del terzo pignorato, giova rammentare che vi sono enti ed organismi pubblici che risultano soggetti al sistema di tesoreria unica dalla legge n. 720 del 1984<sup>142</sup>. Per le amministrazioni ed enti tenute al sistema di tesoreria, la qualità di terzo debitore è assunta dall'istituto tesoriere o cassiere, nonostante non sia depositario, né debitore delle somme di spettanza dell'amministrazione, giacenti presso la Tesoreria. In definitiva, l'atto di pignoramento dovrà essere notificato sia al tesoriere (che è appunto terzo tenuto alla dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c.) sia alla p.a. eseguita (presso l'avvocatura se Amministrazione dello Stato o presso la sede dell'ente, se ente pubblico economico), pena la nullità della notificazione stessa da far valere *ex art. 617 c.p.c.*

---

<sup>141</sup> Lo scopo della norma non è quello di mettere la p.a. in condizione di avere a disposizione tutti gli elementi necessari per liquidare il pagamento, al fine di evitare spese successive e la stessa espropriazione forzata, ma solo quello di consentirle di effettuare il riscontro contabile dell'esattezza degli atti del procedimento di liquidazione. In questo senso, Cass., 14 gennaio 2009, n. 590, ove si stabilisce che «in tema di esecuzione forzata contro la p.a., l'aver richiesto che precepto e atto di pignoramento contengano i dati anagrafici completi del precedente non è stato fatto allo scopo di mettere in condizioni la p.a. di avere a disposizione tutti gli elementi necessari per liquidare il pagamento al fine di evitare spese successive e la stessa espropriazione forzata, ma a quello, soltanto, di riscontro contabile dell'esattezza degli atti del procedimento di liquidazione. Pertanto, l'omissione di tali dati non costituisce un'irregolarità degli atti nella loro funzione processuale; tale irregolarità non costituisce possibile oggetto di accertamento in sede di opposizione agli atti esecutivi, sebbene questo rimedio non sia dato solo per far valere la nullità del precepto, ma anche la sua irregolarità, se rilevante sul piano processuale».

<sup>142</sup> Come abbiamo già visto nel par. 13 del cap. II.



11. *L'inefficacia dell'atto di pignoramento e le somme accantonate dalla p.a. attraverso le recenti riforme del 2021 e del 2024*

Il legislatore è recentemente intervenuto in due occasioni (nel 2021 e nel 2024) in materia di pignoramento di crediti verso i terzi, introducendo dei nuovi e peculiari casi di inefficacia dell'atto di pignoramento legati all'inerzia da parte del creditore, accanto a quelli già previsti nel codice di rito della mancata iscrizione a ruolo nei trenta giorni dalla consegna dei titoli al creditore da parte dell'ufficiale giudiziario, nonché del mancato deposito dell'istanza di assegnazione e vendita prevista dall'art. 497 c.p.c.

Tali due fattispecie, seppure non limitate al nostro tema ma applicabili ad ogni processo espropriativo presso terzi, trovano tuttavia terreno fertile nel caso dell'espropriazione in danno delle pubbliche amministrazioni. Da qui l'interesse per un loro esame ai nostri fini.

A tal proposito, giova preliminarmente ricordare che il terzo pignorato (e, dunque, anche l'amministrazione) non è parte della procedura esecutiva e viene dunque a conoscenza esclusivamente degli atti che gli vengono comunicati dalla cancelleria o notificati dalle parti; egli può pertanto non avere cognizione delle vicende della procedura che incidono sul vincolo gravante sugli importi dallo stesso dovuti al debitore a seguito della notifica del pignoramento<sup>143</sup>.

In tale contesto, il legislatore, con la l. 26 novembre 2021, n. 206 (legge delega anche delle riforme c.d. Cartabia), ha introdotto ulteriori incombenti connessi alla iscrizione a ruolo dell'espropriazione presso terzi. In particolare, ha modificato l'art. 543 c.p.c., introducendo due nuovi commi (il co. 6 e il co. 7), con cui ha limitato l'ingiustificato mantenimento di somme accantonate a garanzia di pignoramenti non iscritti a ruolo e la cui mancata iscrizione non sia resa nota al terzo: è stata, infatti, prevista la perdita di efficacia del pignoramento in caso di mancata notifica al terzo dell'avviso di iscrizione a ruolo<sup>144</sup>. Dunque, la norma impone, da un lato, ulterio-

<sup>143</sup> G. VERDE, *Diritto processuale civile*, III, cit., p. 49, lo definisce «soggetto estraneo all'esecuzione».

<sup>144</sup> A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., p. 1229 ss.; M.G. CANNELLA, *Sub art. 543*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, p. 2239.

ri incombenti a carico del creditore precedente, per l'inefficacia del pignoramento, mentre dall'altro, favorisce il terzo pignorato evitandogli un inutile accantonamento delle somme *sine die*.

Tuttavia, per espressa volontà legislativa, tale disposizione opera soltanto per le procedure instaurate a partire dal 22 giugno 2022 (data di entrata in vigore della l. n. 206 del 2021), non consentendo così lo svincolo delle somme relative a pignoramenti notificati anteriormente a tale data e di cui il terzo non conosceva la mancata iscrizione a ruolo. A ciò si aggiunga il fatto che la mancata iscrizione a ruolo costituisce solo una delle possibili ipotesi che determinano un ingiustificato mantenimento di somme vincolate: è, infatti, possibile che la procedura esecutiva, pur iscritta a ruolo, non sia stata coltivata dal creditore per diversi motivi (ad esempio, perché soddisfatto dal debitore nelle more) e di tale circostanza il terzo non sia venuto a conoscenza, così mantenendo il vincolo sulle somme pignorate. In tali casi, il mantenimento del vincolo sulle somme pignorate, oltre a comportare inutili oneri di custodia in capo al terzo, comporta l'ingiustificata sottrazione degli importi vincolati alla disponibilità del debitore esecutato, ovvero alla garanzia di (eventuali) altri creditori del medesimo rimasti insoddisfatti, con l'effetto, non ultimo, di far risultare come pendenti procedure per crediti già soddisfatti<sup>145</sup>.

Come è stato evidenziato, tale fenomeno risulta particolarmente rilevante soprattutto per quanto riguarda le procedure in danno alle amministrazioni pubbliche, in quanto impedisce a queste ultime l'utilizzo delle somme accantonate per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali<sup>146</sup>. Pertanto, per risolvere la situazione *an-*

---

<sup>145</sup> Con la conseguente distorsione del numero di procedimenti effettivi pendenti presso i singoli uffici giudiziari.

<sup>146</sup> In questo senso la Relazione al d.d.l. di conversione in legge del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (A.C. 1752), reperibile nel sito della Camera dei deputati. Secondo la Relazione al d.d.l. (p. 70), sulla base di valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia, gli accantonamenti in essere non più corrispondenti a reali posizioni creditorie, relativi a somme appartenenti ad amministrazioni pubbliche, possono essere valutati prudentemente in 1,3 miliardi di euro, mentre la stima prudenziale del fenomeno per il settore privato è di 750 milioni di euro (a fronte di vincoli potenziali in essere sui conti correnti bancari ampiamente superiori ai 15 miliardi). Esso assume, tuttavia, importanza generale in quanto anche nel caso di pignoramenti contro privati (cittadini, imprese) ingenti importi rimangono ingiustificatamente sottratti ai titolari o alla garanzia di altri creditori, con effetti negativi sull'attività economica.

te 2022 ed evitare il permanere di inutili accantonamenti per lungo tempo, il d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (conv. in l. 29 aprile 2024, n. 56) ha inserito nel codice di rito una nuova disposizione, l'art. 551-*bis* c.p.c.<sup>147</sup>, che introduce l'istituto della perdita di efficacia del pignoramento di crediti verso terzi a seguito del decorso di un decennio dalla notifica del pignoramento. In sostanza, al fine di consentire la liberazione delle risorse a favore della p.a. (ma non solo), la disciplina della perdita di efficacia del pignoramento di crediti verso terzi viene legata anche al decorso del tempo senza che la procedura sia giunta alla sua conclusione. Si stabilisce, quindi, un termine decennale di efficacia del pignoramento presso terzi, da un lato, consentendo la chiusura delle procedure pendenti da lungo tempo e, dall'altro, delineando un meccanismo che consente al terzo pignorato di svincolare automaticamente le somme accantonate a garanzia del pignoramento, al ricorrere di due condizioni: il decorso del tempo senza che sia pronunciata ordinanza di assegnazione e la mancata manifestazione di interesse al mantenimento del vincolo da parte del creditore.

Nello specifico, il co. 1 della norma sancisce la regola generale secondo cui il pignoramento perde efficacia decorsi dieci anni dalla sua notifica o da quella della dichiarazione di interesse di cui al co. 2. La disposizione specifica che la perdita di efficacia si verifica salvo che non sia stata pronunciata ordinanza di assegnazione delle somme o sia già intervenuta la chiusura anticipata del processo esecutivo.

Il co. 2 regola le modalità attraverso le quali il creditore, procedente o tempestivamente intervenuto (ovviamente con titolo, almeno secondo me), può evitare la perdita di efficacia del pignoramento attraverso la notifica di una «dichiarazione di interesse al mantenimento del vincolo». La suddetta dichiarazione, oltre a prevedere l'attestazione che il credito persiste in quanto non ancora integralmente soddisfatto, deve contenere gli elementi necessari a consentire ai destinatari della dichiarazione (tutte le parti e il terzo) di indi-

---

<sup>147</sup> L'art. 25, co. 3, del d.l. n. 19/24 (conv. in l. n. 56/24) prevede che l'art. 551-*bis* si applichi anche alle procedure esecutive pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto: alle stesse si applica, pertanto, il termine decennale di efficacia e l'intera disciplina prevista dall'art. 551-*bis* c.p.c.

viduare univocamente il pignoramento cui la stessa è riferita<sup>148</sup>. La norma prevede, inoltre, che la dichiarazione di interesse è depositata nel fascicolo dell'esecuzione entro dieci giorni dall'ultima notifica.

In mancanza della tempestiva notificazione di tale dichiarazione (nonché del tempestivo deposito nel fascicolo dell'esecuzione) si produce l'inefficacia del pignoramento, l'estinzione del processo esecutivo e, dunque, il terzo (per esempio, il tesoriere) viene liberato dagli obblighi di custodia delle somme trattenute decorsi sei mesi dalla scadenza del termine di efficacia del pignoramento<sup>149</sup>.

Va aggiunto che il legislatore del 2024, sempre nell'ottica di liberare gli accantonamenti di vecchia data, a completamento della disciplina introdotta dall'art. 551-*bis* c.p.c., ha introdotto anche due ulteriori norme nel caso in cui sia stata emessa ordinanza di assegnazione (art. 553, co. 5 e 6). In forza del fatto che il terzo pignorato non ha conoscenza dell'emissione dell'ordinanza di assegnazione per mancanza della relativa notifica, non essendo prevista la comunicazione di cancelleria, viene stabilito che l'ordinanza di assegnazione, pronunciata entro il termine previsto dall'art. 551-*bis*, co. 1 (e, pertanto, entro il decennio dalla notifica del pignoramento o della dichiarazione di interesse), diventi inefficace se non è notificata al terzo entro i sei mesi successivi alla scadenza del medesimo termine di cui all'art. 551-*bis*, co. 1. In questo modo si opera un equo bilanciamento tra il diritto del creditore ad ottenere il pagamento del proprio credito e l'interesse del terzo ad essere liberato dagli obblighi di custodia una volta decorso il termine di efficacia (senza che il creditore abbia notificato la dichiarazione di interesse prevista dall'art.

---

<sup>148</sup> Al fine di evitare che a seguito della notifica della dichiarazione al mantenimento di interesse si determini nuovamente il rischio di un mantenimento *sine die* dell'accantonamento, il meccanismo sopra descritto è destinato a operare anche a seguito della notifica della medesima dichiarazione di interesse: è, infatti, previsto che il pignoramento perda efficacia decorsi dieci anni dalla notifica non solo del pignoramento, ma anche della dichiarazione di interesse, ferma la possibilità per il creditore, con le modalità e nei termini sopra riportati, di attivarsi per evitare la perdita di efficacia.

<sup>149</sup> Poiché uno dei principali motivi di pendenza del vincolo per lungo tempo è costituito dalla sospensione della procedura esecutiva e dalle vicende dell'eventuale giudizio di merito instaurato a seguito dell'opposizione, il co. 5 prevede che la disciplina in materia di termine di efficacia del pignoramento di crediti verso terzi si applichi anche se l'esecuzione sia sospesa.

551-bis) e un successivo termine, di sei mesi, nel quale il creditore può provvedere alla notifica dell'ordinanza di assegnazione<sup>150</sup>.

In conclusione, si può affermare che le nuove norme del 2021 e del 2024 se stabiliscono ulteriori oneri a carico dei creditori al fine di evitare di incorrere nell'inefficacia del pignoramento e nell'estinzione della procedura, al contempo si pongono in un'ottica di favore per il terzo pignorato (per lo più l'istituto tesoriere) che non dovrà accantonare la somma più del tempo ragionevolmente necessario a fronte dell'inerzia del creditore, liberando le somme a favore del debitore (e dunque dell'amministrazione pubblica). L'obiettivo del legislatore è permettere al terzo (ed, *in primis*, all'amministrazione pubblica) di liberarsi per inattività e per decorso del tempo dei crediti staggiti.

## 12. *L'assegnazione del credito pignorato*

Tralasciando il particolare caso dell'inefficacia del pignoramento appena descritto, l'art. 553, co. 1, c.p.c. stabilisce che, se il terzo si dichiara o è dichiarato debitore di somme esigibili immediatamente, o entro novanta giorni, il g.e. deve procedere all'assegnazione. La norma, ripetutamente modificata, da ultimo con il d.l. del 2 marzo 2024, n. 19 (conv. in l. n. 56/24), ha tentato di rendere più efficace la protezione del creditore esecutante operando sugli effetti della mancata dichiarazione del terzo. Ed infatti, in caso di non contestazione del terzo pignorato, o a fronte di dichiarazione positiva o di ordinanza che accerti il debito del terzo, il giudice deve procedere alla assegnazione degli importi corrispondenti a quelli precettati. Come è stato ben evidenziato in dottrina, la disposizione non sembra lasciar margine di valutazione al giudice tanto da imporgli di recepire meccanicamente nell'ordinanza di assegnazione la somma precettata senza possibilità di valutare, ed eventualmente ridurre, l'importo preteso<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> In questo senso, la Relazione al d.d.l. di conversione in legge del d.l. 2 marzo 2024, n. 19.

<sup>151</sup> G. DELLA PIETRA, *Le vicende del pignoramento e dell'assegnazione di crediti*, in F. AULETTA (diretto da), *Le espropriazioni presso terzi*, cit., p. 47.

Tale impostazione non risulta tuttavia attuale, in quanto è nota l'incapacità di controllo degli enti pubblici sul proprio debito e la sorveglianza di fatto della procedura esecutiva. Ciò ha portato ad abbandonare, come evidenziato in dottrina, «la visione di un giudice mero spettatore della dichiarazione del terzo e dell'inerzia – in questo caso tutt'altro che operosa – del debitore»<sup>152</sup>. Ed infatti, oggi la giurisprudenza riconosce che il giudice possa sindacare, anche nel silenzio del debitore, l'*an* e il *quantum* della pretesa esecutiva, salvo il potere del creditore di contestare l'iniziativa del g.e. con l'opposizione agli atti esecutivi<sup>153</sup>. Il che valorizza il ruolo del giudice dell'esecuzione in sede di assegnazione, in particolare in occasione della presenza di una pubblica amministrazione debitrice.

13. *Il pignoramento diretto sulla contabilità delle pubbliche amministrazioni: il pignoramento contabile e la sua peculiarità*

Ci occupiamo a questo punto di alcune previsioni normative che hanno introdotto, accanto all'appena esaminata procedura espropriativa a danno della p.a., alcune speciali varianti di pignoramento con riferimento a certe tipologie di fondi di cui dispone la p.a.

Tali varianti si iscrivono nel quadro delineato da alcuni provvedimenti normativi di regolamentazione delle forme e delle modalità di riscossione dei crediti dei primi anni Novanta del secolo scorso, che avevano l'obiettivo di rendere più ordinato ed efficiente il sistema di pagamenti della p.a., senza al contempo introdurre delle limi-

---

<sup>152</sup> *Ibidem.*

<sup>153</sup> Cass., 26 marzo 2003, n. 4491, secondo cui «sotto l'aspetto processuale il provvedimento di assegnazione del credito consente al giudice di accertare l'esistenza e l'ammontare del credito. Il compimento di questo accertamento può essere scelto d'ufficio, per impedire il verificarsi dell'effetto negativo, che l'attività del giudice dell'esecuzione si risolve in controllo di pura forma delle varie fasi del procedimento espropriativo. Conseguenze di queste premesse sono che il creditore deve indicare il credito e dare la dimostrazione dell'esistenza di esso e che il giudice non deve determinare il valore dell'assegnazione e, quindi i limiti del trasferimento del credito, in base alla sola richiesta del creditore precedente, ma può esercitare poteri di valutazione e, implicitamente, di riduzione di quanto domandato: Cass., 19 settembre 1996, n. 8215».

tazioni alla concreta possibilità di riscossione da parte dei creditori. Si possono citare all'interno di questo quadro, l'art. 11 del d.l. n. 8 del 1993 (in materia di enti locali e Regioni), l'art. 1 del d.l. n. 9 del 1993 (in materia di pignorabilità delle somme presso le ASL), provvedimenti su cui discuteremo ampiamente nel cap. IV.

In questo particolare contesto si inserisce il d.l. 25 maggio 1994, n. 313 (convertito in l. 22 luglio 1994, n. 460), il quale ha delineato una particolare procedura espropriativa, c.d. pignoramento contabile, che regola le contabilità speciali delle Prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze Armate e della Guardia di finanza<sup>154</sup>.

Tale istituto è il risultato di molteplici interventi normativi, stratificatesi nel tempo, che hanno portato ad estendere la portata applicativa dell'istituto. Di questo si darà sinteticamente conto, muovendo innanzitutto dalla delimitazione del profilo soggettivo e oggettivo della normativa, stabilito dall'art. 1 del decreto.

Quanto al primo, la disciplina si applica alle Prefetture, alle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza, nonché alle aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli enti militari, degli uffici o reparti della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dei comandi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, o del Cassiere del Ministero dell'interno, comunque destinati a servizi e finalità di protezione civile, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica nonché di vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo, alimentare e forestale<sup>155</sup>.

Quanto al profilo oggettivo, la disciplina esclude dal novero dei beni pignorabili i fondi di contabilità speciale destinati a servizi e

---

<sup>154</sup> Si v. R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 359 ss.; A.D. DE SANTIS, *Vincoli di destinazione e limiti alla responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 144 ss.

<sup>155</sup> Il piano soggettivo è stato ampliato dall'art. 13, co. 4, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in l. 28 febbraio 1997, n. 30; dall'art. 35, l. 16 gennaio 2003, n. 3; dall'art. 3, l. 3 febbraio 2011, n. 4.

finalità di protezione civile, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica, nonché di vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo, alimentare e forestale, al rimborso delle spese anticipate dai comuni per l'organizzazione delle consultazioni elettorali, nonché al pagamento di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale amministrato, i quali non sono dunque soggetti ad esecuzione forzata<sup>156</sup>.

In sostanza, il legislatore prevede che siano impignorabili soltanto determinati beni di appartenenza delle p.a., che sono individuati in ragione della loro allocazione, ovvero della finalità per le quali sono destinate. Ne consegue che il creditore potrà agire esecutivamente sugli altri beni facenti parte del patrimonio della pubblica amministrazione debitrice. Si tratta, comunque, di una impignorabilità relativa dal momento che è garantita in ogni caso la possibilità dell'espropriazione per la tutela e il soddisfacimento dei crediti relativi a contributi alimentari, ovvero relativi al mantenimento derivante da separazione o divorzio, oppure da emolumenti retributivi (salari, stipendi o pensioni) spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Ciò detto, occorre evidenziare che i profili di maggiore interesse di questo particolare istituto riguardano la forma del pignoramento, nonché, in via generale, il suo procedimento qualificato dalla dottrina come "atipico"<sup>157</sup>.

Ai sensi del co. 2, art. 1 del d.l. n. 313 del 1994<sup>158</sup>, «i pignora-

---

<sup>156</sup> Art. 1, d.l. 25 maggio 1994, n. 313, convertito in l. 22 luglio 1994, n. 460, come modificato dall'art. 13, co. 4, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in l. 28 febbraio 1997, n. 30; dall'art. 35, l. 16 gennaio 2003, n. 3; dall'art. 3, l. 3 febbraio 2011, n. 4. A ciò si aggiunga che, seppure senza intervenire sul testo dell'art. 1, d.l. n. 313/1994, l'art. 14, co. 3, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito nella l. 6 marzo 1996, n. 110, ha dato luogo ad un ulteriore ampliamento, comprendendo le somme di pertinenza dell'Ufficio della Presidenza del Consiglio dei ministri destinate a progetti finanziati con il fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, le somme per le spese di missione del Dipartimento della Protezione civile e le somme destinate agli organismi dei servizi di sicurezza interna ed internazionale.

<sup>157</sup> In tal senso, R. Rossi, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 363.

<sup>158</sup> Art. 1, co. 2 del d.l. n. 313/1994: «I pignoramenti ed i sequestri aventi per oggetto le somme affluite nelle contabilità speciali delle prefetture e delle direzioni di amministrazione ed a favore dei funzionari delegati di cui al comma 1, si eseguono esclusivamente, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, secondo le disposizioni del



menti ed i sequestri aventi per oggetto le somme affluite nelle contabilità speciali delle prefetture e delle direzioni di amministrazione ed a favore dei funzionari delegati di cui al co. 1, si eseguono esclusivamente, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, secondo le disposizioni del libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile».

Oggetto del pignoramento sono dunque le somme di denaro confluite nella contabilità speciale dei predetti soggetti di cui al co. 1 dell'art. 1, e, dunque, quelle non dichiarate impignorabili. Nella ricostruzione operata dal legislatore, le somme di denaro sono equiparate ai beni mobili.

Le forme del pignoramento sono quelle dell'espropriazione mobiliare presso il debitore. In particolare, per procedere al soddisfacimento del proprio credito, il creditore notifica l'atto di pignoramento al direttore di ragioneria responsabile presso le prefetture o al direttore di amministrazione od al funzionario delegato nella cui circoscrizione risiedono soggetti privati interessati. La notificazione sospende ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate.

Il destinatario della notifica dell'atto di pignoramento o di sequestro o un funzionario delegato è tenuto, salvo i limiti di impignorabilità di cui al co. 1, a vincolare l'ammontare provvedendo all'annotazione nel Libro giornale. Da ultimo, il co. 2 precisa che «la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi».

Come detto, l'espropriazione ai danni della p.a. può avvenire solo nel rispetto di tale disciplina, a pena di nullità rilevabile d'ufficio. È, dunque, preclusa al creditore la possibilità di coltivare altre modalità espropriative, come il pignoramento presso le sezioni di Teso-

---

libro III – titolo II – capo II del codice di procedura civile con atto notificato al direttore di ragioneria responsabile presso le prefetture o al direttore di amministrazione od al funzionario delegato nella cui circoscrizione risiedono soggetti privati interessati, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. Il funzionario di prefettura, o il direttore di amministrazione o funzionario delegato cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, è tenuto a vincolare l'ammontare, sempreché esistano sulla contabilità speciale fondi la cui destinazione sia diversa da quelle indicate al comma 1, per cui si procede con annotazione nel libro giornale; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi».

reria dello Stato. Il co. 3 precisa, infatti, che «non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento ai sensi del presente articolo presso le sezioni di Tesoreria dello Stato a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio».

Non è mancato chi ha avanzato delle perplessità rispetto all'assimilazione delle somme giacenti sulle contabilità speciali alla stregha di beni mobili rientranti nella disponibilità dell'ente<sup>159</sup>. Tuttavia, la Consulta ha evidenziato che, in virtù delle particolari modalità di gestione contabile dei fondi assegnati alle prefetture, è legittima l'esclusione del pignoramento presso il tesoriere<sup>160</sup>. In particolare, la Corte ha evidenziato che la notifica nei confronti del direttore di ragioneria (invece del tesoriere) trova fondamento nel fatto che il primo è «funzionario direttamente responsabile della gestione contabile dei fondi in grado di conoscere l'ammontare e la disponibilità, come pure di verificare [...] se vi siano cause di impignorabilità» e, dunque, sarà tenuto a vincolare l'ammontare pignorato assumendone la correlativa responsabilità senza alcun potere discrezionale.

Va, infine, aggiunto che la disciplina introdotta con l'art. 1 del d.l. n. 313 del 1994 si è rivelata strumento di particolare efficacia tanto da essere esteso, con alcune varianti, ad alcune altre tipologie di crediti<sup>161</sup>. I casi di maggior rilievo sono stati, a tale riguardo, quelli relativi agli indennizzi per equa riparazione derivanti da irragionevole durata del processo (art. 5-*quinquies*, l. n. 89 del 2001) e quello delle condanne di pubbliche amministrazioni al pagamento di somme in forza della mancata trasposizione di direttive europee nell'ordinamento interno (art. 1, co. 250, l. n. 147 del 2013), di cui ci occuperemo *infra* rispettivamente nei parr. 14 e 15.

Da ultimo, va aggiunto che tale strumento di espropriazione se consente alla p.a debitrice di mantenere uno stretto controllo sulla gestione dei pagamenti in caso di controversie giudiziarie, come

<sup>159</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 363.

<sup>160</sup> Corte cost., 9 ottobre 1998, n. 350, cit., Nello stesso senso la giurisprudenza di legittimità v. Cass., 6 marzo 2008, n. 6065; Cass., 23 ottobre 2006, n. 22702; Cass., 9 marzo 2009, n. 5652.

<sup>161</sup> G. LAUROPOLI, *Il pignoramento diretto sulla contabilità delle pubbliche amministrazioni*, in F. DE STEFANO, R. GIORDANO, *Il pignoramento nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 535.

quelle evocate, che possono coinvolgere una platea potenzialmente molto estesa e dal carattere seriale, al contempo, subordina il diritto del creditore alla effettiva sussistenza di somme suscettibili di esecuzione forzata sulle contabilità dell'ente.

14. *Segue: il pignoramento diretto per la riscossione dei crediti ex lege c.d. Pinto*

Come noto, la l. 24 marzo 2001, n. 89 sull'equa riparazione in caso di violazione del termine di durata ragionevole del processo (c.d. legge Pinto) disciplina le modalità di accertamento e liquidazione della indennità spettante per la irragionevole durata del processo<sup>162</sup>.

Il suo art. 5-*quinquies* detta una specifica disciplina per il recupero coattivo delle somme liquidate a titolo di indennità per violazione del principio della ragionevole durata del processo<sup>163</sup>. Come abbiamo detto nel precedente paragrafo, tale disciplina ricalca,

---

<sup>162</sup> Una visione generale completa della normativa, che qui non si ripercorre, si trae da M. GIORGETTI, *L'equa riparazione per la durata irragionevole del processo*, in *Quaderni dell'Università di Bergamo*, Bergamo, 2003, p. 2 ss.; R. MARTINO, *Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2011, p. 1068 ss.; ID., *Legge 24 marzo 2001, n. 89, Artt. 2, 2-bis, 3, 4, 5, 5-ter, 5-quater*, in R. MARTINO, A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 503 ss.; R. GIORDANO, *L'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, Giuffrè, Milano, 2015.

<sup>163</sup> L'art. 5-*quinquies* è stato introdotto con l'art. 6, d.l. 8 aprile 2013, n. 89, come modificato dalla l. 6 giugno 2013, n. 64. Per un inquadramento generale, si v. L. PICCININNI, *La realizzazione forzata del credito verso lo Stato condannato all'equa riparazione ai sensi della legge «Pinto»*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., pp. 1344-1345, ove l'a. evidenzia che le modifiche introdotte con l'art. 55, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 134, successivamente integrate con art. 6, co. 6, d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito in l. 6 giugno 2013, n. 64, si sono rese necessarie a fronte di «disfunzioni del sistema» che hanno reso ineffettivo lo strumento. Sul punto, anche R. MARTINO, *Sub art. 2. Diritto all'equa riparazione*, in R. MARTINO, A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 503 ss.; R. FRASCA, *Brevi considerazioni sull'art. 5-quinquies della L. n. 89 del 2001, introdotto dall'art. 6, comma 6, del d.l. n. 35 del 2013*, in *Judicium*, 12 aprile 2013.

in via generale, quella prevista per il pignoramento contabile di cui all'art. 1, d.l. n. 313 del 1994<sup>164</sup>. Il creditore delle somme riconosciute a titolo di indennità per irragionevole durata del processo esegue i pignoramenti e i sequestri nel rispetto delle norme sull'espropriazione mobiliare presso il debitore, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, notificando l'atto al Ministero, ovvero al funzionario delegato<sup>165</sup>. Nell'atto di pignoramento o di sequestro il creditore dovrà indicare, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, il titolo dell'esecuzione forzata.

A seguito della notificazione, sulle somme pignorate non possono essere emessi ordinativi di pagamento relativamente alle somme staggite mentre la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi<sup>166</sup>. I destinatari della notificazione sono tenuti a vincolare la somma per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata.

La norma fa, infatti, salva l'impignorabilità dei fondi destinati al pagamento delle spese per i servizi e le forniture aventi finalità giu-

---

<sup>164</sup> V. *supra* par. 13.

<sup>165</sup> Cfr. libro III, titolo II, capo II del c.p.c. Prima della l. n. 8/2013, il creditore poteva agire solo con la procedura esecutiva presso terzi (v. Cass., 26 marzo 2015, n. 6078). A seguito della modifica di cui all'art. 5-*quinquies*, la giurisprudenza ha affermato che: «l'esecuzione forzata dev'essere proposta, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, nella forma dell'espropriazione diretta presso il debitore e non presso terzi, essendo irrilevante, al riguardo, il disposto del successivo art. 5-*sexies*, co. 11 (introdotto dall'art. 1, co. 777, lett. l), della l. n. 208 del 2015), atteso che tale norma presuppone che l'assegnazione delle somme avvenga a seguito di un pignoramento eseguito esclusivamente con le forme dirette». Cfr. Cass., 5 dicembre 2022, n. 35677; Cass., 9 aprile 2015, n. 7121.

Ai sensi dell'art. 26, co. 1, c.p.c., il g.e. competente è quello del luogo in cui ha sede l'ufficio centrale e periferico a cui fanno capo le contabilità speciali.

La dottrina evidenzia che, seppure la disciplina faccia rinvio alle norme sull'espropriazione mobiliare presso il debitore, l'azione che ne risulta non introduce un processo esecutivo. Cfr. L. PICCININI, *La realizzazione forzata del credito verso lo Stato condannato all'equa riparazione ai sensi della legge «Pinto»*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 1350; G. COSTANTINO, *Rassegna di legislazione* (1° gennaio-31 ottobre 2013), in *Riv. dir. proc.*, 2013, p. 1601.

<sup>166</sup> Ai sensi dell'art. 5-*quinquies*, co. 5, l'art. 1 del d.l. 25 maggio 1994, n. 313, convertito con l. 22 luglio 1994, n. 460, si applica anche ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, ivi compresi quelli accreditati mediante aperture di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate.

diziaria o penitenziaria<sup>167</sup>, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a titolo di indennizzo per irragionevole durata del processo.

Ai sensi del co. 1 dell'art. 5-*quinquies*, non sono ammessi, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, atti di sequestro o di pignoramento presso la Tesoreria centrale e presso le tesorerie provinciali dello Stato<sup>168</sup>. L'eventuale notificazione nei confronti di quest'ultime non determina l'insorgere di obblighi di accantonamento per le stesse: in tal caso, la Tesoreria renderà una dichiarazione negativa *ex art. 547 c.p.c.*<sup>169</sup>.

Attraverso la previsione del co. 1, il legislatore rende inapplicabile la disciplina dell'espropriazione presso il terzo Tesoriere, riducendo così il novero degli strumenti che il creditore può far valere per soddisfare il proprio credito. La *ratio* è ravvisabile nella manifesta esigenza di contemperamento degli interessi coinvolti: quello dei creditori a veder soddisfatte, anche coattivamente, le proprie ragioni, come giudizialmente riconosciute, e quello della p.a., ad organizzare e programmare siffatti pagamenti in base alle risorse finanziarie disponibili<sup>170</sup>.

Il recupero delle somme erogate a titolo di indennità si rileva, dunque, nella prassi tutt'altro che agevole per il creditore. Spetta, infatti, a quest'ultimo l'onere di rilasciare all'amministrazione debitrice una dichiarazione attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, il mancato esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere e la modalità di riscossione prescel-

<sup>167</sup> Cfr. artt. 1, co. 294-*bis* e 294-*ter*, l. 23 dicembre 2005, n. 266.

<sup>168</sup> L. PICCININI, *La realizzazione forzata del credito verso lo Stato condannato all'equa riparazione ai sensi della legge «Pinto»*, cit., p. 1349.

<sup>169</sup> Occorre, tuttavia, evidenziare che in caso di inadempimento dell'obbligo di corrispondere le somme accordate a titolo di indennità, il creditore potrà anche ricorrere, in aggiunta al pignoramento diretto, all'azione di ottemperanza ai sensi dell'art. 5-*sexies*, co. 8, l. n. 89 del 2001. In tal caso, il giudice amministrativo provvederà alla nomina di un commissario *ad acta*.

<sup>170</sup> Trib. Napoli, 20 novembre 2023, n. 10662, ove si legge che «il ricorso in via esclusiva al “pignoramento diretto e contabile” *ex art. 5-quinquies* è espressione di una precipua scelta legislativa, non altrimenti eludibile, in quanto funzionale a garantire il delicato equilibrio tra la piena soddisfazione dei crediti per equa riparazione».

ta<sup>171</sup>. A ciò si aggiunga che, laddove il creditore non provveda, ovvero renda una dichiarazione incompleta o irregolare, l'ordine di pagamento non potrà essere emesso<sup>172</sup>. Il creditore dovrà, inoltre, trasmettere ai sensi dei co. 1, 3 e 9 dell'art. 5-*sexies* la documentazione necessaria individuata dal Ministero dell'economia e del Ministero della giustizia e indicare le modalità di pagamento.

A ben vedere, la disciplina svela un *favor* per la pubblica amministrazione sia in ordine ai termini, che alle modalità del pagamento. In primo luogo, all'amministrazione è concesso un termine pari a sei mesi per il pagamento dell'indennità<sup>173</sup>: tale termine non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione<sup>174</sup>. In secondo luogo, posto che l'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio, la p.a. è legittimata a eseguire i pagamenti per l'intero, ovvero parzialmente.

Dunque, per le decisioni assunte ai sensi della legge Pinto si delinea un ulteriore arco temporale e una condizione per la proponibilità dell'azione esecutiva, oltre a quella prevista dal co. 1 dell'art. 14, d.l. n. 669/96 già citata. Tuttavia, come abbiamo già visto nel par. 1, la previsione di misure di vantaggio per la p.a. non si deve spingere ad ammettere la cumulabilità del termine di sei mesi con quello di centoventi giorni previsto all'art. 14, d.l. n. 669 del 1996. Al contrario, è stato precisato che il solo termine applicabile è quello dilatorio di sei mesi dalla data in cui sono assolti i previsti obblighi di comunicazione. Questa soluzione offerta dalla Corte costituzionale si giustifica in ragione della specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa ri-

---

<sup>171</sup> Tale dichiarazione, ai sensi del co. 2, ha valenza semestrale e dovrà essere rinnovata a richiesta della pubblica amministrazione.

<sup>172</sup> Cfr. art. 5-*sexies*, co. 4, l. n. 89 del 2001.

<sup>173</sup> La giurisprudenza della Corte Edu (Corte Edu, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*, par. 90; Corte Edu, 7 maggio 2002, *Burdov c. Russia*, par. 35) ha evidenziato che se è ammissibile che un'amministrazione possa aver bisogno di un certo lasso di tempo per procedere al pagamento, nel caso di un ricorso risarcitorio volto a riparare le conseguenze della durata eccessiva di procedimenti, questo lasso di tempo non dovrebbe generalmente superare sei mesi a decorrere dal momento in cui la decisione che accorda il risarcimento diventa esecutiva.

<sup>174</sup> Cfr. art. 5-*quinquies*, co. 5, c.p.c., anche Tar Lazio, 23 giugno 2021, n. 7471.

parazione a fronte della violazione della ragionevole durata del processo rispetto a quella di pagamento di altri debiti dell'amministrazione<sup>175</sup>.

Va, infine, segnalato che, a fronte della frequente infruttuosità della procedura esecutiva, i creditori dell'equo indennizzo sono soliti intraprendere una via parallela, quella del giudizio di ottemperanza, in forza della possibilità da parte del giudice amministrativo di emettere misure coercitive indirette accompagnate a condanna di somme di denaro<sup>176</sup>. Dunque, come evidenziato in dottrina, la strada dell'esecuzione civile non appare soddisfacente<sup>177</sup>, in quanto la parte che si è vista pregiudicare il proprio diritto alla ragionevole durata, esaurito il procedimento per l'equa riparazione, intraprenderà un nuovo giudizio, quello di ottemperanza, per ottenere l'adempimento coattivo da parte della amministrazione.

---

<sup>175</sup> Corte cost., 26 giugno 2018, n. 135, con la quale la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-*sexies*, co. 1, 4, 5, 7, 11, l. 24 marzo 2001, n. 89, introdotto dall'art. 1, co. 777, lett. l), l. 28 dicembre 2015, n. 208, censurato per violazione degli artt. 3, 24, 111, co. 1, 2, 113, co. 2, e 117, co. 1 cost. Sul punto anche Cons. St., 16 febbraio 2021, n. 1423, secondo cui, in considerazione della specialità delle previsioni della legge Pinto, deve ritenersi che il termine di sei mesi non si sommi a quello previsto dall'art. 14, d.l. n. 669 del 1996.

<sup>176</sup> Cfr. sul punto, L. PICCININI, *La realizzazione forzata del credito verso lo Stato condannato all'equa riparazione ai sensi della legge «Pinto»*, cit., p. 1351. In tale quadro, il provvedimento non impugnabile avente ad oggetto la condanna al pagamento di una somma di denaro per irragionevole durata del processo è equiparata ad una sentenza. V. Cons. St., 29 dicembre 2010, n. 9541; Cons. St., 23 agosto 2010, n. 5915. In dottrina, I. ZINGALES, *Tutela giurisdizionale ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della pubblica amministrazione: aspetti problematici*, cit.

<sup>177</sup> In dottrina, L. PICCININI, *La realizzazione forzata del credito verso lo Stato condannato all'equa riparazione ai sensi della legge «Pinto»*, cit., pp. 1353-1354, l'a. avverte che, se da un lato, aprendo la via all'applicazione dell'*astreinte*, il ricorso al giudizio di ottemperanza si afferma quale strumento idoneo a far valere la pretesa creditoria, tuttavia, tale meccanismo risulta incongruo e contrario rispetto alle esigenze deflative dell'economia pubblica e della ragionevolezza dei tempi del contenzioso.

15. Segue: *altre ipotesi di riscossione dei crediti mediante pignoramento diretto*

La disciplina introdotta con l'art. 5-*quinquies* non è né la prima in ordine di tempo, né l'unica ad aver previsto una sostanziale estensione della forma di pignoramento prevista per le sole contabilità speciali delle prefetture e di alcune altre amministrazioni anche a fondi presenti sulla contabilità ordinaria.

A tal proposito, un'ipotesi molto rilevante, a fronte dell'esteso numero di condanne nei confronti della p.a., è quella costituita dal co. 250, dell'art. 1, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (l. di Stabilità dell'anno 2014)<sup>178</sup>. La norma si occupa della riscossione dei crediti nascenti da pronunce di condanna delle amministrazioni dello Stato per il pagamento di somme per il mancato o ritardato recepimento nell'ordinamento di direttive o altri provvedimenti dell'Unione europea. La prima parte della norma si premura di precisare che al pagamento delle somme dovute sulla base di tali pronunce di condanna, ciascuna amministrazione provvede in relazione alle risorse dalla stessa iscritte in bilancio. Nella seconda parte viene, invece, stabilito che alle condanne emesse in sede giudiziaria deve applicarsi il già esaminato art. 5-*quinquies* co. 1-4 della l. n. 89/2001.

Come è stato evidenziato<sup>179</sup>, visto l'elevato numero di condanne della p.a., è stato necessario procedere ad una ordinata programmazione dei pagamenti sulle orme già previste dalla legge c.d. Pinto. La conseguenza è che, per la riscossione di tali somme, si dovrà procedere nelle medesime forme già esposte con riguardo agli indennizzi spettanti per l'equa riparazione con conseguente

---

<sup>178</sup> Norma che stabilisce che «all'esecuzione delle pronunce di condanna al pagamento di somme di denaro emesse nei confronti delle amministrazioni dello Stato per mancato o ritardato recepimento nell'ordinamento di direttive o di altri provvedimenti dell'Unione europea provvede ciascuna delle predette amministrazioni, in relazione alla soccombenza nel giudizio, nell'ambito delle risorse iscritte in bilancio a legislazione vigente. La disposizione di cui al presente comma si applica anche alle pronunce già depositate o notificate alla data di entrata in vigore della presente legge. Ai titoli giudiziari di cui al presente comma si applicano le disposizioni contenute nell'art. 5-*quinquies*, co. da 1 a 4, della legge 24 marzo 2001, n. 89».

<sup>179</sup> G. LAUROPOLI, *Il pignoramento diretto sulla contabilità delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 534.



improcedibilità, rilevabile anche d'ufficio, delle forme di pignoramento eventualmente intraprese in modalità diverse da quelle previste dalla legge.

#### 16. *La chiusura in rito del processo espropriativo*

Il processo espropriativo ai danni della pubblica amministrazione può concludersi con una pronuncia in rito, determinando così la chiusura anticipata del processo esecutivo. La definizione anticipata si può concretizzare per effetto della violazione del termine dilatorio concesso alle p.a. per il pagamento, per effetto dell'applicazione delle norme sulla pignorabilità dei beni, nonché per le ipotesi di improcedibilità e/o inefficacia disciplinate nelle leggi speciali<sup>180</sup>.

Innanzitutto, il pignoramento ai danni della p.a. è dichiarato inefficace ai sensi dell'art. 14, co. 1-*bis*, seconda parte, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, «quando dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l'assegnazione». Secondo la dottrina, la norma rappresenta un «meccanismo inedito» nel nostro sistema processuale, in quanto subordina la perdita di efficacia di un atto di parte (il pignoramento) all'omissione del giudice che non disponga tempestivamente l'assegnazione dei crediti<sup>181</sup>. Ci si è interrogati in dottrina se la norma valga per tutti i soggetti di cui al co. 1 dell'art. 14 o solo ai procedimenti promossi «nei confronti di enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale». Una lettura più legata alla collocazione della disposizione, e al suo carattere eccezionale, fa propendere per limitare l'applicazione della disposizione all'INPS e agli altri enti assistenziali e previdenziali<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Evidenzia tale aspetto D. LONGO, *La tutela della pubblica amministrazione eseguita in caso di violazione dei limiti temporali e contenutistici all'esecuzione. Le ipotesi di improcedibilità*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 266 ss.

<sup>181</sup> Così, testualmente, A. STORTO, *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici*, cit., p. 757. Poi anche A. AULETTA, *L'espropriazione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 56.

<sup>182</sup> A. AULETTA, *L'espropriazione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 56.

Parimenti ci si è interrogati sull'individuazione del *dies a quo* dell'inefficacia: si ritiene che il termine di un anno decorra dalla notifica del primo atto dell'esecuzione (la norma si riferisce infatti al «compimento del pignoramento»). Dopo il decorso del termine annuale senza che sia stata emessa l'ordinanza di assegnazione *ex art.* 553 c.p.c., si produce l'inefficacia dell'atto di pignoramento e, di conseguenza, si determina la cessazione degli obblighi di custodia in capo al terzo che quindi non sarà tenuto a tenere ancora vincolate le somme di pertinenza del debitore.

A detta della medesima norma, ove l'ordinanza di assegnazione *ex art.* 553 c.p.c. sia stata emessa, anch'essa perde efficacia se entro il termine di un anno dalla data in cui è stata messa, il creditore non provvede all'esazione delle somme assegnate.

In altri termini, il pignoramento presso terzi perde efficacia se entro un anno dal suo compimento non sia disposta l'assegnazione: questa, a sua volta, perde efficacia se entro un anno non si provveda alla riscossione delle somme.

Come è stato messo in evidenza, l'intento è quello di razionalizzare la disciplina e non mantenere la pendenza dei procedimenti esecutivi *sine die*: infatti, una volta avvenuto il pagamento, il creditore spesso si dimentica di rinunciare agli atti, o il debitore non si preoccupa di far dichiarare l'estinzione della procedura<sup>183</sup>, così come la norma si pone a tutela dell'interesse del terzo *debitor debitoris* a non restare, in relazione alla sua particolare qualità, vincolato dal pignoramento oltre quel termine.

Secondo alcuni, la perdita di efficacia del pignoramento e dell'ordinanza di assegnazione dovrebbe conseguirsi *ipso iure* col vano scorrere del tempo, anche a prescindere da una formale dichiarazione di inefficacia del g.e.<sup>184</sup>; secondo altri, l'inefficacia deve essere fatta valere con il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> G. ARIETA, F. DE SANTIS, *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, cit., p. 1332.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 57. Per Cass., 25 febbraio 2015, n. 3888, anche il terzo può dolersi e la tutela di quest'ultimo era esperibile con l'opposizione agli atti esecutivi, il cui termine di proposizione decorre non già dalla scadenza dell'anno, bensì dalla pronuncia oltre il suo decorso dell'ordinanza di assegnazione, che, dunque, era l'atto impugnabile.

Va da ultimo aggiunto che, a seguito delle riforme del 2021 (modifica del co. 5 dell'art. 543) e del 2024 (con l'introduzione del nuovo art. 551-*bis*) la disposizione appena menzionata perde parte del suo interesse, potendosi dichiarare l'estinzione del pignoramento anche in un momento precedente a quello della mancata assegnazione annuale<sup>186</sup>.

Tra le ipotesi di chiusura anticipata in rito, l'art. 14, co. 1-*bis*, del d.l. n. 669 del 1996 prevede che, a pena di improcedibilità rilevabile d'ufficio, il pignoramento di crediti di cui all'art. 543 c.p.c. promosso nei confronti di INPS (o di altri enti previdenziali organizzati su base territoriale) va promosso esclusivamente avanti al giudice del luogo della sede principale del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento in forza del quale la procedura esecutiva è promossa<sup>187</sup>.

Infine, l'inefficacia del pignoramento è regolata in ulteriori fattispecie e consegue alla violazione delle norme sull'impignorabilità, di cui abbiamo già parlato nel par. 12 del capitolo II. Un'ipotesi peculiare è inoltre prevista nell'ambito del c.d. pignoramento contabile regolato dall'art. 1, d.l. 23 maggio 1994, n. 313<sup>188</sup> (Prefetture, forze armate, ecc.) nella parte in cui sancisce l'impignorabilità delle somme destinate a servizi qualificati dalla legge come essenziali<sup>189</sup>. A detta di tale norma, qualora il creditore proceda al pignoramento contro la pubblica amministrazione presso il tesoriere così violando il divieto previsto dalla disposizione, questo sarà inefficace. Trattasi di una nullità assoluta rilevabile d'ufficio per espressa previsione normativa in quanto il predetto vizio impedisce al processo esecuti-

---

<sup>186</sup> Ne abbiamo già parlato *supra* nel par. 11 di questo capitolo.

<sup>187</sup> La dottrina ha ritenuto che la deviazione dell'allora principio generale trovava giustificazione nelle «sole esigenze organizzative del debitore, con perfetta insensibilità all'eventuali variazioni nell'organizzazione su base territoriale dei servizi di cassa», con l'obiettivo di «consentire alla sede INPS che ha gestito la fase giudiziale contenziosa di seguire anche quella esecutiva» (così A. STORTO, *L'espropriazione forzata*, cit., p. 756).

<sup>188</sup> V. *retro*, par. 13.

<sup>189</sup> Corte cost., 9 ottobre 1998, n. 350, in *Foro it.*, 1999, p. 1748, stabilisce che la disciplina stabilita per i pignoramenti sulle contabilità speciali non configura una procedura tale da determinare l'impignorabilità dei fondi assegnati alle prefetture, ma tende invece ad adeguare la procedura di esecuzione forzata alle particolari modalità di gestione contabile dei fondi stessi ed alla impignorabilità di quella parte di essi che risulti già destinata a servizi qualificati dalla legge come essenziali.

vo di raggiungere il suo scopo. Unitamente alla rilevabilità d'ufficio e la conseguente declaratoria di nullità, il vizio potrà essere fatto valere dalla parte con l'opposizione agli atti esecutivi<sup>190</sup>.

17. *L'esecuzione indiretta: l'utilizzo del metodo delle astreintes in sede cognitiva ed esecutiva*

Con l'obiettivo di ovviare all'infungibilità della prestazione di fare o di non fare, nonché di favorire l'adempimento spontaneo, il legislatore disciplina all'art. 614-bis c.p.c., attraverso il metodo delle *astreintes*, le misure coercitive indirette aventi carattere accessorio rispetto ad un provvedimento di condanna<sup>191</sup>.

L'istituto obbliga la parte destinataria del provvedimento di condanna a pagare una somma di denaro per ogni violazione o inosservanza nell'esecuzione di un provvedimento esecutivo, al fine di favorire l'adempimento spontaneo dell'obbligato. In sostanza, l'*astreinte* consiste in una misura di pressione nei confronti del debitore che si propone di assicurare il pieno e completo rispetto degli obblighi accertati in sede giudiziale<sup>192</sup>.

<sup>190</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 62.

<sup>191</sup> Per una ricostruzione dell'istituto, dalla sua introduzione con l. n. 69 del 2009, fino alle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 149/2009 si v. M. BOVE, *La misura coercitiva di cui all'art. 614-bis c.p.c.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 781; S. CHIARLONI, *L'esecuzione indiretta ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c.: confini e problemi*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., p. 898 ss.; G. COSTANTINO, *Tutela di condanna e misure coercitive*, in *Giur. it.*, 2014, p. 741; F. TOMMASEO, *L'esecuzione indiretta e l'art. 614-bis c.p.c.*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., p. 996 ss. In particolare, in ordine alla riforma C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, IV, Giappichelli, Torino, 2024, p. 208, spec. nota 39 e bibliografia ivi citata; G. CARUSO, *La riforma delle misure di coercizione indiretta ex art. 614-bis c.p.c.: spunti comparati con il modello dell'astreinte francese*, in *Judicium*, 24 maggio 2023; A. NASCOSI, *Le misure coercitive indirette rivisitate dalla riforma 2022*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, p. 1224; A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, Padova, 2022, p. 2267; A. MONDINI, *La riforma dell'art. 614-bis c.p.c.*, in *Giusto proc. civ.*, 2023, p. 1177; U. COREA, *Condanna civile e misure coercitive*, Pacini Editore, Pisa, 2023.

<sup>192</sup> L'istituto avrebbe quella che la dottrina ha definito una funzione «compulsoria», tale da indurre il debitore all'adempimento v. C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, cit., p. 209.

La misura di coercizione indiretta svolge una funzione sanzionatoria, e non riparatoria, in quanto si propone di sanzionare l'inadempimento della statuizione del giudice, stimolandone la corretta conformazione al precetto contenuto nel provvedimento. La matrice sanzionatoria dell'*astreinte* trova conferma nel nuovo co. 4 dell'art. 614-*bis* c.p.c. che al fine di quantificare il danno prende in considerazione profili estranei alla logica riparatoria<sup>193</sup>.

Il d.lgs. n. 149 del 2022 ha riscritto l'art. 614-*bis* c.p.c. intervenendo su distinti profili che voglio sintetizzare perché di nostro interesse.

In primo luogo, il legislatore della riforma ha precisato che il giudice può fissare un termine di durata della misura, tenendo conto della finalità della stessa e di ogni circostanza utile. La previsione mira a non rendere la misura applicabile *sine die*, scongiurando così la configurazione di una obbligazione a carattere sanzionatorio sproporzionata rispetto all'originaria obbligazione inadempita.

In secondo luogo, si è attribuito al g.e. il potere di concedere e determinare la misura. Ai sensi del co. 2 dell'art. 614-*bis* c.p.c., se la misura di coercizione indiretta non è stata richiesta nel corso del giudizio di cognizione, oppure il titolo esecutivo è diverso da un provvedimento di condanna, l'applicazione e la determinazione della somma di denaro dovuta dall'obbligato è determinata dal giudice dell'esecuzione. Più precisamente, la parte interessata potrà richiedere *ex art.* 612 c.p.c. direttamente al giudice dell'esecuzione l'applicazione della misura di cui all'art. 614-*bis* c.p.c., il quale, sentite le parti, provvede con ordinanza sulla concessione della misura coercitiva<sup>194</sup>.

Infine, come detto, ai sensi dell'art. 614-*bis*, co. 4 c.p.c., il giudice della cognizione, ovvero quello dell'esecuzione, chiamato a determinare il *quantum* della misura coercitiva richiesta, dovrà tenere conto del valore della controversia, della natura della prestazione

---

<sup>193</sup> Sono tali il valore della controversia, la natura della prestazione dovuta, il vantaggio per l'obbligato derivante dall'inadempimento, il danno quantificato o prevedibile e ogni altra circostanza utile.

<sup>194</sup> Avverso tale provvedimento potrà essere esperita l'opposizione *ex art.* 617 c.p.c., quando le parti intendano contestare il suo profilo formale, ovvero l'art. 615 c.p.c., ove la censura si riferisca al merito. Sul punto, si veda v. C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, cit., p. 212.

dovuta, del vantaggio per l'obbligato derivante dall'inadempimento, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile.

Resta fermo nella novella del d.lgs. n. 149 del 2022 il divieto di applicare la misura quando questa si riveli «manifestamente iniqua», sicché, il giudice può emettere il provvedimento di condanna solo se non lo reputi manifestamente iniquo a fronte della obiettiva impossibilità di pretendere un adempimento da parte del debitore; inoltre, nel nuovo art. 614-*bis* c.p.c. si ribadisce che il provvedimento con il quale viene comminata la misura coercitiva costituisce titolo esecutivo, dunque, azionabile anche quando non sia ancora esecutiva la condanna principale<sup>195</sup>.

Parimenti invariato è l'ambito oggettivo di applicazione della misura.

La misura si applica solo ai provvedimenti di condanna, sia di fare fungibile che infungibile, e agli obblighi di consegna e rilascio, oltre a quelli di non fare. Non si applica, seppure – come è stato correttamente detto – “irragionevolmente”, a quelli di pagamento di somme di denaro, ovvero a quelli derivanti da rapporti di lavoro che risultano invece espressamente esclusi<sup>196</sup>. La *ratio* dell'esclusione si ravvisa nella funzione remunerativa svolta dagli interessi corrispettivi *ex art.* 1282 c.c., ovvero risarcitoria in caso di inadempimento, propria degli interessi compensativi di cui all'art. 1499 c.c. o di mora *ex art.* 1224 c.c. Il legislatore intende, dunque, evitare una duplicazione ingiustificata di misure tali da comportare un ingiustificato arricchimento del soggetto già creditore della prestazione principale e di quella accessoria.

Tale scelta si pone, tuttavia, in contrasto sia con il modello francese, al quale il legislatore nazionale si è ispirato in sede di introduzione dell'istituto, nonché a quanto previsto nell'ambito del processo amministrativo.

---

<sup>195</sup> Ne consegue che, nel caso in cui sia stata data esecuzione ad un provvedimento senza che sussistano i presupposti, la parte potrà tutelarsi con l'opposizione *ex art.* 615 c.p.c. Sul punto, v. E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Le novità della riforma in materia di esecuzione forzata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 208; D. AMADEI, *Una misura coercitiva generale per l'esecuzione degli obblighi infungibili*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 343.

<sup>196</sup> Tale esclusione appare ad avviso della dottrina «irragionevole», v. C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, cit., p. 210, in quanto istituto già esistente nel processo amministrativo.

Sotto il primo profilo<sup>197</sup>, si evidenzia che l'affine istituto di diritto francese può essere applicato anche agli obblighi pecuniari senza

<sup>197</sup> Nell'ordinamento francese l'istituto trova un'autonoma regolamentazione fra le norme relative al processo di esecuzione. L'*astreinte* in materia civile è stata regolamentata dapprima dalla l. n. 91.650 del 9 luglio 1991, ora codificata negli articoli da L. 131-1 a L. 131-4 e negli articoli da R131-1 a R131-4 del codice delle procedure di esecuzione civile, e, come nel modello italiano, mira a persuadere i debitori ad adempiere tempestivamente alle obbligazioni. Il carattere essenzialmente sanzionatorio della misura, prevista dall'ordinamento francese con riferimento ad ogni tipo di sentenza di condanna, è dimostrato dal tenore della legge 5 luglio 1972, ove, all'art. 6, si prevede specificamente che l'*astreinte* è «*indépendante des dommages-intérêts*». La natura giuridica della misura coercitiva indiretta francese, dunque, non è ispirata alla logica riparatoria che permea la teoria generale della responsabilità civile, dovendosi configurare la sua comminatoria alla stregua di una pena privata o, più precisamente, di una sanzione civile indiretta. Trattasi, quindi, di una pena, e non di un risarcimento, che vuole sanzionare la disobbedienza all'ordine del giudice, a prescindere dalla sussistenza e dalla dimostrazione di un danno. Sul punto si v. G. CARUSO, *La riforma delle misure di coercizione indiretta ex art. 614-bis c.p.c.: spunti comparati con il modello dell'astreinte francese*, in *Judicium*, 24 maggio 2023, par. 2; P. PUCCIARIELLO, *Art. 614-bis c.p.c. e art. 114, 4° co., lett. e), c.p.a.; il caso dell'applicazione dell'astreinte alla condanna della p.a. al pagamento di somme di denaro*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., p. 963 ss.; S. CHIARLONI, *L'esecuzione indiretta ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c.: confini e problemi* in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., p. 898; E. VULLO, *L'esecuzione indiretta fra Italia, Francia e Unione europea*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 727 ss.; B. CAPPONI, *Astreintes nel processo civile italiano?*, in *Giust. civ.*, 1999, p. 157 ss.; M. TARUFFO, *L'attuazione esecutiva dei diritti: profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, p. 142 ss.; E. SILVESTRI, M. TARUFFO, voce *Esecuzione Forzata, III. Esecuzione forzata e misure coercitive*, in *Enc. Giur. Treccani*, XIII, Roma, 1989; E. D'ALESSANDRO, *La circolazione della condanna ex art. 614-bis c.p.c. nello spazio europeo*, in *Giur. it.*, 2014, p. 1023 ss. e in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., p. 930; F. CHABAS, *La pena privata in Francia*, in *Riv. dir. priv.*, 1999, p. 349 ss.; R. PERROT, *L'astreinte – ses aspects nouveaux*, in *Gazette du Palais*, 1991, p. 808; R. PERROT, *La coercizione per dissuasione nel diritto francese*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 664.

Come ricordato anche da Cons. St., ad. plen., 26 giugno 2014, n. 15, norme simili, pur se con modulazioni diverse, sono presenti anche negli ordinamenti tedesco (c.d. *Zwangsgeld*) e inglese (c.d. *Contempt of Court*). Le *Zwangsgeld*, in particolare, possono assistere esclusivamente provvedimenti di condanna a obblighi di fare infungibili o di non fare (come negli ordinamenti rumeno, greco e sloveno) e consistono in una condanna al pagamento di una somma di denaro (*Zwangsgeld/Ordnungsgeld*) in favore dello Stato, con la possibilità di conversione in arresto (*Zwangsgeld/Ordnungshaft*) nel caso in cui il debitore non disponga di un patrimonio capiente. Il *Contempt of Court*, invece, può, come avviene per le *astreintes* francesi, essere pronunciato a fronte della violazione di ogni provvedimento dell'autorità giudiziaria, a prescindere dal suo contenuto, e consiste in una sanzione pecuniaria da versarsi allo Stato (in alternativa al sequestro di beni) o in una sanzione

che la somma raggiunta vada in qualche modo a sostituirsi agli interessi legali. La somma corrisposta a titolo di misura di coercizione indiretta si cumula dunque agli interessi<sup>198</sup>.

Per altro verso, l'esclusione appare in contrasto con la scelta fatta dal legislatore del processo amministrativo<sup>199</sup>. Ne abbiamo già parlato nel capitolo I, par. 5, discutendo dell'art. 114, co. 4, lett. e) del c.p.a., a cui rinvio<sup>200</sup>. La norma delinea una misura coercitiva indiretta a carattere pecuniario, inquadrabile nell'ambito delle pene private o delle sanzioni civili indirette, che mira a vincere la resistenza del debitore, inducendolo a adempiere all'obbligazione sancita a suo carico dall'ordine del giudice<sup>201</sup>.

Trattasi, come evidenziato dalla giurisprudenza, di «un meccanismo automatico di irrogazione di penalità pecuniarie in vista dell'assicurazione dei valori dell'effettività e della pienezza della tu-

---

detentiva (*arrest for the contempt of the court*), con facoltà di scelta discrezionale per il giudice tra la misura patrimoniale e quella limitativa della libertà personale.

<sup>198</sup> G. CARUSO, *La riforma delle misure di coercizione indiretta ex art. 614-bis c.p.c.: spunti comparati con il modello dell'astreinte francese*, cit., par. 3 e, in particolare, par. 7, ove l'a. evidenzia che «si è persa l'occasione per fare evolvere l'istituto mediante l'introduzione dell'*astreinte* che non sia legata solo agli obblighi di fare infungibile e non fare», e, ancora, «non sembra infatti in linea con la natura dell'istituto escludere le obbligazioni pecuniarie dall'ambito di applicazione dell'art. 614-bis c.p.c. atteso che, come sopra fatto emergere, l'istituto assolve alla funzione di pena (con valenza processuale) idonea a persuadere il soccombente a non ritardare l'adempimento della propria obbligazione, e non a quella risarcitoria idonea di per sé a ristorare un danno ulteriore, rappresentato dalla perduta possibilità di investire la somma dovutagli e ricavarne un lucro finanziario».

<sup>199</sup> P. PUCCIARIELLO, *Art. 614-bis c.p.c e art. 114, 4° co., lett. e), c.p.a.; il caso dell'applicazione dell'astreinte alla condanna della p.a. al pagamento di somme di denaro*, cit., p. 982 ss.

<sup>200</sup> L'art. 114, co. 4, lett. e) del c.p.a. prevede che il giudice «salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo». E, ancora, precisa che «nei giudizi di ottemperanza aventi ad oggetto il pagamento di somme di denaro, la penalità di mora di cui al primo periodo decorre dal giorno della comunicazione o notificazione dell'ordine di pagamento disposto nella sentenza di ottemperanza; detta penalità non può considerarsi manifestamente iniqua quando è stabilita in misura pari agli interessi legali».

<sup>201</sup> Cons. St., 20 dicembre 2011, n. 6688, par. 1; Cons. St., 21 settembre 2015, n. 4414; Cons. St., ad. plen., 26 giugno 2014, n. 15 e Cons. St., 22 maggio 2014, n. 2653.



tela giurisdizionale» che opera a fronte della mancata, o non esatta, o non tempestiva, esecuzione delle sentenze emesse nei confronti della pubblica amministrazione e, più in generale, della parte risultata soccombente all'esito del giudizio di cognizione<sup>202</sup>.

A ben vedere, l'art. 114 c.p.a. disciplina una misura simile a quella disciplinata nell'art. 614-*bis* c.p.c., seppure la portata applicativa della prima appaia più ampia rispetto a quella riconosciuta alla seconda. Ed infatti, diversamente da quanto previsto nel codice di procedura civile, le *astreintes* disciplinate dal codice del processo amministrativo presentano, almeno sul piano formale, una portata applicativa più ampia rispetto a quelle previste nel processo civile, in quanto nel c.p.a. non è stato ripreso il limite della riferibilità del meccanismo al solo caso di inadempimento degli obblighi aventi ad oggetto un non fare o un fare infungibile.

In assenza di un espresso divieto, la giurisprudenza si è interrogata in ordine all'estensione della previsione di cui all'art. 114 c.p.a. anche alle sentenze di condanna pecuniaria, ammettendo l'applicazione delle penalità di mora<sup>203</sup>. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha evidenziato inoltre che, se nel processo civile, stante la distinzione tra sentenze eseguibili in forma specifica e pronunce non attuabili *in re*, la previsione della penalità di mora per le sole pronunce non eseguibili in modo forzato mira a introdurre una tecnica di coercizione indiretta che colmi l'assenza di una forma di esecuzione diretta, nel processo amministrativo, per converso, la norma si cala in un archetipo processuale in cui, grazie alle peculiarità del giudizio di ottemperanza, caratterizzato dalla nomina di un commis-

---

<sup>202</sup> Cons. St., ad. plen., 26 giugno 2014, n. 15, cit., par. 2 e par. 3, ove si evidenzia che «con l'art. 614-*bis* cod. proc. civ. e con l'art. 114, co. 4, lettera e, cod. proc. amm., il nostro ordinamento, conferendo alla misura in esame un respiro generale, ha esibito, quindi, una nuova sensibilità verso l'istituto delle sanzioni civili indirette, dando seguito ai ripetuti moniti della Corte europea dei diritti dell'Uomo, secondo cui «il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro permettesse che una decisione giudiziale definitiva e vincolante restasse inoperante a danno di una parte» (sent. *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997 e *Ventorino c. Italia*, 17 maggio 2011)».

<sup>203</sup> Cons. St., ad. plen., 26 giugno 2014, n. 15, cit., dove vi è ampia discussione del precedente contrasto giurisprudenziale e visione comparatistica del problema. La stessa soluzione è stata poi ripresa anche da Cons. St., 21 settembre 2015, n. 4414.

sario *ad acta* con poteri sostitutivi, tutte le prestazioni sono surrogabili, senza che sia dato distinguere a seconda della natura delle condotte imposte. La penalità di mora, assumendo in questo contesto una più marcata matrice sanzionatoria che completa la veste di strumento di coazione indiretta, si atteggia a tecnica compulsoria che si affianca, in termini di completamento e cumulo, alla tecnica surrogatoria che permea il giudizio d'ottemperanza<sup>204</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte, non sembra in linea con la natura dell'istituto escludere le obbligazioni pecuniarie dall'ambito di applicazione dell'art. 614-*bis* c.p.c.

Come si è detto, l'*astreinte* ha carattere sanzionatorio e mira a persuadere il soccombente a adempiere spontaneamente e tempestivamente, non invece risarcitoria preposta a ristorare un danno ulteriore, che consiste nella perdita possibilità di disporre della somma dovuta.

A ciò si aggiunga che la breve ricognizione comparatistica effettuata (e che approfondiremo anche nel cap. V) consente di mettere in chiaro che la scelta attuata dall'art. 614-*bis* c.p.c. di limitare l'*astreinte* al solo caso di inadempimento degli obblighi aventi ad oggetto un non fare o un fare infungibile, non deriva da un limite concettuale insito nella *ratio* o nella struttura ontologica dell'istituto ma è il frutto di un'opzione discrezionale del legislatore.

Tale tesi viene corroborata dal *favor* espresso dalla giurisprudenza della Cedu, verso l'effettività delle decisioni giurisdizionali anche *in executivis*, essendo oramai dimostrato che il rimedio compulsorio in esame dovrebbe operare in via generale, anche per le condanne pecuniarie, in quanto esso non conosce limiti strutturali in ragione della natura della condotta imposta *iussu iudicis*<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Cons. St., ad. plen., 26 giugno 2014, n. 15, cit., par. 6.3.

<sup>205</sup> In questo senso, N. TROCKER, *Le esecuzioni civili tra giusto processo e pacifico godimento dei beni: insegnamenti e moniti della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo*, cit., p. 93, ove l'a. evidenzia che proprio nella giurisprudenza della Corte Edu deve leggersi l'insegnamento per il legislatore nazionale al fine di favorire una lettura teleologicamente orientata dell'art. 614-*bis* c.p.c. e per «una ricostruzione integrativa del suo dettato normativo, per più aspetti lacunoso ed ambiguo, quanto all'ambito di operatività della misura coercitiva ivi configurata e la estensione delle situazioni soggettive tutelate».

18. *La compatibilità del processo esecutivo alla luce della giurisprudenza di Strasburgo*

Nel contesto fin qui delineato ci si deve interrogare se tale disciplina, o comunque una disciplina speciale esecutiva a tutela della pubblica amministrazione, sia compatibile con i risultati raggiunti dalla Corte di Strasburgo in materia di giusto processo.

Va sinteticamente detto che nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la decisione passata in giudicato che riconosce un diritto di credito in capo ad un soggetto rientra nella nozione di «possesso» di cui all'art. 1 Protocollo n. 1 della Cedu<sup>206</sup>. In particolare, un «credito» riconosciuto in una sentenza costituisce un «bene» ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 se è sufficientemente accertato per essere esigibile<sup>207</sup>.

Alla luce di ciò, la mancata esecuzione di una sentenza da parte dello Stato può rappresentare un'interferenza nel godimento del diritto di proprietà<sup>208</sup>. Lo Stato ha dunque l'obbligo positivo di organizzare un sistema di esecuzione delle sentenze «giuridicamente e praticamente» effettivo e di assicurare che le procedure previste dalla legislazione per l'esecuzione delle sentenze passate in giudicato siano osservate senza indebito ritardo<sup>209</sup>.

La portata dell'obbligo di far eseguire un provvedimento giudiziario che sorge in capo allo Stato, e, dunque, anche all'amministrazione pubblica<sup>210</sup>, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, varia a secon-

<sup>206</sup> Corte Edu, 9 dicembre 1994, *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, par. 59; Corte Edu, 7 maggio 2002, *Burdov c. Russia*, par. 40-87. In particolare, v. Corte Edu, 25 marzo 1999, *Iatridis c. Grèce*, par. 54; Corte Edu, 5 gennaio 2000, *Beyeler c. Italia*, par. 100; Corte Edu, 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*, par. 129, ove si evidenzia che la nozione ha una portata autonoma che non si limita alla nozione di «bene» in senso corporale.

<sup>207</sup> Corte Edu, 9 dicembre 1994, *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, par. 59 e Corte Edu, 7 maggio 2002, *Burdov c. Russia*, par. 40. In dottrina, N. TROCKER, *Le esecuzioni civili tra giusto processo e pacifico godimento dei beni: insegnamenti e moniti della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 93.

<sup>208</sup> Corte Edu, 9 dicembre 1994, *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, par. 59.

<sup>209</sup> Corte Edu, 16 gennaio 2014, *Fuklev c. Ucraina*, par. 93.

<sup>210</sup> Cfr. Corte Edu, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia*, parr. 40-41 (anche in *Riv. int. dir. uomo*, 1997, p. 409 ss.), il quale nello specifico si occupava dell'esecuzione di un giudicato amministrativo.

da del fatto che il debitore sia lo Stato ovvero un privato<sup>211</sup>. Laddove sia lo Stato il soggetto chiamato ad osservare la sentenza, quest'ultimo deve osservare la decisione giudiziaria «pienamente e tempestivamente», diversamente, nel caso di inattività del privato-debitore, la sua posizione è differente in quanto in via generale non è direttamente responsabile per le violazioni commesse dai privati e gli obblighi che discendono dalla Convenzione sono limitati alla previsione di strumenti idonei a garantire il soddisfacimento della pretesa creditoria<sup>212</sup>.

Le fattispecie proposte davanti alla Corte di Strasburgo che riguardano le ingerenze nel diritto di proprietà sollevano spesso anche questioni ai sensi dell'art. 6 Cedu<sup>213</sup>.

Infatti, la giurisprudenza della Corte europea ha ripetutamente evidenziato che anche l'esecuzione di una sentenza deve essere considerata come parte integrante del «processo» ai sensi dell'art. 6 della Cedu<sup>214</sup>, in quando il processo esecutivo costituisce la «seconda fase» del processo, momento in cui diviene realmente effettivo il diritto rivendicato<sup>215</sup>.

Ne consegue che l'inattività da parte dello Stato o della pubblica amministrazione e la conseguente impossibilità per il creditore di far eseguire un provvedimento definitivo di un tribunale a suo favore può comportare la responsabilità dello Stato sia ai sensi dell'art. 6 Cedu, che dell'art. 1 del Protocollo n. 1<sup>216</sup>.

Nel ribadire la propria giurisprudenza in materia, la Corte rammenta che il «diritto ad un tribunale» in materia civile costituisce un

---

<sup>211</sup> Quando il debitore è lo Stato, la giurisprudenza della Corte insiste generalmente sul fatto che lo Stato debba osservare la rispettiva decisione giudiziaria sia pienamente, che tempestivamente.

<sup>212</sup> Corte Edu, 31 maggio 2007, *Anokhin c. Russia*, punto b-*The Court's assessment*.

<sup>213</sup> Dunque, il diritto a un equo processo di cui all'art. 6 Cedu deve applicarsi anche alle decisioni dello Stato in materia di esproprio, ovvero quelle concernenti la disciplina dell'uso della proprietà privata o comunque tali da incidere sui diritti economici o su altri diritti di proprietà, cfr. Corte Edu, 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia*, par. 43, in materia di confisca.

<sup>214</sup> Ad evidenziarlo è il *leading case* in materia, ovvero il caso Corte Edu, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia*, par. 40; Corte Edu, 7 maggio 2002, *Burdov c. Russia*, par. 34.

<sup>215</sup> Corte Edu, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*, par. 88.

<sup>216</sup> Corte Edu, 16 gennaio 2014, *Fuklev c. Ucraina*, par. 93.

aspetto fondamentale della tutela dei diritti che sarebbe tuttavia illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte<sup>217</sup>.

Ogni potenziale limitazione al diritto di accesso è tollerata solo se persegue un fine legittimo e se esiste un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito, che non può comunque giungere a comprimerlo nella sua stessa sostanza<sup>218</sup>.

Alla stessa conclusione si giunge anche se l'amministrazione ritarda l'adempimento del diritto creditorio, in quanto, anche in tale ipotesi, le garanzie dell'art. 6 di cui ha beneficiato l'avente diritto durante il processo potranno essere pregiudicate<sup>219</sup>.

Ecco che i legislatori nazionali sono chiamati ad operare un bilanciamento tra queste due distinte esigenze: l'interesse generale

---

<sup>217</sup> Corte Edu, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*, par. 87; Corte Edu, 17 maggio 2011, *Ventorino c. Italia*, par. 24, che concerne la mancata esecuzione di un decreto ingiuntivo di pagamento priva di ogni effetto utile il diritto di accesso a un tribunale e, di cui all'art. 6, co. 1, Cedu, e viola altresì il diritto al rispetto dei propri beni protetto dall'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione.

<sup>218</sup> Corte Edu, 21 settembre 1994, *Fayed c. Regno Unito*, par. 65, ove la Corte richiama Corte Edu, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, par. 69, ove a fronte dell'emanazione di un provvedimento di autorizzazione all'esproprio da parte della città di Stoccolma finalizzato alla ristrutturazione e alla riqualificazione di determinate aree, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti sono stati costretti a sopportare sacrifici evitabili ed eccessivi rispetto all'interesse pubblico in gioco, e ciò non tanto per i provvedimenti emanati dalla p.a. in sé e per sé considerati, quanto per la loro eccessiva e irragionevole durata.

<sup>219</sup> Per esempio, la Corte ha ritenuto che nel contesto di società di proprietà dello Stato un ritardo inferiore a un anno nel pagamento di una somma liquidata da un tribunale è in linea di massima compatibile con la Convenzione, mentre un ritardo maggiore è irragionevole fino a prova contraria, cfr. Corte Edu, 15 ottobre 2019, *Kuzhelev e altri c. Russia*, parr. 109-110. Inoltre, la Corte ha evidenziato che, seppure non si possa negare che in particolari circostanze un ritardo nell'esecuzione di una sentenza possa essere giustificato, il ritardo non può comunque essere tale da compromettere l'essenza del diritto tutelato dall'art. 6 Cedu. Così in Corte Edu, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*, par. 74. In Corte Edu, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*, par. 89, la Corte di Strasburgo ha affermato che è ammissibile che un'amministrazione possa avere bisogno di un certo lasso di tempo per procedere ad un pagamento. Tuttavia, ha precisato che nel caso di un ricorso risarcitorio volto a riparare le conseguenze della durata eccessiva di procedimenti, questo lasso di tempo non dovrebbe generalmente superare sei mesi ed inoltre che un'autorità dello Stato non può addurre il pretesto della mancanza di risorse per giustificare il mancato pagamento di un debito basato su una decisione giudiziaria.

della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>220</sup>. Tuttavia, la giurisprudenza avverte che la complessità della procedura esecutiva interna o del sistema di bilancio dello Stato non può esimere quest'ultimo dall'obbligo di garantire a tutti il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria vincolante ed esecutiva entro un termine ragionevole<sup>221</sup>. Né è consentito a un'autorità statale addurre la mancanza di fondi o di altre risorse come giustificazione per non onorare una sentenza di condanna in quanto espressione dell'obbligo degli Stati membri di garantire a tutti il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria vincolante ed esecutiva entro un termine ragionevole<sup>222</sup>.

#### 19. *Sintetiche considerazioni conclusive e transizione*

Abbiamo già detto che dalla possibilità di emettere nei confronti della pubblica amministrazione sentenza di condanna al pagamento di obbligazioni pecuniarie discende, come conseguenza, la possibilità di assoggettare l'amministrazione inadempiente ad esecuzione forzata.

Tuttavia, rispetto alle ordinarie forme descritte dal terzo libro del codice di rito, l'obbligo dello Stato o dell'ente pubblico di pagare una determinata somma deve pur sempre trovare il suo necessario momento esecutivo nel procedimento pubblicistico di liquidazione ed ordinazione della spesa, in attuazione delle previsioni di bilancio e con il rispetto delle norme di contabilità che, per la loro rilevanza costituzionale (art. 81 cost.), devono avere prevalenza sul codice di rito. Il pagamento si caratterizza pur sempre come un atto dovuto da parte della p.a., ma che per esigenze, per lo più burocratiche e or-

---

<sup>220</sup> Corte Edu, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, par. 69.

<sup>221</sup> Corte Edu, 24 settembre 2013, *De Luca c. Italia*, parr. 49-56, ove in un caso concernente l'esecuzione di una sentenza nei confronti di un'autorità locale in amministrazione controllata, la Corte di Strasburgo ha evidenziato che l'impossibilità giuridica per un'autorità pubblica di pagare i suoi debiti non esonera lo Stato dalla sua responsabilità ai sensi dell'art. 1 Protocollo n. 1.

<sup>222</sup> Corte Edu, 7 maggio 2002, *Burdov c. Russia*, par. 35; Corte Edu, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*, par. 74.

ganizzative dell'amministrazione, può necessitare di un arco temporale maggiore rispetto a un debitore privato per attuare l'erogazione delle somme dovute.

Ciò pone il debitore pubblico in una posizione di indubbio favore e i privilegi processuali li abbiamo visti nel corso del presente capitolo. Le norme si inseriscono nel sottosistema dell'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione che ha i connotati di *lex specialis* rispetto alle disposizioni del codice di rito, sistema che ha ricevuto negli ultimi trent'anni uno sviluppo autonomo, reso palese dai numerosi provvedimenti legislativi adottati. Il *beneficium* del termine dilatorio, nel tempo sempre più ampliato (dapprima 60 gg., per arrivare a 120 gg. con l'intermezzo di un periodo di 180 gg.), è forse il primo, ma – come abbiamo visto – non l'unico dei privilegi, ma vale solo per le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici. Un termine speciale ancora più esteso (240 gg.), evidentemente irragionevole, nel caso di recupero crediti da parte del difensore nei confronti dell'ente previdenziale. Anche per la competenza vi sono regole diverse, così come per gli enti e istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie (come l'INPS).

Va, tuttavia, aggiunto che tale è la crisi dell'amministrazione, la sua perdurante inefficienza e disorganizzazione accompagnata dall'enorme debito pubblico da obbligare il legislatore a creare una normativa speciale che privilegia il debitore pubblico, attraverso un'opera normativa che dagli anni Novanta cerca di soccorrere la p.a.

Non deve meravigliare, allora, che il legislatore ha pure tentato di introdurre deroghe normative che assumono il sapore di "ammortizzatori sociali" offrendo, per esempio, un più ampio termine dilatorio per il rilascio dell'immobile pignorato al soggetto debitore (che è al contempo creditore di un'amministrazione pubblica), il tutto con l'effetto di pregiudicare "a monte" il creditore precedente dell'esecuzione<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> Va menzionato a riguardo l'art. 4, co. 2, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (conv. in l. 11 febbraio 2019, n.12) norma che aveva previsto una modifica dell'art. 560, co. 3, c.p.c. secondo cui «quando il debitore all'udienza di cui all'articolo 569 documenta di essere titolare di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni certificati e risultanti dalla piattaforma elettronica per la gestione telematica del ri-

Ma la disciplina normativa è risultata in via generale anche insufficiente, soprattutto per quanto riguarda specialmente le ASL e gli enti territoriali, i quali sono a volte destinatari di procedure di dissesto finanziario e risentono di un gravissimo *deficit* organizzativo<sup>224</sup>, che ha portato il legislatore ad interventi ben più drastici tanto da prevedere forme di impignorabilità assoluta (con nullità del pignoramento per violazione del vincolo di impignorabilità), fino a stabilire un vero e proprio schermo di improcedibilità esecutiva (tendenzialmente temporanea) nell'emergenza sanitaria da virus da Covid-19.

È della particolare disciplina del sistema di tutela degli enti locali e delle ASL che ci occuperemo nel prossimo capitolo.

---

lascio delle certificazioni, per un ammontare complessivo pari o superiore all'importo dei crediti vantati dal creditore procedente e dai creditori intervenuti, il giudice dell'esecuzione, con il decreto di cui all'articolo 586, dispone il rilascio dell'immobile pignorato per una data compresa tra il sessantesimo e novantesimo giorno successivo a quello della pronuncia del medesimo decreto. Della sussistenza delle condizioni di cui al terzo periodo è fatta menzione nell'avviso di cui all'articolo 570». In sostanza, veniva disposta una modifica della disciplina dell'esecuzione immobiliare, attraverso cui il g.e. non poteva disporre la liberazione dell'immobile se non successivamente all'emissione del decreto di trasferimento. L'intento secondo la Relazione di accompagnamento (d.d.l. n. 989 del Senato) era quello di cercare di agevolare il più possibile il debitore (al contempo, creditore certificato di una p.a.) alla conservazione del bene pignorato, e, parimenti, di aiutarlo a disporre del tempo necessario per la ricerca di una nuova abitazione, così da permettergli di avere più tempo in previsione del fatto che lo Stato avrebbe provveduto ad onorare i propri debiti. La disposizione fu da subito fonte di dubbi interpretativi, tant'è che, per espressa previsione del co. 4 dell'art. 4, si doveva applicare alle procedure esecutive iniziate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (legge che non ha invece convertito la norma in commento, che dunque non è mai entrata in vigore). Su un commento alla disposizione prima della (mancata) conversione, cfr. G. FINOCCHIARO, "I nuovissimi mostri" nelle modifiche del decreto semplificazioni, in *IlQuotidiano giuridico*, 28 dicembre 2018, che evidenzia che, a ben vedere, la norma coinvolgeva solo i creditori della p.a. a titolo di somministrazione, forniture e appalti ai quali poteva essere rilasciata la certificazione dei crediti, con l'esclusione di tutti gli altri creditori "non certificati".

<sup>224</sup> In questo senso, G. MICCOLIS, *Una storia infinita (la riforma del processo esecutivo)*, in R. TISCINI, F.P. LUISO (a cura di), *Scritti in onore di Bruno Sassani*, II, Pacini Editore, Pisa, 2022, p. 1168 ss., spec. p. 1172.





## CAPITOLO IV

### LA PARTICOLARE DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI E DELLE ASL

«Un lettore di leggi munito di fantasia potrebbe dire che indisponibili, nel campo delle unità [sanitarie locali], sono non solo i beni, ma anche i capitali che si ricavano dalla loro alienazione consecutiva allo svincolo se necessario, perché debbono essere impiegati in opere di ammodernamento o di realizzazione di presidi sanitari».

V. ANDRIOLI, *Le unità sanitarie locali. Profili processuali e sostanziali*, Napoli, 1982, p. 291, nt. 21

#### 1. *Premessa*

Superata l'idea di una generale impignorabilità del denaro pubblico, è oggi pacifico che il pagamento del debito da parte della pubblica amministrazione costituisca comunque un «atto dovuto» rispetto a cui non residua all'amministrazione pubblica alcun margine discrezionale<sup>1</sup>. Tuttavia, la disciplina dell'espropriazione nei confronti della pubblica amministrazione ricerca un punto di equilibrio

---

<sup>1</sup> Tra gli altri, G. COSTANTINO, *La tutela espropriativa contro la P.A. Il pignoramento di crediti in riferimento al sistema della tesoreria unica*, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione*, cit., p. 967 ss.; F. PORCARI, *L'esecuzione forzata nei confronti degli enti assoggettati al sistema della tesoreria unica*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., pp. 102-103.

tra l'effettività dell'azione esecutiva dei creditori e l'esigenza di funzionalità della p.a., in cui alla finanza pubblica fanno da contraltare le funzioni essenziali che la stessa è chiamata a svolgere<sup>2</sup>. Tali premesse hanno dato seguito alla creazione di discipline speciali sia sotto il profilo procedimentale, sia in merito all'individuazione dei beni del debitore pubblico da qualificarsi come impignorabili.

In particolare, al fine di soddisfare le esigenze ritenute di carattere prioritario, il legislatore ha riconosciuto in capo alla pubblica amministrazione il potere di determinare vincoli di destinazione sulle somme di cui la stessa dispone e, dunque, di disporre indirettamente limiti all'esercizio dell'azione esecutiva da parte dei creditori. Come è stato detto, le limitazioni della responsabilità patrimoniale sono di competenza normativa sicché le somme della pubblica amministrazione sono impignorabili solo per effetto di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo che trova fondamento nella legge<sup>3</sup>. Tuttavia, è la stessa p.a. che, in certi casi, può apporre il vincolo di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria, ma questo ostacolo richiede il rispetto di regole precise che, se non correttamente osservate dall'ente, possono rendere nullo il vincolo di impignorabilità e portare alla rimozione dello stesso.

Ecco che diventa fondamentale lo studio dell'espropriazione nei confronti degli enti locali e delle ASL, che ha trovato una sintesi nell'art. 159 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. t.u.e.l., ovvero testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per i primi, e all'art. 1 del d.l. 18 gennaio 1993, n. 9, convertito in l. 18 marzo 1993, n. 67 (disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), per le seconde<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 671 ss.; A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., *passim*; D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., *passim*; in particolare, si v. G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 186 ss., spec. p. 196.

<sup>3</sup> A.M. SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, cit., p. 1153.

<sup>4</sup> Vale solo la pena menzionare per un'evoluzione storica della materia (con la cospicua ricognizione delle legislazioni statali e regionali di allora) l'opera di V. ANDRIOLI, *Le unità sanitarie locali. Profili processuali e sostanziali*, cit., *passim*, tesa a

Le disposizioni in materia di esecuzione nei confronti delle ASL hanno avuto una evoluzione simile (e di reciproca influenza) a quelle dettate per gli enti locali, come testimoniato dalla giurisprudenza costituzionale che è intervenuta nella genesi delle rispettive normative<sup>5</sup>. Lo schema prevede l'adozione da parte dell'ente di provvedimenti a carattere discrezionale e periodico che fissano vincoli di impignorabilità tenendo conto della necessità di destinare specifiche risorse per il soddisfacimento di «finalità protette».

Da qui l'opportunità di instaurare un parallelo tra le due discipline al fine di analizzare congiuntamente le principali questioni interpretative che le stesse sollevano, muovendo dall'analisi del quadro normativo di riferimento.

Si evidenzia, sin d'ora, che nella pratica la via più proficua da percorrere è quella del pignoramento dei crediti vantati dalla p.a. nei confronti di altri soggetti. Pertanto, l'azione esecutiva per espropriazione riguardo ai beni immobili e mobili di una p.a. ha, anche in quest'ambito, rilievo marginale dal momento che potrebbero essere colpiti solo (i pochi) cespiti facenti parte del patrimonio disponibile della stessa per i quali non vi sia l'effettiva destinazione ad un servizio pubblico<sup>6</sup>.

---

ricostruire, da un lato, le conseguenze sul processo costituzionale delle USL (antico nome delle ASL) e, dall'altro, la responsabilità patrimoniale di tali enti.

La legge istitutiva del servizio sanitario nazionale è la l. 23 dicembre 1978, n. 833, la quale ha introdotto l'Unità sanitaria locale (USL). La materia ebbe un proprio riordino con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, con cui il legislatore ha proceduto alla soppressione delle Unità sanitarie locali e all'istituzione delle Aziende unità sanitarie locali, alle quali è stata riconosciuta la personalità giuridica pubblica, nonché autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica. Con il d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, il legislatore ha avviato un processo di aziendalizzazione delle Unità sanitarie locali, che ha determinato la perdita del carattere di organo della Regione e l'acquisizione di una propria soggettività giuridica, proseguito con il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che gli ha riconosciuto autonomia imprenditoriale.

<sup>5</sup> Cfr. *infra*, par. 4.

<sup>6</sup> D. DE SANTIS, *Vincoli di destinazione e limiti alla responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 126.

## 2. *L'art. 159 del d.lgs. n. 267/2000 e l'esecuzione forzata nei confronti degli enti locali*

L'esecuzione forzata nei confronti degli enti locali trova la sua norma principe nell'art. 159 del t.u.e.l.<sup>7</sup>.

La norma circoscrive la procedura esecutiva al solo pignoramento presso il terzo tesoriere dell'ente locale, con la conseguenza che gli atti esecutivi eventualmente intrapresi nei confronti di soggetti diversi da quest'ultimo, sono inefficaci.

Inoltre, il co. 2 della disposizione limita la pignorabilità in ragione del vincolo di destinazione delle provviste finanziarie all'erogazione di un pubblico servizio o al sostentamento dell'ente, a

---

<sup>7</sup> Il testo dell'art. 159 t.u.e.l. così recita: «1. Non sono ammesse procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri. Gli atti esecutivi eventualmente intrapresi non determinano vincoli sui beni oggetto della procedura espropriativa. 2. Non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le somme di competenza degli enti locali destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento dei servizi locali indispensabili. 3. Per l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2 occorre che l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifichi preventivamente gli importi delle somme destinate alle suddette finalità. 4. Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere. 5. I provvedimenti adottati dai commissari nominati a seguito dell'esperimento delle procedure di cui all'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e di cui all'articolo 27, comma 1, numero 4, del testo unico delle leggi sul Consiglio di stato, emanato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, devono essere muniti dell'attestazione di copertura finanziaria prevista dall'articolo 151, comma 4 e non possono avere ad oggetto le somme di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2, quantificate ai sensi del comma 3».

La disciplina dell'esecuzione forzata a danno degli enti locali ha subito un significativo sviluppo normativo. Limitando l'esame ai più recenti interventi normativi, rinviando per una ricostruzione più ampia a G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, cit., p. 679, è opportuno richiamare l'art. 11, d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, "Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica", convertito in l. 18 marzo 1993, n. 68, in *Gazz. Uff.*, n. 66 del 20 marzo 1993, che conserva vigenza per le procedure esecutive nei confronti delle Regioni; il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 in materia di autonomia finanziaria degli enti locali e, da ultimo, il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Ed infatti, stabilisce che «non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le somme di competenza degli enti locali destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento dei servizi locali indispensabili».

I predetti limiti si devono coordinare con i co. 3 e 4, i quali regolano il perimetro e gli effetti del vincolo di impignorabilità: affinché possano operare i limiti già menzionati, occorre che l'organo esecutivo dell'ente debitore adotti un'apposita delibera che stabilisca gli importi – da ritenersi impignorabili – delle voci destinate alla realizzazione degli interessi pubblici diretti a salvaguardare il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente. La citata delibera va adottata con cadenza semestrale e, per essere opponibile ai terzi dalla data della sua adozione, deve essere notificata al tesoriere dell'ente.

L'ultimo comma dell'art. 159 contempla l'ipotesi in cui il creditore ricorra alla giustizia amministrativa con lo strumento del giudizio di ottemperanza affinché il giudice amministrativo obblighi l'ente inadempiente a conformarsi al giudicato, anche a mezzo di un commissario *ad acta*. In questo caso, i provvedimenti del commissario non possono avere ad oggetto le somme quantificate con la delibera di vincolo e devono essere muniti del visto attestante la copertura finanziaria apposto dal responsabile del servizio.

### 3. *L'espropriazione forzata nei confronti delle ASL*

Come detto, la disciplina dell'espropriazione forzata nei confronti delle ASL presenta profili comuni rispetto a quella prevista per l'esecuzione nei confronti degli enti pubblici, sicché le somme dovute a qualsiasi titolo alle aziende sanitarie locali e ospedaliere e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sono impi-

gnorabili nei limiti fissati dal legislatore al co. 5 dell'art. 1, d.l. n. 9/1993<sup>8</sup>.

Giova tuttavia premettere che l'individuazione del regime normativo applicabile dipende dalla qualificazione giuridica dell'ente.

Infatti, la disciplina in questione si intreccia con quella stabilita dall'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 96, più volte evocato, il quale è applicabile solo se alle ASL è riconosciuta la natura di «ente pubblico non economico». Ciò in quanto, come abbiamo visto nel cap. III, la norma, introducendo un'eccezione alla regola generale fissata dall'art. 482 c.p.c., non può essere applicata in via analogica a categorie di soggetti diversi da quelli espressamente contemplati nella disposizione.

Le conclusioni raggiunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza interrogatesi sul punto non sono state sempre univoche<sup>9</sup>. Tuttavia, oggi, dopo un primo orientamento secondo cui le ASL sarebbero «enti pubblici economici»<sup>10</sup>, la tesi prevalente vede le ASL come «enti pubblici non economici» in quanto, seppure siano dotate di un'autonomia imprenditoriale, svolgono un'attività

---

<sup>8</sup> Cass. civ., 18 gennaio 2023, n. 1450, in *Ilprocessocivile.it*, 30 maggio 2023, con nota di A. AULETTA, *Esecuzione nei confronti degli enti locali: delibere di impugnabilità e riparto dell'onere probatorio*.

<sup>9</sup> Cfr. R. MININNO, *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, cit., p. 604; F. PALUMBO, *Art. 1 comma 5, D.L. 18-01-1995, n. 9 Misure urgenti in materia sanitaria*, in A. MEZZOTERO, E. BIESUZ (a cura di), *Codice delle esecuzioni forzate nei confronti della p.a.*, Neldiritto, Roma, 2009, p. 371 ss.

<sup>10</sup> Cass., sez. un., 30 gennaio 2008, n. 2031; Cons. St., 9 maggio 2001, n. 2609; Cons. St., 14 dicembre 2004, n. 5924 e Corte cost., 20 marzo 2013, n. 49, ove si è affermato che «le aziende sanitarie si caratterizzano [...] per essere enti pubblici economici esercenti la loro attività *utendo iure privatorum*».

In particolare, ciò troverebbe riscontro in diverse previsioni normative: d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, che ha soppresso la qualificazione dell'azienda sanitaria quale ente strumentale della Regione, definendola quale «azienda dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica»; il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che ha introdotto nell'art. 3 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il co. 1-bis, secondo cui «le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali».

consistente nel rendere prestazioni di natura sanitaria, non qualificabile come «attività di impresa» ex art. 2082 c.c.<sup>11</sup>. Per questa ragione, tali enti devono essere assoggettati al regime di favore del maggior «*spatium adimplendi*» dettato dall'art. 14 del d.l. n. 669/96<sup>12</sup>.

Anche le ASL fanno parte degli enti soggetti al sistema della tesoreria unica, motivo per cui, come visto in precedenza, sugli eventuali relativi creditori grava l'obbligo di procedere nelle forme del pignoramento presso terzi per i fondi affluiti nelle contabilità speciali di tesoreria ex l. n. 720/84.

Al pari, in relazione all'impignorabilità dei fondi vincolati per il pagamento delle retribuzioni e dell'espletamento dei servizi pubblici essenziali, la norma principale è costituita dall'art. 1, co. 5 e co. 5-bis del d.l. 18 gennaio 1993, n. 9.

In particolare, il co. 5 prevede un'ipotesi di impignorabilità delle somme appartenenti a qualsiasi titolo alle Aziende sanitarie locali e ospedaliere e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nei limiti degli importi corrispondenti agli stipendi e alle competenze comunque spettanti al personale dipendente o convenzionato, nonché nella misura dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini dell'erogazione dei servizi sanitari essenziali individuati con de-

---

<sup>11</sup> Cass., 11 marzo 2010, da n. 5991 a 5997. In dottrina, R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi*, cit., p. 136, nota 139; R. MININNO, *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, cit., pp. 605-606; I. RAIOLA, *Termine di grazia per i pagamenti delle amministrazioni e giudizio di ottemperanza: l'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 alla prova della "esecuzione" innanzi al g.a.*, in *Riv. es. forz.*, 2009, p. 405; F. RINALDI, *L'incerta natura dell'azienda sanitaria locale*, in *Giur. mer.*, 2007, p. 1919.

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. Cass., 26 novembre 2021, n. 36856, ove i giudici di legittimità hanno affermato che «Le Aziende Unità Sanitarie Locali (AUSL) hanno natura giuridica di enti pubblici non economici, con la conseguenza che ad esse è applicabile l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 669 del 1996, conv. con modif. dalla legge n. 30 del 1997, nel testo modificato dall'art. 44 del d.l. n. 269 del 2003, conv. con modif. dalla legge n. 326 del 2003, in forza del quale il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata, nemmeno minacciando con l'intimazione del precetto, prima del termine di centoventi giorni – dalla notifica del titolo esecutivo – concesso per completare le procedure preordinate al pagamento di somme di denaro, conseguenti all'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali o di lodi arbitrali». Cfr. R. MININNO, *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, cit., p. 605.



creto del Ministero della sanità, di concerto con il Ministero del tesoro<sup>13</sup>.

La norma è stata interpolata dal legislatore a seguito della pronuncia additiva della Corte costituzionale n. 285 del 1995<sup>14</sup>, precisando a tal fine che l'organo amministrativo dei predetti enti, con deliberazione adottata per ogni trimestre, quantifica preventivamente le somme oggetto delle destinazioni<sup>15</sup>. Un nuovo co. 5-*bis* ha quindi stabilito che al fine di garantire l'espletamento delle finalità del co. 5, «dalla data della comunicazione della deliberazione il tesoriere è obbligato a rendere immediatamente disponibili le somme di spettanza dell'ente indicate nella delibera, anche in caso di pignoramento o di pendenza di procedura esecutiva nei confronti dell'ente, senza necessità di previa pronuncia giurisdizionale. Dalla data di adozione della deliberazione l'ente non può emettere mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenuto per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno».

Dal che conseguirebbe però che, durante il decorso dello «*spatium adimplendi*» di 120 giorni di cui all'art. 14 del d.l. n. 669/96, l'ASL potrebbe, al posto di adempiere, provvedere a bloccare il pagamento, adottando una delibera di destinazione delle somme che, una volta comunicata al tesoriere, la autorizzerebbe ad ignorare l'eventuale titolo esecutivo già notificato, senza che, per produrre tale effetto, sia stata pronunciata una sentenza che blocchi l'efficacia del titolo<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul tema, G. COSTANTINO, *Le Unità sanitarie locali nel processo esecutivo*, in *Foro it.*, 1993, I, c. 2049 ss.

<sup>14</sup> Si tratta di Corte cost., 29 giugno 1995, n. 285, su cui approfonditamente *infra*, par. 4.

<sup>15</sup> Novità poi formalizzata con l'art. 35 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in l. 23 giugno 2014, n. 89.

<sup>16</sup> Lo rilevano R. GIORDANO, A. CRESCENZI, *Il pignoramento presso terzi*, in F. DE STEFANO, R. GIORDANO, *Il pignoramento nel suo aspetto pratico*, cit., p. 409.

4. *La disciplina del t.u.e.l. e delle ASL a confronto. Il contributo della Corte costituzionale nella genesi della disciplina*

L'evoluzione della normativa in tema di esecuzione nei confronti delle ASL e degli enti locali, nonché la reciproca influenza tra le discipline espropriative, è segnata dalle ripetute pronunce della Corte costituzionale<sup>17</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha infatti riequilibrato, attraverso il canone della ragionevolezza e della parità di trattamento, il rapporto tra le due discipline quando esso è risultato troppo sbilanciato a favore degli enti locali o delle ASL.

In particolare, muovendo dall'assunto che le posizioni giuridiche degli enti locali e delle ASL nei confronti dei creditori sono «praticamente analoghe»<sup>18</sup>, la Corte ha a più riprese ricomposto le asimmetrie a cui il legislatore ha dato luogo e che hanno portato all'introduzione di regimi privilegiati talvolta per gli enti locali, talvolta per le ASL.

Il contributo della Corte costituzionale nella genesi della normativa vigente è agevolmente apprezzabile richiamando i principali interventi della stessa in materia, il primo dei quali è rappresentato dalla sentenza n. 285 del 1995, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, co. 5, del d.l. n. 9 del 1993, in materia di esecuzione contro le ASL.

Sul punto, occorre premettere che l'art. 11, co. 1, del coevo d.l. n. 8 del 1993 in materia di enti locali sanciva l'impignorabilità, tra le altre, delle «somme specificamente destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili quali definiti con decreto del Ministro

---

<sup>17</sup> Il tormentato sviluppo ha dato vita a quello che autorevole dottrina ha definito un «gioco dell'oca» tra legislatore e Corte costituzionale, v. R. VACCARELLA, *Impignorabilità di somme «vincolate» dall'ente locale e onere della prova*, in *Riv. es. forz.*, 2006, p. 588; sul punto anche G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., 2021, p. 196.

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost., 29 giugno 1995, n. 285, in *Foro it.*, 1995, c. 2323, con nota di G. COSTANTINO; R. MININNO, *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, cit., p. 609; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 294; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 199. In giurisprudenza, da ultimo, v. Cass., 18 gennaio 2023, n. 1450, in *Ilprocessocivile.it*, 30 maggio 2023, con nota di A. AULETTA, cit.

dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, a condizione che la giunta, con deliberazione da adottarsi per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera la giunta non emetta mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non soggette a fattura, della data di deliberazione di impegno da parte dell'ente». Lo stesso non era, invece, previsto per l'esecuzione nei confronti delle ASL all'art. 1, co. 5, d.l. n. 8/1993. Pertanto, le somme di denaro della p.a. potevano essere sottratte all'esecuzione forzata senza bisogno di esibire ordini specifici di pagamento (e i relativi mandati) aventi data anteriore all'avvio dell'esecuzione.

La Corte, dunque, assumendo a riferimento la disciplina dell'esecuzione forzata nei confronti degli enti locali, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione gemella in materia di espropriazione degli enti sanitari nella parte in cui, ai fini dell'operatività della clausola di sottrazione dall'esecuzione forzata delle somme destinate ai fini protetti, non prevedeva che le ASL, con deliberazione trimestrale, quantificassero gli importi delle somme vincolate e che, dall'adozione delle relative delibere, fossero tenute a non emettere mandati diversi da quelli vincolati<sup>19</sup>.

Sulla scia di tale sentenza, l'art. 35 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con l. 23 giugno 2014, n. 89, ha modificato la predetta norma introducendo, tra l'altro, un nuovo co. 5-*bis*, di cui abbiamo già parlato, che riproduce il divieto di cui all'art. 11, co. 1, d.l.

---

<sup>19</sup> Corte cost., 29 giugno 1995, n. 285, con nota di G. COSTANTINO, in *Foro it.*, 1995, c. 2323, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del co. 5 dell'art. 1, d.l. n. 9/93, «nella parte in cui, per l'effetto della non sottoponibilità ad esecuzione forzata delle somme destinate ai fini ivi indicati, non prevede la condizione che l'organo di amministrazione dell'unità sanitaria locale, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno da parte dell'ente».

n. 8/1993, in materia di enti locali<sup>20</sup>. Tuttavia, tale divieto – originariamente presente in materia di enti locali, poi esteso con la pronuncia additiva della Consulta anche alle ASL – non è stato riprodotto nell'art. 113, del d.lgs. n. 77 del 1995 che ha novellato la disciplina dell'espropriazione nei confronti dei primi.

A fronte della novella legislativa, l'operatività dei limiti all'esecuzione in materia di enti locali era, dunque, subordinata alla sola condizione che l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificarsi al tesoriere, quantificasse in via preventiva gli importi delle somme destinate alle finalità protette dalla norma. Pertanto, ai fini della operatività dei limiti all'esecuzione nei confronti di un ente locale, non era più necessario che venissero emessi mandati solo per i titoli previsti dalla delibera seguendo lo stretto ordine cronologico delle fatture come pervenute per il pagamento o delle deliberazioni di impegno dell'ente, essendo sufficiente la delibera semestrale di quantificazione delle somme vincolate notificata al tesoriere.

Ne conseguiva il venir meno dell'identità di disciplina in materia di esecuzione nei confronti delle ASL e degli enti locali, questa volta a vantaggio dei secondi. Inevitabile, dunque, un ulteriore rimaneggiamento normativo ad opera della Corte costituzionale che ha reintrodotto per gli enti locali le limitazioni espunte in via legislativa, sul presupposto della «irragionevole disparità di trattamento in cui si traduce la diversità di disciplina»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. art. 1, co. 5-bis, d.l. n. 9 del 1993, il quale recita «La deliberazione di cui al comma 5 è comunicata, a mezzo di posta elettronica certificata, all'istituto cui è affidato il servizio di tesoreria o cassa contestualmente alla sua adozione. Al fine di garantire l'espletamento delle finalità di cui al comma 5, dalla data della predetta comunicazione il tesoriere è obbligato a rendere immediatamente disponibili le somme di spettanza dell'ente indicate nella deliberazione, anche in caso di notifica di pignoramento o di pendenza di procedura esecutiva nei confronti dell'ente, senza necessità di previa pronuncia giurisdizionale. Dalla data di adozione della deliberazione l'ente non può emettere mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenuto per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno».

<sup>21</sup> Corte cost., 12-20 marzo 1998, n. 69, in *Riv. es. forz.*, 2006, p. 585, con nota di R. VACCARELLA, cit., con cui la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 113 nella parte in cui «non prevede che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini ivi indicati non opera qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo

La tensione tra novelle legislative e censure ad opera della Corte costituzionale non si è arrestata con l'art. 159, d.lgs. n. 267 del 2000, in cui è confluita la disciplina in materia di enti locali.

Il co. 2 dell'art. 159 t.u.e.l. riproduceva il testo dell'art. 113, d.lgs. n. 77 del 1995, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 69 del 1998. Pertanto, con sentenza del 18 giugno 2003, n. 211, la Corte ravvisava nuovamente la irragionevole disparità di trattamento fra ente locale e ASL, dichiarando per l'effetto l'illegittimità costituzionale della disposizione «nella parte in cui non prevede che la impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati alle lettere a), b) e c) del co. 2 non operi qualora, dopo la adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere dell'ente locale, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso»<sup>22</sup>.

Orbene, è stato qui brevemente evidenziato il ruolo assunto dalla giurisprudenza costituzionale nella genesi della disciplina in materia di espropriazione nei confronti delle ASL e degli enti locali, sul presupposto della sostanziale omogeneità tra le due discipline. Tuttavia, l'illustrazione dei principi applicabili in materia evidenzia anche l'esistenza di pochi e, in via generale, trascurabili profili di discontinuità tra le due normative in esame<sup>23</sup>.

In primo luogo, il creditore dell'ente locale, diversamente dal soggetto creditore delle ASL, non può procedere ad espropriazione

---

della delibera semestrale di quantificazione preventiva degli importi delle somme stesse, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente».

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost., 18 giugno 2003, n. 211, in *Giur. it.*, 2004, c. 1575, con nota di G. NATALI, *La Corte costituzionale ristabilisce l'uguaglianza fra enti locali e aziende sanitarie locali in merito al regime di impignorabilità delle relative somme*. Cfr. anche R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 293, spec. nota 52 e bibliografia ivi citata.

<sup>23</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 294; F. PALUMBO, *Art. 1 comma 5, D.L. 18-01-1993, n. 9 Misure urgenti in materia sanitaria*, cit., p. 376; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 199.

forzata presso soggetti diversi dai tesorieri. Infatti, diversamente dai primi, per le ASL non è previsto espressamente l'obbligo di procedere ad espropriazione presso terzi nei confronti dell'istituto di credito che svolge il servizio di tesoreria dell'ente<sup>24</sup>.

In secondo luogo, la disciplina in materia di esecuzione nei confronti delle ASL e degli enti locali diverge in merito al termine di quantificazione delle somme, il quale è a cadenza trimestrale, per le prime, e semestrale, per i secondi.

In terzo luogo, soltanto la disciplina dell'esecuzione nei confronti degli enti locali prevede la rilevabilità d'ufficio della impignorabilità delle somme pignorate. Pertanto, limitandosi ad osservare il dato letterale, soltanto nell'ambito dell'espropriazione ai danni degli enti locali il giudice dell'esecuzione può rilevare d'ufficio l'eventuale nullità del pignoramento che ha ad oggetto somme dichiarate impignorabili dalla delibera periodica<sup>25</sup>.

Da ultimo, vi è chi ha evidenziato che solamente nell'ambito della disciplina dell'art. 1, d.l. n. 9/1993 in materia di ASL sia previsto il ricorso ad una specifica modalità di comunicazione della delibera al tesoriere, ovvero la posta elettronica certificata, diversamente da quanto previsto in materia di enti locali, ove la norma si riferisce tecnicamente alla «notifica» della deliberazione<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, anche in assenza di una totale sovrapposizione tra le due discipline, l'identità di *ratio* sottesa al regime del vincolo di impignorabilità e la comune modalità di determinazione dello stesso riflettono la sostanziale omogeneità delle situazioni giuridiche riferibili alle Aziende sanitarie e agli enti locali.

Ciò trova inoltre conferma nel decisivo intervento della Corte costituzionale, teso a eliminare ogni differenza nella disciplina espropriativa tra ente pubblico e ASL in quanto lesiva del principio di uguaglianza e ragionevolezza<sup>27</sup>, e nella più recente giurisprudenza di legittimità.

---

<sup>24</sup> F. PALUMBO, *Art. 1 co. 5, D.L. 18-01-1993, n. 9. Misure urgenti in materia sanitaria*, cit., p. 376.

<sup>25</sup> Cfr. R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 307 ss.

<sup>26</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 199.

<sup>27</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica*, cit., p. 294.

timità, secondo cui, sul presupposto della loro omogeneità, «in materia di esecuzione forzata verso le aziende sanitarie locali, sono applicabili i medesimi principi validi per la pignorabilità delle disponibilità degli enti locali *ex art. 159 del d.lgs. n. 267 del 200[0] (t.u.e.l.)*»<sup>28</sup>.

##### 5. *L'obbligo di espropriazione forzata presso il tesoriere*

Si è detto che in forza della disciplina sulla tesoreria unica le pubbliche amministrazioni assoggettate alla l. n. 720/1984 devono necessariamente avvalersi, per tutte le operazioni di cassa, di un istituto di credito tesoriere.

In forza di tale disposizione, sussiste l'obbligo per il creditore di procedere nella forma dell'espropriazione presso terzi nelle ipotesi di pignoramento o di sequestro nei confronti di enti pubblici assoggettati al regime della tesoreria unica.

Il sistema della tesoreria unica si applica obbligatoriamente anche alle ASL e ad una pluralità di enti ed organismi pubblici<sup>29</sup>, così come agli enti locali, per effetto dell'art. 159 t.u.e.l., e alle Regioni, in forza degli artt. 66, co. 5, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

Tuttavia, a differenza di quanto previsto per la ASL, l'art. 159 t.u.e.l stabilisce che l'espropriazione nei confronti degli enti locali non può avere luogo presso «soggetti diversi dai rispettivi tesorieri»<sup>30</sup>, con l'effetto che gli atti esecutivi eventualmente intrapresi in violazione di tale limite non determinino vincoli sui beni oggetto della procedura espropriativa.

---

<sup>28</sup> Cass., 18 gennaio 2023, n. 1450, in *Ilprocessocivile.it*, 30 maggio 2023, con nota di A. AULETTA, cit.

<sup>29</sup> Quanto alle ASL, a seguito del d.l. 25 novembre 1989, n. 382.

<sup>30</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 189 ss.; F. PORCARI, *L'esecuzione forzata nei confronti degli enti assoggettati al sistema della tesoreria unica*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 101; A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 131 ss.

## 6. Le somme oggetto del vincolo di impignorabilità

Come abbiamo detto, la previsione di limiti alla pignorabilità riguarda anche i crediti pecuniari degli enti locali e delle ASL. I crediti delle ASL e degli enti locali risultano normalmente pignorabili, salvo siano stati subordinati ad uno specifico vincolo di destinazione adottato nel rispetto dei requisiti richiesti dalla legge.

Quanto agli enti locali, il legislatore stabilisce una disciplina dettagliata che va richiamata. I co. 2, 3 e 4 dell'art. 159 t.u.e.l. circoscrivono il vincolo di impignorabilità e dunque identificano la sfera dei beni degli enti locali che sono sottratti all'azione esecutiva del creditore. La *ratio* della norma è di immediata percezione: ovvero quella di sottrarre ai creditori determinate somme aventi una specifica destinazione al fine di non arrecare pregiudizio allo svolgimento dell'attività istituzionali dell'ente<sup>31</sup>.

Sono tali le somme destinate a: *a*) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; *b*) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; *c*) espletamento dei servizi locali indispensabili.

Se la determinazione quantitativa delle somme di cui alla lettera *a*) e *b*) si realizza prendendo in considerazione il lasso temporale ritenuto dal legislatore congruo per adempiere alle obbligazioni di «più immediata scadenza»<sup>32</sup>, il limite di cui alla lettera *c*) è svincolato da un parametro temporale. Infatti, quest'ultimo deve essere letto congiuntamente agli artt. 1, 2 e 3 del d.m. 28 maggio 1993, con il quale il legislatore effettua un vaglio di meritevolezza delle somme di pertinenza degli enti locali, circoscrivendo così il novero dei «servizi locali indispensabili» dei comuni, delle province e delle comunità montane<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Così Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Campania, 19 dicembre 2018, n. 187.

<sup>32</sup> G.G. POLL, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., p. 194.

<sup>33</sup> D.m. 28 maggio 1993, "Individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane", in *Gazz. Uff.*, n. 145 del 23 giugno 1993.



Con riferimento alla espropriazione nei confronti delle ASL, come detto, il vincolo speciale di impignorabilità posto dall'art. 1, co. 5, del d.l. n. 9/1993 riguarda: *a)* gli importi corrispondenti agli stipendi e alle competenze comunque spettanti al personale dipendente o convenzionato e *b)* le somme essenziali ai fini dell'erogazione dei servizi sanitari definiti con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del tesoro<sup>34</sup>.

### 7. Condizioni di operatività del vincolo: la delibera di quantificazione delle somme e l'efficacia nei confronti dei creditori

Va detto che il vincolo di impignorabilità opera però solo se sussistono due condizioni.

In primo luogo, è necessario che l'organo amministrativo dell'ente (ASL o ente locale) abbia adottato<sup>35</sup>, per il relativo trimestre (o semestre, nel caso degli enti locali), una deliberazione che quantifichi preventivamente gli importi delle somme destinate<sup>36</sup>. Ta-

---

<sup>34</sup> Cfr. G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 683, secondo cui la *ratio* della normativa *de qua* consiste nella regolazione del conflitto tra gli interessi dei prestatori di lavoro al pagamento delle retribuzioni e quello del creditore procedente alla soddisfazione del credito. Composizione del conflitto che, però, si risolve nella prevalenza degli interessi dei prestatori di lavoro subordinato sugli interessi del creditore procedente e rispetto al quale al giudice non compete alcun potere, avendo gli atti con i quali vengono deliberati gli stanziamenti di spesa efficacia meramente interna atta a garantire la soddisfazione di interessi pubblici.

<sup>35</sup> Cfr. art. 1, co. 5, d.l. 18 gennaio 1993, n. 9.

<sup>36</sup> Va detto che, come ogni atto amministrativo, la delibera può essere censurata per i vizi di incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere: ad esempio, la ripetuta adozione di delibere di impignorabilità potrebbe configurare il vizio di eccesso di potere per sviamento delle finalità poste dalla legge; l'onere motivazionale dovrà essere particolarmente stringente in quanto la delibera di vincolo non può essere impiegata per la gestione ordinaria delle risorse dell'ente, comportando altrimenti la compressione dei diritti dei creditori, considerandosi del tutto anomala la previsione di una disposizione che consenta ad un debitore di autofinanziarsi in danno dei creditori (sul punto, A. LEPRE, *Arricchimento ingiustificato e esecuzione forzata contro la p.a. e gli enti locali*, cit., pp. 141-142, secondo cui il giudice dell'esecuzione, chiamato a decidere sull'esistenza del vincolo e della sua opponibilità, potrebbe disapplicare la delibera laddove ravvisasse vizi di legittimità *ex* art. 5, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

le delibera, come è stato detto, deve essere comunicata all'istituto cui è affidato il servizio di tesoreria contestualmente alla sua adozione in quanto, a partire dalla data della comunicazione, ai sensi del co. 5-bis<sup>37</sup>, d.l. n. 9/1993 (art. 159, co. 3, t.u.e.l.), il tesoriere rende immediatamente disponibili (senza necessità di previa pronuncia giurisdizionale) le somme che spettano all'ente, come indicate nella deliberazione, anche in caso di notifica di pignoramento o di pendenza di procedura esecutiva nei confronti dell'ente. Al primario fine della costituzione del vincolo di indisponibilità, la giurisprudenza ha chiarito che il vincolo di impignorabilità derivante dalla delibera di destinazione delle somme stesse a fini sociali richiede che «l'efficacia esecutiva della delibera dell'ente pubblico intervenga anteriormente alla dichiarazione del terzo»<sup>38</sup>.

In secondo luogo, l'operatività del vincolo presuppone che, a far data dall'adozione di siffatta delibera, non siano emessi mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno da parte dell'ente<sup>39</sup>. Quest'ultimo inciso racchiude in sé la regola per cui è condizione imprescindibile per il pignoramento l'inesistenza di debiti «preferenziali», ossia contratti successivamente all'adozione della delibera di destinazione delle somme. Tale seconda condizione è allo stato prevista espressamente solo per l'esecuzione nei confronti delle ASL<sup>40</sup>, ma comunque estesa agli enti locali per effetto della declaratoria di incostituzionalità prima citata<sup>41</sup>.

Dunque, la sola adozione da parte dell'ente della delibera trimestrale (o semestrale) di quantificazione preventiva degli importi delle somme destinate alle finalità protette non dà luogo alla declaratoria di impignorabilità delle somme oggetto dell'azione esecutiva, es-

---

<sup>37</sup> Cfr. art. 1, co. 5-bis, del d.l. n. 9 del 1993, inserito dall'art. 35, co. 8, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in l. 23 giugno 2014, n. 89. Trattasi di una interpolazione normativa in recepimento di un intervento di Corte cost., 29 giugno 1995, n. 285, con nota di G. COSTANTINO, in *Foro it.*, 1995, c. 2323.

<sup>38</sup> Cass., 27 gennaio 2009, n. 1949.

<sup>39</sup> Cfr. art. 1, co. 5-bis del d.l. n. 9 del 1993.

<sup>40</sup> Art. 5-bis del d.l. n. 9/1993.

<sup>41</sup> Cfr. Corte cost., 18 giugno 2003, n. 211, ove viene delineato il ruolo della giurisprudenza costituzionale nella definizione della disciplina applicabile.

sendo parimenti necessaria l'inesistenza di pagamenti c.d. preferenziali, ovvero estranei alle finalità per le quali il vincolo è stato posto.

Ne consegue che l'ente esecutato che abbia emesso mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati senza rispettare l'ordine cronologico delle fatture decade dal beneficio dell'impignorabilità delle somme<sup>42</sup>. Dunque, ad essere sanzionato, non è il mero fatto di aver compiuto pagamenti per finalità non essenziali, ma la violazione dell'ordine di priorità tra crediti verso l'ente esecutato<sup>43</sup>. Tale necessità è talmente stringente da determinare l'inopponibilità del vincolo in caso di mancato rispetto delle condizioni poste dalla legge. È per questo che ogni deroga alla regola dell'ordine cronologico dei pagamenti non vincolati, che è stata posta come assoluta prima dalla Corte costituzionale e poi dal legislatore, è pacificamente considerata dalla giurisprudenza di legittimità<sup>44</sup> quale fattore di inefficacia della delibera di apposizione del vincolo.

Viceversa, i mandati per somme vincolate possono essere emessi anche senza seguire l'ordine cronologico delle fatture; in tal caso non si determina la decadenza dal beneficio, in quanto non v'è la necessità di garantire la concorrenza fra i creditori, dovendo (in teoria) essere già accantonate in bilancio le somme vincolate al pagamento<sup>45</sup>.

In definitiva, la norma impone un vincolo di impignorabilità in capo alle somme della pubblica amministrazione che sono così sottratte alla garanzia patrimoniale del creditore in conformità all'art. 2740, co. 2, c.c.

---

<sup>42</sup> R. MININNO, *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, cit., p. 613.

<sup>43</sup> Corte dei conti, sez. reg. Campania, 19 dicembre 2018, n. 187, ove i giudici contabili affermano, nell'ambito di una esecuzione dei confronti di un comune, che «il Comune decade dal beneficio dell'impignorabilità delle somme ex art. 159 del t.u.e.l. nel caso in cui siano emessi dei mandati diversi da quelli "a titolo vincolato" e non abbia rispettato la regola *prior in tempore*, cioè l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute, in quanto mancherebbe il terzo requisito necessario ai fini della sussistenza dell'impignorabilità. In altri termini, se il comune esegue pagamenti "preferenziali" (cioè senza seguire l'ordine cronologico delle fatture) per mandati non vincolati, secondo l'orientamento del giudice costituzionale, perde, quasi in un'ottica sanzionatoria, il previsto beneficio».

<sup>44</sup> Cass., 16 settembre 2008, n. 23727 e Cass., 27 maggio 2009, n. 12259.

<sup>45</sup> Così Corte dei conti, sez. reg. Campania, 19 dicembre 2018, n. 187, cit.

Come è evidente, tale vincolo di destinazione non è di portata generale, ma riguarda soltanto le somme destinate ad uno specifico scopo; il che è coerente con i principi evidenziati che ostano all'apposizione di vincoli generalizzati sulle entrate pecuniarie, necessitando, invece, di una loro previa individualizzazione attraverso uno specifico ed inequivoco collegamento funzionale.

Dunque, nella disciplina delle Aziende sanitarie (ma lo stesso vale nel campo degli enti locali), se, da un lato, il legislatore si fa carico di predeterminare le categorie di somme meritevoli di sottrazione della garanzia patrimoniale con cui l'ente debitore risponde delle proprie obbligazioni sottraendole all'esecuzione forzata, dall'altro, affida alla potestà amministrativa del singolo ente il compito di quantificare periodicamente, con specifica delibera, gli importi da destinare alle finalità di carattere pubblicistico previste per legge<sup>46</sup>.

Trattatasi, dunque, di vincoli di destinazione di due specie: l'uno, ha natura legale e sancisce l'impignorabilità assoluta delle somme destinate al pagamento delle prestazioni lavorative del personale dipendente o convenzionato della p.a.; l'altro, ha carattere amministrativo e investe le somme destinate ad assicurare lo svolgimento dei servizi (locali o sanitari) rispettivamente «indispensabili», ovvero «essenziali»<sup>47</sup>.

Come è stato evidenziato in dottrina<sup>48</sup>, il vincolo di indisponibilità che si realizza è una «fattispecie complessa a formazione progressiva». L'effetto della limitazione della responsabilità degli enti pubblici si realizza, da un lato, con la previsione legislativa astratta (che circoscrive il perimetro in relazione alla tipologia di somme) e, dall'altro, con l'emissione dell'atto amministrativo (che specifica il bene sottratto all'esecuzione e il relativo *quantum*)<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 293, spec. nota 52 e bibliografia ivi citata.

<sup>47</sup> G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 674.

<sup>48</sup> G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 685; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 201.

<sup>49</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 295; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 201.

In sintesi, il vincolo di impignorabilità sussiste in quanto: *a*) l'ente abbia emesso la delibera semestrale (trimestrale per le ASL) di vincolo e il credito vantato dal terzo sia estraneo alle finalità per le quali il vincolo è posto; *b*) tale provvedimento sia stato notificato al tesoriere (soggetto destinatario delle eventuali azioni esecutive) e quindi sia opponibile ai terzi; *c*) l'ente non abbia eseguito pagamenti non "preferenziali" cioè estranei alle finalità per le quali il vincolo è posto, oppure, se li ha eseguiti, che abbia seguito l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento.

Parimenti di rilievo è il tema dell'opponibilità del vincolo di destinazione<sup>50</sup>, intorno al quale si sono affermati due orientamenti.

Secondo un primo orientamento, ora minoritario, qualsiasi delibera di quantificazione delle somme adottata prima della dichiarazione del terzo *ex art.* 547 c.p.c., pur se successiva alla notifica del pignoramento, sarebbe opponibile al creditore precedente in quanto il pignoramento presso terzi si perfeziona solo a seguito della dichiarazione affermativa *ex art.* 547, ovvero a fronte dell'accertamento giudiziale del credito<sup>51</sup>. In altri termini, l'adozione di una delibera di quantificazione nell'arco temporale compreso tra la notifica del pignoramento e la dichiarazione del terzo sarebbe opponibile al creditore precedente. Tale tesi non appare, tuttavia, convincente in quanto presta il fianco a condotte elusive sia da parte dell'ente, il quale, ricevuta la notifica del pignoramento, potrebbe sottrarsi alla pretesa creditoria adottando una delibera di quantificazione, sia da parte del terzo tesoriere che, per le medesime ragioni, potrebbe ritardare l'adozione della dichiarazione, esponendo a pregiudizio le pretese creditorie.

In ogni caso, anche prescindendo dall'ingiustificato vantaggio che l'adesione al primo orientamento determina in capo al debitore esecutato, il ragionamento non appare persuasivo in quanto concepisce come unitaria la realizzazione dell'efficacia del pignoramento

---

<sup>50</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 141-142; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 295; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 201.

<sup>51</sup> Tale orientamento è stato condiviso da Cass., 27 gennaio 2009, n. 1949.

presso terzi<sup>52</sup>. Si osserva, infatti, che l'effetto sostanziale di inefficacia relativa degli atti di disposizione del credito pignorato in favore del creditore precedente di cui all'art. 2913 c.c. si produce sin dalla notificazione del pignoramento al terzo<sup>53</sup>.

Alla luce di ciò, appare preferibile la tesi condivisa dalla giurisprudenza maggioritaria<sup>54</sup>, secondo cui il vincolo di inopponibilità produce i suoi effetti a partire dalla notifica del pignoramento. La delibera di quantificazione delle somme è dunque opponibile ai creditori delle ASL o degli enti locali quando quest'ultima sia stata adottata e abbia acquisito efficacia prima della comunicazione/notificazione al tesoriere<sup>55</sup>.

In definitiva, alla luce di quanto sopra esposto, laddove non risulti adottata alcuna delibera per il trimestre (o semestre) di riferimento, ovvero questa sia successiva alla notifica del pignoramento, si potrà procedere direttamente all'assegnazione delle somme pignorate al creditore precedente, prescindendo dal rispetto dell'ordine cronologico dei mandati di pagamento<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 302.

<sup>53</sup> Cass., 24 aprile 2008, n. 10654, in *Foro it.*, 2008, ove si è affermato che «nel pignoramento di crediti del debitore verso terzi, il vincolo di indisponibilità che, ai sensi dell'art. 546 cod. proc. civ., si produce con la notificazione al terzo dell'atto di pignoramento contenente l'ingiunzione prevista dall'art. 492 cod. proc. civ., sussiste anche qualora, dopo la notifica del pignoramento di un credito vantato dal comune esecutato nei confronti della banca esercente il servizio di tesoreria, il comune renda la dichiarazione prevista dall'art. 113 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, che le somme di sua pertinenza giacenti presso il tesoriere comunale sono vincolate a fini speciali, non avendo detta dichiarazione effetto retroattivo e, quindi, non essendo opponibile al creditore precedente»; conforme, di recente, Cass., 20 maggio 2020, n. 9250. In dottrina, R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., pp. 303-304; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 204; M. MONTANARI, *Esecuzione sulle somme di pertinenza degli enti locali i relativi limiti di pignorabilità nel più recente dibattito giurisprudenziale*, in *Riv. es. forz.*, 2011, p. 373 ss.

<sup>54</sup> Cass., 24 aprile 2008, n. 10654; Cass., 18 gennaio 2000, n. 496.

<sup>55</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 204.

<sup>56</sup> Cfr. A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 142, ove si richiamano le sentenze del Tribunale di Napoli Nord del 3 gennaio 2020 e del 13 maggio 2020.

8. *Il vincolo di impignorabilità tra iniziativa del debitore esecutato e rilevabilità d'ufficio*

Come in parte già visto ed anticipato nel par. 12 del cap. II, rimane da esaminare in che modo possa venire in rilievo, avuto particolare riguardo alla struttura dell'espropriazione presso terzi nei confronti delle ASL e degli enti locali, la sussistenza o meno delle condizioni di impignorabilità e, in particolare, l'individuazione del soggetto onerato della prova del requisito relativo agli eventuali pagamenti successivi alla delibera di vincolo effettuati dall'ente in violazione dell'ordine dovuto. L'impignorabilità intesa come condizione che preclude l'ulteriore corso dell'espropriazione può emergere sia per iniziativa del debitore esecutato, sia d'ufficio da parte del giudice. Al contrario, è pacificamente esclusa in capo al terzo pignorato la legittimazione a far valere l'impignorabilità in caso di somme depositate presso un istituto di credito tesoriere di un ente pubblico, dal momento che tale questione afferisce al rapporto tra creditore esecutante e debitore esecutato. Pertanto, anche in ordine al profilo dell'esistenza di vincoli di destinazione, il terzo non potrà avvalersi degli appositi rimedi oppositivi previsti dalla legge<sup>57</sup>.

Quanto alla rilevabilità da parte dell'ente esecutato, occorre premettere che il debitore può dedurre la questione dell'impignorabilità delle somme soggette a vincolo di destinazione da parte dell'ente pubblico sia prima che il g.e. abbia emesso un provvedimento sulla pignorabilità delle somme, sia successivamente alla sua adozione. Da qui la prospettazione di un duplice strumento in capo al debitore esecutato al fine di ottenere lo svincolo delle somme<sup>58</sup>.

In primo luogo, al debitore esecutato è riconosciuta la possibilità di esperire l'istanza *ex art.* 486 c.p.c. al fine di stimolare il potere del g.e. di dichiarare l'impignorabilità delle somme staggite e,

---

<sup>57</sup> Cass., 18 febbraio 2014, n. 3790; sul punto già Cass., 23 febbraio 2007, n. 4212, in *Riv. es. forz.*, 2007, p. 171, ove si afferma che «il terzo pignorato non si identifica con il soggetto passivo dell'esecuzione e quindi non è neppure normalmente legittimato a proporvi opposizione per far valere l'impignorabilità del bene, neanche sotto l'aspetto dell'esistenza di vincoli di destinazione».

<sup>58</sup> G. MARTINETTO, *Insequestrabilità e impignorabilità*, in *Noviss. Dig.*, Torino, 1957, p. 746.

per l'effetto, di dichiarare la nullità del pignoramento con immediato svincolo delle somme sottratte all'esecuzione. In secondo luogo, l'ente pubblico può avvalersi dei rimedi oppositivi di cui al codice di procedura civile e, in particolare, secondo l'orientamento oramai consolidato, dell'opposizione all'esecuzione (e non agli atti esecutivi)<sup>59</sup>. Tale soluzione appare preferibile in quanto risulta maggiormente coerente con la formulazione letterale dell'art. 615, co. 2, c.p.c. nella misura in cui l'impignorabilità dei beni oggetto del pignoramento viene assimilata alla contestazione del diritto di procedere all'esecuzione<sup>60</sup>. Dunque, aderendo a tale orientamento, la deduzione dell'impignorabilità delle somme da parte dell'amministrazione eseguita dovrà essere proposta con l'opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615, co. 2, c.p.c., formulando domanda diretta all'accertamento negativo della pretesa del creditore di assoggettare a pignoramento somme dell'amministrazione soggette ad un vincolo di destinazione per il perseguimento delle finalità protette *ex lege*<sup>61</sup>.

Occorre, da ultimo, rilevare che seppure sia rimessa al debitore la facoltà di scegliere tra i rimedi concorrenti dell'opposizione all'esecuzione e dell'istanza *ex art. 615, co. 2, c.p.c.*, la scelta dell'uno, piuttosto che dell'altro, non è senza conseguenze.

Invero, laddove il debitore esecutato scegliesse di promuovere opposizione all'esecuzione *ex art. 615 c.p.c.*, potrebbe cumulare alla domanda diretta ad accertare la sussistenza di un vincolo di impi-

---

<sup>59</sup> Sull'evoluzione del sistema, con riepilogo anche giurisprudenziale, cfr. cap. II, par. 12. Cass., 11 gennaio 2007, n. 387, in *Mass. Giur. it.*, 2007. E, più recentemente, Cass., 28 settembre 2018, n. 23631, ove il citato precedente viene espressamente menzionato.

<sup>60</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 305 e G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 220, ove l'a. ritiene che la questione abbia perso di attualità da quando, con l'art. 4, d.l. 3 maggio 2016, n. 59, è stata espressamente prevista all'art. 615, co. 2, c.p.c. l'inammissibilità dell'opposizione se proposta successivamente alla assegnazione o vendita; ciò in quanto l'esclusione dell'effetto di impignorabilità e l'assegnazione delle somme sono provvedimenti adottati contestualmente da parte del giudice del pignoramento presso terzi.

<sup>61</sup> Cass., 11 gennaio 2007, n. 387, cit.



ignorabilità, anche eventuali domande accessorie<sup>62</sup>, che saranno parimenti sottoposte alla cognizione piena del giudice dell'opposizione all'esecuzione.

Tale prerogativa è, invece, esclusa nell'ipotesi in cui il debitore proponesse istanza diretta a stimolare il g.e. al rilievo dell'impignorabilità, il cui eventuale provvedimento avrebbe efficacia meramente endoesecutiva. Vi è tuttavia chi ha sostenuto che la prospettazione di un duplice meccanismo possa generare un «paradosso dal punto di vista sistematico»<sup>63</sup>, che dipenderebbe della maggiore utilità attribuita in capo al debitore esecutato nel caso di proposizione dell'istanza *ex art.* 486 c.p.c. rispetto al rimedio dell'opposizione all'esecuzione.

Più chiaramente, se l'ente locale propone istanza al g.e. diretta a far dichiarare la sussistenza di un vicolo di impignorabilità sulle somme staggite, il giudice investito, se accoglie l'istanza, è tenuto a disporre lo svincolo immediato delle somme in forza dell'art. 159, co. 4, t.u.e.l.<sup>64</sup>. Al contrario, in sede di opposizione, il giudice della fase sommaria si dovrebbe limitare a sospendere l'esecuzione *ex art.* 624 c.p.c., nulla disponendo in ordine allo svincolo delle somme, che sarebbe invece rinviato all'esito dell'instaurando giudizio di merito in conformità all'art. 616 c.p.c.

Alla luce di tali considerazioni, certa dottrina ritiene che si potrebbe ragionevolmente comprendere nel novero dei poteri di controllo riconosciuti in capo al g.e. investito del giudizio di opposizione, quello di disporre lo svincolo immediato delle somme con ordine al tesoriere di lasciare nella disponibilità dell'amministrazione le somme corrispondenti al perseguimento delle finalità pubbliche vincolate<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Ad esempio, domande di risarcimento per il danno subito in conseguenza del pignoramento, cfr. R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi dei crediti*, cit., p. 323.

<sup>63</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 221.

<sup>64</sup> Cfr. art. 159 t.u.e.l. a mente del quale «le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere».

<sup>65</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, p. 222, ove l'a. evidenzia che, anche prima della formalizzazione nell'art. 159 t.u.e.l.,

9. Segue: la rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione

La sottrazione all'espropriazione delle somme destinate al perseguimento delle finalità protette *ex lege* su iniziativa del debitore esecutato deve essere coordinata con il potere di rilievo officioso riconosciuto in capo al g.e., per effetto del quale l'iniziativa di parte diviene talvolta superflua<sup>66</sup>.

Innanzitutto, va detto che solamente nell'ambito dell'esecuzione a danno degli enti locali è espressamente prevista la rilevabilità officiosa della nullità del pignoramento per violazione del vincolo di impignorabilità di cui all'art. 159, co. 2, t.u.e.l.

Al contrario, all'art. 1 del d.l. n. 9/93 in materia di esecuzione contro le ASL manca la previsione di un potere di rilievo officioso del vincolo posto con la delibera periodica, limitandosi la disposizione a circoscrivere il perimetro dell'impignorabilità. Tuttavia, anche prescindendo dal dato letterale, la dottrina più recente ritiene che il potere riconosciuto in capo al g.e. nell'ambito dell'esecuzione nei confronti degli enti locali possa essere esteso in via analogica anche al giudice del procedimento espropriativo ai danni delle ASL<sup>67</sup>.

Ed infatti, a favore di tale soluzione depone, in primo luogo, una considerazione di carattere sistematico. L'attribuzione di un siffatto potere si inquadra nelle ordinarie attribuzioni riconosciute in capo al g.e. nell'ambito dell'esecuzione forzata che mirano ad attribuirgli ampi poteri (officiosi) per accertare la sussistenza delle condizioni, siano queste di fatto o di diritto, ovvero, di con-

---

tale soluzione era stata prospettata in G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., p. 694.

<sup>66</sup> Sul punto ampiamente R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 306 ss.; G. PALMIERI, *Sul rilievo "officioso" dell'impignorabilità dei crediti delle ASL nel procedimento espropriativo presso terzi, tra tutela dei destinatari dei servizi sanitari essenziali e ragioni creditorie*, in AA.VV., *Studi in onore di Modestino Acone*, Jovene, Napoli, 2010, p. 1446.

<sup>67</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 309. In precedenza, vedi le problematiche delineate a seguito dell'emissione della normativa del 1993, cfr. R. ORIANI, *Il processo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1994, p. 291 ss.

seguenza, di accertare e dichiarare la sussistenza di impedimenti alla prosecuzione del processo esecutivo<sup>68</sup>. L'estensione analogica all'espropriazione nei confronti delle ASL non presenta profili di anomalia e appare, dunque, coerente con il complessivo sistema dell'esecuzione forzata.

Inoltre, il riconoscimento delle facoltà riconosciute al g.e. ai sensi del co. 2 dell'art. 159 t.u.e.l. anche nell'ambito dell'esecuzione contro le ASL trova giustificazione nella *ratio* che ammette (o meno) l'attribuzione di poteri officiosi in capo al giudice in ordine alla impignorabilità. È pacifico che laddove il limite all'azione esecutiva sia posto a tutela esclusiva del debitore esecutato, la questione resta nella sfera di disponibilità di quest'ultimo, che potrà avvalersi del rimedio *ex art.* 615 c.p.c.; diversamente, quando la previsione di un vincolo all'espropriazione di certe somme è funzionale a garantire il soddisfacimento di interessi della collettività «l'interesse pubblico diviene attributo che qualifica il bene-credito oggetto del pignoramento rilevante per tutti i soggetti dell'ordinamento, compreso il giudice dell'esecuzione»<sup>69</sup>. Pertanto, indipendentemente dalla specifica qualificazione dell'ente pubblico debitore (ASL o ente pubblico), attesa la rilevabilità d'ufficio della impignorabilità delle somme staggite, il g.e. è tenuto a svolgere «una sommaria attività accertativa, procedendo alla declaratoria di nullità del pignoramento e di improseguibilità del processo esecutivo ovvero, per il caso di ritenuta inoperatività del vincolo, all'assegnazione del credito, previo riscontro delle relative condizioni»<sup>70</sup>.

Ebbene, attraverso la descritta interpretazione adeguatrice, si aggiunge un ulteriore tassello nel senso della parificazione tra le due

---

<sup>68</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione, ibidem*, ove l'a. riconduce nel novero di tali provvedimenti quelli di chiusura della procedura nella forma della improcedibilità o della estinzione c.d. atipica per difetto di titolo ovvero per inidoneità dello stesso a consentire l'esecuzione, ovvero di nullità insanabili.

<sup>69</sup> Cfr. R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 308. Sul punto, in giurisprudenza, Cass., 11 giugno 1999, n. 5761, in *Foro it.*, 2001, p. 2019. In dottrina, v. F. CIPRIANI, *Appunti in tema di cose e crediti impignorabili (a proposito della impignorabilità del credito dei Comuni verso lo stato per la quota Ige)*, in *Riv. dir. fall.*, 1967, p. 391; A.C. SAITTA, *Rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1978, p. 1359 ss.

<sup>70</sup> In questo modo, Cass., 20 maggio 2015, n. 10243.

distinte discipline espropriative nei confronti delle ASL e degli enti pubblici, dissipando i timori di possibili censure di incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza.

10. *Segue: rimedi esperibili dal creditore procedente avverso la dichiarazione di nullità del pignoramento*

Come è stato evidenziato, il vincolo di impignorabilità sulle somme staggite può discendere dall'iniziativa del debitore esecutato (sia questa l'opposizione *ex art.* 615 c.p.c. o l'istanza *ex art.* 486), oppure dalla dichiarazione d'ufficio da parte del giudice. In tali ipotesi, ravvisato che il pignoramento ha ad oggetto somme di denaro destinate allo svolgimento delle finalità protette *ex lege* da parte degli enti locali o delle ASL, il g.e. pronuncia ordinanza con la quale dichiara la nullità del pignoramento e la improcedibilità della espropriazione.

Anche in questo caso, come per tutte le amministrazioni, la dichiarazione di nullità del pignoramento pronunciata dal g.e., cui segue l'improcedibilità dell'esecuzione, ha natura di atto esecutivo, pertanto, avverso tale provvedimento il creditore procedente potrà esperire il rimedio di cui all'art. 617 c.p.c.<sup>71</sup>. Ed in capo a quest'ultimo, legittimato ad esperire l'azione in quanto soggetto che subisce

---

<sup>71</sup> Cass., 20 maggio 2015, n. 10243 cit., secondo cui «nel caso in cui la Banca d'Italia, chiamata a rendere la dichiarazione di terzo quale tesoriere nell'ambito di un procedimento di espropriazione presso terzi per crediti nei confronti del Ministero dell'interno, dichiara l'esistenza di somme soggette a vincolo di impignorabilità *ex art.* 27, co. 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (nel testo introdotto dall'art. 3-*quater* del d.l. 22 febbraio 2002, n. 13, conv. con modif. dalla legge 24 aprile 2002, n. 75), la rilevabilità officiosa di tale vincolo impone al giudice dell'esecuzione di svolgere, nell'ambito dei poteri a lui attribuiti dall'art. 484, primo comma, cod. proc. civ., una sommaria attività accertativa, procedendo alla declaratoria di nullità del pignoramento e di improseguibilità del processo esecutivo ovvero, per il caso di ritenuta inoperatività del vincolo, all'assegnazione del credito, previo riscontro delle relative condizioni. In entrambi i casi, la tutela contro i provvedimenti resi dal giudice dell'esecuzione resta affidata al rimedio dell'opposizione *ex art.* 617 cod. proc. civ., salva l'opposizione del debitore esecutato volta a far valere l'impignorabilità del credito, proposta prima del provvedimento del giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ.».

un pregiudizio a fronte della pronuncia del g.e. sulla impignorabilità, graverà – come si vedrà meglio oltre<sup>72</sup> – l'onere della specifica allegazione dei pagamenti eseguiti dall'ente per debiti estranei al vincolo e in violazione dell'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso, come stabilito dalla giurisprudenza costituzionale<sup>73</sup>.

#### 11. *Struttura dell'espropriazione presso terzi e oneri del terzo pignorato*

Nell'ambito dell'espropriazione nei confronti delle ASL e degli enti locali, il terzo pignorato e la dichiarazione da questi resa assumono un ruolo peculiare, dal momento che da questi dipende l'effettiva estrinsecazione dei poteri officiosi riconosciuti in capo al g.e. in ordine alla (im)pignorabilità delle somme<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Cfr. *infra*, par. 12.

<sup>73</sup> Cfr. Cass., 13 novembre 2020, n. 25836, ove si afferma che «in tema di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali avente ad oggetto somme giacenti presso il tesoriere, qualora il giudice dichiari, anche d'ufficio, la nullità del pignoramento, per aver accertato che lo stesso è caduto su somme destinate con delibera dell'organo esecutivo alle finalità di cui all'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, il creditore procedente che intende far valere l'inefficacia del vincolo di destinazione per la sussistenza della condizione preclusiva dell'impignorabilità delle somme prevista dalla sentenza della Corte costituzionale n. 211 del 2003 (consistente nell'emissione, dopo l'adozione della delibera indicata e la relativa notificazione al tesoriere dell'ente locale, di mandati per titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso) assolve l'onere della prova incombente su di lui adducendo circostanze di fatto dalle quali sia desumibile il sospetto della sussistenza dell'indicata condizione preclusiva, né tale allegazione è validamente contrastata dalla produzione di una mera certificazione proveniente da uno degli organi o uffici dell'ente, in quanto, nel processo civile, salvo specifiche eccezioni previste dalla legge, nessuno può formare prove a proprio favore, tanto più che il giudice, specie a fronte dell'impossibilità per il creditore di fornire ulteriore prova, può disporre consulenza tecnica di ufficio». Cfr. anche Cass., 19 maggio 2021, n. 13676, in *Dir. e Giust.*, 2021.

<sup>74</sup> Sul punto di veda R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 310 ss., G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 204 ss.

In via genere, la dichiarazione resa dal terzo *ex art.* 543 c.p.c. circa l'esistenza e la consistenza del bene pignorato rappresenta, se positiva, presupposto per il perfezionamento del pignoramento. Tuttavia, quando la procedura esecutiva è instaurata ai danni di un ente locale o di una ASL, essa acquista caratteri peculiari che investono la qualifica del terzo, nonché il contenuto e la natura della dichiarazione.

Preliminarmente, occorre rilevare che a fronte dell'assoggettamento al sistema della c.d. tesoreria unica<sup>75</sup>, nell'ambito dell'espropriazione ai danni delle ASL e degli enti locali, il terzo pignorato è l'istituto tesoriere. Il terzo assume la qualifica di ausiliario del giudice ed è chiamato a compiere, su indicazione dell'ente pubblico, tutte le attività di riscossione e di pagamento per conto dell'ente pubblico mediante operazioni sui fondi di pertinenza di quest'ultimo che si trovano presso le tesorerie provinciali<sup>76</sup>. Inoltre, è al soggetto a cui è affidato il servizio di tesoreria o cassa che le ASL o gli enti locali devono comunicare/notificare la delibera di quantificazione delle somme destinate al perseguimento delle finalità protette.

Ne consegue che attraverso la gestione dei flussi finanziari e delle scritture contabili, il tesoriere acquista un ampio patrimonio conoscitivo relativo alle circostanze che incidono sulla configurazione del vincolo di impignorabilità, di cui tuttavia non dispone il g.e., seppure sia legittimato a rilevare officiosamente la sussistenza di un vincolo di impignorabilità.

Diviene, dunque, dirimente verificare se e in che limiti il patrimonio conoscitivo del tesoriere possa essere trasmesso al g.e. e, di conseguenza, quali facoltà siano riconosciute in capo al terzo pignorato-tesoriere.

---

<sup>75</sup> Cfr. *retro* par. 5.

<sup>76</sup> Parla del terzo come «ausiliario del giudice» già in passato Cass., sez. un., 18 dicembre 1987, n. 9407, stabilendo che «nell'espropriazione presso terzo, qualora la dichiarazione da questi resa, ai sensi dell'art. 547 c.p.c., risulti, in esito al successivo giudizio di accertamento contemplato dall'art. 549 c.p.c., reticente od elusiva, sì da favorire il debitore ed arrecare pregiudizio al creditore istante, a carico di detto terzo deve ritenersi configurabile non la responsabilità processuale aggravata di cui all'art. 96 c.p.c. (dato che egli, al momento di quella dichiarazione, non ha ancora la qualità di parte), ma con riguardo al dovere di collaborazione nell'interesse della giustizia, che al terzo incombe quale ausiliario del giudice, la responsabilità per illecito aquiliano».

A tale proposito, si deve ricordare che, secondo la disciplina del c.p.c., ai fini dell'individuazione dei beni soggetti all'espropriazione, è sufficiente che il terzo dichiari l'esistenza di una situazione debitoria, indicando di quali cose o di quali somme è debitore, o si trova in possesso, e le modalità temporali dell'adempimento, senza tuttavia dover precisare la fonte costitutiva dell'obbligazione<sup>77</sup>.

Inoltre, si è detto che nell'ambito dell'espropriazione di crediti è pacifico che il terzo sia sprovvisto della legittimazione a far valere l'esistenza del vincolo di destinazione, trattandosi di una questione che attiene esclusivamente al rapporto tra creditore e debitore esecutato. Il *debitor debitoris* (seppure l'unico realmente a conoscenza della situazione contabile) è dunque privo di legittimazione a far valere la non pignorabilità del bene soggetto ad esecuzione, con la conseguenza che l'eventuale indicazione da parte del terzo dell'esistenza di un vincolo di destinazione o di indisponibilità delle somme sarebbe priva di rilievo<sup>78</sup>. Pertanto, l'eventuale indicazione del vincolo da parte del tesoriere, non essendo idonea a far venir meno il carattere positivo della dichiarazione *ex art. 547 c.p.c.*, sarebbe dunque irrilevante per il g.e.<sup>79</sup>.

Tuttavia, tale rigida impostazione viene attenuata dalla recente giurisprudenza, che, coerentemente all'impostazione di fondo, sembra imporre al terzo tesoriere una specie di dovere di *disclosure*<sup>80</sup>. I

---

<sup>77</sup> R. ROSSI, *Sul giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo*, in AA.VV., *Studi sul processo esecutivo e fallimentare in ricordo di Raimondo Annechino*, Jovene, Napoli, 2005, p. 614.

<sup>78</sup> Sul punto ampiamente G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 205.

<sup>79</sup> Cass., 11 gennaio 2007, n. 387; Cass., 29 aprile 2003, n. 6667; Cass., 15 novembre 1994, n. 9623.

<sup>80</sup> Recente giurisprudenza di legittimità (Cass., 12 febbraio 2019, n. 3987) ha infatti stabilito che «eventuali contestazioni circa la sussistenza dell'obbligo del terzo pignorato, così come eventuali questioni sulla pignorabilità del credito, sono conosciute e risolte *summam* dal giudice dell'esecuzione. In tale sistema, pertanto, l'eventuale sussistenza di un vincolo pubblicistico di impignorabilità potrà essere rilevato dal giudice dell'esecuzione, non solo d'ufficio, ma anche in séguito a segnalazione del terzo pignorato (il quale, in quanto ausiliario del giudice, ha un obbligo in tal senso: cfr. sez. 3, sent. n. 23727 del 16 settembre 2008; sez. 3, sent. n. 4820 del 26 marzo 2012, fermo restando che tale dichiarazione del terzo non potrebbe mai costituire un motivo di opposizione o di eccezione in sede di accertamento, ma solo rappresentare una sollecitazione al giudice dell'esecuzione ad attivare il suo potere

giudici di legittimità ritengono, dunque, preminente l'esigenza di assicurare l'effettività del rilievo officioso del giudice, che potrà dunque essere pienamente esercitato solo laddove il g.e. fosse messo nelle condizioni di verificare la sussistenza e la portata del vincolo di impignorabilità, nonché l'esistenza di somme non destinate all'espletamento dei servizi indispensabili<sup>81</sup>.

Dunque, anche per la specialità delle esecuzioni in esame, il ruolo assegnato al terzo conosce qui un importante adattamento rispetto ai canoni ordinari. Si realizza così una valorizzazione della «funzione ancillare»<sup>82</sup> del terzo pignorato-tesoriere, il quale diviene un mezzo di cui si può avvalere il g.e. per acquisire gli elementi conoscitivi e di valutazione necessari per il pieno espletamento delle proprie funzioni<sup>83</sup>.

D'altronde, come è stato evidenziato<sup>84</sup>, sarebbe irragionevole e antieconomico attendere l'opposizione del debitore per pronunciarsi sulla impignorabilità delle somme o comunque adottare un provvedimento sull'esecuzione, soprattutto quando il tesoriere ha già dichiarato che il totale delle somme vincolate è superiore al saldo del conto; ciò anche a fronte del fatto che non sono infrequenti i casi in cui l'ente pubblico debitore non si difende in giudizio. A ben vedere, l'adattamento della disciplina ordinaria alle peculiarità proprie dell'esecuzione nei confronti degli enti pubblici e delle ASL si coglie nel contenuto della dichiarazione che il terzo pignorato è tenuto a rendere.

Il creditore dell'ente pignorato dovrà: *a)* indicare specificamente l'esatto ammontare delle somme di pertinenza del debitore pignorato che si trovano presso la Tesoreria (c.d. saldo creditore), precisando, in particolare, se l'importo di tali somme è superiore o inferiore all'ammontare delle somme vincolate; *b)* rendere nota al g.e. ogni circostanza che può assumere rilevanza ai fini della de-

---

ufficioso di rilievo dell'impignorabilità». In dottrina, v. G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 206.

<sup>81</sup> Cass., 16 settembre 2008, n. 23727 e Cass., 27 maggio 2009, n. 12259.

<sup>82</sup> Così R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 312.

<sup>83</sup> G. PALMIERI, *Sul rilievo "officioso" dell'impignorabilità dei crediti delle ASL*, cit., p. 1444.

<sup>84</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., pp. 206-207.



cisione. Il tesoriere dovrà dunque riferire se esiste una delibera di destinazione delle somme per il perseguimento di finalità protette e ogni circostanza utile ai fini dell'accertamento del g.e. sulla impignorabilità.

Nondimeno, la dichiarazione del terzo potrà, come previsto dalla disciplina ordinaria, essere oggetto di contestazione<sup>85</sup>.

## 12. *La ripartizione dell'onere della prova delle condizioni di impignorabilità*

Si è detto che i limiti all'esecuzione forzata posti dalla legge operano quando sono soddisfatte specifiche condizioni, le quali non si esauriscono nella preventiva adozione della delibera periodica rispetto al pignoramento da parte dell'organo esecutivo dell'ente locale ovvero dall'organo amministrativo delle ASL.

Le pronunce giurisprudenziali che hanno accompagnato l'evoluzione della disciplina in materia hanno infatti identificato un ulteriore presupposto per l'impignorabilità dei beni della p.a., ravvisabile nell'inesistenza di pagamenti c.d. preferenziali, successivi rispetto all'adozione della delibera di destinazione delle somme. Sono tali i pagamenti effettuati a titoli diversi da quelli vincolati senza il rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti, come stabilito in base alle fatture emesse o, nei casi in cui non sia prescritta fattura, in base alle date di delibere di impegno.

L'ipotesi è espressamente prevista nell'art. 1, co. 5-*bis*, d.l. n. 9/1993, già più volte richiamato, in forza del quale l'operatività del vincolo necessita che a far data dall'adozione di siffatta delibera non siano emessi mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno da parte dell'ente. Ebbene, la caducazione integrale dei limiti alla garanzia patrimoniale dell'ente discende non dal mero fatto di aver compiuto dei pagamenti per finalità

---

<sup>85</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 313 ss.

non essenziali, ma a fronte della violazione dell'ordine di priorità tra crediti verso l'ente<sup>86</sup>.

Ciò posto, la disputa in ordine alla sussistenza (o insussistenza) delle condizioni di impignorabilità delle somme degli enti locali o delle ASL attiene al tema della ripartizione dell'onere della prova in capo alle parti del giudizio.

In particolare, le maggiori contestazioni concernono l'individuazione del soggetto che è onerato della prova della sussistenza della condizione sopra descritta, vale a dire, l'emissione di mandati di pagamento per titoli diversi da quelli protetti dal vincolo, nonché il rispetto dell'ordine cronologico delle fatture o delle deliberazioni di impegno di spesa<sup>87</sup>. Tale questione può venire in rilievo sia davanti al g.e., in sede di verifica officiosa delle condizioni di impignorabilità, sia nell'ambito dei rimedi oppositivi, distinguendo tra opposizione all'esecuzione proposta dal debitore per far valere l'impignorabilità delle somme staggite e opposizione agli atti esecutivi *ex art. 617 c.p.c.*, promossa dal creditore precedente (o dal debitore) e diretta a contestare rispettivamente il provvedimento dichiarativo della nullità del pignoramento o l'ordinanza di assegnazione delle somme.

Il problema della ripartizione dell'onere probatorio in ordine all'(in)esistenza del vincolo di impignorabilità ha dato luogo a un contrasto giurisprudenziale<sup>88</sup>.

Secondo un primo orientamento<sup>89</sup>, poi rimasto privo di seguito, il creditore ha l'onere di provare la violazione dell'ordine cronologico dei pagamenti attraverso l'emissione di mandati di pagamento per finalità diverse da quelle tutelate dalla delibera di impignorabilità, mentre il debitore esecutato sarebbe onerato di prova-

---

<sup>86</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., pp. 206-207.

<sup>87</sup> Si aggiunga che tale circostanza viene normalmente introdotta dal creditore precedente il quale intende contrastare la dichiarazione con cui il terzo pignorato ha dato atto dell'esistenza di una delibera di pignoramento delle somme anteriore al pignoramento.

<sup>88</sup> R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., pp. 330-332; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 212 ss.; A. AULETTA, *Esecuzione nei confronti degli enti locali: delibere di impignorabilità e riparto dell'onere probatorio*, cit.

<sup>89</sup> Cass., 6 giugno 2006, n. 13263, in *Riv. es. forz.*, 2006, p. 585, con nota di R. VACCARELLA, cit.

re l'esistenza delle delibere di destinazione delle somme, dunque, il mero fatto impeditivo dell'esercizio dell'azione esecutiva. In tale quadro, i c.d. pagamenti preferenziali effettuati dall'ente rappresentano il fatto costitutivo dell'azione esecutiva ovvero – per altro verso – il fatto che estingue il vincolo di impignorabilità, la cui prova grava sul creditore<sup>90</sup>.

Il descritto orientamento è stato, tuttavia, fortemente criticato in dottrina<sup>91</sup>, la quale non ha mancato di rilevare che, così facendo, il creditore sarebbe gravato di una *probatio diabolica*, in quanto avente ad oggetto documentazione in possesso dell'ente e dunque di difficile reperimento per l'onerato. Pertanto, si è sostenuto che l'ente esecutato sia tenuto a dare la prova del fatto positivo della adozione della delibera di impignorabilità, nonché del rispetto dell'ordine cronologico nell'emettere mandati di pagamento per titoli diversi da quelli vincolati con deliberazione<sup>92</sup>.

Anche alla luce di tali rilievi critici, l'orientamento più recente valorizza il principio di vicinanza alla prova, mitigando così il rigore della soluzione precedentemente condivisa<sup>93</sup>. In particolare, distinguendo tra onere di allegazione e onere della prova, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che al creditore precedente spetta l'onere di allegare «gli specifici fatti dai quali fa discendere l'illegittimità dell'ordinanza di annullamento e perciò, quando intende sostenere [...] che l'efficacia della delibera di destinazione è stata resa inoperante da successivi pagamenti per debiti estranei eseguiti senza il rispetto del dovuto ordine cronologico, deve allegare quali specifici pagamenti abbiano determinato gli effetti da lui postulati»<sup>94</sup>. Ne consegue che spetta al debitore esecutato dimo-

<sup>90</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 212.

<sup>91</sup> R. VACCARELLA, *Impignorabilità di somme «vincolate» dell'ente locale*, cit., p. 588 ss.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 589.

<sup>93</sup> Cass., 16 settembre 2008, n. 23727, in *Riv. es. forz.*, 2008, p. 793; Cass., 27 maggio 2009, n. 12259; Cass., 31 agosto 2011, n. 17873; da ultimo, Cass., 18 gennaio 2023, n. 1450, con nota di A. AULETTA, *Esecuzione nei confronti degli enti locali*, cit.

<sup>94</sup> Cfr. Cass., 16 settembre 2008, n. 23727, cit. Sul carattere dell'onere di allegazione, si v. R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, cit., p. 332 ss.

strare, attraverso la documentazione di cui dispone, che in occasione dei diversi pagamenti a cui il creditore ha fatto riferimento l'ordine di pagamento richiesto dalla legge sia stato rispettato.

In continuità con tali pronunce si è orientata anche la giurisprudenza successiva<sup>95</sup>, dapprima con la sentenza n. 4820 del 2012, ove si è sostenuto che l'onere di allegazione che grava in capo al creditore è assolto con «la mera adduzione, evidentemente non pretestuosa né generica, di numerose circostanze di fatto, analiticamente elencate anche nel ricorso (ed in ossequio al principio della sua autosufficienza), dalle quali desumere il sospetto di quell'inoperatività», poi con la sentenza n. 19103 del 2020. Tale ultimo orientamento è stato anche confermato da recente giurisprudenza di legittimità<sup>96</sup>.

In sintesi, coerentemente ai principi enucleati dalla giurisprudenza, spetta al debitore esecutato l'onere di allegare i fatti costitutivi che hanno determinato l'insorgere del vincolo di impignorabilità, dunque, l'adozione e la comunicazione della delibera di destinazione delle somme, mentre il creditore deve allegare i fatti estintivi di tale vincolo, coincidenti con l'avvenuta effettuazione di pagamenti per crediti derivanti da titoli di spesa diversi da quelli per i quali è imposto il vincolo. Grava, invece, sul debitore l'onere di provare il fatto impeditivo di tale fatto estintivo e, dunque, dimostrare che i pagamenti siano avvenuti nel rispetto del dovuto ordine cronologico.

---

<sup>95</sup> Cass., 26 marzo 2012, n. 4820, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, p. 402.

<sup>96</sup> Cass., 18 gennaio 2023, n. 1450, cit., ove si è affermato che «in materia di esecuzione forzata verso le aziende sanitarie locali, sono applicabili i medesimi principi validi per la pignorabilità delle disponibilità degli enti locali *ex art.* 159 del d.lgs. n. 267 del 2000 (t.u.e.l.), principi in base ai quali il creditore procedente che intenda far valere l'inefficacia del vincolo di destinazione può proporre opposizione agli atti esecutivi, e nel relativo giudizio è suo onere allegare gli specifici pagamenti per debiti estranei eseguiti successivamente alla delibera, mentre, in base al principio della vicinanza della prova, spetta all'ente locale provare che tali pagamenti sono stati eseguiti in base a mandati emessi nel rispetto del dovuto ordine cronologico».

13. *La disciplina speciale nel periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19 sul processo esecutivo e nei confronti degli enti sanitari*

La disciplina dell'esecuzione forzata nei confronti delle ASL riceve un'attenzione ancora maggiore da parte del legislatore a seguito dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia nei primi mesi del 2020, a causa della diffusione del virus Covid-19. Il periodo della pandemia ha comportato l'introduzione di una serie di disposizioni speciali con lo scopo di rispondere ad una contingente e superiore necessità, quale quella di incrementare la liquidità disponibile presso gli enti sanitari, in forza del ruolo centrale che gli stessi hanno ricoperto in questo particolare intervallo temporale<sup>97</sup>.

La disciplina processuale, seppure di natura speciale e contingente, ha messo a dura prova il sistema complessivo, così da riaprire antiche ferite che sembravano concluse per le argomentazioni fin qui condotte. A tal fine, va qui adeguatamente ricostruito il quadro normativo dell'emergenza pandemica e le sue ricadute sul processo esecutivo in generale<sup>98</sup>, sul quale si sono susseguiti diversi provvedimenti del Governo per la fase di emergenza, tutti convertiti dal Parlamento, ma al contempo seguiti da uno o più proroghe<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Per approfondimenti sul tema, anche per profili non solamente legati all'esecuzione nei confronti delle ASL, cfr. C. RASIA, *Il processo esecutivo nel periodo emergenziale e la tutela delle Aziende sanitarie locali: tra spunti giurisprudenziali e recenti modifiche normative*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2022, p. 1159 ss.

<sup>98</sup> Sul tema, S. VINCRE, *Il difficile bilanciamento tra il diritto alla tutela esecutiva e la normativa emergenziale covid-19*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, p. 1373 ss.; A. SALETTI, *L'emergenza pandemica e i processi esecutivi*, in *Riv. es. forz.*, 2021, p. 281 ss.; G. FANTICINI, S. SAIJA, *Giustizia civile ed emergenza sanitaria – La sospensione dell'espropriazione forzata della prima casa*, in *Giur. it.*, 2020, p. 2069 ss.; R. ROSSI, *La legislazione emergenziale sui procedimenti esecutivi*, *ivi*, 2020, c. 2342 ss.; V. AMENDOLAGINE, *La sospensione dell'esecuzione immobiliare per l'emergenza Covid 19*, in *Judicium*, 17 marzo 2020; A. CRIVELLI, *Legislazione emergenziale e processo esecutivo*, in *Riv. es. forz.*, 2020, p. 530 ss.; *Id.*, *L'emergenza "Coronavirus" e le attività del processo esecutivo*, *ivi*, 2020, p. 174 ss.; A. AULETTA, *L'incidenza della normativa emergenziale sul processo esecutivo*, in G. CHIESI, M. SANTISE (a cura di), *Diritto e Covid-19*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 210 ss.

<sup>99</sup> Con il diffondersi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il Governo ha varato una serie di misure volte a contenere la propagazione del virus anche relative ai processi civili. Questa disciplina speciale si è articolata, nel tempo, in diverse fasi: dalla sospensione radicale dei giudizi ritenuti non urgenti dal legislatore, dappri-

All'insorgere della pandemia, il legislatore è intervenuto dapprima con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni nella l. 27 aprile 2020, n. 27), dettando la disciplina generale dell'attività giudiziaria nel settore civile (e in quello penale) al tempo del Covid-19 e prevedendo, all'art. 83, la sospensione dei «termini stabiliti [...] per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi».

Quanto al più specifico processo esecutivo, il legislatore ha dettato alcune disposizioni speciali sia per le espropriazioni che per l'esecuzione per rilascio di immobili<sup>100</sup>, quindi si è occupato in maniera specifica del processo esecutivo nei confronti delle ASL, la cui tutela, come detto, è stata maggiormente avvertita in forza del ruolo centrale che esse hanno svolto nella gestione pandemica. Qui l'intento è stato quello di attenuare i disastrosi effetti economici del-

---

ma dal 9 marzo al 15 aprile 2020, sotto l'egida dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, e quindi sino all'11 maggio 2020 (art. 36 del d.l. n. 23 del 2020) (la cosiddetta «prima fase»); nel periodo successivo, ricompreso tra l'11 maggio e il 30 giugno 2020, è stato affidato ai dirigenti degli uffici giudiziari il compito e la responsabilità di adottare le misure organizzative necessarie sulla scorta delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento (la cosiddetta «seconda fase»), sino a un graduale ritorno alla normalità, pur temperato dalla possibilità di celebrare le udienze da remoto o mediante trattazione scritta.

<sup>100</sup> Col comune obiettivo di contenere i possibili rischi per la salute individuale e collettiva e di evitare, in particolare, la perdita dell'abitazione da parte del debitore esecutato proprietario dell'immobile e del conduttore, anche in caso di morosità di quest'ultimo. A tale proposito, sotto un primo profilo, l'art. 54-ter del d.l. n. 18/20 ha previsto la sospensione (per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione), di ogni procedura immobiliare che avesse ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Il termine di efficacia della sospensione delle procedure espropriative, dapprima esteso al 31 dicembre 2020, è stato poi nuovamente prorogato al 30 giugno 2021.

Parallelamente, sotto un secondo profilo, l'art. 103, co. 6, dello stesso d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni nella l. 24 aprile 2020, n. 27), ha disposto la sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili *ex art.* 605 c.p.c., anche ad uso non abitativo, sino al 31 dicembre 2020. Il termine è stato poi prorogato sino al 30 giugno 2021, per effetto dell'art. 13, co. 13, d.l. 31 dicembre 2020, n. 183. A seguire, una nuova disposizione ha prorogato ulteriormente la sospensione dei predetti provvedimenti di rilascio stabilendo una differente cadenza circa l'esaurimento del periodo sospensivo: fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020, ovvero fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021.

la pandemia gestendo al meglio le risorse pubbliche<sup>101</sup>. Come noto, buona parte delle risorse statali alle Regioni è stata indirizzata al settore sanitario onde permettere al servizio sanitario un tempestivo pagamento dei debiti. In questo senso, l'art. 117, co. 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella l. 17 luglio 2020, n. 77, la cui la scadenza originaria del 31 dicembre 2020 era stata prorogata fino al 31 dicembre 2021 (grazie all'art. 3, co. 8 del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183), al fine di assicurare al servizio sanitario nazionale le liquidità necessarie per far fronte all'emergenza, ha disposto che «nei confronti degli enti del servizio sanitario non possono essere intraprese o perseguite azioni esecutive», proponendo così un differimento dell'esecuzione per i debiti maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni<sup>102</sup>.

L'entrata in vigore di tale norma ha posto da subito il problema di indagare quale fosse il destino dei procedimenti coinvolti, ovvero se il giudice dell'esecuzione dovesse pronunciare un provvedimento di sospensione della procedura, ovvero dovesse procedere ad una declaratoria di improcedibilità *tout court* dell'azione esecutiva. Infatti, da un lato, la mancata previsione di un sistema di garanzie per la realizzazione del diritto di credito nelle more dell'emergenza pandemica lasciava preferire un'interpretazione salvifica dell'azio-

<sup>101</sup> Nello stesso senso, S. VINCRE, *Il difficile bilanciamento*, cit., p. 1376.

<sup>102</sup> La norma, segnatamente, recita che «[a]l fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del Covid-19 nonché per assicurare al servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali», nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19, d.l. 23 giugno 2011, n. 118, «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri», i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. «Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021».

Oggetto di protezione della disposizione sono le rimesse finanziarie trasferite agli enti dal proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto. I pignoramenti effettuati su tali rimesse non producono effetti e non vincolano gli enti debitori e i rispettivi tesorieri, che quindi possono operare come se l'atto esecutivo non sia stato posto in essere.

ne giudiziaria proposta, dall'altro, però, l'aver impedito normativamente la proposizione di azioni esecutive sembrava tradursi in una dichiarazione di improcedibilità dell'azione se comunque proposta.

A mio parere, come già rilevato nell'immediatezza della pubblicazione delle norme<sup>103</sup>, il tenore letterale della legge non evoca alcuna sospensione, né introduce una ulteriore ipotesi di sospensione *ex lege*, ma nel disporre «l'impossibilità di intraprendere o continuare azioni esecutive» vuole introdurre una condizione che preclude la procedibilità dell'azione esecutiva in via definitiva, non già dunque una mera causa di sospensione con conseguente possibilità di riassumere il giudizio al termine della sospensione<sup>104</sup>. A favore della tesi dell'improcedibilità mi sembra che ci sia non solo la lettera del dettato normativo, ma anche una lettura teleologica e sistematica della disposizione: l'*incipit* del co. 4 dell'art. 117 è quello di assicurare al servizio sanitario la liquidità necessaria e dunque la necessità di liberare immediatamente le somme per eseguire i pagamenti legati all'emergenza in atto.

14. Segue: *la giurisprudenza costituzionale del 2021 e 2022 sul processo esecutivo contro le ASL e sul "blocco" delle azioni esecutive contro gli enti sanitari calabresi*

L'appena descritta ed articolata disciplina emergenziale, nelle sue diverse declinazioni assunte nel processo esecutivo, ha costituito un significativo banco di prova per la giurisprudenza costituzionale.

<sup>103</sup> C. RASIA, *Il processo esecutivo nel periodo emergenziale*, cit., p. 1163.

<sup>104</sup> In questo senso, si attestano alcune decisioni di giudici di merito. Secondo Trib. Modena, 7 giugno 2021, g.e. Zanfanti, inedita (e segnalatami dallo stesso magistrato), la legislazione emergenziale, che ha disposto la sospensione di ogni procedura esecutiva contro le ASL, ha efficacia non solo semplicemente sospensiva ma più intrinsecamente estintiva, non limitandosi al processo, ma investendo più direttamente il vincolo sull'oggetto del pignoramento, determinandone l'inefficacia e, perciò, l'improcedibilità del relativo procedimento. Anche Trib. Napoli, con ordinanza 24 settembre 2020, g.e. De Miro, in *IlQuotidiano giuridico*, 28 settembre 2020, dichiara comunque l'improcedibilità di un pignoramento intrapreso nei confronti di un ente del servizio sanitario nazionale in applicazione dell'art. 117 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, anche se notificato antecedentemente rispetto alla sua entrata in vigore, coniano l'istituto della «improseguibilità».



Tralasciando di esaminare in questo lavoro<sup>105</sup> la giurisprudenza costituzionale che si occupata dei diversi aspetti del processo esecutivo (dichiarando l'incostituzionalità delle norme sia sulla sospensione delle procedure di espropriazione immobiliare<sup>106</sup>, sia di

---

<sup>105</sup> Per ulteriori aspetti del processo esecutivo, *si vis*, C. RASIA, *Il processo esecutivo nel periodo emergenziale*, cit., p. 1163 ss.

<sup>106</sup> Si tratta di Corte cost., 22 giugno 2021, n. 128, in *Riv. es. forz.*, 2021, p. 626 ss., con nota di G. FANTICINI, S. LEUZZI, R. ROSSI, S. SAJJA, *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione delle esecuzioni sulle prime case*; in *Ilprocessocivile.it*, 28 giugno 2021, con nota di R. METAFORA, *Incostituzionale la seconda proroga della sospensione delle esecuzioni riguardanti l'abitazione principale del debitore*; in *Giustiziacivile.com*, 24 giugno 2021, con nota di G. PARISI, *Espropriazioni sulla «prima casa» e illegittimità costituzionale della (seconda) proroga della sospensione da Covid-19*.

La Corte, con una rapidità straordinaria, nel giro di sei mesi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, co. 14, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni nella l. 26 febbraio 2021, n. 21, per violazione degli artt. 3, co. 1, e 24 cost., stabilendo espressamente che «con la proroga al 30 giugno 2021 degli effetti dell'art. 54-ter del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, il bilanciamento tra la temporanea sospensione delle procedure riguardanti l'abitazione principale del debitore e la tutela giurisdizionale esecutiva è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato». Ne risultava in definitiva che la sospensione delle procedure esecutive doveva ritenersi cessata al 31 dicembre 2020. La sentenza è di importante rilievo in quanto ricorda, da un lato, che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice ma, dall'altro, ammonisce il legislatore: pur potendo quest'ultimo legittimamente prorogare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva, non può però prescindere da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, «da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite». In altri termini, la sentenza, oltre a sancire l'illegittimità della norma, contiene una sorta di interpretazione autentica del perimetro delle disposizioni censurate al fine di garantire il giusto bilanciamento tra i contrapposti valori in campo: da un lato, il diritto di abitazione e, dall'altro, il diritto del creditore alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva. Pur riconoscendo massimo valore al diritto all'abitazione, la Corte si allontana dall'idea che sia lecito porre il peso della tutela di tale situazione sul creditore precedente. Ciò è tollerabile in situazioni eccezionali, ma nei limiti dello stretto necessario, secondo appunto il canone della proporzionalità e della ragionevolezza.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 213 dell'11 novembre 2021, nell'occuparsi della costituzionalità delle disposizioni che avevano disposto la proroga della sospensione per l'anno 2021, adattando i medesimi principi di proporzionalità e ragionevolezza della precedente sentenza n. 128 del 2021, ha escluso che la normativa emergenziale si ponesse in contrasto con il testo costituzionale (e con gli artt. 3, 42 e 47, co. 2, in particolare), in forza della temporaneità e della progressiva restrizione delle previsioni che avevano imposto (o, meglio, prorogato)

rilascio degli immobili ad uso o meno di abitazione<sup>107</sup>), in un quadro di continua ricerca di un bilanciamento tra gli interessi in gioco nell'ambito della legislazione emergenziale, la Corte statuiva in merito all'espropriazione in danno delle ASL.

Con cinque ordinanze di diversi tribunali del Sud Italia in larga parte coincidenti, veniva sollevata questione di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 24 e 111 cost., in merito all'art. 117, co. 4, del d.l., 19 maggio 2020, n. 34, secondo cui «nei confronti degli enti del servizio sanitario non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive», fino al 31 dicembre 2020, termine successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2021<sup>108</sup>.

L'esito del giudizio di incostituzionalità era scontato nel momento in cui si faceva applicazione dei principi già introdotti con la sentenza della Corte n. 128 del 2021<sup>109</sup> in materia di ragionevole e proporzionato bilanciamento tra gli interessi del creditore procedente e l'eccezionale protezione, giustificata dall'emergenza pandemica, riconosciuta al debitore esecutato.

Con sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236<sup>110</sup>, la Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate da tutti i rimettenti, ritenendo in-

---

la sospensione delle procedure in esame (Corte cost., 11 novembre 2021, n. 213, in *Dir. e giust.*, 11 novembre 2021).

<sup>107</sup> Corte cost., 4 aprile 2022, n. 87, in *Ilprocessocivile.it*, 17 maggio 2022, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, nella parte in cui la norma prevedeva l'inefficacia di ogni procedura esecutiva a seguito di pignoramento immobiliare *ex art.* 555 c.p.c. che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata nel ristretto arco temporale tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020.

<sup>108</sup> In particolare, due di queste, in merito ad un'esecuzione sorta nei confronti dell'ospedale Cardarelli di Napoli, il tribunale del capoluogo campano, lamentava l'eccessiva durata del «blocco» delle esecuzioni poiché estesosi per un «periodo di oltre un anno e mezzo con significativa compressione del diritto dei creditori di procedere esecutivamente», con l'effetto che questi non potevano ancora procedere all'esecuzione a causa della disposizione censurata. Il rimettente, in particolare, sospetta che la disposizione censurata violi l'art. 24 cost., imponendo ai creditori degli enti sanitari un sacrificio, sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive, non bilanciato dalla predisposizione di idonei mezzi di tutela sostitutiva, nonché l'art. 111 cost. per l'alterazione della «parità delle armi» in danno dell'esecutante e a favore dell'esecutato.

<sup>109</sup> Decisione che si è pronunciata sull'incostituzionalità delle norme sulla sospensione delle procedure di espropriazione immobiliare. Cfr. nota *supra*, n. 106.

<sup>110</sup> Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 236.

costituzionale la norma che disponeva la proroga del «blocco» delle azioni esecutive nei confronti delle ASL dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, in quanto, per richiamare le parole della Corte, la tutela *in executivis* è «componente essenziale del diritto di accesso al giudice»<sup>111</sup>, e «il “blocco” di azione esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti disposti dall'art. 117, co. 4, del d.l. n. 34/20»<sup>112</sup> costituisce evento eccezionale che necessita di essere sorretto da un ragionevole bilanciamento ed una valutazione comparativa tra i diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.

In sostanza, nello scrutinio di costituzionalità, la Consulta ha distinto due differenti sospensioni, riferibili, secondo la Corte, a diverse fasi dell'emergenza pandemica: mentre la prima sospensione (quella fino al 31 dicembre 2020) si collocava nella fase più acuta dell'emergenza e poteva considerarsi ragionevole e proporzionata per la limitatezza della durata (dal 19 maggio 2020 al 31 dicembre 2020), non altrettanto poteva considerarsi la successiva proroga al 31 dicembre 2021. Dunque, se l'irrompere dell'emergenza pandemica può aver giustificato, in una prima fase, il sacrificio dei creditori procedenti, la sua proroga avrebbe dovuto richiedere un necessario bilanciamento che è invece venuto a mancare<sup>113</sup>. Trattasi, per la Corte, di una misura divenuta sproporzionata ed irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso (un anno si è aggiunto a quello precedente di sette mesi), non bilanciata da una più specifica pon-

<sup>111</sup> Punto 9.3.1. motiv.

<sup>112</sup> Così punto 9.5 motiv.

<sup>113</sup> Già secondo Corte cost., 12 luglio 2013, n. 186 (richiamata in motivazioni, punto 9.4) uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale non è compatibile con l'art. 24 cost. se non è limitato ad un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l'effettiva realizzazione del diritto di credito. In difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve in uno «*ius singulare* che determina lo sbilanciamento tra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 cost.». In questo senso anche Corte cost., 1° settembre 2022, n. 204, ove le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai tribunali di Cosenza e di Napoli in riferimento agli artt. 24 e 111 cost. dell'art. 3, co. 8, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., sono dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto. La sentenza n. 236 del 2021 ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in senso conforme al *petitum* del rimettente.

derazione degli interessi in gioco, lesiva del diritto di tutela giurisdizionale, nonché della parità delle parti e della ragionevole durata del processo esecutivo.

Dal quadro così delineato viene agevolmente in rilievo che misure *lato sensu* “sospensive” delle procedure esecutive, come ci ricorda (ancora una volta) la Consulta<sup>114</sup>, devono costituire un evento eccezionale, mentre una proroga finisce per assicurare un *plus* di protezione al debitore che non è giustificata, così come è avvenuto con la proroga della sospensione delle procedure di espropriazione.

Una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima, quindi, soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela *in executivis* garantita dall'art. 24 cost., determinando, inoltre, uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 cost.

In conclusione, la Consulta ha aggiustato il tiro del legislatore emergenziale il quale, trincerandosi dietro l'evento eccezionale pandemico, ha troppo spesso favorito il debitore pubblico a danno del creditore, senza neppure permettere al giudice di operare un bilanciamento dei contrapposti interessi, confermando quella tendenza (normativa) protezionistica del debitore che taluno, da tempo, vede in atto<sup>115</sup>. Per fortuna, tale *favor debitoris* ha trovato nella giurisprudenza della Consulta un motivato argine di rimodulazione.

Il quadro delle previsioni *lato sensu* “sospensive” delle esecuzioni nei confronti degli enti sanitari si completa con le peculiari disposizioni concernenti l'esecuzione nei confronti delle ASL della Regio-

---

<sup>114</sup> La Consulta parla sempre genericamente di «“blocco” di azione esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti disposti dall'art. 117, co. 4, del d.l. 34/20», mai affrontando in maniera specifica se si tratti di una vera sospensione o di una condizione di procedibilità dell'azione esecutiva, come da me sostenuto.

<sup>115</sup> Aspetto che parte della dottrina ha già messo in evidenza, cfr. A. SALETTI, *L'emergenza pandemica ed i processi esecutivi*, cit., p. 286, secondo cui tale *favor* di tutela del debitore esisteva già prima dell'emergenza sanitaria come dimostrano le recenti modifiche all'art. 560 c.p.c. che hanno ridotto la possibilità di liberazione dell'immobile pignorato.

ne Calabria, che è interessante menzionare a dimostrazione del perdurante (e mai sopito) dialogo tra legislatore e corte costituzionale sul terreno del servizio sanitario.

Nella seconda metà del 2021, con l'art. 16-*septies*, co. 2, lett. g), d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 (conv. in l. 17 dicembre 2021, n. 215), il legislatore ha introdotto un'ulteriore ipotesi di "blocco sospensivo" a fronte del quale «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» contro gli enti sanitari calabresi fino al 31 dicembre 2025<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> La norma prevedeva che «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

Cfr. A. AULETTA, *La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità del "blocco delle azioni esecutive" previsto con riferimento alle procedure intraprese contro gli Enti del servizio sanitario della Regione Calabria*, in *Inexecutivis*, 15 novembre 2022, ove l'a. ripercorre la genesi dell'art. 16-*septies*, co. 2, lett. g), d.l. 21 ottobre 2021, n. 146. In particolare, l'a. evidenzia che la Corte costituzionale (con la sentenza del 28 luglio 2021, n. 168) era stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale delle disposizioni che predisponavano delle misure di carattere eccezionale volte a supportare il risanamento, tramite commissario *ad acta*, del servizio sanitario regionale (artt. 1, 2, 3, 6 e 7, d.l. 10 novembre 2020, n. 150, conv. con modificazioni in l. 30 dicembre 2020, n. 181, che riproducevano quelle contenute nel d.l. 30 aprile 2019, n. 35, conv. con l. 25 giugno 2019, n. 60, concepite per avere una applicazione temporalmente limitata pari a 18 mesi). A fronte della reiterazione delle misure di carattere eccezionale, la Regione Calabria censurava avanti la Corte cost. le predette disposizioni in quanto riteneva che con il d.l. n. 150 del 2020 il legislatore avesse determinato una ingiustificata contrazione delle competenze regionali tutt'altro che temporanea nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» che avrebbe arrecato un pregiudizio alla sanità regionale e, più specificamente, avesse violato il giudicato costituzionale derivante dalla sentenza della Corte costituzionale 13 novembre 2019, n. 233, che aveva definito i ricorsi proposti dalla Regione Calabria nei confronti di numerose disposizioni del citato d.l. n. 35 del 2019.

La Corte cost. con sentenza del 28 luglio 2021, n. 168, nel dichiarare fondate le questioni relative all'art. 1, co. 2 del d.l. n. 150 del 2020 aveva rilevato che «come si fosse raggiunto un tale livello d'inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità da dover addirittura ricorrere, per tentare di ricostruirla, alla cosiddetta pro-

La *ratio* di tale previsione non è dettata da esigenze connesse alla crisi pandemica, ma discende dalla necessità di dare attuazione al piano di rientro dei disavanzi sanitari, al fine, come stabilito dalla stessa disposizione, di «assicurare al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali». La misura è stata introdotta per sostenere l'attività del commissario delegato all'attuazione del piano di rientro del grave disavanzo sanitario della Regione Calabria per salvaguardare l'erogazione dei servizi essenziali di assistenza e per rispettare le norme europee e nazionali sui termini di pagamento dei crediti commerciali.

La norma è stata, tuttavia, censurata dalla Corte costituzionale che ha dichiarato, con sentenza del 11 novembre 2022, n. 228<sup>117</sup>, l'incostituzionalità dell'art. 16-*septies*, co. 2, lett. g), del d.l. n. 146 del 2021, per violazione dell'art. 24 cost., in quanto ha imposto ai creditori degli enti sanitari calabresi un sacrificio in termini di effettività della tutela giudiziaria (che comprende, per *ius receptum*, la tutela esecutiva) non bilanciato da misure di tutela equivalente, nonché dell'art. 111 cost. in quanto il diverso trattamento del debitore esecutato pubblico rispetto al privato violerebbe il principio della parità delle armi, sia, infine, dell'art. 3 cost. per la disparità di trattamento tra i creditori prodotto dalla norma<sup>118</sup>.

---

cedura di "ascolto certificato" consistente in una dichiarazione dei Direttori Generali circa il livello dei debiti e dei crediti in capo a ciascuna Azienda Sanitaria». Dunque, con tale pronuncia la Corte formulava un preciso monito al legislatore, ovvero quello di predisporre un sistema normativo articolato, coerente ed idoneo a porre rimedio a tale opacità contabile e in questa logica la lett. g) dell'art. 16-*septies* d.l. n. 146/2021 intendeva dare ottemperanza al precetto della Corte.

<sup>117</sup> Corte cost., 11 novembre 2022, n. 228, con nota di C. TRAPUZZANO, *Illegittimo il blocco delle esecuzioni nei confronti degli enti sanitari della Calabria*, in *IlQuotidiano giuridico*, 24 novembre 2022, ove la Corte afferma che «una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela *in executivis* garantita dall'art. 24 cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 cost.».

<sup>118</sup> La Corte costituzionale è stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, co. 2, lett. g), del d.l. n. 146 del 2021, come sopra

In particolare, la Consulta ha rilevato che la crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di «improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti». Non è dunque di per sé irragionevole, a fronte di una situazione straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo al fine di garantire lo svolgimento del complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e di programmazione delle operazioni di cassa. Tuttavia, la discrezionalità del legislatore nello stabilire una misura del genere non può «trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva»<sup>119</sup>. Ad avviso della Corte, l'art. 16-*septies*, co. 2, lett. g) manca l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco: la misura di provvisoria inefficacia dei pignoramenti e l'improcedibilità temporanea è sproporzionata, dando luogo ad un «blocco» delle esecuzioni di durata quadriennale nei confronti degli enti sanitari calabresi. Da qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*.

Dichiarata l'incostituzionalità della norma, il mese successivo alla pubblicazione della sentenza della Consulta, il legislatore, in maniera alquanto disinvolta, con la l. 16 dicembre 2022, n. 196 (in sede di conversione del d.l. 8 novembre 2022, n. 169), rieditando la norma appena dichiarata incostituzionale, ha disposto nuovamente che «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria», tuttavia, il blocco delle esecuzioni è più circoscritto nel tempo (viene limitato al 31 dicembre 2023) e si escludono dal «blocco» i crediti risarcitori da fatto illecito e i crediti retributivi da lavoro<sup>120</sup>. In so-

---

segnalato, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 cost. dai tribunali ordinari di Crotona e di Cosenza, nonché dal Tar per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, per violazione degli artt. 24 e 113 cost.

<sup>119</sup> Punto 6.3. motiv. di Corte cost. n. 228/22.

<sup>120</sup> Recita l'art. 2 della l. n. 196/2022 (conversione in legge del d.l. n. 169/2022) nella parte in cui ha introdotto il co. 3-*bis* alla lett. c) del co. 2 dell'art. 16-*septies*, d.l. n. 146/2021 (conv. in l. n. 215/2021): «In ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 228 dell'11 novembre 2022, al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nonché di assicurare il rispetto della

stanza, se il legislatore si è limitato a ridurre il termine del «blocco» delle procedure esecutive, ha continuato a non introdurre un meccanismo di tutela dei creditori muniti di titolo giudiziale tale da garantire l'effettività della tutela giurisdizionale anche in fase esecutiva, così violando l'art. 24 cost. e reintroducendo uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico.

Tale nuova previsione è stata fatta oggetto di nuovo vaglio di costituzionalità da parte dei giudici di merito calabresi<sup>121</sup>, nonostante al momento in cui si scrive, la Consulta non si sia ancora pronunciata. Oramai poco importa poiché il nostro legislatore è corso immediatamente al riparo abrogando, a settembre 2023, la lettera g) dell'art. 16-*septies*, co. 2, del d.l. n. 146/2021<sup>122</sup>.

Aggiungo che l'abrogazione è stata un atto dovuto del nostro legislatore al fine di agevolare la definizione (con l'archiviazione) della procedura di infrazione n. 2023/4001 avviata ad aprile 2023 dalla Commissione Ue contro l'Italia per presunta violazione della dir. Ue n. 7 del 2011 in relazione ai pagamenti dovuti dal servizio sa-

---

direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanzia ritrasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite a decorrere dalla medesima data. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2023 e non sono riferite ai crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro».

<sup>121</sup> Cfr. ordinanza del Tribunale di Cosenza, 23 marzo 2023, dott.ssa De Sanzo, la quale ha rilevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, l. n. 196/2022 per violazione degli artt. 3 e 24 cost. relativamente alla mancata predisposizione, rispetto ai creditori muniti di titolo esecutivo alla data dell'entrata in vigore della norma, di meccanismi di tutela equivalente tesi a garantire un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, «lasciando ancora una volta i creditori muniti di titolo giudiziale sforniti di qualsivoglia tipo di garanzia di soddisfacimento della loro pretesa, con il rischio di «subordinare il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili».

<sup>122</sup> Si tratta dell'art. 9, co. 1-*quinquies* del d.l. 29 settembre 2023, n. 132, conv. in l. 27 novembre 2023, n. 170 recante «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali».



nitario della Regione Calabria<sup>123</sup>. La Commissione Ue aveva infatti rilevato che le disposizioni in esame concernenti il settore sanitario calabrese non garantivano la conformità alla direttiva sui ritardi di pagamento proprio a fronte della proroga del termine di pagamento per i debiti delle amministrazioni pubbliche oltre i termini previsti dalla direttiva.

In conclusione, anche l'episodio dell'esecuzione nei confronti degli enti sanitari calabresi<sup>124</sup> dimostra come il nostro legislatore introduce, non delle sospensioni, ma delle (più gravi) condizioni di procedibilità dell'azione esecutiva, con l'effetto di integrare una fattispecie intrinsecamente estintiva, che non si limita al processo, ma investe più direttamente il vincolo sull'oggetto del pignoramento, determinandone l'inefficacia e, perciò, l'improcedibilità del relativo procedimento.

#### 15. *La crisi finanziaria dell'ente locale e il recupero del credito nei casi di pre-dissesto*

A fronte della crescente incapacità delle pubbliche amministrazioni di far fronte regolarmente alle proprie obbligazioni, il t.u. in materia di enti locali ha introdotto una disciplina volta a fronteggiare la situazione di crisi degli enti stessi e correggere gli squilibri finanziari al fine di raggiungere l'equilibrio di bilancio<sup>125</sup>.

Ai sensi dell'art. 9, l. 24 dicembre 2012, n. 243, i bilanci delle Regioni, dei comuni e delle province sono in equilibrio quando conseguono un saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto<sup>126</sup>. La rottura di tale

---

<sup>123</sup> Di questa procedura ne avevamo già parlato nel cap. III, par. 4, nota 75. La procedura di infrazione è stata archiviata ad aprile 2024.

<sup>124</sup> Come detto, la Corte cost. n. 228/22 parla espressamente di «improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti».

<sup>125</sup> Per una ricostruzione storica della disciplina applicabile al c.d. dissesto degli enti locali v. A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 171-175.

<sup>126</sup> Ciò conformemente ai principi costituzionali dell'equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico introdotti con la l. 20 aprile 2012, n. 12, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

equilibrio determina una situazione di crisi finanziaria in cui l'ente non è più in grado di assicurare il regolare espletamento delle funzioni essenziali, conducendo all'applicazione della disciplina del t.u.e.l. Quest'ultima dà luogo ad una sostituzione dell'ente debitore con un organismo straordinario che accerta il passivo e provvede alla liquidazione dell'attivo secondo i principi di concorsualità, al fine di consentire alla amministrazione pubblica di proseguire la propria attività istituzionale. L'incapacità di garantire lo svolgimento delle funzioni e dei servizi essenziali, così come l'impossibilità di ripianare i debiti avvalendosi dei rimedi ordinari, spesso è preceduta da una situazione di difficoltà finanziaria, la quale può anche avere carattere reversibile e, dunque, non condurre all'applicazione della disciplina del dissesto.

Da qui l'individuazione di distinti strumenti che mirano a scongiurare il verificarsi della rottura dell'equilibrio di bilancio. In particolare, animato dalla volontà di salvaguardare le finanze dell'ente, da un lato, e di salvaguardare i diritti dei creditori, dall'altro, il legislatore affianca alla procedura di dissesto altre due procedure, il c.d. dissesto guidato e il c.d. predissesto.

Il c.d. "dissesto guidato" introdotto dall'art. 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 è finalizzato a prevenire situazioni di squilibrio finanziario e a far emergere più facilmente i casi di dissesto. In forza dell'art. 6, co. 2, le sezioni regionali della Corte dei conti, in concorso con il Ministero dell'economia e delle finanze<sup>127</sup>, hanno il compito di verificare con cadenza semestrale la regolarità e la legittimità della gestione da parte dell'ente, nonché il funzionamento dei controlli interni per il rispetto delle regole contabili.

Se all'esito delle verifiche espletate dalla Corte dei conti emergono indici sintomatici della situazione di squilibrio che possono provocare il dissesto finanziario<sup>128</sup>, l'ente è invitato a adottare le misure correttive

---

Cfr. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 84, ove la giurisprudenza ha stabilito che «il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato».

<sup>127</sup> Cfr. art. 14, co. 1, lett. d), l. 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>128</sup> Si intendono tali: il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, il dis-equilibrio consolidato della parte corrente del bilancio, le anomale modalità di ge-

in conformità all'art. 148-bis t.u.e.l. entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento. Se l'ente adotta le misure indicate, queste sono trasmesse alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che le verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento<sup>129</sup>. Qualora, invece, l'ente territoriale non vi provveda nel termine assegnato, o, comunque, le misure adottate non siano ritenute soddisfacenti, la Corte dei conti trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Il Prefetto, accertato il perdurante inadempimento dell'ente locale nel termine di trenta giorni, nonché la sussistenza delle condizioni di grave squilibrio, assegna al Consiglio dell'ente un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, ovvero provvede alla nomina un commissario affinché vi provveda<sup>130</sup>.

Agli artt. 243-bis e 243-quater è invece disciplinata la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto)<sup>131</sup>. Il predissesto, come il c.d. "dissesto guidato", consiste in uno strumento avente carattere straordinario che si propone di prevenire il dissesto finanziario dell'ente locale e dunque di subirne gli effetti<sup>132</sup>. Trattasi di una procedura pre-crisi che, a tutela degli equi-

---

stione dei servizi per conto di terzi e dell'aumento ingiustificato di spesa degli organi politico-istituzionali.

<sup>129</sup> A ciò si aggiunga che in caso di mancata trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero quando la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa all'ente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

<sup>130</sup> In tal caso verrà dato corso alla procedura di scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 t.u.e.l. Occorre, inoltre, evidenziare che ai sensi dell'art. 17, co. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. n. 120/2020, tali termini, a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sono stati sospesi sino al 30 giugno 2020 laddove l'ente abbia presentato un piano di riequilibrio riformulato o rimodulato tra il 31 dicembre 2017 e il 31 gennaio 2020.

<sup>131</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 186 ss. La disciplina di cui agli artt. 243-bis e -quater è stata introdotta con l'art. 3, lett. r), d.l. n. 174 del 2012, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213.

<sup>132</sup> La giurisprudenza della Corte dei conti ha evidenziato che «l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresenta un "tertium genus" che si aggiunge alle fattispecie di cui agli artt. 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del t.u.e.l. (Enti in stato di dissesto) e privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento»; v. Corte dei conti, sez. riunite, 18 aprile 2018, n. 19, punto 10.

libri finanziari futuri, pone maggiori limitazioni e controlli – sia nella fase di pianificazione, sia in quella attuativa –, rafforzando il rispetto delle prescrizioni imposte dalla norma o dal piano<sup>133</sup> con l'obiettivo di responsabilizzare gli organi ordinari dell'ente territoriale nella definizione e nell'assunzione di ogni iniziativa utile al risanamento. La disciplina del pre-dissesto occupa un ruolo peculiare, tuttavia, il principio della tendenziale preferenza del piano di riequilibrio rispetto al dissesto poggia sul presupposto che il piano di riequilibrio sia congruo e comunque potenzialmente sostenibile nel suo complesso<sup>134</sup>.

La disciplina si applica ai comuni e alle province che versino in una situazione di «squilibrio strutturale» di bilancio che non può essere sanata con i mezzi ordinari e tale da provocarne il dissesto finanziario<sup>135</sup>. Pertanto, rilevata la rottura dell'equilibrio finanziario, che può essere accertata anche tramite le verifiche svolte sui bilanci degli enti dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, l'ente locale può ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario di cui agli artt. 243-*bis* e -*quater* t.u.e.l.

La procedura del pre-dissesto può essere avviata autonomamente dall'ente locale, purché non siano stati assegnati dalla Corte dei conti i termini per l'adozione delle misure correttive, con cui ha inizio il dissesto guidato. Ai sensi del co. 2 dell'art. 243-*bis* t.u.e.l., la deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro cinque giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti, che occupa anche nella procedura in esame una posizione peculiare, e al Ministero dell'interno.

---

<sup>133</sup> Nei casi di cui all'art. 243-*quater*, co. 7, come si vedrà *infra*, la violazione comporta l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario nonché termini perentori per lo svolgimento degli adempimenti al fine di garantire la massima celerità e la certezza dei tempi, nell'equo contemperamento dei beni-interessi ivi coesistenti.

<sup>134</sup> Corte dei conti, sez. riunite, 18 aprile 2018, n. 19, par. 10.

<sup>135</sup> Se lo squilibrio si individua nell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni esigibili a causa della mancanza di risorse effettive a copertura delle spese, ovvero di frequente della correlata mancanza o grave carenza di liquidità disponibile, si definisce «strutturale» quando il deficit esorbita le ordinarie capacità di bilancio e di ripristino degli equilibri in conformità agli artt. 193 e 194 t.u.e.l. e richiede strumenti di carattere straordinario.

Entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al co. 1, il Consiglio dell'ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario<sup>136</sup>. Tale piano è trasmesso alla competente sezione della Corte dei conti, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 155 t.u.e.l. che, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria e redige la relazione finale<sup>137</sup>. Spetta, da ultimo, alla Corte dei conti l'approvazione o meno del piano nonché il controllo della sua regolare attuazione<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> Ai sensi dell'art. co. 5, art. 243-bis t.u.e.l., il piano avrà una durata complessiva tra quattro e venti anni, compreso quello in corso.

<sup>137</sup> Cfr. art. 243-quater, co. 1, t.u.e.l.

<sup>138</sup> In conformità al co. 5 dell'art. 243-quater, t.u.e.l., avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano può essere proposta impugnazione entro trenta giorni avanti alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese.

Quanto all'attuazione, v. art. 243-quater, co. 6 e 7-ter, t.u.e.l. e, in dottrina, A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 188-189.

Ci si limita a evidenziare che i poteri istruttori e di indagine della Corte dei conti sui piani di riequilibrio finanziario degli enti locali ai sensi dell'art. 53, d.l. 14 agosto 2020, n. 104 sono stati sospesi durante l'emergenza pandemica. La dilatazione della sospensione delle procedure esecutive ha inevitabilmente pregiudicato ulteriormente le pretese dei creditori. Tale aspetto non è passato inosservato nella giurisprudenza della Corte Edu, la quale, come abbiamo visto, ha ripetutamente evidenziato che la tutela esecutiva è ascrivibile nel novero dell'art. 6 Cedu e, pertanto, l'esecuzione della decisione passata in giudicato non può essere pregiudicata da limitazioni normative nazionali che determinano l'inefficacia (vedi *supra*, cap. III, par. 18). A tal proposito, occorre segnalare che anche la sospensione delle procedure esecutive è stata sottoposta al vaglio della Corte dei conti, la quale ha evidenziato che la sospensione introdotta a fronte della emergenza pandemica ha inciso negativamente sull'assetto concorrenziale del mercato; ciò, peraltro, in contrasto con la normativa europea sui ritardi nel pagamento dei debiti commerciali, dir. Ue n. 2011/7, recepita in Italia con d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192. Occorre, da ultimo, evidenziare che è stata messa in discussione la stessa compatibilità della sospensione di cui all'art. 53 con il diritto Ue mediante la proposizione di un rinvio pregiudiziale (cfr. Corte dei conti, Campania, 9 marzo 2021, n. 37, in *Riv. es. forz.*, 2022, p. 147, con nota di R. MININNO, *Il recupero del credito nei confronti degli enti locali in condizioni di squilibrio finanziario*).

Occorre evidenziare che, tra la data di deliberazione della procedura di predissesto e quella dell'adozione del piano, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese *ex art.* 243-bis, co. 5, t.u.e.l. Conseguentemente, le somme dell'ente presso il tesoriere restano vincolate finché sia definita la procedura di riequilibrio, a seguito della quale la parte interessata avrà l'onere di riaprire il processo esecutivo.

Rinviando a quanto si dirà *infra* in merito alla sospensione nell'ambito della procedura di dissesto<sup>139</sup>, occorre evidenziare che la sospensione delle procedure esecutive opera diversamente nel caso di applicazione della disciplina di dissesto, ovvero di predissesto. Ciò discende dal fatto che nel predissesto la sospensione dell'esecuzione non si connette ad un meccanismo di risanamento in quanto l'istituto ha l'obiettivo di verificare la fattibilità del piano e l'idoneità dello stesso a ricostituire l'equilibrio finanziario, non determinando l'insorgere di una procedura concorsuale. Seppure nel caso del predissesto, come si vedrà per il dissesto, trovi in via generale riconoscimento il principio della *par condicio creditorum*, il prolungarsi della descritta procedura diretta a verificare i piani di riequilibrio determina di fatto una sospensione *sine die* delle azioni esecutive, comprimendo così le pretese dei creditori<sup>140</sup>.

In sintesi, l'istituto del predissesto consiste in un sistema di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo una alternativa alla dichiarazione di dissesto e dall'altro, ad assicurare il rispetto delle dovute garanzie, tanto nella fase procedurale, quanto nella fase attuativa.

---

<sup>139</sup> V. *infra*, par. 16.

<sup>140</sup> Corte dei conti, 26 aprile 2018, n. 5, ove si è affermato che «l'avvio della procedura di risanamento pluriennale, ancor prima dell'approvazione del piano, comporta la sospensione delle azioni esecutive, determinando una compressione dei diritti dei terzi creditori, per cui la cadenza delle fasi procedurali in ristretti ambiti temporali è destinata a non comprimere oltremodo tali situazioni meritevoli di tutela».

16. Segue: *il dissesto degli enti locali e gli effetti della deliberazione sul processo esecutivo*

L'ente si trova in stato di dissesto finanziario quando non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero laddove esistano nei suoi confronti crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità ordinarie, ovvero attraverso il procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio o mediante l'adozione di provvedimenti di riequilibrio diretti a conseguire il pareggio finanziario<sup>141</sup>.

Per ripristinare il corretto funzionamento dell'ente, l'ordinamento appresta una speciale disciplina all'art. 244 t.u.e.l.<sup>142</sup>, applicabile solo alle province e ai comuni<sup>143</sup>, che mira a tutelare le finanze dell'ente dall'attività pregiudizievole degli amministratori da un la-

---

<sup>141</sup> Ai fini di un migliore inquadramento della fattispecie occorre muovere dalla nozione di «servizi indispensabili» e di «debiti fuori bilancio». Quanto ai primi, come evidenziato da Tar Lazio-Latina, 12 febbraio 2005, n. 239, la nozione deve desumersi dall'art. 37, co. 3, lett. h), d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, per cui si definiscono «essenziali» i servizi che «rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità». Ciò non si verifica quando l'ente, «pur riducendo tutte le spese relative ai servizi non indisponibili», non è in grado di garantire «il pareggio economico del bilancio di competenza, a causa di elementi strutturali» non eliminabili senza il ricorso alla procedura di dissesto, cfr. art. 1, co. 2, d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378. Quanto alla nozione di «debiti fuori bilancio», occorre rinviare alla definizione di cui alla circolare n. 21 del 20 settembre 1993 del Ministero dell'interno, per il quale si intende tale «l'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro che grava sull'ente, non essendo imputabile, ai fini delle responsabilità, a comportamenti attivi od omissivi di amministratori e funzionari, e che non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione stessa nasce, in quanto assunta in violazione delle norme gius-contabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali». In ordine alla nozione di «debiti fuori bilancio», si v. anche Corte dei conti, sez. giur. Campania, 29 luglio 2010, n. 116.

Occorre inoltre avvertire che i presupposti di cui all'art. 244 t.u.e.l. non devono sussistere congiuntamente, v. Corte dei conti, sez. reg. di controllo per il Piemonte, 15 aprile 2015, n. 67.

<sup>142</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina sul dissesto degli enti locali si v. A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 172-175.

<sup>143</sup> Cfr. art. 244, co. 2, t.u.e.l.

to, e a salvaguardare i diritti dei creditori, dall'altro. Ai sensi dell'art. 245 t.u.e.l., i soggetti della procedura di risanamento sono l'Organo straordinario di liquidazione (c.d. O.s.l.), che provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, e gli organi istituzionali dell'ente, che sono chiamati ad assicurare le condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto.

La procedura di risanamento prende avvio con la deliberazione di dissesto in conformità all'art. 246 t.u.e.l.<sup>144</sup>. Trattasi di un'attività doverosa sicché, integrati i presupposti di legge, l'ente dichiara il dissesto e non residua in capo all'ente alcun margine discrezionale in relazione all'*an* e il *quomodo*<sup>145</sup>. A ciò fa seguito la nomina dell'organo straordinario di liquidazione, con d.p.r. su proposta del Ministro dell'interno, nonché di un'amministrazione straordinaria, al fine di procedere all'accertamento della massa attiva e passiva.

A ben vedere, con la dichiarazione di dissesto si realizza una netta separazione rispetto alla gestione precedente al fine di consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità"<sup>146</sup>, ripristinando così «con la separazione del bilancio *in bonis* (c.d. gestione ordinaria) da quello dissestato, le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, rassicurando i fornitori e gli utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente»<sup>147</sup>.

Per effetto della dichiarazione, l'ente viene a trovarsi in una condizione di limitata capacità di agire come previsto agli artt. 249, 250 e 251 t.u.e.l.: la gestione ordinaria dell'ente resta di competenza della Giunta e del Consiglio dell'ente, mentre quella diretta al ripiano dell'in-

---

<sup>144</sup> Più chiaramente, la deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario, che non è revocabile, è adottata dal Consiglio dell'ente locale e ad essa viene allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto. La deliberazione dello stato di dissesto è trasmessa, entro cinque giorni, al Ministero dell'interno ed alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione.

<sup>145</sup> Ad avviso della giurisprudenza, tale atto si qualifica come un'attività amministrativa obbligatoria, v. Corte dei conti, sez. riun., 12 novembre 2020, n. 32; Cons. St., 16 gennaio 2012, n. 143. Sul punto anche A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 176 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>146</sup> Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, punto 6 motivaz.

<sup>147</sup> Corte dei conti, sez. riun., 12 novembre 2020, n. 32, punto 6.1. motivaz.



debitamento è imputata in capo all'organo straordinario di liquidazione che opera in conformità agli artt. 252-255 t.u.e.l. Con l'approvazione del rendiconto della gestione si determina la chiusura della gestione liquidatoria sicché l'organismo straordinario di liquidazione cessa le sue funzioni e non sarà più possibile imputargli alcunché<sup>148</sup>.

L'art. 248, co. 1-4, t.u.e.l. si occupa delle conseguenze della dichiarazione di dissesto. In particolare, ai sensi del co. 2, dalla data di dichiarazione del dissesto e fino all'approvazione del rendiconto dell'organo di liquidazione *ex art.* 256 t.u.e.l., non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione<sup>149</sup>.

A ciò si aggiunga che le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, ovvero quest'ultima è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice.

Dunque, al fine di garantire la *par condicio* dei creditori è preclusa l'esperibilità di azioni esecutive nei confronti dei crediti di competenza del predetto organismo<sup>150</sup>. La *ratio* della disposizione è quella di «paralizzare, sia pure temporaneamente e fino a quando non sia maturato il presupposto di legge (ovvero l'approvazione del rendiconto), iniziative esecutive che, singolarmente intraprese, sono in grado di determinare un'alterazione della *par condicio creditorum*»<sup>151</sup>.

La giurisprudenza, inoltre, ritiene che nella previsione in esame rientri anche il giudizio di ottemperanza, dal momento che la tutela della concorsualità comporta in linea generale anche la sua inibitoria in quanto misura coattiva volta proprio al soddisfacimento individuale del creditore<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> Cfr. artt. 256 t.u.e.l. e ss.

<sup>149</sup> In ordine alla determinazione dei crediti di competenza dell'Organismo straordinario di liquidazione v. P. PUPO, *Dissesto finanziario degli enti locali: ambito di competenza dell'OSL, azioni esecutive individuali e par condicio creditorum*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 83.

<sup>150</sup> G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, cit., p. 187 ss.

<sup>151</sup> Tar Campania-Napoli, 4 luglio 2019, n. 3721.

<sup>152</sup> Si veda Tar Campania-Napoli, 4 luglio 2019, n. 3721, punto 5.1. motivaz., ove si è statuito che «il giudizio di ottemperanza che abbia ad oggetto provvedimen-

I co. 3 e 4 dell'art. 248 t.u.e.l. introducono delle previsioni che mirano a salvaguardare la consistenza della massa attiva dell'ente<sup>153</sup>. In particolare, ai sensi della predetta norma, l'ente ed il tesoriere non sono vincolati dai pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto. Inoltre, i debiti insoluti al momento della liquidazione e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi, né sono soggetti a rivalutazione monetaria a partire dalla deliberazione del dissesto fino all'approvazione del rendiconto<sup>154</sup>. Al tal proposito, occorre evidenziare che tale previsione ha carattere meramente sospensivo e non preclude all'interessato di riattivarsi per la corresponsione delle poste stesse nei confronti dell'ente risanato, una volta cessata la fase di dissesto<sup>155</sup>.

17. *Segue: la compatibilità della disciplina delle azioni esecutive contro gli enti locali in dissesto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*

Si è detto che quando l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili viene dichiarato il dissesto

---

ti giurisdizionali recanti condanna della p.a. al pagamento di somme di danaro è equiparabile al giudizio di esecuzione e pertanto rientra nell'ambito di applicazione della richiamata disposizione normativa dell'art. 248, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, atteso che la procedura di liquidazione dei debiti è essenzialmente dominata dal principio della *par condicio* dei creditori, in relazione alla molteplicità dei debiti contratti da un ente pubblico poi dichiarato dissestato, sicché la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza, in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (cfr. Cons. St., 26 novembre 2007, n. 6035; Tar Campania, Napoli, 5 luglio 2018, n. 4458; Tar. Sicilia, Catania, 9 luglio 2012, n. 1768)». Sul punto anche, Tar Sicilia, Catania, 14 aprile 2015, n. 1080; Cons. St., 30 novembre 2010, n. 8363; Cons. St., 26 novembre 2007, n. 6035; Cons. St., 3 marzo 2004, n. 1035.

<sup>153</sup> A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 179.

<sup>154</sup> Ugualmente disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità.

<sup>155</sup> V. il consolidato orientamento della giurisprudenza civile, amministrativa e costituzionale Cons. St., 19 settembre 2007, n. 4878; Cass., 29 gennaio 2003, n. 1265; Corte cost., 16 giugno 1994, n. 242.

finanziario dell'ente e, ai sensi dell'art. 248 t.u.e.l., da tale momento non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente e le azioni eventualmente intraprese sono dichiarate estinte. Dunque, una volta dichiarato il dissesto, prende avvio una particolare procedura concorsuale senza che residui spazio per autonome azioni esecutive.

Più chiaramente, se generalmente il soggetto privato, persona fisica o giuridica, che sia munito di titolo esecutivo può agire nei confronti degli enti locali per il recupero del suo credito nel rispetto dei limiti di cui al t.u.e.l., può tuttavia accadere che gli enti pubblici, e, in particolare, quelli locali, si trovino in condizione di sovraindebitamento e di dissesto finanziario. In questo caso, si applica la disciplina prevista nel t.u.e.l. che tempera i rilevanti e particolari interessi pubblici con gli interessi dei creditori coinvolti nella situazione di dissesto finanziario<sup>156</sup>.

Tale disciplina è stata ripetutamente sottoposta al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo.

A ben vedere, infatti, la tutela dei diritti umani viene in rilievo anche nell'ambito della disciplina dell'espropriazione contro la pubblica amministrazione, in particolare, contro gli enti locali e delle ASL. La Corte di Strasburgo è stata infatti ripetutamente investita di ricorsi promossi contro l'Italia e concernenti la lesione dell'art. 6 Cedu, in combinato disposto con l'art. 1, del Protocollo n. 1, a fronte della ritardata o mancata esecuzione di sentenze nazionali che hanno riconosciuto ai ricorrenti diritti di credito a vario titolo vantati nei confronti della pubblica amministrazione<sup>157</sup>. I giudizi promossi si inseriscono in un'ampia casistica, ma sono tutti accomunati

---

<sup>156</sup> S. CALVIGIONI, *Il dissesto degli enti locali*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata*, cit., p. 317 ss.; Corte Edu, 18 gennaio 2024, *Lighea Immobiliare c. Italia*; Corte Edu, 24 settembre 2013, *Pennino c. Italia*; Corte Edu, 24 settembre 2013, *De Luca c. Italia*.

<sup>157</sup> I ricorsi sono stati promossi nei confronti di articolazioni della pubblica amministrazione in particolare, gli enti locali, le amministrazioni regionali, le ASL e i Ministeri. Sul punto, si v. Relazione al Parlamento per l'anno 2022, *L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano*. Legge 9 gennaio 2006, n. 12, redatta dall'Ufficio contenzioso per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo del Dipartimento affari giuridici e legislativi, disponibile a <https://presidenza.governo.it>.

da una comune circostanza: la ritardata o mancata esecuzione delle sentenze nazionali è conseguenza dell'incapienza patrimoniale dei soggetti pubblici debitori.

Si è detto che il tema della compatibilità tra la Cedu e la disciplina in materia di esecuzione investe due profili: quello del rapporto con l'art. 1, Protocollo n. 1<sup>158</sup> e quello dell'art. 6 Cedu.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Edu, l'esecuzione del provvedimento a favore del creditore si ascrive nel novero dell'art. 6 Cedu<sup>159</sup>. L'amministrazione che ritardi o non dia esecuzione al provvedimento giurisdizionale viola l'art. 6 Cedu e non può eccepire l'incapienza a giustificazione del mancato adempimento<sup>160</sup>. In particolare, i crediti portati dai provvedimenti giudiziari nazionali rimasti ineseguiti da soggetti afferenti alla pubblica amministrazione verranno concepiti (a livello sovranazionale) quali debiti dello Stato unitariamente inteso<sup>161</sup>.

A fronte del divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente prescritto dalla normativa sul dissesto, il soggetto subisce un'ingerenza nell'esercizio del suo diritto di accesso ad un tribunale<sup>162</sup>.

Peculiare è la limitazione di cui all'art. 248 t.u.e.l. in materia di dissesto degli enti locali. Ad avviso della giurisprudenza europea, la norma persegue un fine legittimo, ma difetta del requisito della proporzionalità dei mezzi rispetto al fine, dal momento che la legge italiana non individuerebbe con sufficiente certezza l'orizzonte tem-

---

<sup>158</sup> Dell'art. 1, del Protocollo n. 1 ne abbiamo già parlato nel cap. III, par. 18.

<sup>159</sup> Da ultimo, Corte Edu, 18 gennaio 2024, *Lighea Immobiliare c. Italia*, par. 13, concernente la mancata esecuzione del provvedimento da parte di un comune in dissesto.

<sup>160</sup> Corte Edu, 20 luglio 2004, *Shmalko c. Ucraina*, par. 57, ove un ritardo di quindici mesi nel pagamento è stato ritenuto integrare la violazione dell'art. 6 Cedu ed è stato escluso che la mancata esecuzione di una sentenza possa essere giustificata dalla mancanza di fondi del sistema sanitario (spec. par. 44).

<sup>161</sup> Corte Edu, 24 settembre 2013, *De Luca c. Italia*, par. 55, concernente la mancata esecuzione di una decisione del tribunale di Benevento con cui il comune era stato condannato al pagamento di canoni di locazione a favore del ricorrente. In particolare, dichiarato il dissesto finanziario nel dicembre 1993, il comune di Benevento aveva protratto tale situazione di *default sine die*, pregiudicando così il diritto del ricorrente ad ottenere l'esecuzione della sentenza.

<sup>162</sup> Corte Edu, 24 settembre 2013, *De Luca c. Italia*, parr. 68-71.

porale entro il quale il diritto all'accesso, provvisoriamente sospeso, possa essere nuovamente garantito<sup>163</sup>. Pertanto, l'avvio della procedura di dissesto finanziario a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario di liquidazione non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ne consegue l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla convenzione<sup>164</sup>.

La dottrina ha evidenziato che tale orientamento merita di essere oggetto di riflessione in quanto sancisce il carattere preordinato dei diritti del creditore dell'ente dissestato rispetto all'esigenze di ripristino dell'equilibrio di bilancio<sup>165</sup>.

Tale prospettiva può, infatti, operare quale parametro idoneo a orientare le scelte del legislatore in una normativa nazionale che si caratterizza per una significativa complessità, conseguenza della ricerca del punto di equilibrio tra la tutela delle pretese creditorie e quelle di ripristino del corretto funzionamento dell'ente.

Alla luce di tale orientamento, il Governo italiano ha infatti aderito alle proposte di regolamentazione amichevole formulate dalla Corte Edu, impegnandosi ad assicurare l'esecuzione delle pronunce

---

<sup>163</sup> Merita tuttavia di essere evidenziata la posizione recentemente assunta anche dal Consiglio di stato in relazione al tema del rapporto tra Cedu e disciplina del dissesto di cui all'art. 248 t.u.e.l. Si legge infatti che: «non si ravvisa il contrasto con i parametri Cedu, così come prospettato nell'ordinanza di remissione, ove si insiste in particolare modo sulla circostanza che lo stato di dissesto, non essendo a priori limitato temporalmente, potrebbe, se eccessivamente protratto, comportare un'espropriazione sostanziale dei crediti dei privati, le cui azioni esecutive resterebbero paralizzate *sine die*. A prescindere dalla circostanza che tale dubbio afferisce ad un aspetto che attiene ad una situazione di fatto, connessa ad una mala gestione della procedura liquidatoria, deve essere osservato che il legislatore, con la descritta separazione tra la gestione liquidatoria e la gestione ordinaria dell'ente nonché con la sospensione delle azioni esecutive, ha inteso far fronte all'esigenza di assicurare massima certezza e una maggiore rapidità nella soddisfazione del ceto creditore dell'ente locale nel rispetto dei principi ordinatori delle procedure concorsuali» (Cons. St., 12 gennaio 2022, n. 1).

<sup>164</sup> Cfr. Corte Edu, 24 settembre 2013, *De Luca c. Italia*, par. 52.

<sup>165</sup> L. MERCATI, *Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2014, p. 373 ss.

nazionali ancora non eseguite. Tuttavia, l'esecuzione delle sentenze nazionali rimaste inascolte pone non poche criticità: se è vero che la ripartizione nell'ambito della p.a. di competenze ed obblighi non può sollevare lo Stato italiano da responsabilità, è, pur vero che, sul piano del diritto interno, l'inadempimento – a cui segue la condanna o la composizione amichevole – è imputabili agli enti locali, ovvero agli enti territoriali o aziende sanitarie.

Da qui l'obiettivo del legislatore di puntare, da un lato, su una maggiore responsabilizzazione dell'ente, attraverso l'azione di rivalsa di cui all'art. 43, l. 24 dicembre 2012, n. 234 e, dall'altro, sull'individuazione dell'amministrazione competente al pagamento delle somme dovute in forza delle sentenze rimaste inascolte e oggetto di pronunce di condanna della Corte Edu, qualora a ciò non provveda l'ente debitore condannato in sede nazionale.

#### 18. *Considerazioni conclusive*

Possiamo a questo punto tirare le fila di quanto si è fin qui detto.

Regioni, enti locali e Aziende sanitarie locali hanno discipline specifiche ma sostanzialmente uguali nei principi. Per tutti questi enti non sono pignorabili le somme giacenti in tesoreria che hanno alcune caratteristiche e l'efficacia ed opponibilità dei limiti posti all'azione esecutiva sono condizionate dalla preventiva adozione da parte dell'ente di una delibera (semestrale o trimestrale, a seconda dei casi) che individui e quantifichi gli importi delle somme destinate a tali finalità e dalla sua notificazione al tesoriere.

Adottando e notificando il provvedimento al tesoriere, si perfeziona il vincolo di destinazione dei fondi con efficacia verso i terzi ed i creditori. Tuttavia, a ciò va aggiunta l'ulteriore condizione del rispetto nei pagamenti dell'ordine cronologico delle fatture dei creditori pervenute all'ente o della delibera di impegno della spesa dell'ente.

La possibile rilevabilità d'ufficio del vincolo d'impignorabilità presuppone l'allegazione nel processo esecutivo della delibera dell'ente e della documentazione circa i pagamenti, allegazioni che

avvengono a cura del tesoriere, con la comunicazione della dichiarazione. Da qui l'importanza del ruolo della banca che svolge le funzioni di tesoreria e della sua dichiarazione ai fini del perfezionamento del pignoramento, dovendo il g.e. verificare se vi siano vincoli di impignorabilità o fondi pignorabili perché non destinati a servizi indispensabili o ad altri fini protetti.

In questo già complesso sistema, l'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha colpito l'Italia a partire dai primi mesi del 2020 ha messo a dura prova l'efficienza del processo di esecuzione forzata. Da un lato, l'intento protettivo verso il debitore e la sua abitazione, dall'altro, l'esigenza di garantire l'erogazione dei finanziamenti pubblici per le finalità protette dalla legge hanno compresso l'azione esecutiva.

Quello che è emerso fin qui però è un continuo – mi si permetta – “gioco dell'oca” tra legislatore e Corte costituzionale in merito alle ripetute vicende sospensive (o, come meglio ho specificato, di improcedibilità esecutiva) e alle successive proroghe. Dal canto suo, la giurisprudenza della Consulta ci ha ripetutamente ricordato che i limiti o la compressione di un diritto o di un interesse costituzionalmente protetto devono essere proporzionati, ovvero non eccessivi rispetto alla misura del sacrificio costituzionalmente ammissibile<sup>166</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, l'espropriazione forzata dei crediti delle ASL, una volta acquisita la consapevolezza che il pagamento del debito è un “atto dovuto”, seppure sia normalmente circoscritto nei limiti quantitativi, il legislatore emergenziale lo ha posto ulteriormente al riparo dietro la scure dell'improcedibilità esecutiva.

Ma, come era successo in passato<sup>167</sup>, la semplice sospensione o l'improcedibilità della tutela esecutiva può produrre effetti considerevoli sulla situazione economica e patrimoniale del creditore privato e la proroga della sospensione altro non è che un artificio per

---

<sup>166</sup> In dottrina, in generale, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, II (2), Giuffrè, Milano, 2008, p. 185 ss., spec. p. 196.

<sup>167</sup> Si pensi solo all'art. 2, co. 89, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria del 2010) ove il legislatore era intervenuto in soccorso prevedendo l'impignorabilità assoluta temporanea delle Aziende sanitarie e ospedaliere pubbliche con un enorme dissesto finanziario.

tamponare, spesso senza ragionevolezza, una situazione già di inadempimento dell'ente debitore.

Non sembra che possa conferirsi una valutazione positiva alla durata delle varie forme di sospensione e proroghe, in quanto sulla loro idoneità a contenere l'emergenza epidemiologica si può legittimamente dubitare.

Evidente il carattere contraddittorio di queste misure<sup>168</sup>: da un lato, lo Stato prevede ristori per le imprese (con i vari decreti c.d. rilancio), dall'altro, manda in crisi le aziende che devono farsi carico del sistema sanitario. Ciò risulta ancora più vessatorio nel caso dei rapporti con la p.a. a parti invertite, quando cioè è l'amministrazione ad essere creditrice (come nel caso di obbligazioni di natura fiscale o previdenziale): qui il legislatore appronta un ben più efficace inventario di strumenti esecutivi per forzare l'adempimento.

---

<sup>168</sup> Sostanzialmente, nello stesso senso, G. MICCOLIS, *Una storia infinita (la riforma del processo esecutivo)*, cit., p. 16.





## CAPITOLO V

### PROFILI COMPARATIVI E INTERNAZIONALI IN MATERIA DI ESECUZIONE FORZATA CONTRO LA P.A.

«Na execução contra [...] entidades da administração cujo patrimônio esteja sujeito ao regime dos bens públicos, não se pode utilizar o procedimento consistente na apreensão e expropriação forçada, justamente porque os bens que lhes pertencem não são suscetíveis da alienação, salvo nos casos a pela forma previstos em lei».

J.C. BARBOSA MOREIRA, *O novo processo civil brasileiro, exposição sistemática do procedimento*, Forense, Rio de Janeiro, 1993<sup>14</sup>, p. 315

#### 1. *Premessa*

In un lavoro che voglia approfondire le radici dell'esecuzione forzata nei confronti dell'amministrazione pubblica diventa fondamentale lo studio comparatistico, non tuttavia (e non solo) come ricognizione di norme, ma come esame dei problemi che le stesse pongono – o non risolvono – poiché, come verrà dimostrato a breve, le discipline processuali subiscono diverse attenuazioni e modulazioni a seconda dei contesti ordinamentali, che non permettono di concludere a favore di un identico inquadramento del fenomeno.

Si procederà all'esame dapprima di tre sistemi europei, scelti per la loro sensibilità nei confronti dell'istituto del processo espropriativo verso le amministrazioni e dove tale questione risulta ricorrente nella normati-

va e nella giurisprudenza. Si studierà il sistema francese, quello tedesco, giungendo fino a quello spagnolo. Si allargherà poi la prospettiva oltreoceano, al sistema brasiliano, che più degli altri si è occupato del tema, coinvolgendo anche il proprio testo costituzionale. L'intento è quello di porre in risalto quali misure preventive, vincolanti e repressive, tali ordinamenti hanno posto in essere per favorire l'esecuzione di tali decisioni.

Vale qui solo preliminarmente sottolineare una differenza in merito all'individuazione della giurisdizione del giudice competente a decidere: mentre, infatti, nei sistemi c.d. romano-germanici (come il nostro, quello francese, tedesco e spagnolo), vi è una duplicità di plessi giurisdizionali (giudice ordinario e giudice amministrativo), nel sistema brasiliano, vale il principio della giurisdizione unica e, dunque, tale problema, come vedremo, non si pone<sup>1</sup>.

A conclusione del capitolo, passeremo a dare uno sguardo a livello transnazionale, all'esecuzione delle decisioni di un giudice di altro Stato membro che condannano una nostra amministrazione, nonché alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno ad oggetto la condanna del nostro Stato, mettendo in luce, in quest'ultimo caso, la loro debolezza sul piano dell'esecutività. Per allargare la visuale, chiuderà il capitolo l'esecuzione delle decisioni nazionali ed europee nei confronti delle amministrazioni dell'Unione.

## 2. *Modello francese*

Come nel nostro ordinamento, anche nel sistema francese vale il principio per cui gli enti pubblici devono eseguire le decisioni giudiziarie. In letteratura è ferma l'idea che, in forza del fatto che l'attività della p.a. si deve muovere all'interno del principio di legalità, l'amministrazione è tenuta a rispettare le decisioni passate in giudicato, al pari di quando essa stessa impone agli altri<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto, v. P. SOUZA, S. MENÁRIO SCOFANO, *Execução Contra a Fazenda Pública e o Projeto de Código de Processo Civil à Luz da Interpretação Constitucional*, in *EMERJ*, 2015, v. 18, n. 68, p. 178 ss.

<sup>2</sup> Il concetto è ben evidenziato da R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, LGDJ Editions, Paris, 2008<sup>13</sup>, p. 1351 ss.

In caso di mancata ottemperanza della decisione, lo strumento a tutela del creditore, in forza della preservazione della continuità dei servizi pubblici, non è quello dell'esecuzione forzata di diritto privato, volta ad un'espropriazione indiscriminata dei beni del debitore. Sussiste, infatti, una «*immunité d'exécution*»<sup>3</sup> che rende i beni e i crediti pubblici impignorabili («*insaisissables*»)<sup>4</sup>. A stabilirlo è sia l'art. L111-1 del *code des procédures civiles d'exécution*, introdotto nel 2012, che esclude per tali beni l'esecuzione di diritto comune<sup>5</sup>, sia l'art. L2311-1 del *code général de la propriété des personnes publiques*<sup>6</sup>.

Tale principio era stato già affermato in passato da una sentenza della suprema Corte del 21 dicembre 1987<sup>7</sup>: in caso di rifiuto di una persona pubblica di eseguire volontariamente una decisione giudiziaria che la condanna al pagamento di una somma di denaro, il suo creditore non poteva ricorrere ai mezzi di esecuzione di diritto privato<sup>8</sup>.

Secondo la dottrina francese, tale regola costituisce la conseguenza del principio della separazione dei poteri, che legittima la parte a ricorrere in cassazione per eccesso di potere «*voie de recours très particulière qui permet de faire censurer tous les actes du ju-*

---

<sup>3</sup> P. TROUILLY, *Impossibilité d'utiliser les voies d'exécution de droit commun*, in S. GUINCHARD, T. MOUSSA, N. CAYROL, E. DE LEIRIS (sous la direction de), *Droit et pratique des voies d'exécution*, Dalloz, Paris, 2022<sup>10</sup>, p. 2240 ss., spec. p. 2241.

<sup>4</sup> In dottrina, fondamentali i contributi di P. YOLKA, *La propriété publique, éléments pur une théorie*, LGDJ Editions, Paris, 1997, p. 592 ss. e di P. DEVOLVÉ, *L'exécution contre l'Administration*, in *RTD civ.*, 1993, p. 152 ss.

<sup>5</sup> Secondo cui al co. 3 si stabilisce che «*L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution*».

<sup>6</sup> Secondo cui «*Les biens des personnes publiques mentionnés à L. 1 [secondo cui per beni delle "personnes publiques" si intendono "biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics"] sont insaisissables*».

<sup>7</sup> La Corte di cassazione (Cass., 1<sup>re</sup> civ., 21 déc. 1987, n. 86-14.167, in *RTD civ.*, 1989, p. 145, con nota di R. PERROT) aveva già precisato che «*le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques, s'il s'oppose à la mise en œuvre, à leur encontre, des voies d'exécution du droit commun, ne fait pas obstacle à la cession, fût-elle forcée, des biens dépendant de leur domaine privé*».

<sup>8</sup> Cass., 1<sup>re</sup> civ., 21 déc. 1987, n. 86-14.167, cit.

ge, y compris les actes d'Administration judiciaire, voire simplement les motifs d'un jugement»<sup>9</sup>.

A bene vedere, però, l'impignorabilità di tali beni o crediti – conseguenza dell'inalienabilità degli stessi<sup>10</sup> – è concetto ben diverso dall'impossibilità esecutiva, seppure di questa ne costituisca un corollario. Ciò comporta che, se tale improcedibilità si realizza nel caso in cui il debitore sia un ente pubblico, ciò non impedisce che l'esecuzione possa comunque essere promossa quando quest'ultimo ricopre la qualità di terzo esecutato<sup>11</sup>.

In linea generale, quale contropartita all'impignorabilità dei beni e dei crediti della p.a., il legislatore francese ha approntato in capo al creditore un insieme articolato di strumenti amministrativi e giurisdizionali<sup>12</sup>.

La principale via attuativa sul piano amministrativo è costituita, per tutti i tipi di decisione, dal «*mandatement d'office*», ossia del mandato o ordine di pagamento d'ufficio, procedura istituita dalla l. 16 luglio 1980, n. 80-539<sup>13</sup>. Le disposizioni di tale legge sono oggi integrate nel *code de justice administrative* del 2001 all'art. L911-9<sup>14</sup>, il quale stabilisce un procedimento semplificato (senza ricorso

<sup>9</sup> L. CADJET, *Droit judiciaire privé*, Litec, Paris, 1998<sup>2</sup>, pp. 714-715.

<sup>10</sup> H. MOYSAN, *Le droit de propriété des personnes publiques*, LGDJ Editions, Paris, 2001, *passim*.

<sup>11</sup> Così Cass., 14 sept. 2006, n. 05-16.584, in *JurisData* n. 2006-034997.

<sup>12</sup> N. CASAL, *Poursuivre l'exécution contre une personne morale de droit public*, in *Guide des voies d'exécution*, Paris, 2018, p. 361 ss., spec. p. 362.

<sup>13</sup> Loi n. 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

<sup>14</sup> L'art. L911-9 del *code de justice administrative* così recita: «Lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, les dispositions de l'article 1er de la loi n. 80-539 du 16 juillet 1980, ci-après reproduites, sont applicables.

«Art. 1er.-I. – Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n. 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de quatre mois à compter de la notification.

al giudice) per ottenere direttamente dall'autorità competente il versamento della somma. Il decreto del 20 maggio 2008, n. 479 definisce le modalità di attuazione di questa procedura amministrativa e contabile che riguarda i crediti nei confronti dello Stato e nei confronti degli enti locali territoriali<sup>15</sup>.

La disposizione si applica solo quando si è di fronte a una decisione giurisdizionale passata in giudicato (amministrativa o del giu-

---

A défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.

II. – Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

En cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.

III. – (Abrogé).

IV. – L'ordonnateur d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local est tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée dans le délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision de justice.

Faute de dresser l'état dans ce délai, le représentant de l'Etat adresse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois ; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant.

En cas d'émission de l'état par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local après mise en demeure du représentant de l'Etat, ce dernier peut néanmoins autoriser le comptable à effectuer des poursuites en cas de refus de l'ordonnateur.

L'état de recouvrement émis d'office par le représentant de l'Etat est adressé au comptable de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local pour prise en charge et recouvrement, et à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local pour inscription budgétaire et comptable».

<sup>15</sup> Décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 relatif à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre des collectivités publiques, in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

dice ordinario<sup>16</sup>) che abbia condannato lo Stato al pagamento di una somma di denaro il cui importo viene fissato dalla decisione stessa<sup>17</sup>. Orbene, tale somma deve essere determinata entro due mesi dalla notifica della decisione giudiziaria<sup>18</sup>. L'intento è quello di permettere alla p.a. di svolgere gli adempimenti necessari per il regolare svolgimento del procedimento di cassa<sup>19</sup>. Si tratta, in buona sostanza, dell'emissione del mandato di pagamento da parte dell'*ordonnateur* e non del pagamento, dovendo il creditore pazientare, a seconda dei casi, tra le due e sei settimane per ricevere l'importo dovuto<sup>20</sup>. Il creditore verrà informato con lettera raccomandata del giorno in cui è disposto il mandato<sup>21</sup>.

In caso di fondi insufficienti, il pagamento viene comunque effettuato, ma in due *tranches*: si procede immediatamente a liberare i fondi disponibili e il residuo sarà completato entro quattro mesi dalla notifica con quelli complementari<sup>22</sup>. Di tutto ciò viene informato il creditore.

Nel caso in cui il creditore non abbia ricevuto la lettera prevista entro il termine di due mesi (o quattro, in caso di crediti insufficienti) dalla notifica della decisione può sottoporre al contabile una domanda di pagamento, senza preventiva autorizzazione, presentan-

---

<sup>16</sup> Nel sistema francese, la soluzione delle liti tra il cittadino e l'amministrazione appartiene per lo più al giudice amministrativo, restando al giudice civile solo una competenza residuale.

<sup>17</sup> Sul tema si veda l'ampio contributo di J. GOURDOU, A. GARCIA, *Exécution des décisions de la juridiction administrative*, in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2020, par. 193 ss.

<sup>18</sup> Il termine è stato abbassato da quattro a due mesi nel testo del 2000, rispetto a quello del 1980.

<sup>19</sup> Che in Francia si distingue in «engagement, liquidation, ordonnancement, paiement», come previsto dal Decr. n° 62-1587, 28 déc. 1962, *Règlement général sur la comptabilité publique*, in Jo 30 déc., art. 28.

<sup>20</sup> Lo sottolinea P. TROUILLY, *Impossibilité d'utiliser les voies d'exécution de droit commun*, cit., p. 2253.

<sup>21</sup> Art. 1, co. 2, del Décret n° 2008-479, cit.

<sup>22</sup> Secondo l'art. 2 del d.l. del Décret n° 2008-479, cit., in caso di insufficienza di stanziamenti di cui al co. 2 dell'art. 1 della l. del 16 luglio 1980, l'ordinatore della spesa avverte il creditore, con lettera raccomandata con domanda di avviso di ricevimento, prima della scadenza del termine di due mesi di cui all'art. 1, dell'importo della somma dovuta che sarà oggetto di un'ordinanza o di un mandato di pagamento successivo. Tale ordinanza o mandato è emesso entro quattro mesi dalla notifica della decisione giudiziaria allo Stato.

do la decisione spedita in formula esecutiva. Se è assegnatario della spesa, il contabile procede al pagamento dell'importo dovuto entro un mese dal suo deferimento. In caso contrario, trasmette il fascicolo al contabile competente. Quest'ultimo procede al pagamento nel termine di un mese a decorrere dal suo rinvio<sup>23</sup>.

In sostanza, la legge del 16 luglio 1980 pone un principio di pagamento diretto della p.a. dietro semplice domanda al contabile designato<sup>24</sup>.

La medesima normativa stabilisce anche una specifica disciplina per il pagamento degli enti territoriali e gli altri enti pubblici. In sostanza, la procedura è la medesima di quella nei confronti dello Stato (pagamento della somma dovuta entro due mesi dalla notifica della decisione passata in giudicato), nonostante una differenza sussista in mancanza di emissione del mandato nel termine di legge, poiché in questo caso la competenza spetta, in via sussidiaria, al rappresentante dello Stato nel dipartimento o all'autorità di tutela, che procede al mandato d'ufficio. Più in particolare, il rappresentante dello Stato (nella persona del Prefetto) o l'autorità incaricata della tutela dispone di un termine di un mese a decorrere dalla sua consultazione per verificare l'esistenza, nel bilancio dell'ente territoriale o dell'ente pubblico, di stanziamenti sufficienti e procedere al mandato d'ufficio. In caso di insufficienza di tali stanziamenti, il rappresentante dello Stato nel dipartimento o l'autorità di tutela invia all'ente una diffida onde procede alla creazione delle risorse necessarie entro un mese; se l'organo deliberante dell'ente o l'ente non

---

<sup>23</sup> Art. 4 del citato decreto, il quale applica l'art. L111-9, co. 3, del *code de justice administrative*. Si deroga in questo modo ad un principio fondamentale in materia di contabilità pubblica: la separazione tra «*ordonnateurs* e *comptables*», secondo cui il contabile non può mai disporre una spesa senza che un *ordonnateur* non gliel'abbia ordinato. Lo ricorda P. TROUILLY, *Impossibilité d'utiliser les voies d'exécution de droit commun*, cit., p. 2254, rimandando allo scritto di J. MAGNET, *Les comptables publics, «Systèmes»*, LGDJ Editions, Paris, 1995<sup>2</sup>, p. 12.

<sup>24</sup> La condotta inadempiente dell'*ordonnateurs* non rimane senza conseguenze. Egli, infatti, ha l'obbligo di procedere ad un ordine di regolarizzazione per l'anno nel corso del quale il contabile ha effettuato il pagamento. Finché non sia stato effettuato l'ordine di regolarizzazione, allo stesso viene limitata l'attività funzionale: egli sarà tenuto a sottoporre al visto del controllore del bilancio ogni nuovo impegno di spesa sugli stanziamenti aperti o messi a disposizione (art. 5 del citato decreto).



ha liberato o creato tali risorse, il Prefetto vi provvede e procede, se del caso, al mandato d'ufficio<sup>25</sup>.

Come detto in precedenza, la disciplina semplificata appena illustrata vale però solamente quando la decisione (amministrativa o civile) sia passata in giudicato e preveda una condanna pecuniaria in un ammontare definito della p.a. In mancanza, il mandato d'ufficio non è applicabile.

Ciò non toglie che la parte possa comunque sollecitare l'esecuzione della decisione, o direttamente alla stessa autorità che ha preso la decisione, o rivolgendosi al superiore gerarchico entro il termine di due mesi, al pari di un ricorso giurisdizionale<sup>26</sup>. In via alternativa, si può di adire il «*Défenseur des droits*», autorità amministrativa indipendente (creata nel 2011) incaricata di garantire i diritti e la libertà dell'individuo: tale strada non permette tuttavia di ottenere la sospensione dei termini di proposizione dell'azione giudiziaria<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. artt. 9 e 10 del Decreto, il quale applica l'art. L111-9, co. 4 del *code de justice administrative*. Più precisamente, il deferimento al Prefetto non deve essere preceduto da una intimazione dell'amministrazione debitrice. Una volta adito, il Prefetto dispone di un mese per verificare l'esistenza, nel bilancio dell'ente, di stanziamenti sufficienti. Se gli stanziamenti sono sufficienti, il Prefetto procederà all'incarico d'ufficio della somma dovuta per il pagamento di quanto l'ente è stato condannato a versare (art. 9). Se invece gli stanziamenti non sono sufficienti, il Prefetto deve chiedere all'ente di creare le risorse necessarie. Se, entro un mese da tale intimazione (tale termine è portato a due mesi se il debito è pari o superiore al 5% dell'importo della sezione di funzionamento del bilancio della collettività), esso non ha individuato le risorse necessarie, il Prefetto procede allora all'iscrizione della spesa nel bilancio di tale ente invitandolo a reperire le risorse necessarie (riducendo gli stanziamenti destinati ad altre spese e ancora liberi di occupazione, aumentando le risorse). In tal caso, l'ente dispone di un termine di otto giorni dalla notifica dell'iscrizione a credito per procedere al pagamento dell'importo dovuto; in mancanza, il Prefetto procede d'ufficio al mandato (art. 10 del Decreto).

<sup>26</sup> Art. L411-2 del *code des relations entre le public et l'administration*: «Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés».

<sup>27</sup> Come stabilito dalla *Loi organique* 29 mars 2011, n. 333, art. 6, co. 3, «La saisine du Défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile, administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux». Vedi, più

In caso di decisioni aventi ad oggetto obblighi non pecuniari, come per esempio l'annullamento di un atto (ma con possibilità, secondo la giurisprudenza, che tale soluzione venga estesa anche a quelli pecuniari<sup>28</sup>), il *code de justice administrative* prevede due meccanismi che possono indurre un'amministrazione ad eseguire una decisione giurisdizionale, sia in via preventiva, che successiva alla decisione.

Quanto al primo, il creditore nel corso del giudizio può richiedere al giudice amministrativo di accompagnare la decisione con un'*astreinte*<sup>29</sup>, da utilizzarsi in caso di mancata ottemperanza della decisione da parte della p.a. in un tempo determinato<sup>30</sup>.

Quanto al mezzo successivo, a norma dell'art. L911-4, è possibile richiedere l'emissione di una misura esecutiva o di una *astreinte*<sup>31</sup>. Ed infatti, la possibilità di utilizzare tale disposizione è evidenziata dalla giurisprudenza secondo cui, nonostante i beni e i crediti dello Stato siano impignorabili, ciò non impedisce al giudice di emettere misure esecutive o conservative quali quelle di un'*astreinte*, che ha il solo effetto di porre una somma a carico dello stesso nel caso di ritardo nell'esecuzione volontaria di una decisione<sup>32</sup>.

Concretamente, in caso di mancata esecuzione di una sentenza, viene prevista una duplice fase: la parte interessata può rivolgersi al tribunale o alla corte amministrativa d'appello (se le decisioni emes-

---

ampiamente, in merito a tale istituto, il sito dell'autorità francese in <https://www.defenseurdesdroits.fr>.

<sup>28</sup> L'estensione alle obbligazioni aventi ad oggetto una somma di denaro è stata effettuata per la prima volta da Cass., 29 mai 1990, n. 224, in *Boll. civ. C. Cass.*, 1990, p. 146.

<sup>29</sup> Sull'*astreinte* e il suo ambito di applicazione fondamentale è la lettura di F. CHABAS, voce *Astreintes*, in *Enc. Dalloz, Répertoire de procédure civile*, Dalloz, Paris, 1994<sup>12</sup>.

<sup>30</sup> Artt. L911-1 e L911-3, *code de justice administrative*.

<sup>31</sup> Quella della possibilità per il giudice amministrativo francese di concedere delle *astreintes* è una novità ad opera della legge di riforma del processo amministrativo del 1980, salutata come vera e propria rivoluzione dalla dottrina che ne ha rimarcato l'assenza nel sistema precedente (J.M. AUBY, R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984<sup>3</sup>, p. 551). Proprio questa legge ha rafforzato l'istituto dell'*astreinte*, rendendolo un rimedio di carattere generale applicabile ad ogni tipologia di obbligo e anche contro ogni debitore, sia questo un privato o un organo pubblico.

<sup>32</sup> Così Tribunal des conflits, 19 mars 2007, n. 07-03.497.

se sono amministrative) o al Consiglio di stato (negli altri casi) affinché emetta una misura esecutiva, ma non prima della scadenza di un termine di tre o sei mesi a decorrere dalla notifica della sentenza<sup>33</sup>. Il presidente dell'organo giudiziario adito è allora incaricato di trattare la domanda di esecuzione. In una prima fase, amministrativa, spetta a lui invitare l'amministrazione, mediante gli strumenti che ritiene opportuni (nella maggior parte dei casi, attraverso la semplice redazione di una lettera che ricordi all'amministrazione interessata gli obblighi), per eseguire essa stessa la decisione in questione. Allo scadere di un termine di sei mesi, se quest'ultima non avrà ancora eseguito la decisione, si passerà allora ad una fase giurisdizionale. Va tuttavia aggiunto che le decisioni del Consiglio di stato che prescrivono il pagamento di una penale sono assai rare<sup>34</sup>.

Il sistema francese prevede, infine, delle sanzioni, sia di ordine personale che disciplinare, applicabili alle persone fisiche che si sono rese responsabili della mancata esecuzione della sentenza<sup>35</sup>.

In conclusione, il modello francese non presenta una fase esecutiva che vede come protagonista il giudice dell'esecuzione, ma stabilisce, per quanto riguarda le condanne pecuniarie, alcune procedure semplificate di natura per lo più amministrativa che permettono al creditore di ottenere una esecuzione in tempi celeri. Va inoltre rilevato che la procedura in oggetto è completamente distaccata dalla disciplina del processo civile e viene affidata alla giurisdizione esclusivamente amministrativa.

### 3. Modello tedesco

Il sistema tedesco affida sia al codice di procedura civile (*Z.p.o.*), che al codice di giustizia amministrativa (*VwGO*), il tema dell'esecuzione forzata nei confronti della p.a.

<sup>33</sup> La differenza dei termini compare rispettivamente nell'art. R 921-1-1 e nell'art. R931-3 del *code de justice administrative*.

<sup>34</sup> Come evidenziato da M. FROMONT, *L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand*, in *L'actualité juridique-Droit administratif*, 20 avril 1988, p. 243 ss., spec. p. 276, nt. 6.

<sup>35</sup> M. FROMONT, *L'exécution des décisions du juge administratif*, cit., p. 292.

Quanto al primo, il tema è disciplinato in un titolo particolare (il titolo IV della sezione II del libro 8° dedicato al «*Zwangsvollstreckung*»), il quale è composto da una norma specifica per l'esecuzione forzata di un credito pecuniario contro gli enti pubblici. Dunque, essa non si applica in occasione delle esecuzioni per la consegna di beni, nonché di obblighi di fare o non fare, per le quali si applicano le norme generali. Tale disciplina, non collocata nelle disposizioni generali, è applicabile contro gli enti, le fondazioni e gli istituti di diritto pubblico, ma non verso le banche e gli istituti di credito pubblici<sup>36</sup>.

La norma conferisce un privilegio ai poteri pubblici nell'esecuzione forzata (privilegio fiscale), in vista di un ampliamento dell'intervallo temporale per l'attuazione delle decisioni. Anche nel sistema tedesco capita che non siano disponibili risorse di bilancio per i crediti contestati e l'assunzione di fondi straordinari richiede tempo.

Pertanto, il codice prevede che l'esecuzione forzata nei confronti dello Stato Federale o di un *Land* per un credito pecuniario possa iniziare soltanto: *a*) dopo il decorso di quattro settimane dal momento in cui il creditore ha comunicato la sua intenzione di procedere ad esecuzione forzata nei confronti dell'autorità debitrice e *b*) se l'esecuzione forzata deve aggredire un patrimonio amministrato da una diversa autorità, anche dal Ministero dell'economia.

Va altresì aggiunto che la stessa disposizione evidenzia che l'esecuzione forzata non possa avere ad oggetto le cose che sono indispensabili per l'adempimento dei compiti pubblici del debitore o la cui alienazione si ponga in contrasto con l'interesse pubblico.

Potrebbe peraltro accadere che sussistano questioni sulla procedibilità dell'esecuzione forzata. In questi casi, come nel sistema italiano, è ammesso il ricorso al giudice dell'esecuzione («*Vollstreckungsgericht*»)<sup>37</sup>, sentito anche il Ministero competente. La disciplina speciale prevista per tale esecuzione trova un'eccezione quando si debba dare esecuzione a un «*einstweilige Verfügung*», ovvero ad un provvedimento d'urgenza.

---

<sup>36</sup> Par. 3 dell'art. 882a *Z.p.o.*

<sup>37</sup> Lo prevede il §. 766 dello *Z.p.o.*

Dal canto suo, il codice di giustizia amministrativa (*VwGO*) viene modellato principalmente sul codice di rito civile, salvo alcuni correttivi. Se ne occupano, in particolare, il § 170 e il § 172, i quali rappresentano la base normativa nonostante i rispettivi ambiti di applicazione siano da tenere distinti, come anche la diversa procedura ivi prevista.

Il § 170 disciplina l'esecuzione contro l'amministrazione per crediti pecuniari, compresa la penale («*Zwangsgeld*») di cui al § 172<sup>38</sup>. Tale norma è modellata sul § 882a dello *Z.p.o.* relativo all'esecuzione per i crediti di denaro nei confronti delle persone giuridiche di diritto pubblico (la norma del codice di rito fa espresso riferimento allo Stato federale e al *Land*)<sup>39</sup>. Le modalità di esecuzione

---

<sup>38</sup> Recita il § 170 *VwGO*: «(1) Soll gegen den Bund, ein Land, einen Gemeindeverband, eine Gemeinde, eine Körperschaft, eine Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts wegen einer Geldforderung vollstreckt werden, so verfügt auf Antrag des Gläubigers das Gericht des ersten Rechtszugs die Vollstreckung. Es bestimmt die vorzunehmenden Vollstreckungsmaßnahmen und ersucht die zuständige Stelle um deren Vornahme. Die ersuchte Stelle ist verpflichtet, dem Ersuchen nach den für sie geltenden Vollstreckungsvorschriften nachzukommen.

(2) Das Gericht hat vor Erlaß der Vollstreckungsverfügung die Behörde oder bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, gegen die vollstreckt werden soll, die gesetzlichen Vertreter von der beabsichtigten Vollstreckung zu benachrichtigen mit der Aufforderung, die Vollstreckung innerhalb einer vom Gericht zu bemessende Frist abzuwenden. Die Frist darf einen Monat nicht übersteigen.

(3) Die Vollstreckung ist unzulässig in Sachen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht. Über Einwendungen entscheidet das Gericht nach Anhörung der zuständigen Aufsichtsbehörde oder bei obersten Bundes- oder Landesbehörden des zuständigen Ministers.

(4) Für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gelten die Absätze 1 bis 3 nicht.

(5) Der Ankündigung der Vollstreckung und der Einhaltung einer Wartefrist bedarf es nicht, wenn es sich um den Vollzug einer einstweiligen Anordnung handelt».

<sup>39</sup> Stabilisce l'art. 882a *Z.p.o.*: «*Zwangsvollstreckung wegen einer Geldforderung*: «(1) Die Zwangsvollstreckung gegen den Bund oder ein Land wegen einer Geldforderung darf, soweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden, erst vier Wochen nach dem Zeitpunkt beginnen, in dem der Gläubiger seine Absicht, die Zwangsvollstreckung zu betreiben, der zur Vertretung des Schuldners berufenen Behörde und, sofern die Zwangsvollstreckung in ein von einer anderen Behörde verwaltetes Vermögen erfolgen soll, auch dem zuständigen Ministerium der Finanzen angezeigt hat. Dem Gläubiger ist auf Verlangen der Empfang der Anzeige zu bescheinigen. Soweit in solchen Fällen die Zwangsvollstreckung durch den Ge-

sono sostanzialmente quelle previste dal codice di procedura civile, nulla dicendo sul punto il § 170 del *VwGO*.

Tuttavia, quest'ultima norma reca alcuni correttivi, legati ai c.d. privilegi del fisco («*Fiskusprivilegien*») per l'assolvimento dei compiti dell'amministrazione: da un lato, il tribunale, prima di procedere all'esecuzione forzata, deve intimare all'autorità amministrativa di eseguire la decisione entro il termine massimo di un mese e, dall'altro, essendo l'esecuzione inammissibile per beni indispensabili per l'adempimento di funzioni pubbliche o alla cui alienazione si contrapponga un pubblico interesse<sup>40</sup>, non può ordinare il pignoramento di beni destinati all'uso o servizio pubblico.

Il § 172 dello *VwGO* attiene, invece, all'esecuzione delle decisioni dichiarative dell'obbligo della p.a. di rilasciare un provvedimento nei confronti della controparte. Esso prevede un mezzo di coercizione meramente indiretta, assistito dall'avvertimento di una sanzione pecuniaria da applicarsi all'autorità inadempiente senza alcuna limitazione o particolare privilegio per la stessa, salva la misura massima dell'ammenda di volta in volta irrogabile fino ad euro diecimila<sup>41</sup>.

---

richtsvollzieher zu erfolgen hat, ist der Gerichtsvollzieher auf Antrag des Gläubigers vom Vollstreckungsgericht zu bestimmen.

(2) Die Zwangsvollstreckung ist unzulässig in Sachen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eines in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Schuldners unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht. Darüber, ob die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen, ist im Streitfall nach § 766 zu entscheiden. Vor der Entscheidung ist das zuständige Ministerium zu hören.

(3) Die Vorschriften der Absätze 1 und 2 sind auf die Zwangsvollstreckung gegen sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle der Behörde im Sinne des Absatzes 1 die gesetzlichen Vertreter treten. Für öffentlich-rechtliche Bank- und Kreditanstalten gelten die Beschränkungen der Absätze 1 und 2 nicht.

[...]

(5) Der Ankündigung der Zwangsvollstreckung und der Einhaltung einer Wartefrist nach Maßgabe der Absätze 1 und 3 bedarf es nicht, wenn es sich um den Vollzug einer einstweiligen Verfügung handelt».

<sup>40</sup> Par. 3 del § 170 «Die Vollstreckung ist unzulässig in Sachen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht».

<sup>41</sup> Così il § 172: «Kommt die Behörde in den Fällen des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 und des § 123 der ihr im Urteil oder in der einstweiligen Anord-

La dottrina ha evidenziato che le norme in esame trovano applicazione senza necessità di essere integrate dalle disposizioni dello *Z.p.o.* solamente nella misura in cui il loro contenuto si rilevi esauritivo nel caso concreto<sup>42</sup>.

Va comunque evidenziato che, per quanto riguarda il pagamento di somme, il codice di giustizia amministrativa si occupa di disciplinare l'esecuzione delle sentenze amministrative, mentre lo *Z.p.o.*, di quelle civili, ma evidentemente il contenuto appare sostanzialmente il medesimo e dunque presenta una soluzione di continuità. Qualora l'esecuzione verta poi nei confronti di soggetti di diritto privato, quali gli istituti di credito pubblici, trovano applicazione le norme generali dello *Z.p.o.*<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda l'esecuzione di obbligazioni diverse dal pagamento, la disciplina tedesca non prevede una messa in mora da parte del creditore, essendo necessario e sufficiente il decorso di un ragionevole lasso di tempo tra la notifica del titolo e il deposito del ricorso al giudice dell'esecuzione al fine di ottenere la penalità di mora («*Zwangsgeld*»), vera e propria misura di coercizione indiretta<sup>44</sup>.

---

nung auferlegten Verpflichtung nicht nach, so kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluß androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken. Das Zwangsgeld kann wiederholt angedroht, festgesetzt und vollstreckt werden».

<sup>42</sup> Così, P. SCHIMDT, in E. EYERMANN, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Beck, München, 2006<sup>12</sup>, § 167, n. 3, il quale precisa che: «Über ihren Regelungsinhalt hinaus wirken die §§ 169, 170 und 172 aber nicht und Können insofern auch nicht anderes Vollstreckungsrecht ausschließen Soweit die §§ 167 bis 172 als Rechtsgrundlage nicht ausreichen, gelten die Vollstreckung rechtlichen Vorschriften der ZPO entsprechend».

<sup>43</sup> Tali soggetti non godranno dei privilegi previsti dal § 170, par. 4, *VwGO* e dal § 882a, par. 3, *Z.p.o.*

<sup>44</sup> Sulla differenza tra *astreinte* e *Zwangsgeld*, vedi B. CAPPONI, *L'esecuzione processuale indiretta*, Ipsos, Milano, 2011, p. 52, il quale sostiene l'assoluta mancanza di analogia tra la misura coercitiva presente nell'ordinamento tedesco e l'*astreinte*: da un lato, infatti, nella prima la multa è destinata allo Stato e non al creditore, dall'altro, la seconda è una misura coercitiva di carattere generale, estesa alla quasi totalità degli obblighi, mentre la *Zwangsgeld* ha un ambito limitato agli obblighi di fare infungibili e di non fare a carattere continuativo. In tema, v. anche M. TARUFFO, *L'attuazione esecutiva dei diritti. Profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, p. 159.

A tali strumenti bisogna aggiungere un'ulteriore via, quella più strettamente amministrativa. Infatti, il ricorso ai rispettivi superiori gerarchici amplia la possibilità di pagamento volontario da parte dell'amministrazione. L'obiettivo è inoltre quello di garantire l'ulteriore adempimento dei compiti di servizio pubblico<sup>45</sup>.

Sotto il profilo sanzionatorio, infine, il sistema tedesco dà la possibilità di ricorrere avanti al giudice civile per richiedere i danni a fronte di una mancata esecuzione della sentenza a lui favorevole<sup>46</sup>.

In conclusione, il modello tedesco si basa sul modello giurisdizionale dell'esecuzione forzata di stampo civilistico trovando, a seconda dei casi, la propria disciplina nel codice di rito civile o in quello amministrativo.

#### 4. *Modello spagnolo*

La disciplina spagnola, pur evidenziando l'impignorabilità di parte dei beni pubblici<sup>47</sup>, trova la sua norma principale sul tema che ci riguarda nell'art. 106 della *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* del 1998, la quale disciplina l'esecuzione della sentenza che condanna l'amministrazione ad una somma di denaro<sup>48</sup>. L'istituto viene dun-

---

<sup>45</sup> W. SCHUSCHKE, W.-D. WALKER, M. KESSEN, C. THOLE (hrsg.), *Vollstreckung und Vorläufiger Rechtsschutz*, Carl Heymanns, Berlin, 2020<sup>7</sup>, § 882a Rz. 4.

<sup>46</sup> M. FROMONT, *L'exécution des décisions du juge administratif*, cit., p. 292.

<sup>47</sup> Sulle diverse tipologie di beni pubblici, impignorabili e non, fondamentale la lettura della sentenza del Tribunale costituzionale del 15 luglio 1998, n. 166, su cui B. ANDRÉS CIURANA, *Le embargabilidad de los bienes de la Administración (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio)*, in *Tribunales de Justicia*, n. 10, 1999, pp. 871 ss.

<sup>48</sup> Art. 106: «1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

2. A la cantidad a que se refiere el apartado anterior se añadirá el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá



que disciplinato da una disposizione speciale contenuta nella normativa sul contenzioso amministrativo (e non sottoposta alla *Ley de Enjuiciamiento Civil*<sup>49</sup>) ed indirizza a tutte le amministrazioni pubbliche, siano esse amministrazioni dello Stato, delle comunità autonome, degli enti locali o di questi dipendenti<sup>50</sup>. Rispetto all'esecuzione ordinaria, la parte vincitrice deve attendere tre mesi (e non gli usuali due mesi) dalla notifica della decisione alla p.a. per iniziare l'esecuzione forzata. Tale arco temporale deve permettere all'organo incaricato dell'esecuzione di procedere allo stanziamento della somma, eventualmente provvedendo ad una modifica di bilancio. Viene fatta salva comunque la maturazione degli interessi legali sulla somma dovuta (co. 2)<sup>51</sup>, la quale potrà anche essere aumentata di due punti percentuali una volta trascorsi i tre mesi dalla comunicazione della sentenza, «siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento» (co. 3). Si tratta, evidentemente, di una maggiore penalizzazione per l'amministrazione collegata alla mancanza di diligenza dalla stessa posta in essere<sup>52</sup>.

---

instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento.

4. Si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación asimismo a los supuestos en que se lleve a efecto la ejecución provisional de las sentencias conforme a esta Ley.

6. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente».

<sup>49</sup> Nonostante l'art. 4 della *Lec* preveda un'applicazione suppletiva delle norme del processo civile qualora alcuni aspetti non vengano disciplinati dalle norme del processo penale, amministrativo, del lavoro o militare.

<sup>50</sup> Art. 1 della *Ley*. Sul tema cfr. F.A. CHOLBI PACHÁ, V. MERINO MOLINS, *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*, Lex Nova, Valencia, 2007, *passim*.

<sup>51</sup> In dottrina si evidenzia peraltro che «la imposición del nacimiento de dichos interes non constituye un mecanismo disuasorio lo suficientemente fuerte como para hacer desistir a la Administración de una actitud cuando menos negligente» (M. LÓPEZ GIL, *Avances en la Ejecución de Sentencias contra la Administración*, Aranzadi, Madrid, 2004, p. 228).

<sup>52</sup> C. SENÉS MOTILLA, *La ejecución de sentencias en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, La Ley, n. 4692, 14 de diciembre de 1998, p. 4, nt. 71.

La norma evocata, che si applica sia alle decisioni esecutive che passate in giudicato<sup>53</sup>, predispone una “valvola di sicurezza” del sistema per evitare il pagamento: la p.a. può infatti informare l’organo giurisdizionale, avanzando una richiesta motivata e indicando le modalità mediante le quali intende conformarsi alla decisione, al fine di garantire che alla stessa sia data piena attuazione senza tuttavia arrecare un grave danno alle finanze pubbliche<sup>54</sup>. La dottrina specialista ha ampiamente criticato la disposizione sostenendo che di fatto una lettura restrittiva del dettato porterebbe ad una impossibilità esecutiva della decisione e ad una sostituzione della decisione con un equivalente economico. Proprio per aggirare tali critiche, si ritiene che la lettura corretta sia quella secondo cui la norma non è indirizzata ad elidere il credito, ma a creare una sorta di frazionamento dello stesso<sup>55</sup>.

Rimane comunque possibile per il creditore richiedere all’autorità giudiziaria una compensazione del proprio credito con quelli dell’amministrazione (co. 6).

Nell’ottica di garantire la tutela effettiva del credito, il legislatore spagnolo ha previsto la possibilità dell’organo giudiziario di adottare misure coercitive dirette a sollecitare l’amministrazione e i suoi funzionari in caso di inerzia. La stessa *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, all’art. 112, prevede alcune misure coercitive preventive e repressive. Tra le prime, vi sono le «*medidas de seguridad*», tra le seconde, le sanzioni pecuniarie nei confronti dei funzionari e degli enti<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Il co. 5 dell’art. 106.

<sup>54</sup> Il co. 4 parla, più precisamente, di individuare «la forma que sea menos gravosa para aquélla».

<sup>55</sup> M. LÓPEZ GIL, *Avandes en la Ejecución*, cit., p. 241.

<sup>56</sup> Art. 112: «Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado. Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala podrán: a) Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48. b) Deducir el oportuno

In conclusione, come evidenziato anche dall'esposizione dei motivi che hanno portato alla riforma del 1998, il legislatore ha voluto regolare le modalità di esecuzione delle sentenze che condannano l'amministrazione al pagamento di una somma, senza eliminare la prerogativa dell'impignorabilità dei beni pubblici<sup>57</sup>. In particolare, ha previsto, da un lato, un risarcimento per il creditore per ogni giorno di ritardo ingiustificato e, dall'altro, ha specificato le modalità con cui vengono messe in esecuzione le sentenze che condannano l'amministrazione, attribuendo, da ultimo, agli organi giudiziari i poteri sanzionatori nei confronti degli enti e dei funzionari per conseguire l'efficacia di quanto ordinato, salve le conseguenze che possono essere disposte in ambito penale.

## 5. Modello brasiliano

La disciplina brasiliana della riscossione del credito contro la p.a. («*Fazenda pública*») si connota per la sua peculiarità e per l'approfondita articolazione<sup>58</sup>. Il tema è sentito come attuale, tanto da ricevere molteplici attenzioni sia dai testi normativi, anche a livello costituzionale, che dalla dottrina e dagli operatori pratici<sup>59</sup>. A tal

---

testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder».

<sup>57</sup> In quanto ciò avrebbe avuto bisogno di una riforma più ampia, come esposto nei motivi introduttivi alla Ley (par. 3): «ya que dicha modificación no puede abordarse aisladamente en la Ley Jurisdiccional, sino – en su caso a través de una nueva regulación, completa y sistemática, del estatuto jurídico de los bienes públicos».

<sup>58</sup> Il tema è da tempo studiato, come vedremo anche *infra*. Punto di partenza possono essere le pagine di J.C. BARBOSA MOREIRA, *O novo processo civil brasileiro, exposição sistemática do procedimento*, Forensem Rio de Janeiro, 1993<sup>14</sup>, p. 315.

<sup>59</sup> Vastissima la dottrina specialistica in materia e molteplice è l'attenzione rivolta dall'avvocatura, anche attraverso video reperibili sul *web*. Più volte richiamati nella letteratura, sono i diversi contributi di seguito indicati: J. PEREIRA MONTERO NETO, *Execução contra a fazenda pública: a sua efetividade no Código de Processo Civil*, Tirant, São Paulo, 2020; F. GLAUBER PESSOA ALVES, *A realização pecuniária contra a Fazenda Pública, seu panorama atual e as novidades da Emenda Constitucional 30/00*, in S. SHIMURA, T. ARRUDA ALVIM (coords.), *Processo de execução*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, pp. 393-445; P. AZEVEDO, *Ubiratan Escorel de. Execu-*

fine, è doveroso esaminare, seppure sinteticamente, i diversi testi normativi per comprendere le garanzie che il legislatore ha riservato all'amministrazione pubblica.

Il punto di partenza anche per il sistema carioca è che, nel caso sottoposto alla nostra attenzione, non è possibile fare ricorso al sistema comune di espropriazione, poiché i beni utilizzati dall'amministrazione sono beni pubblici e sono quindi inespropriabili e inalienabili, in conformità col principio di indisponibilità degli stessi. Per questa ragione, i beni della pubblica amministrazione, sia essa federale, statale o comunale, non sono pignorabili<sup>60</sup>. Ecco perché il credito è l'unico bene giuridicamente aggredibile.

---

*ção contra a Fazenda Pública*, in M. CIANCI, R. QUARTIERI (COORDS.), *In Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*, Saraiva, São Paulo, 2007, pp. 671-711; W.J. FEDERIGHI, *A execução contra a Fazenda Pública*, Saraiva, São Paulo, 1996; F.B. FRANCO, *Execução em face da Fazenda Pública*, Juarez de Oliveira, São Paulo, 2002; V. GRECO FILHO, *Da execução contra a Fazenda Pública*, Saraiva, São Paulo, 1986; P.H. D. S. LUCON, *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação*, in T. ARRUDA ALVIM WAMBIER (COORD.), *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2006, pp. 442-465; A.P. GRINOVER, *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário*, in C.A. DE SALLES (COORD.), *As grandes transformações do processo civil brasileiro: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*, Quartier Latin, São Paulo, 2009, pp. 109-134; M.A. RODRIGUES, *A Fazenda Pública no processo civil*, Atlas, São Paulo, 2016<sup>2</sup>; R.P.M. D., SILVA, *Execução contra a Fazenda Pública*, Malheiros, São Paulo, 1999; M. SPALDING, *Execução contra a Fazenda Pública (por quantia certa)*, Juruá, Curitiba, 2008; F.L. YARSHHELL, *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda Pública*, in C.A. SUNDFELD, C. SCARPINELLA (COORDS.), *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*, Malheiros, São Paulo, 2003, p. 215 ss.

<sup>60</sup> F. DIDIER JR., L.C. DA CUNHA, P.S. BRAGA, R.A. DE OLIVEIRA, *Curso de Direito Processual Civil: execução*, Editoria Ius Podivm, Salvador, 2017<sup>7</sup>, p. 575 ss. I beni pubblici sono impignorabili e la procedura esecutiva comune non si applica ad essi quando la p.a. o l'ente pubblico federale sono i debitori esecutati. A questo proposito, H.H. THEODORO JR., *Curso de direito processual civil*, Forense, Rio de Janeiro, 2010, p. 883), evidenzia che i beni pubblici, cioè i beni appartenenti all'Unione, allo Stato e al comune, sono giuridicamente impignorabili. Da qui l'impossibilità di procedere all'esecuzione contro la p.a. nel modo consueto, ossia mediante pignoramento ed espropriazione.

Con diverse disposizioni di legge, i beni pubblici sono protetti dal pignoramento: oltre a essere impignorabili, i beni pubblici sono imprescrittibili e inalienabili, oltre che non usucapibili. È previsto per legge che «Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião» (art. 183 e 191, paragrafo unico della Costituzione federale), «Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião» (art. 101 del codice civile), e quindi che «Desde a vigência do Código Civil, bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião» (súmula 340 do STF).

A tal fine vengono utilizzati dei procedimenti di natura per lo più amministrativa che trovano la loro disciplina sia nel testo costituzionale che nel *novo código de Processo civil* (2015) e che consistono nell'uso dello strumento del «*precatório*» (o mandato di pagamento) o del «*Requisição de Pequeno Valor*» (mezzo di pagamento per somme di modico valore, se l'importo è inferiore ai limiti di legge), su cui ci soffermeremo tra breve.

Ciò rafforza l'idea che l'esecuzione del credito verso la p.a. segua regole distinte rispetto al processo esecutivo contro i debiti dei privati. Come detto, il codice stabilisce maggiori garanzie per le pubbliche amministrazioni dal momento che rappresentano e difendono la cosa pubblica. Tra queste garanzie possiamo da subito menzionare: *a)* la circostanza che contro la p.a. si possano eseguire solo provvedimenti passati in giudicato; *b)* sussista un termine di opposizione più ampio da parte della p.a. (trenta giorni rispetto agli ordinari quindici tra privati); *c)* la p.a. sia esentata dalla penale di cui all'art. 523 del nuovo c.p.c.; *d)* esista un termine di prescrizione abbreviato (quinquennale e non decennale) del credito nei confronti delle p.a. decorrente da quando sorge l'atto o il fatto o dal passaggio in giudicato del provvedimento giudiziale<sup>61</sup>; *e)* nel caso in cui la p.a. debitrice non si opponga all'esecuzione, essa non è tenuta a pagare le spese dell'avvocato che recupera il credito del cittadino.

Ma procediamo con ordine.

La Costituzione federale del 1988 prevede una norma specifica per tale istituto, stabilendo, all'art. 100, l'importanza del rispetto dell'ordine dei pagamenti da parte di tutte le amministrazioni, avendo cura dell'anonimato dei procedimenti. Più precisamente, la norma stabilisce che i pagamenti dovuti dalle pubbliche amministrazioni (federali, statali, distrettuali e comunali) in virtù di una sentenza giudiziaria saranno effettuati esclusivamente nell'ordine cronologi-

---

<sup>61</sup> Come stabilisce l'art. 1 del Decreto 20.910 /1932: «As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem». A ciò si aggiunga La *Sûmula* 150 STF (Precedente n. 150 del Supremo Tribunal Federal) che stabilisce che «Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação».

co di presentazione dei mandati di pagamento ordinati dal tribunale e al conto dei rispettivi crediti, vietando l'indicazione dei procedimenti o delle persone negli stanziamenti di bilancio e nei crediti aggiuntivi aperti a tale scopo (art. 100, § 1)<sup>62</sup>.

Memore di alcune distorsioni corruttive del sistema passato, il legislatore brasiliano ha voluto garantire ai cittadini che la p.a., in occasione dei provvedimenti di condanna nei suoi confronti, adempia nel giusto rispetto dell'ordine di presentazione delle richieste di adempimento. I pagamenti vanno eseguiti in ordine cronologico e impersonale, evitando così pregiudizi e favoritismi nei confronti di uno specifico soggetto.

Tuttavia, la stessa norma costituzionale pone delle eccezioni a tutela delle categorie dei soggetti più deboli. Si tratta dei debiti di natura alimentare, i cui titolari abbiano un'età superiore a sessant'anni, siano affetti da grave malattia, o siano inabili. La norma dispone una prelazione, seppure solo parziale, sicché i debiti verranno pagati con preferenza rispetto a tutti gli altri debiti, fino all'importo equivalente al triplo di quello stabilito dalla legge, mentre il resto del credito sarà pagato secondo l'ordine cronologico di presentazione del mandato di pagamento<sup>63</sup>.

Va tuttavia precisato che la disciplina protettiva a tutela dei privati, se da un lato, utilizza lo strumento dei «*precatórios*»<sup>64</sup> (mandati

---

<sup>62</sup> Art. 100 § 1: «Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim».

<sup>63</sup> Art. 100 § 2: «Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório».

<sup>64</sup> In generale, con il termine «*precatório*» si indicano lo strumento di competenza del giudice dell'esecuzione che, per il tramite di un atto del presidente del tribunale, permette l'iscrizione a ruolo di una determinata somma dovuta dall'ente pubblico a seguito di una sentenza definitiva o di un titolo esecutivo stragiudiziale. Ma non tutti i debiti delle autorità pubbliche utilizzano il mezzo del «*precatório*». Quando il debito dello Stato nei confronti di un determinato cittadino viene accertato da un organo di giustizia e il suo valore è superiore a 60 salari minimi, quel debito segue la via del «*precatório*». Se non viene utilizzato il «*precatório*», il debito non viene

di pagamento), dall'altro fa uso dei «*Requisição de Pequeno Valor*», strumento per i pagamenti ritenuti dalla legge come di «modico valore», a cui le p.a. devono adempiere in virtù di una sentenza passata in giudicato (art. 100, § 3)<sup>65</sup>.

Se la norma costituzionale pone dei principi fondamentali, questi trovano una più dettagliata disciplina nel codice di procedura civile; in particolare, nell'ambito della disciplina dell'esecuzione delle sentenze e del processo esecutivo nei confronti della p.a., prevedendo una disciplina diversa a seconda che il titolo da eseguire sia giudiziale oppure stragiudiziale.

Per i titoli giudiziali la disciplina processuale è dettata nella «Parte speciale del Libro I» intitolata «Sull'esecuzione della sentenza»<sup>66</sup>, ove sotto il titolo II ritroviamo il capitolo V dedicato proprio a «l'esecuzione di una sentenza che riconosce l'esigibilità di un'obbligazione di pagamento di una determinata somma da parte della pubblica amministrazione»<sup>67</sup>, costituito da due norme, gli artt. 534 e 535.

La prima disposizione si occupa dell'esecuzione delle sentenze contro la p.a. quando viene riconosciuto l'obbligo di pagare una somma certa<sup>68</sup>. La legge impone al creditore procedente di presentare una

---

inserito nel bilancio e non viene nemmeno pagato al cittadino. In altri termini, quando l'importo è superiore a 60 salari minimi, la richiesta di pagamento è costituita da una richiesta di inserimento del mandato di pagamento nel bilancio della p.a.

Nel caso in cui, invece, l'importo sia inferiore a 60 salari minimi, la richiesta viene chiamata «*Requisição de Pequeno Valor*» (o, con l'acronimo, *RPV*), che è uno strumento per il pagamento di modico valore e segue un altro *iter*, più snello del precedente: il pagamento viene effettuato nell'arco temporale di due mesi decorrenti dal deposito dell'ingiunzione di pagamento (*RPV*) presso la filiale di banche autorizzate («*Agencia do banco oficial*») nella cui circoscrizione è residente il creditore procedente. Sul tema del «*precatório*» e del «*Requisição de Pequeno Valor*», si v. J. PEREIRA MONTERO NETO, *Execução contra a fazenda pública*, cit., p. 63 ss. e p. 71 ss.

<sup>65</sup> Art. 100 § 3 «O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado».

<sup>66</sup> Parte especial Livro I – Do processo de conhecimento e do cumprimento de sentença (art. 318 a 770).

<sup>67</sup> Titolo V «Do Cumprimento de Sentença que Reconheça a Exigibilidade de Obrigação de Pagar Quantia Certa pela Fazenda Pública».

<sup>68</sup> Art. 534 «No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo:

«dichiarazione dettagliata e aggiornata del credito», una sorta di nostra nota di precisazione del credito, contenente il capitale, gli interessi maturati, la loro decorrenza, ecc. Nel caso in cui vi siano più creditori procedenti, ciascuno deve presentare la propria dichiarazione. In quest'ultimo caso, trattandosi di c.d. contenzioso plurisoggettivo («*litisconsórcio multitudinário*»), il numero delle parti in causa può essere limitato dal giudice se il numero (eccessivo) delle stesse può compromettere l'andamento della causa. In questo modo, si applica un principio di separazione in sede di esecuzione per non appesantire troppo la velocità del procedimento. Il par. 2 dell'art. 534, a sua volta, fa riferimento alla penale («*multa*») prevista dall'art. 523 c.p.c.<sup>69</sup>, ma specificando subito che essa non si applica ai casi in cui il convenuto è l'amministrazione. Tale situazione di favore per la p.a. si ritrova anche nell'art. 85, § 1, c.p.c., ove viene sancito che la p.a. pagherà le spese legali della sentenza solo se farà opposizione<sup>70</sup>.

La seconda disposizione che viene in luce, l'art. 535 c.p.c., regola invece il caso della contestazione del credito da parte dell'amministrazione<sup>71</sup>.

---

I. o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do exequente;

II. o índice de correção monetária adotado;

III. os juros aplicados e as respectivas taxas;

IV. o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados;

V. a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso;

VI. a especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados.

§ 1º Havendo pluralidade de exequentes, cada um deverá apresentar o seu próprio demonstrativo, aplicando-se à hipótese, se for o caso, o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 113.

§ 2º A multa prevista no § 1º do art. 523 não se aplica à Fazenda Pública».

<sup>69</sup> Secondo tale norma, se il pagamento volontario non viene effettuato dall'obbligato entro il termine stabilito, al debito verrà aggiunta una multa del 10%. A ciò si aggiungono anche le spese legali del 10%.

<sup>70</sup> Art. 85, § 7 do Novo c.p.c. «Não serão devidos honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que enseje expedição de precatório, desde que não tenha sido impugnada». Ed anche L. n. 9.494/1997, art. 1 «Não serão devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública nas execuções não embargadas».

<sup>71</sup> Art. 535 «A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

I. falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;

II. ilegitimidade de parte;



Si realizza una vera e propria opposizione all'esecuzione («*impugnação a execução*») della sentenza da parte della p.a., la quale avrà un termine decadenziale di trenta giorni<sup>72</sup> per dedurre motivi tassativi di rito e di merito previsti dalla norma (mancata instaurazione del contraddittorio, difetto di legittimazione, incompetenza del g.e., fatti modificativi o estintivi sopravvenuti alla sentenza, esistenza di credito inesigibile o titolo giudiziale dichiarato inefficace, ma anche eccesso nella richiesta del credito esecutivo o «*cumulação indevida de execuções*»). Nel caso in cui si opponga, eccependo che

III. inexequibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

IV. excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;

V. incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;

VI. qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença.

§ 1º A alegação de impedimento ou suspeição observará o disposto nos arts. 146 e 148.

§ 2º Quando se alegar que o exequente, em excesso de execução, pleiteia quantia superior à resultante do título, cumprirá à executada declarar de imediato o valor que entende corretto, sob pena de não conhecimento da arguição.

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada:

I. expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal;

II. por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente.

§ 4º Tratando-se de impugnação parcial, a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento.

§ 5º Para efeito do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.

§ 6º No caso do § 5º, os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal poderão ser modulados no tempo, de modo a favorecer a segurança jurídica.

§ 7º A decisão do Supremo Tribunal Federal referida no § 5º deve ter sido proferida antes do trânsito em julgado da decisão exequenda.

§ 8º Se a decisão referida no § 5º for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal».

<sup>72</sup> Il termine di trenta giorni è una innovazione del *Novo código* del 2015 rispetto al *código* del 1973, il quale prevedeva, all'art. 730, che il termine per l'opposizione fosse di soli dieci giorni.

il creditore sta agendo per una somma maggiore rispetto a quella dovuta, la p.a. deve dichiarare immediatamente l'importo che ritiene corretto, pena il rigetto dell'opposizione stessa (§ 2 dell'art. 535).

La norma prevede anche la possibilità di un'opposizione parziale da parte dell'amministrazione. In questo caso, la parte del credito non contestata deve continuare a essere eseguita (così il § 4 dell'art. 535). Pertanto, deve essere pagata o con un mandato di pagamento («*precatório*») o con una ingiunzione di pagamento («*RPV*»).

Nel caso, invece, di mancata opposizione o di rigetto della stessa, ai sensi del § 3 dell'art. 535 c.p.c., il presidente del tribunale deve emettere un mandato di pagamento («*precatório*») a favore del ricorrente, in conformità con le disposizioni della Costituzione federale (§ 5 dell'art. 100). La stessa norma precisa che, in caso di controversia di modesta entità, il giudice emetterà un'ingiunzione di pagamento («*RPV*»), indirizzata all'amministrazione e il pagamento dovrà effettuato entro due mesi dalla consegna della ingiunzione stessa<sup>73</sup>. Al contrario, nel caso in cui si tratti di un «*precatório*», come previsto dal testo costituzionale, l'ente pubblico richiesto deve includere nei propri bilanci i fondi necessari entro il 2 aprile, con pagamento entro la fine del bilancio di esercizio successivo<sup>74</sup>.

In sostanza, come si vede, a seconda che si ricada nel caso dei «*precatórios*» o delle «*Requisição de Pequeno Valor*», i quali si differenziano per l'importo del pagamento, si instaura un *iter* più o meno procedimentalizzato, con tempi diversi per il recupero del credito: mentre nel primo caso, i tempi di pagamento si attestano a cir-

---

<sup>73</sup> Gli ultimi quattro paragrafi dell'art. 535 (da § 5 a § 9) si soffermano sul rapporto tra la decisione da eseguire e la declaratoria di costituzionalità della legge o dell'atto normativo dichiarato tale da parte del tribunale federale supremo, ferma la circostanza che gli effetti dell'incostituzionalità possano essere modulati nel tempo. In sostanza, la declaratoria non influisce sull'esecuzione della sentenza quando quest'ultima è passata in giudicato, nonostante essa possa essere rimessa in discussione, ma solo dopo la proposizione di un'azione di revocazione («*ação rescisória*»), il cui termine decorre dalla data in cui la decisione è emessa dal tribunale federale.

<sup>74</sup> Il § 5 dell'art. 100, stabilisce che: «É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente».

ca un anno, nel secondo caso, il pagamento viene effettuato in circa due mesi. Questa la ragione per cui, come evidenziato in dottrina, a volte, se l'esecuzione della sentenza è soggetta a un «*precatório*», il ricorrente ha la possibilità di rinunciare all'importo in eccesso per riceverlo tramite un pagamento di modico valore («*Requisição de Pequeno Valor*»), evitando così i più lunghi tempi di attesa del «*precatório*». In questa situazione, peraltro, l'esecuzione sarà soggetta a spese, anche in assenza di opposizione. Tuttavia, perché ciò sia possibile, la rinuncia deve essere effettuata prima del deposito della sentenza. Il ricorrente può anche chiedere direttamente l'esecuzione della sentenza per un modico importo, richiedendo l'emissione della ingiunzione di pagamento di modico valore<sup>75</sup>.

Una volta esaminata l'esecuzione fondata sul titolo giudiziale, il sistema brasiliano prevede, nella parte speciale del libro II del *código*, una disciplina *ad hoc* per i titoli stragiudiziali attraverso la disposizione regolata dall'art. 910<sup>76</sup>. Se da un lato, la norma costituisce un'innovazione rispetto al c.p.c. del 1973, che faceva riferimento solo alle esecuzioni contro la p.a. aventi ad oggetto una somma certa e basate su un titolo giudiziario, dall'altro, evidenzia che anche in questo caso il termine di opposizione per la p.a. è più ampio rispetto a quello concesso al privato, confermando così il dettato generale dell'art. 183 del *Novo código* del 2015 che tutela processualmente l'ente pubblico<sup>77</sup>.

L'art. 910 stabilisce che nei casi in cui la p.a. non si opponga all'esecuzione o questa venga respinta, il giudice deve emettere un

---

<sup>75</sup> Così, F. DIDIER JR., L.C. DA CUNHA, P.S. BRAGA, R.A. DE OLIVEIRA, *Curso de Direito Processual Civil: execução*, cit., p. 700.

<sup>76</sup> Art. 910 «Na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em 30 (trinta) dias.

§ 1º Não opostos embargos ou transitada em julgado a decisão que os rejeitar, expedir-se-á precatório ou requisição de pequeno valor em favor do exequente, observando-se o disposto no art. 100 da Constituição Federal.

§ 2º Nos embargos, a Fazenda Pública poderá alegar qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento.

§ 3º Aplica-se a este Capítulo, no que couber, o disposto nos artigos 534 e 535».

<sup>77</sup> Art. 183 «A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal».

mandato di pagamento o una ingiunzione a favore del debitore, osservando anche in questo caso (come nei titoli giudiziali) le disposizioni dell'art. 100 della Costituzione federale che disciplina il sistema dei mandati di pagamento.

Va da sé che qui, diversamente dal titolo giudiziale, l'opposizione non è limitata a motivi specifici ma la p.a. può allegare qualsiasi argomento che avrebbe il diritto di dedurre in un processo a cognizione piena (§ 2 dell'art. 910). Si applicano in via sussidiaria, in quanto applicabili, gli artt. 534 e 535 in merito all'esecuzione delle sentenze (art. 910, § 3)<sup>78</sup>.

In conclusione, si può dire che il sistema brasiliano con la sua articolata disciplina delinea un interessante quadro di compromesso: da un lato, tutela l'individuo contro la p.a., in un sistema che da più parti viene visto come sensibile alla corruzione, e dall'altro, crea una disciplina speciale di tutela per l'amministrazione. L'ampia mole di crediti vantati contro gli enti pubblici fa distinguere quelli di valore elevato, da quelli di valore modesto, facilitando la liquidazione di quest'ultimi. Il sistema ruota intorno ad uno strumento, quello del «*precatório*», che ha una natura duplice: esso costituisce un atto puramente amministrativo in relazione alla sua presentazione avanti al giudice, ma acquisisce natura giurisdizionale nel momento in cui è emesso dall'autorità giudiziaria<sup>79</sup>, ove si svolge anche la fase di opposizione. Viene lasciato al più snello «*Requisição de Pequeno Valor*» il pagamento dei crediti di modesto valore, che non trova il passaggio obbligatorio del presidente del tribunale e non risente del rispetto dei tempi dell'esercizio finanziario. Si tratta, dunque, di una scelta che solo occasionalmente giunge davanti alla cognizione del giudice (che in Brasile, ripetesi, non trova la nostra distinzione tra ordinario e amministrativo).

---

<sup>78</sup> Secondo D. AMORIM ASSUMPTÃO NEVES, *Manual de direito processual civil*, Juspodivm, Salvador, 2016, p. 621, ciò riconosce l'innegabile esistenza di regole comuni a entrambi i procedimenti, nonostante le differenze procedurali basate sulla diversità del titolo esecutivo.

<sup>79</sup> J. PEREIRA MONTEIRO NETO, *Execução contra a fazenda pública*, cit., p. 68, ove si afferma che «o precatório tem natureza jurídica bifronte».

6. *L'esecuzione delle sentenze e dei provvedimenti stranieri di altro Stato europeo in Italia*

In un contesto globalizzato, quale quello attuale, è interessante esaminare la materia dell'esecuzione delle sentenze e dei provvedimenti stranieri, limitandoci però a quelli di un altro Stato dell'Unione europea<sup>80</sup> nei confronti di un'amministrazione italiana.

Si tratta di un'analisi che verte sui presupposti per l'esecutività dei titoli e solo secondariamente sulla procedura di esecuzione, per il fatto che quest'ultima non pone particolari limitazioni operative rispetto a quelle generali previste per l'esecuzione in Italia delle sentenze emesse dai nostri giudici nazionali.

A tale proposito, viene in rilievo il Regolamento Ue n. 1215 del 2012 (c.d. reg. Bruxelles I-bis), vera e propria "pietra angolare" della cooperazione giudiziaria, il quale si occupa non solo di regolare la competenza giurisdizionale, ma anche l'efficacia e, dunque, la circolazione delle decisioni in materia civile e commerciale nello spazio europeo. Senza rievocare il principio stabilito dal regolamento della libera circolazione dei provvedimenti giurisdizionali nello spazio giudiziario europeo di cui si occupano altri e più approfonditi studi<sup>81</sup>, occorre qui esaminare se il sistema "di favore" stabilito dal testo regolamentare sia applicabile o meno anche alle sentenze straniere che devono essere eseguite in Italia contro la pubblica amministrazione.

---

<sup>80</sup> Non affronto in questa sede la fase dell'esecuzione delle sentenze extra-Ue regolate o dall'art. 67 della l. 218/95 o da convenzioni internazionali vigenti che coinvolgono, di volta in volta, l'Italia.

<sup>81</sup> Sul tema del reg. Ue n. 1215/12 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in *Gazz. Uff. Un. eur.*, L 315 del 20 dicembre 2012, p. 1 ss.), fondamentale la lettura delle pagine più recenti di M.A. LUPOI, *Regolamento (UE) n. 1215/2012 – Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, appendice on line, p. 5 ss.; ma anche M.A. LUPOI, *Competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale: il regolamento n. 1215 del 2012*, in P. BIAVATI, M.A. LUPOI (a cura di), *Regole europee e giustizia civile*, Bologna University Press, Bologna, 2022<sup>4</sup>, p. 23 ss.

A tale proposito, risulta centrale delimitare *ratione materiae* l'ambito di applicazione del regolamento in questione allorché esso disciplina, all'art. 1, la materia «civile e commerciale». Premesso che tale nozione deve essere interpretata in maniera autonoma (in chiave europea e non meramente nazionale)<sup>82</sup> e ampia<sup>83</sup>, essa per volontà normativa «non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*)». Per quanto ci riguarda, come già avvenuto prima con la Convenzione di Bruxelles del 1968 e poi con il reg. Ce n. 44 del 2001, nel caso in cui nella controversia sia parte una pubblica amministrazione, quando questa agisca nell'esercizio di una potestà d'imperio, in virtù del fatto dell'esercizio da parte di questa di poteri che esorbitano dalla sfera dei rapporti tra privati, la Corte di giustizia ha escluso l'applicazione del testo prima convenzionale e poi regolamentare<sup>84</sup>.

Orbene, quando per converso, come è stato evidenziato, le pretese fatte valere dalla (o nei confronti della) pubblica amministra-

---

<sup>82</sup> Per consolidata giurisprudenza della Corte giustizia dell'Unione (cfr. Corte giust., 22 ottobre 2015, causa C-523/14, *Aannemingsbedrijf Aertssen NV c. VSB Machineverhuur BV*), trattasi di nozione autonoma, da individuarsi in base allo scopo e al sistema del Reg. e ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti nazionali, indipendentemente dal significato e dalla portata che l'espressione stessa può assumere nei singoli Stati membri, in base agli elementi caratterizzanti la natura dei rapporti e l'oggetto della controversia.

<sup>83</sup> Si è accolta anche una concezione ampia della nozione di materia civile e commerciale, per garantire il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare, ai fini dell'armonioso funzionamento della giustizia, che vengano emesse, negli Stati membri, decisioni fra loro incompatibili (di recente, Corte giust., 25 marzo 2021, causa C-307/19, *Obala i lučice d.o.o. c. NBL Leasing d.o.o.*).

<sup>84</sup> M.A. LUPOLI, *Regolamento (UE) n. 1215/2012*, cit., p. 14.

Nell'esaminare le Relazioni di accompagnamento alla convenzione di Bruxelles del 1968, solo la relazione *Schlosser* sulla Convenzione di adesione del 1978 del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla Convenzione di Bruxelles (in *Gazz. Uff. Un. eur.*, 1979, C 59, p. 71 ss.), ricorda che «nell'ordinamento giuridico degli Stati membri originari, lo Stato in quanto tale o gli enti con finalità pubbliche, come i comuni o le province, possono comparire in due diversi modi nei rapporti giuridici», a seconda che siano assoggettati alle norme del diritto pubblico o privato: gli atti di diritto pubblico sono considerati alla stregua di emanazioni del potere sovrano. La stessa relazione *Schlosser* sottolinea altresì che il Regno Unito e l'Irlanda ignorano nella pratica la menzionata distinzione – usuale negli ordinamenti giuridici degli Stati membri originari – fra diritto pubblico e diritto privato (punto 23).

zione o da (o nei confronti di) un ente pubblico traggono origine da un rapporto concluso *jure privatorum*, vale a dire senza avvalersi del "potere autoritativo" di cui pure essi sono muniti, la controversia ricade nella nozione di materia civile e commerciale<sup>85</sup>.

Fin dalla convenzione di Bruxelles del 1968, la Corte ha argomentato in ordine all'esigenza di definire in modo uniforme la sfera di applicazione materiale «in funzione degli elementi che caratterizzano la natura dei rapporti giuridici fra le parti in causa o l'oggetto della controversia»<sup>86</sup>. Per i giudici del Kirchberg è in genere inconferente il modo in cui l'ordinamento nazionale qualifica una data attività, compresa anche l'eventuale competenza del giudice amministrativo<sup>87</sup>, valutando la sola «natura dei rapporti giuridici tra le parti in causa o l'oggetto della controversia»<sup>88</sup>. In altri termini, la controversia cade al di fuori del campo di applicazione del reg. solo quando il comportamento o l'atto che rappresenta il fatto costitutivo dell'azione è espressione di una potestà pubblica o consiste in comportamenti che danno luogo, o sono sottoposti, a regimi giuridici differenti da quello delle ordinarie relazioni tra privati. In questo quadro, bisognerà esaminare l'origine e la fonte dell'azione intentata, vale a dire, in concreto, l'utilizzo da parte dell'amministra-

---

<sup>85</sup> S.M. CARBONE, C.E. TUO, *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento Ue n. 1215/2012*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 29. La Corte ha così ritenuto che, se è vero che talune decisioni emesse nelle cause fra la pubblica amministrazione ed un soggetto di diritto privato possono essere comprese nell'ambito di applicazione della Convenzione (e oggi del reg.), la situazione è diversa qualora la pubblica amministrazione agisca nell'esercizio della sua potestà d'imperio. Cfr. Corte giust., 16 dicembre 1980, causa C-814/79, *Rüffer*, in *Racc.* p. 3807, par. 9.

<sup>86</sup> F. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione)*, Padova, Cedam, 2015<sup>4</sup>, pp. 58-59.

<sup>87</sup> Sono state recepite le tendenze del diritto internazionale: «l'espressione "materia civile e commerciale" è molto estesa e non comprende esclusivamente le cause di competenza dei tribunali civili o commerciali, specialmente nei paesi dove vi è una giurisdizione amministrativa», cfr. *Conférence de La Haye de Droit international privé, Actes et documents de la quatrième session (mai-juin 1904)*, p. 84, richiamata dalle conclusioni dell'avv. gen. Dàmaso Ruis-Jarabo Colomer dell'8 novembre 2006, in C-292/05, *Eirini Lechouritou*, su cui *infra*.

<sup>88</sup> Così Corte giust., 15 febbraio 2007, causa C-292/05, *Eirini Lechouritou e altri c. Dimosiotis Omospondiakis Dimokratias tis Germanias*, par. 30, la quale, nel resto del testo motivazionale, ripercorre la giurisprudenza in materia di cause tra privato e pubblica amministrazione.

zione di poteri esorbitanti o privi di corrispondenza nei rapporti fra privati.

Pertanto, ai nostri fini, possiamo affermare che in caso di esecuzione di una sentenza di un altro Stato membro in Italia che veda una condanna di una nostra pubblica amministrazione avente ad oggetto crediti di somme di denaro, il reg. trova applicazione tutte le volte in cui il recupero del credito sia basato su un rapporto concluso *jure privatorum*, il quale – a ben vedere – si verifica nella maggior parte dei casi. Il che fa concludere per un'automatica circolazione di una decisione condannatoria straniera di altro Stato membro nei confronti della p.a. italiana.

Ad ogni modo, va aggiunto che di tale controllo di esecutività non sarà competente il giudice (italiano) *ad quem*, ma quello dello Stato membro che ha emesso la decisione o quello che, ai sensi dell'art. 53 del reg., rilascia l'attestazione di esecutività. Sarà quest'ultimo, allorché venga presentata una domanda di rilascio di un attestato che certifica l'esecutività di una decisione emessa dall'autorità giurisdizionale d'origine, a dover verificare – qualora il giudice che ha emesso la decisione da eseguire non si sia pronunciato al momento della sua adozione sull'applicabilità del reg. – se la controversia rientri o meno nell'ambito di applicazione del reg. stesso<sup>89</sup>. Al contrario, ai sensi del reg. n. 1215/2012, dal momento che i motivi di ricorso contro la dichiarazione di esecutività di tale decisione sono tassativamente previsti da tale reg. (dagli artt. 45-46), sarà precluso qualsiasi controllo successivo sulla questione da parte di un giudice dello Stato membro richiesto.

#### 7. *L'esecuzione delle sentenze Cedu nei confronti dello Stato e delle amministrazioni italiane*

L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo è disciplinata dall'art. 46 Cedu, ai sensi del quale gli Stati

---

<sup>89</sup> Sul punto, cfr. Corte giust., 6 giugno 2019, causa C-361/18, *Ágnes Weil c. Géza Gulàcsi*, par. 35. In dottrina, M.A. LUPOI, *Regolamento (UE) n. 1215/2012*, cit., pp. 170-171.



contraenti «si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti»<sup>90</sup>.

Attraverso la tempestiva ed efficace esecuzione dei provvedimenti dei giudici di Strasburgo passati in giudicato<sup>91</sup>, gli Stati pongono rimedio alle violazioni convenzionali e, laddove necessario, adottano le misure generali idonee a impedire la riproposizione di simili violazioni, rafforzando così l'efficacia del diritto al ricorso individuale<sup>92</sup>. Dunque, accertata la violazione da parte dello Stato o delle sue articolazioni interne, il primo «ha l'obbligo di porre fine alla violazione e di rimuoverne le conseguenze così da ripristinare la situazione a questa precedente»<sup>93</sup>.

L'art. 46 Cedu deve essere letto congiuntamente all'art. 41, ai sensi del quale «se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa». Ne deriva che le sentenze della Corte di Strasburgo possono avere ad oggetto, a fronte dell'accertamento della violazione della Convenzione da parte dello Stato, anche la condanna all'equa soddisfazione da intendersi quale liquidazione di un indennizzo a favore del ricorrente<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> E. D'ALESSANDRO, *L'attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo accertanti violazioni convenzionali perpetrate da un giudicato civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2018, p. 716; P. LEUPRECHT, *The execution of judgments and decisions*, in R. ST. J. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (ed.), *The European System for Protection of Human Rights*, Dordrecht, Boston, 1993, p. 791 ss.; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2001, p. 685 ss.

<sup>91</sup> Giova evidenziare che il passaggio in giudicato delle pronunce della Corte Edu è differente a seconda che la pronuncia sia resa da un comitato di tre giudici, da una camera di sette, o dalla Grande Camera. In particolare, le sentenze rese da un Comitato e quelle emesse dalla Grande Camera sono immediatamente definitive, mentre le sentenze pronunciate da una camera lo divengono se: *a)* le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera; *b)* se, trascorsi tre mesi dalla data della sentenza, tale rinvio non è stato richiesto; oppure *c)* se il collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio.

<sup>92</sup> Corte Edu, 28 giugno 1993, *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, par. 34; Corte Edu, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*, par. 249.

<sup>93</sup> Corte Edu, 17 luglio 2012, *Matthias e altri c. Italia*, par. 15.

<sup>94</sup> V. RASCIO, *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. es. forz.*, 2017, p. 417 ss., p. 420; B. RANDAZZO, *Il giudizio di-*

La Convenzione disciplina una specifica procedura che mira ad assicurare la tempestiva esecuzione delle pronunce dei giudici di Strasburgo nei confronti degli Stati e delle proprie amministrazioni, affidando al Comitato dei ministri, coadiuvato dal Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu, il compito di verificarne l'esatto adempimento<sup>95</sup>.

La sentenza definitiva viene trasmessa al Comitato dei ministri che ne sorveglia l'esecuzione, facendo salva, ai sensi del par. 3 dell'art. 46 Cedu, la possibilità di rivolgersi alla Corte al fine di risolvere eventuali questioni attinenti all'interpretazione della sentenza.

L'effettività dell'adempimento da parte dello Stato è dunque monitorata dal Comitato dei ministri e può attuarsi in conformità ad un duplice binario (c.d. *Twin track procedure*): una procedura *standard* e una rafforzata, che si caratterizza per il diverso grado di intervento da parte del Comitato<sup>96</sup>.

Il monitoraggio presuppone che lo Stato membro comunichi al Comitato le modalità attraverso cui intende eseguire la sentenza nonché, nel corso di tutto il processo esecutivo, lo stato di avanzamento dell'esecuzione sotto forma di piani e bilanci d'azione<sup>97</sup>. Ed infatti, posto l'obbligo che sorge in capo allo Stato di conformarsi alle decisioni di cui all'art. 46, par. 1, Cedu, assicurando così il rispetto dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, la scelta delle modalità di esecuzione dei provvedimenti della Corte Edu è governata da un principio di discrezionalità<sup>98</sup>. Lo Stato potrà, dunque,

---

*nanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: un nuovo processo costituzionale*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1595.

<sup>95</sup> Cfr. art. 46, par. 2-5 Cedu. Inoltre, giova ricordare che tale organo si compone dei Ministri degli esteri degli Stati membri (o dai loro rappresentanti permanenti). Così, D. AMOROSO, P. PUSTORINO, *Aspetti problematici in tema di controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Giur. it.*, 2014, p. 291.

<sup>96</sup> V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2022<sup>5</sup>, p. 546 ss.

<sup>97</sup> M. FIORI, *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, in [www.Questionegiustizia.it](http://www.Questionegiustizia.it), par. 5.

<sup>98</sup> Cfr. Corte Edu, 16 ottobre 2007, *De Trana c. Italia*, par. 55 «la constatazione della violazione comporta l'obbligo giuridico per lo Stato convenuto non solo

scegliere la misura che ritiene più opportuna per porre fine alla violazione, nonché alle sue conseguenze, tuttavia, tale discrezionalità è presidiata dal Comitato dei ministri. Quest'ultimo, infatti, verifica il corretto esercizio del potere discrezionale da parte dello Stato membro, pronunciandosi in ordine alla conformità delle misure rispetto alla decisione della Corte.

Sul versante nazionale, anche a fronte del progressivo aumento del contenzioso promosso avanti ai giudici di Strasburgo<sup>99</sup>, il legislatore italiano, con l. 9 gennaio 2006, n. 12, "Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo", ha affidato la competenza sull'adozione delle misure necessarie per la corretta ed esaustiva esecuzione delle sentenze della Corte Edu al Presidente del Consiglio<sup>100</sup>.

Con d.p.c.m. del 1° febbraio 2007 il corretto adempimento delle sentenze della Corte Edu è stato affidato al "Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi" della Presidenza del Consiglio. In particolare, ai sensi dell'art. 1 del d.p.c.m., il Dipartimento, d'intesa con la Rappresentanza permanente, comunica tempestivamente all'amministrazione interessata e al Ministero dell'economia e delle finanze le sentenze di condanna per violazione della Cedu pronunciate nei confronti dell'Italia, invitando la prima a conformarsi ai principi convenzionali, nonché alle eventuali statuizioni contenute nelle sentenze, anche suggerendo l'adozione di misure individuali o generali.

L'obbligo che sorge in capo allo Stato di conformarsi alla decisione della Corte Edu non implica in quanto tale il riconoscimento di un'analogia efficacia alla sentenza della Corte europea dei diritti

---

di versare le somme accordate in sede di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri le misure generali e/o individuali da adottare nell'ordine giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne il più possibile le conseguenze in modo da ripristinare la situazione anteriore alla violazione». Cfr. anche Corte Edu, 11 dicembre 2003, *Carbonara e Ventura c. Italia*, par. 35.

<sup>99</sup> M. FIORI, *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale*, cit., par. 1.

<sup>100</sup> Con la quale è stato aggiunto al co. 3 dell'art. 5, l. 23 agosto 1988, n. 400, la lett. a-bis).

dell'uomo<sup>101</sup>. A differenza del regime previsto per le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (che a breve esamineremo)<sup>102</sup>, la giurisprudenza ritiene che le sentenze Cedu non abbiano efficacia esecutiva diretta all'interno degli Stati contraenti<sup>103</sup>. Le sentenze definitive della Corte Edu si limitano a prevedere un obbligo di conformazione al precetto convenzionale che discende dai vincoli internazionali, mentre non incidono direttamente sull'ordinamento nazionale.

Come l'esame e la risoluzione di ogni questione attinente all'interpretazione di siffatte decisioni sono attribuite, in via esclusiva e definitiva, alla stessa Corte Edu, così, la loro esecuzione è sottratta alle attribuzioni dell'autorità giudiziarie nazionali. Ne consegue che in caso di inadempimento dell'obbligazione pecuniaria da parte dello Stato membro, la decisione della Corte nella parte in cui dispone la condanna dello Stato contraente alla corresponsione dell'equa soddisfazione, pur avendo contenuto condannatorio, non potrà essere utilizzata come titolo esecutivo nei confronti dello Stato debitore. Secondo un'opinione condivisibile, neppure potrà essere intrapresa la via dell'art. 67, l. 31 maggio 1995, n. 218, in quanto è pacifico che le sentenze della Corte Edu abbiano, come abbiamo detto, una valenza meramente dichiarativa anche quando condannino lo Stato contraente a pagare un risarcimento al ricorrente<sup>104</sup>. In tal senso, si è pronunciato anche il Consiglio di Stato che ha escluso che la sentenza della Corte Edu costituisca titolo esecutivo *ex art.* 112

---

<sup>101</sup> P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 82.

<sup>102</sup> Vedi *infra* par. 8. Sul punto, cfr. P. BIAVATI, *L'efficacia diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2007, pp. 653-654. Cfr. anche Cass., 8 agosto 2002, n. 11987, in *Dir. e giust.*, 2002, p. 18 con nota di A. DIDONE, *Equa riparazione, spetta al ricorrente l'onere di provare il danno subito*.

<sup>103</sup> V. Cass., sez. un., 16 maggio 2013, n. 1826, in *Giust. civ. Mass.*, 2013. Contrario, G. RAITI, *Sulla problematica incoercibilità interna, mediante giudizio di ottemperanza, delle pronunce indennitarie rese dalla Corte di Strasburgo ex art. 41 CEDU*, in *Giur. cost.*, 2015, par. 7. L'esecuzione risulta tuttavia soggetta al controllo del Comitato dei ministri e, in ultima analisi, della stessa Corte.

<sup>104</sup> COSÌ, A. DI STASI, *Cedu e ordinamento italiano*, cit., p. 61; B. RANDAZZO, *Il giudizio dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: un nuovo processo costituzionale*, cit., p. 1595; V. RASCIO, *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 421.

c.p.a e che, dunque, si possa promuovere un giudizio di ottemperanza per dare seguito ad una decisione della Corte di Strasburgo<sup>105</sup>.

Pertanto, in mancanza di diretti strumenti di attuazione del giudicato della Corte Edu, vi è da chiedersi come si possa garantirne l'adempimento quando lo Stato debitore ometta di effettuare *sua sponte* il pagamento disposto *ex art.* 41. A tale quesito, come ha già osservato parte della dottrina<sup>106</sup>, mi sembra di dare risposta legittimando l'utilizzo del procedimento monitorio *ex art.* 633, n. 1, c.p.c. sul presupposto che, seppure non costituisca titolo esecutivo, la sentenza della Corte vale quale prova scritta (qualificata) del credito vantato dal creditore nei confronti dello Stato debitore, tale da permettere di ottenere anche la provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo *ex art.* 642 c.p.c.

#### 8. *L'esecuzione delle sentenze nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea*

Il soggetto destinatario dell'esecuzione di una sentenza nazionale nel contesto europeo può essere costituito anche da un'amministrazione o istituzione dell'Unione europea. A ciò va aggiunto che nei loro confronti anche le Corti di giustizia dell'Unione (nella sua interezza di corte e tribunale) può emettere decisioni, le quali sono suscettibili di esecuzione forzata ed assumono quindi la natura di titoli esecutivi.

In entrambi i casi, la relativa esecuzione si svolge nelle forme dei processi esecutivi nazionali e sotto il controllo delle singole autorità giudiziarie degli Stati membri.

Più specificamente, quanto all'esecuzione delle decisioni della Corte<sup>107</sup>, sotto il profilo soggettivo, per il processo esecutivo che

<sup>105</sup> Cons. St., 11 giugno 2015, n. 2866, in *Giur. cost.*, 2016.

<sup>106</sup> E. D'ALESSANDRO, *L'attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo accertanti violazioni convenzionali perpetrate da un giudicato civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2018, p. 716.

<sup>107</sup> Le sentenze o le ordinanze di condanna della Corte di giustizia, pur trovando la loro fonte nell'ordinamento dell'Unione, sono titoli esecutivi direttamente efficaci nei vari Stati membri, senza che sia necessaria alcuna procedura di delibera-

nasce da un titolo dell'Unione<sup>108</sup>, può accadere che soggetto attivo dell'esecuzione, ovvero il beneficiario del provvedimento della Corte, sia non solo la Commissione, il Consiglio o la Banca centrale europea, ma anche il soggetto privato (persona fisica o giuridica) in favore del quale sia stata pronunciata la condanna.

Soggetto passivo dell'esecuzione forzata può essere ogni soggetto dell'ordinamento, persone fisiche o giuridiche private, o Stati membri, ovvero la stessa Unione e, in particolare, le sue istituzioni.

In qualunque caso in cui soggetto passivo sia l'Unione o le sue Istituzioni, occorre tenere presente la normativa dettata dal Protocollo sui privilegi e le immunità firmato a Bruxelles l'8 aprile 1965 e ora allegato ai Trattati come Protocollo n. 7. Infatti, in base a tale protocollo che ha di mira la salvaguardia dei diritti dell'Unione contro possibili ingerenze di terzi e, in particolare, degli Stati membri, sussistono alcune limitazioni alla procedibilità dell'azione esecutiva nei confronti dell'Unione e delle sue Istituzioni (ivi inclusa la Banca centrale europea).

Nell'art. 1 del Protocollo n. 7 si prevede l'inviolabilità dei locali e degli edifici dell'Unione, i quali dunque non possono essere soggetti a perquisizioni, requisizioni, confische o espropriazioni. In particolare, «i beni e gli averi delle comunità non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte di giustizia».

Come stabilito dalla giurisprudenza europea, tale disposizione è tesa ad evitare che vengano frapposti ostacoli al funzionamento ed

---

zione o di *exequatur*. Per l'esecuzione dovranno poi seguirsi le regole processuali del singolo Stato. Così, C. RASIA, *Civil procedure in the European Union*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2022<sup>3</sup>, p. 163.

<sup>108</sup> Mi si permetta di richiamare la distinzione (che non va confusa) tra il titolo esecutivo dell'Unione e il titolo esecutivo europeo come stabilito da numerosi regolamenti (reg. n. 805 del 21 aprile 2004, in materia di crediti non contestati; reg. n. 1896 del 12 dicembre 2006 sul procedimento per ingiunzione europea di pagamento e molti altri). Quello che si è qui definito quale titolo esecutivo dell'Unione non è un titolo esecutivo di formazione nazionale che a date condizioni è idoneo a circolare senza *exequatur* nei diversi Stati membri, ma un titolo che nasce all'interno del sistema dell'Unione e che *ivi* trova la propria fonte e che è idoneo a promuovere l'esecuzione forzata non in uno soltanto, ma in tutti gli Stati membri, senza che sia necessaria alcuna procedura di delibazione o di *exequatur*.

all'indipendenza dell'Unione<sup>109</sup>. Dato che l'autorizzazione della Corte all'esecuzione di provvedimenti coattivi amministrativi o giudiziari è richiesta al solo fine di salvaguardare l'esistenza dei privilegi e delle immunità dell'Unione, la competenza della Corte nel caso dell'esecuzione forzata deve limitarsi a valutare se questa, per gli effetti che comporta secondo il diritto nazionale da applicare, possa ostacolare il buon funzionamento e l'indipendenza dell'ordinamento europeo<sup>110</sup>.

Ed infatti, come risulta da una costante giurisprudenza della Corte, sussiste il rischio che il funzionamento dell'Unione possa essere ostacolato, per esempio, da provvedimenti coercitivi che incidono sul finanziamento delle politiche comuni o sull'attuazione di programmi d'azione stabiliti dall'Unione<sup>111</sup>.

È bene precisare che l'art. 1 del Protocollo non ha né lo scopo, né l'effetto di sostituire il sindacato della Corte al controllo effettuato dal giudice nazionale competente ad accertare la sussistenza di tutti i requisiti per poter procedere ad un pignoramento<sup>112</sup>. La competenza della Corte, nel caso di una domanda di pignoramento, si limita all'esame della questione se una misura del genere, per gli effetti che comporta secondo il diritto nazionale da applicare, possa ostacolare solamente il buon funzionamento e l'indipendenza dell'Unione<sup>113</sup>.

Per il resto, la procedura dell'esecuzione forzata è disciplinata per intero dal diritto nazionale e, dunque, la valutazione in merito all'effettività del credito vantato dal debitore pignorato nei confronti del terzo non spetta alla Corte, bensì al giudice nazionale competente. Dunque, chi voglia agire nei confronti dell'Unione in via, per esempio, espropriativa davanti al giudice nazionale deve, prima di procedere, avanzare una domanda di autorizzazione alla Corte di giustizia.

---

<sup>109</sup> Corte giust., 11 aprile 1989, causa C-1/88 SA, *Générale de Banque c. Commissione*, par. 2; Corte giust., 29 maggio 2001, causa C-1/00 SA, *Cotecna Inspection c. Commissione*, par. 9 e Corte giust., 27 marzo 2003, causa C-1/02 SA, *Antipapas c. Commissione*, par. 12.

<sup>110</sup> Corte giust., 21 settembre 2015, causa C-1/15 SA, *Shotef c. Commissione*, par. 13 e la giurisprudenza *ivi* citata.

<sup>111</sup> Corte giust., 21 settembre 2015, causa C-1/15 SA, *Shotef c. Commissione*, par. 14.

<sup>112</sup> Corte giust., 17 giugno 1987, causa C-1/87 SA, *Universe Tankship c. Commissione*, par. 3.

<sup>113</sup> Corte giust., 29 maggio 2001, causa C-1/00 SA, *Cotecna Inspection c. Commissione*, par. 10.

La Corte suole impartire un termine alla Commissione per il deposito delle proprie osservazioni<sup>114</sup>. Ciò porta a dire che l'eventuale mancanza di autorizzazione si configura come un requisito di improcedibilità dell'azione esecutiva e può essere fatta valere in sede di incidente di esecuzione<sup>115</sup>.

È, peraltro, frequente che la procedura esecutiva coinvolga l'Unione quale terzo pignorato<sup>116</sup>. Secondo la Corte di Giustizia, anche in questo caso, il pignoramento dovrà ottenere, ai fini della sua procedibilità, la preventiva autorizzazione della Corte.

Va detto che nella variegata casistica della giurisprudenza europea, si possono rinvenire per lo più richieste di autorizzazione per espropriazione diretta per il pagamento di spese di lite legate a sentenze di condanna<sup>117</sup>, mentre per l'espropriazione presso terzi si tratta di crediti di persone fisiche o giuridiche vantati verso gli Stati (membri o non) presso la Commissione europea, su fondi stanziati o che verranno stanziati dall'Unione europea a favore dello Stato stesso<sup>118</sup>, ovvero importi do-

---

<sup>114</sup> Corte giust., 19 novembre 2012, causa C-1/11 SA, *Marcuccio c. Commissione*, par. 20.

<sup>115</sup> P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2015<sup>5</sup>, p. 397; C. RASIA, *Civil procedure in the European Union*, cit., p. 165.

<sup>116</sup> La giurisprudenza ha chiarito che la richiesta di autorizzazione al pignoramento non può essere effettuata in via ipotetica, senza alcun collegamento con un debito specifico cfr. Corte giust., 9 settembre 2020, causa C-675/19 SA, *Ramon c. Commissione*; Corte giust., 29 settembre 2015, causa C-2/15 SA, *ANKO c. Commissione*, punto 15.

<sup>117</sup> Corte giust., 29 settembre 1995, causa C-2/94 SA, *ENU c. Commissione*; Corte giust., 19 novembre 2012, causa C-1/11 SA, *Marcuccio c. Commissione*.

<sup>118</sup> Interessante è l'ordinanza Corte giust., 29 giugno 2021, causa C-593/20, *Moro c. Commissione*, ove la Corte, negando l'autorizzazione sui fondi che verranno stanziati dall'Ue a favore della Repubblica di Serbia, ha stabilito che l'esecuzione del pignoramento sarebbe non soltanto idonea a rimettere in discussione una parte della politica di assistenza condotta dall'Unione a favore dei Paesi candidati all'adesione, tra cui, segnatamente, il Montenegro, la Repubblica della Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia, ma rischierebbe anche di nuocere alle relazioni che l'Unione intrattiene con la Repubblica di Serbia e, in generale, con la totalità dei Paesi suddetti. Parimenti curiosa è stata in precedenza l'ordinanza 27 marzo 2003, causa C-1/02 SA, *Antipapas c. Commissione*, ove l'istante, società di diritto congolese, chiede alla Corte di essere autorizzata a procedere ad un pignoramento presso la Commissione in relazione al debito della Repubblica democratica del Congo per i debiti che la Commissione aveva nei confronti dello Stato nell'ambito del settimo e ottavo Fondo europeo di sviluppo. Nel caso di specie, la Corte nega l'autorizzazione in quanto «l'autorizzazione del pignoramento significherebbe, nel-



vuti a vario titolo, come dalla Commissione allo Stato per canoni locativi<sup>119</sup>, ovvero ancora per liti di lavoro di dipendenti delle Istituzioni<sup>120</sup>.

Nella realtà, predisponendo un riassuntivo repertorio sui casi sottoposti alla Corte, emerge che i casi di autorizzazione sono veramente limitati.

La stessa Corte di giustizia si è posta il problema se il diniego autorizzativo all'esecuzione si ponga in contrasto con il principio generale del giusto processo. Purtuttavia, ha ritenuto che il provvedimento autorizzativo non sia uno strumento astrattamente sproporzionato, in quanto il funzionamento dell'ordinamento europeo, salvaguardato dall'art. 1 del Protocollo, è conforme alle norme di diritto internazionale in materia di immunità degli Stati e delle organizzazioni internazionali<sup>121</sup>.

## 9. Considerazioni conclusive

L'*excursus* comparatistico appena svolto ha dimostrato la diversità, ma anche l'identità delle soluzioni dei vari ordinamenti.

Va detto che si possono qui sintetizzare i punti principali da

---

la specie, destinare ad interessi particolari, estranei alla politica della cooperazione allo sviluppo, fondi espressamente destinati dalla Comunità a tale politica» (par. 19 motivaz.)

<sup>119</sup> Corte giust., ordinanza 10 gennaio 1995, causa C-1/94, *Dupret*, ove la Corte autorizza il pignoramento.

<sup>120</sup> Corte giust., ordinanza 11 maggio 1971, causa C-1-71 SA, *S.A.X. c. Commissione*, ove l'istante intendeva procedere al recupero del credito presso il datore di lavoro (Commissione) per un suo dipendente.

<sup>121</sup> Corte giust., ordinanza 14 dicembre 2004, causa C-1/04 SA, *Tertir-Terminais de Portugal SA c. Commissione*, secondo cui «l'immunità di cui beneficiano le Comunità non è assoluta e che un provvedimento coercitivo quale un sequestro conservativo può essere autorizzato quando non rischi di ostacolare il funzionamento delle Comunità. Tale interpretazione è conforme alle vigenti norme di diritto internazionale generale nel settore delle immunità degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Ne consegue che una decisione della Corte che neghi l'autorizzazione a procedere ad un provvedimento coercitivo e che sia stata emanata conformemente a tale interpretazione non può essere considerata quale ingerenza illegittima e sproporzionata nell'esercizio dei diritti dell'uomo tutelati dai vari trattati internazionali e, in particolare, del diritto al rispetto della proprietà o del diritto all'accesso ad un giudice, quale parte integrante del diritto ad un equo processo» (parr. 11-14 motiv.).

cui si evincono le caratteristiche generali dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica, marcando i punti di contatto e le differenze.

a) In tutti gli ordinamenti esaminati vale il principio che gli enti pubblici devono eseguire le decisioni giudiziarie al pari degli altri debitori.

b) Al pari, vi sono dei beni e dei crediti che, per la loro funzione pubblica, non possono essere oggetto di esecuzione.

c) Tutti gli ordinamenti differenziano la fase esecutiva del privato da quella dell'ente pubblico: la Francia richiede l'utilizzo di una procedura *ad hoc* con l'esaurimento del procedimento di cassa entro un termine di due mesi, la Germania il decorso di quattro settimane, la Spagna richiede tre mesi, il Brasile prevede tempi che variano da due mesi ad un anno, a seconda dell'entità del credito fatto valere.

d) In alcuni ordinamenti il recupero del credito avviene preventivamente per via stragiudiziale o amministrativa (in Francia, in Brasile), in altri prevale la via giudiziale (Germania e Spagna).

e) In certi ordinamenti, la strada giudiziaria è perseguibile sia davanti al giudice ordinario che a quello amministrativo (come in Germania); in altri, solo in una delle due (in Francia, l'esecuzione spetta al giudice amministrativo; altrettanto in Spagna); in altri ancora, tale distinzione non c'è (Brasile).

f) Alcuni ordinamenti accompagnano la condanna dell'ente pubblico al pagamento di una somma di denaro con una penalità di mora (Francia) o con un aumento dei punti percentuale sulla maturazione degli interessi (Spagna).

Ben altre soluzioni hanno il contesto internazionale ed europeo.

Innanzitutto, abbiamo visto che non si pongono limiti per l'esecuzione nel nostro ordinamento di sentenze (straniere) di altro Stato dell'Ue qualora si voglia procedere all'espropriazione di beni o crediti di una pubblica amministrazione italiana, purché il rapporto tra le parti si sia concluso in forma *jure privatorum*.

In secondo luogo, è emerso che le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che condannano il nostro Stato sono di fatto "esecutivamente deboli", in quanto non hanno esecutività diretta nel nostro ordinamento e, dunque, per essere attuate, devono seguire un procedimento *ad hoc* di natura amministrativa, salvo utilizzarle come prova

documentale per un nuovo giudizio di cognizione o monitorio a tutela del proprio credito avanti al giudice italiano.

Chiudono l'esame le sentenze nazionali o europee che mirano ad aggredire beni delle istituzioni. In questo caso, il sistema europeo, a fronte di sentenze immediatamente efficaci, si munisce di alcune garanzie sui beni dell'amministrazione europea: fondamentale è lo strumento dell'autorizzazione (preventiva) della Corte di giustizia dell'Unione.

In conclusione, tutti questi elementi portano ad affermare che il legislatore internazionale e quello europeo, in maniera assolutamente diversa tra loro, pongono dei filtri o vincoli per rallentare l'esecuzione nei confronti dello Stato e delle amministrazioni nazionali o europee: lo fanno a volte depotenziando l'efficacia del titolo (non paragonandolo all'efficacia esecutiva delle decisioni interne), a volte limitando i casi di esecuzione, sottoponendoli a preventive autorizzazioni. Ma questo è il frutto della mancanza di un perfetto allineamento che sussiste, ancora oggi, tra i diversi ordinamenti sovranazionali.

## CONCLUSIONI

### IL GIUSTO PROCESSO ESECUTIVO CONTRO L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

«[...] serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie [...] L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 (art. 6)».

Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia*, par. 40

È un dato acquisito in questo lavoro che, a seguito della crisi finanziaria ed economica a livello globale e dei suoi effetti nel nostro Paese, sono aumentate l'ampiezza e l'intensità delle limitazioni e delle preclusioni normative alle azioni esecutive dei creditori nei confronti delle pubbliche amministrazioni, fino a prospettare il blocco totale di esse. A questo crescendo si è aggiunta la disciplina emergenziale del periodo pandemico che ha arricchito, proprio nel campo sanitario, il divieto di azioni esecutive.

Dopo aver esaminato nei capitoli precedenti gli interventi normativi e le decisioni giurisprudenziali, mi soffermerò ora sulle conseguenze da essi innescate rispetto al percorso, non proprio lineare, se non addirittura a volte disorganico, di tutela effettiva del credito sul piano esecutivo e di quello verso l'amministrazione pubblica in particolare.

Abbiamo fin qui preso atto che il rapporto tra diritto processuale civile e crescita economica, in una realtà competitiva e globale, nella specifica prospettiva dell'esecuzione forzata, induce, ai fini della tutela del credito, a scegliere forme di tutela sempre più semplificate, affidando al contempo al giudice dell'esecuzione compiti sempre più propulsivi. Parimenti, in nome delle esigenze gestionali di interi settori dell'economia, di cui lo Stato si propone di svolgere una funzione di indirizzo della società, si è visto che i principi costituzionali (*in primis*, l'effettività della tutela) sono messi in discussione dal legislatore, il quale li comprime attraverso un lungo disseminato di garanzie autoreferenziali meramente processuali a favore dell'amministrazione pubblica. Ma quello dell'esecuzione forzata non è un processo a sé stante in quanto si colloca nel più ampio quadro della tutela giurisdizionale nel quale devono essere garantiti i principi del giusto processo.

In particolare, nell'espropriazione forzata entrano in conflitto due interessi fondamentali contrapposti: da un lato, vi è quello del creditore di ristabilire il proprio equilibrio patrimoniale turbato, mentre, dall'altro, vi è quello del debitore di vedere compromesso il proprio nella misura strettamente necessaria a tal fine.

Nel processo espropriativo convivono oramai il principio di effettività della tutela, da una parte, e quello di proporzionalità, dall'altra.

Esaminiamo ora più da vicino questi due aspetti.

Quanto al principio di effettività, nessuno può dubitare che l'effettività della tutela sia una componente essenziale del diritto di azione e della stessa nozione di giusto processo. Se tale assunto è importante per il processo di cognizione, ciò è fondamentale nel processo di esecuzione, ove «predomina il conseguimento del risultato pratico, con la finale e completa esecuzione dell'obbligazione, sia essa a contenuto patrimoniale o non patrimoniale»<sup>1</sup>.

Ecco che la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire più volte per assicurare l'effettività dell'azione esecutiva e con le sue pronunce ha interpretato l'art. 24, co. 1, della Carta – una disposizione programmatica ma onnicomprensiva – dichiarando

---

<sup>1</sup> Così F. CARPI, *Riflessioni sui rapporti fra l'art. 111 della Costituzione ed il processo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2002, p. 381 ss., in part. p. 387.

l'incostituzionalità di norme che ponevano ostacoli non giustificati all'azione esecutiva. Tuttavia, l'effettività della tutela non è stata misurata solo in relazione all'accesso ma anche al risultato finale del processo e alla capacità di soddisfare, in tempi ragionevoli, il diritto consacrato nel titolo. E in questo senso, l'espropriazione forzata nei confronti dello Stato e degli enti pubblici ha dato luogo, come abbiamo visto, a ripetute ed importanti pronunce non solo della Consulta ma anche delle Sezioni unite. Proprio queste ultime, per esempio, hanno avuto ben presente l'effettività della tutela, quando hanno riconosciuto la possibilità per il creditore di ricorrere sia all'espropriazione forzata su beni disponibili sia al giudizio di ottemperanza<sup>2</sup>.

Ma è nella giurisprudenza della Corte costituzionale che entra prepotente la garanzia di effettività della tutela. In questo quadro, anche dopo la riforma costituzionale del 1999, l'art. 111 cost. nulla aggiunge agli artt. 6 e 13 Cedu, all'art. 47 della Carta di Nizza e all'art. 24, co. 1, cost., nell'applicazione datavi in precedenza dal giudice delle leggi. Tuttavia, non si può tacere che la corrispondenza fra i dettati delle fonti europee e quelli del testo dell'art. 111 cost. o, meglio, la sostanziale identità tra le nozioni messe a confronto, giustifica probabilmente la proposta di recepire l'art. 6 e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo come un elemento interpretativo del quale tener conto nella fissazione del rapporto tra norma costituzionale e norma interna e, quindi, anche dell'ambito del possibile sindacato della Corte costituzionale<sup>3</sup>.

A tale proposito, la Corte di Strasburgo ha già riconosciuto che i principi del giusto processo di cui all'art. 6 della Cedu debbano applicarsi anche alla fase di esecuzione delle sentenze e ciò anche quando questa coinvolga la pubblica amministrazione. Ha già osservato la Corte che «l'amministrazione costituisce un elemento dello Stato di diritto ed il suo interesse si identifica con quello di una

---

<sup>2</sup> Fin dal *leading case* Cass., sez. un., 13 luglio 1979, n. 4071, più volte citato, completato quanto all'esperibilità contro la p.a., oltre che dell'esecuzione per espropriazione anche del giudizio di ottemperanza, in via interpretativa da Corte cost., 21 luglio 1981, n. 138, anch'essa più volte menzionata.

<sup>3</sup> In questo senso, G. TARZIA, *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 1 ss., spec. p. 5 ss.

buona amministrazione della giustizia. Se l'amministrazione rifiuta ed omette di conformarsi ad un provvedimento giudiziale, le garanzie dell'art. 6 di cui ha beneficiato colui che si è rivolto alla giustizia, perdono ogni ragione d'essere», con la conseguenza che la Corte non manca di ricordare agli Stati, ammonendoli, che ostacoli ed interferenze nella fase esecutiva non possono avere come conseguenza quella di privare di un effetto utile le decisioni giudiziali<sup>4</sup>.

È allora corretto affermare che la pretesa esecutiva, oggetto dell'attività giurisdizionale, è attuata mediante il "giusto processo" solo in quanto questo sia effettivo. Gli attentati normativi o organizzativi che ostacolano l'esecuzione comportano la sanzione dell'ingiustizia. Nel caso dell'ostacolo normativo, la Consulta può intervenire provvedendo ad eliminare la disposizione per incostituzionalità, nel caso invece di ostacolo organizzativo o di inattuabilità del precepto normativo deve essere lo Stato, se non vuole essere destinatario di sanzione per violazione degli obblighi incombenti sul piano europeo e convenzionale<sup>5</sup>.

Ben più complessi sono i problemi concernenti l'adeguatezza della espropriazione nella relazione creditore-pubblica amministrazione che permette di capire meglio quanto sia tollerabile e, dunque,

---

<sup>4</sup> Corte Edu, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia*, par. 41; Corte Edu, 20 luglio 2000, *Antonetto c. Italia*, par. 28 (anche in *Riv. int. dir. uomo*, 2001, p. 179 ss.), ove la Corte si occupava dell'esecuzione di una sentenza del Consiglio di stato non eseguita dal comune di Torino, avente ad oggetto un ordine di demolizione. In dottrina, N. TROCKER, *Dal "giusto processo" all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., *Il diritto processuale civile nell'avvicinamento giuridico internazionale. Omaggio ad Aldo Atardi*, I, Clup, Padova, 2009, p. 453 ss., anche sul coordinamento funzionale tra l'art. 13 e l'art. 6 Cedu.

<sup>5</sup> Allo stato dell'arte, i rimedi per garantire l'effettività dell'azione esecutiva del privato contro un'amministrazione pubblica sono solo eventuali, per lo più successivi e risarcitori. In un panorama sovranazionale, essi sono innanzitutto quelli esperibili avanti la Corte di giustizia di Lussemburgo: azione di inadempimento per violazione del diritto dell'Unione (art. 47 della Carta di Nizza, dir. Ue n. 7 del 2011), rinvio pregiudiziale con disapplicazione della norma nazionale per contrarietà al diritto dell'Unione. In secondo luogo, si distinguono quelli che possono azionarsi avanti la Corte di Strasburgo, con l'obiettivo di far accertare la violazione dei principi della Cedu (artt. 6 e 13 della Carta, nonché art. 1, Protocollo n. 1 allegato alla Convenzione). In terzo luogo, non dobbiamo dimenticare, sul piano più strettamente nazionale, la possibile azione di risarcimento danni davanti al giudice nazionale per violazione del diritto Ue nei confronti dello Stato membro per atto o condotta dell'amministrazione.

sacrificabile la pretesa creditoria e quanto legittima (anche in un quadro sovranazionale) tale normativa di protezione.

Dobbiamo, quindi, occuparci del secondo profilo che abbiamo indicato, ovvero quello del principio di proporzionalità, ossia della verifica di una relazione “ragionevole” tra il mezzo e lo scopo, in modo da bilanciare i vantaggi conseguibili dai creditori con i sacrifici imposti al debitore, al fine di evitare ogni squilibrio rispetto alle finalità della soddisfazione esecutiva del credito<sup>6</sup>.

Su questo piano si spiega il classico temperamento delle esigenze del creditore con quelle del debitore, che investe: la determinazione della estensione del pignoramento, la pignorabilità o meno dei beni, i rimedi contro il pignoramento, ma, in generale, la struttura del processo esecutivo utilizzato e l’idoneità degli strumenti posti a tutela del creditore per il reperimento e la conoscenza dei beni pignorabili.

La giurisprudenza di Strasburgo ha ripetutamente affermato che ogni potenziale limitazione al diritto di accesso non può giungere a comprimerlo nella sua stessa sostanza: tale limite è tollerato solo se persegue un fine legittimo e se esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito<sup>7</sup>.

Ecco che i legislatori nazionali sono chiamati ad operare un bilanciamento tra queste due distinte esigenze: l’interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo. A tal proposito, la giurisprudenza europea avverte che la complessità della procedura esecutiva interna o del sistema di bilancio dello Stato non può esimere quest’ultimo dall’obbligo di garantire a tutti il diritto all’esecuzione di una decisione giudiziaria vincolante ed esecutiva entro un termine ragionevole. Né è

---

<sup>6</sup> Sulla consacrazione del principio di proporzionalità da parte della Corte Edu e sulle sue applicazioni al processo esecutivo, cfr. anche S. GUINCHARD, M. BANDRAC, X. LAGARDE, M. DOUCHY, *Droit processuel. Droit commun du procès*, Dalloz, Paris, 2011, p. 772 ss., spec. p. 783, i quali ricordano che i tratti fondamentali di tale principio sono, nel caso dell’espropriazione forzata, «le contrôle de la nécessité et le contrôle de l’excès» dell’azione esecutiva. In altri termini, possiamo dire che ciò che bisogna garantire è evitare l’abuso dei mezzi di espropriazione.

<sup>7</sup> Le limitazioni del diritto di accesso alla giustizia sono ammissibili solo se perseguono uno scopo legittimo e se esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra mezzi e scopi. Cfr. Corte Edu, 28 maggio 1985, *Ashingdane*, parr. 55-57.



consentito a un'autorità statale addurre la mancanza di fondi o di altre risorse come giustificazione per non onorare una sentenza di condanna in quanto espressione dell'obbligo degli Stati membri di garantire a tutti il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria vincolante ed esecutiva entro un termine ragionevole<sup>8</sup>.

Più nello specifico, mi sembra che la proporzionalità non debba essere intesa in senso astratto ma in concreto: non basta che lo Stato e l'ente pubblico in generale, per impedire l'azione esecutiva, deduca una generica necessità di tutela dell'interesse pubblico, giustificata da ragioni di bilancio o di assolvimento delle funzioni essenziali che lo Stato deve erogare e garantire ai propri cittadini, ma è necessario che lo stesso dimostri che la misura adottata (come il vincolo di indisponibilità) sia adeguata e necessaria se non addirittura indispensabile per la tutela delle funzioni dell'ordinamento.

Nulla di nuovo se pensiamo che anche la giurisprudenza della Consulta ci ha ripetutamente insegnato che i limiti o la compressione di un diritto o di un interesse costituzionalmente protetto devono essere proporzionati, ovvero non eccessivi rispetto alla misura del sacrificio costituzionalmente ammissibile<sup>9</sup>.

Sul piano della nostra indagine, che muove dalla ricca giurisprudenza costituzionale in materia, abbiamo spesso, da un lato, evocato l'art. 24 cost. (diritto di azione) e, dall'altro, l'art. 97 cost. (principio di buon andamento della p.a.). Devo sottolineare che la pur autorevole giurisprudenza della Consulta non è sempre stata coerente: pur arrivando a parificare la pubblica amministrazione al privato nel processo di cognizione, sul piano esecutivo essa ha mantenuto spesso una disparità di trattamento<sup>10</sup>, tenendo in vita varie norme

<sup>8</sup> Cfr. Corte Edu, 7 maggio 2002, *Burdov c. Russia*, par. 35; Corte Edu, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*, par. 74. Vedi *supra*, cap. III, par. 18.

<sup>9</sup> In dottrina, in generale, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir., Annali*, II (2), Giuffrè, Milano, 2008, p. 185 ss., spec. p. 196.

<sup>10</sup> Mi si permetta di evidenziare (ma il tema abbisognerebbe di un più ampio approfondimento qui non possibile) che, negli ultimi anni, sembra emergere in maniera sempre più evidente un maggiore protezionismo a favore di determinate categorie di debitori. In questo lavoro, abbiamo diffusamente parlato di amministrazione pubblica, ma la giurisprudenza, sulla scia degli insegnamenti europei, ha allargato l'ambito delle tutele ai consumatori, i quali hanno oggi a disposizione più ampi strumenti processuali in sede esecutiva rispetto alle altre categorie debitorie. Vedi sul punto quanto statuito da Cass., sez. un., 6 aprile 2023, n. 9479, che ha

protettive le quali, a suo dire, avrebbero lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa e realizzare un'ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche<sup>11</sup>.

Dunque, pur affermando reiteratamente che il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti *ex art. 24 cost.* comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, la salvaguardia del buon andamento legittima, per la Corte, la restrizione dei mezzi di realizzazione coattiva dei crediti.

Tale lettura di individuazione del corretto punto di equilibrio tra i due contrapposti interessi ora descritti non risulta, a mio parere, corretta, o almeno risulta carente in quanto non considera l'esistenza di un generale "dovere di collaborazione della p.a", che è immanente nel nostro sistema giuridico. Il principio di leale collaborazione tra l'amministrazione e il privato è un evidente precipitato del principio costituzionale di cui all'art. 97 cost.<sup>12</sup>, e, dall'anno 2020, è scolpito anche dal legislatore ordinario nell'art. 1, co. 2-*bis*, l. n. 241/90<sup>13</sup>. In altri termini, il dovere di leale collaborazione nei con-

---

riconosciuto al consumatore-debitore la possibilità di chiedere avanti al g.e. la sospensione della vendita forzata nonostante il titolo esecutivo su cui l'esecuzione si fonda sia passato in giudicato.

<sup>11</sup> Vedi, per esempio, Corte cost., 23 aprile 1998, n. 142, cit., ove, va ricordato, la Consulta ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 14, d.l. n. 669/96 per contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui agli artt. 1 e 3 cost., e di buon andamento, imparzialità e responsabilità della p.a. di cui agli artt. 97, co. 1, e 28 cost., ritenendo che la disposizione «persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche».

<sup>12</sup> Principio affermato anche da recente giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. St., 1° luglio 2021, n. 5008.

<sup>13</sup> Secondo tale norma, «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede», già in passato contenuto nello Statuto del contribuente in relazione all'amministrazione finanziaria (art. 10, l. 27 luglio 2000, n. 212). Come evidenziato in dottrina, «buona fede e collaborazione diventano così regole di condotta per l'intera amministrazione nonché per tutti i soggetti privati che entrano in contatto con essa, preordinate a conformare qualsiasi rapporto tra soggetti giuridici anche quando sia coinvolto un soggetto pubblico nell'esercizio della funzione amministrativa» (W. GASPARRI, *Lezioni di diritto amministrativo. I- Storia paradigmi principi*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 404). In tema cfr. G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 283.

fronti degli amministrati è espressione e corollario del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, aspetto che la giurisprudenza costituzionale non ha mai adeguatamente valorizzato, tanto più nella materia dell'esecuzione forzata, e che, dunque, può oggi, anche a fronte del riconoscimento normativo, rientrare nel più ampio "diritto ad una buona amministrazione" di stampo europeo<sup>14</sup>.

Dunque, questa è la cartina di tornasole per arricchire il test di bilanciamento e di ragionevolezza attraverso cui bisogna leggere e mettere alla prova la normativa speciale a protezione della p.a.

Scendendo più nel concreto dei risultati raggiunti in questa indagine, per esempio, emerge che la norma protettiva del termine dilatorio di centoventi giorni per la notifica del precetto è una scelta discrezionale del legislatore. Altri legislatori scelgono termini più contenuti. Il nostro addirittura lo estende a centottanta giorni in caso di emergenze di rilievo nazionale (secondo il codice della protezione civile), ampliandolo a dismisura (attesa di centoventi giorni per notificare il titolo e successivi centoventi giorni per il precetto) quando l'oggetto è il recupero delle competenze del procuratore di controparte nei confronti degli enti previdenziali. È evidente che siamo nella discrezionalità, se non nell'aleatorietà, meramente politica che nulla ha a che fare con una effettiva gestione economica dell'ente e che contrasta con un dovere di collaborazione da parte della p.a. Il risultato è solo quello di procrastinare in maniera irrazionale i pagamenti delle amministrazioni e determinare costi ingiustificati per le imprese e i privati, con pregiudizio alla loro competitività e redditività, soprattutto quando le prime devono ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di detti ritardi di pagamento.

Sul punto, peraltro, la legislazione europea in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (dir. Ue n. 7 del 2011), tra le quali rientrano anche quelle con le p.a., evidenzia la necessità di ottenere un pagamento in un termine non superiore a «trenta giorni di calendario» e, nei casi di maggiore complessità, come nel

---

<sup>14</sup> Anche questo principio può rientrare a pieno titolo nella nozione di "diritto ad una buona amministrazione" stabilito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sull'art. 41, cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Giuffrè, Milano, 2007<sup>2</sup>, p. 49 ss.

campo dei servizi sanitari, a «sessanta giorni»<sup>15</sup>. Il termine di pagamento così delineato si riferisce inevitabilmente (e a maggior ragione) anche a quello di pagamento di un credito portato da un titolo esecutivo, tanto da determinare un'incompatibilità tra la nostra disciplina e i principi di ordine sovranazionale.

Ma si potrebbero fare altri esempi già citati nel corso dell'indagine, senza intento di completezza. Altre norme (quale la particolare chiusura in rito dell'espropriazione prevista dall'art. 14 del d.l. n. 669/96, l'inefficacia dell'ordinanza di assegnazione *ex art.* 553 c.p.c. se entro un anno il creditore non provvede all'esazione delle somme assegnate, l'impignorabilità per adozione della delibera di vincolo da parte del debitore, il rispetto dell'ordine delle fatture nel caso delle ASL e degli enti locali) sono finalizzate a impedire il blocco delle somme accantonate, ma non assegnate, per favorire il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni. Tali disposizioni sono scelte politiche o amministrative, che soggiacciono a logiche di organizzazione finanziaria o contabile, anch'esse pregevoli, ma che sono estranee ai principi di effettività e di proporzionalità sopra evocati, e che si pongono anche in contrasto con un dovere di collaborazione dell'amministrazione che faciliti il soddisfacimento della pretesa creditoria.

In definitiva, il legislatore pone dei limiti processuali per impedire la realizzazione sostanziale.

Ciò si manifesta in maniera evidente già dopo la stipulazione del contratto con l'amministrazione. Infatti, quando il creditore stipula un contratto, accetta normalmente il rischio del mancato pagamento del debito alla scadenza, perché sa benissimo che colui a cui elargisce il credito non offre alcuna "garanzia generica". Il creditore sceglie dunque un certo tipo di rischio, sperando che i beni, se non esistono al presente, possano quantomeno venire ad esistenza in futuro. Tale circostanza viene apprezzata quando il creditore, munito di titolo esecutivo, deve valutare l'opportunità di azionare la tutela esecutiva e, per farlo, il legislatore gli ha predisposto alcuni strumenti, quali da ultimo la ricerca nelle banche dati pubbliche dell'art. 492-*bis* c.p.c.

---

<sup>15</sup> Cfr. i Considerando da n. 23 a n. 25 della dir. Ue, 16 febbraio 2011, n. 7.

In maniera ancora più convinta, quando il contraente è la p.a. il creditore normalmente confida nella circostanza che la controparte assolverà i propri debiti, sicuro che le p.a. godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui, rispetto ad un contraente privato. In caso di inadempimento, ottenuto il titolo, il creditore si trova, invece, di fronte a un soggetto che, con le modalità “più variegate”, cerca di ritardare il più possibile l’indiscutibile pagamento delle sue obbligazioni e di cui non conosce e non può conoscere la situazione patrimoniale: non sa se sussistono vincoli di impignorabilità sui beni o sui crediti, delibere di destinazione, quale sia l’ordine di pagamento, l’esistenza di altre circostanze che, per ragioni di necessità e di urgenza, possono stravolgere il normale ordine. Tutto ciò senza obblighi di collaborazione da parte dello Stato o dell’ente pubblico, in quanto il creditore viene a conoscenza di tali circostanze – che sono frutto di una limitazione unilaterale da parte del debitore – solo dopo aver notificato l’atto di precetto o richiesto il pignoramento.

Come detto, qui il diritto processuale si pone come limite alla realizzazione del diritto sostanziale, rendendo il recupero coattivo del credito, già anche giudizialmente accertato<sup>16</sup>, una “corsa ad ostacoli”.

Orbene, se sul piano costituzionale (esterno) va valorizzata una lettura delle norme protettive orientata verso il riconoscimento di un dovere di collaborazione da parte della p.a. – e, dunque, tale principio cui sono improntati i rapporti privato-pubblico deve dialogare con gli altri principi –, sul piano processuale (interno) nello sviluppo della singola lite, tale dovere può essere declinato in un generale dovere di informativa da parte della p.a. sul proprio patrimonio, attraverso l’applicazione di un generale strumento partecipativo-collaborativo, o comunque di trasparenza, a carico della p.a. debitrice<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Non sarebbe diverso il discorso se il credito fosse stato oggetto, per esempio, di un pagamento riconosciuto in un verbale di mediazione o in un accordo di negoziazione assistita, in quanto l’amministrazione potrebbe comunque beneficiare, in caso di inerzia o inadempimento, delle disposizioni protettive che le sono riconosciute.

<sup>17</sup> Sul principio di trasparenza della p.a. (l’amministrazione come “casa di vetro” secondo la definizione di Filippo Turati), cfr., di recente, il libro di A.G. OROFINO, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020, *passim*.

In sostanza, se l'obiettivo è quello di migliorare l'effettività della tutela, diventa fondamentale che si vinca la carenza informativa, facendo buon uso di tale strumento partecipativo-collaborativo da parte del debitore, in particolare se amministrazione, al fine di spingerlo all'adempimento spontaneo, anche sotto il profilo dell'informazione patrimoniale.

In linea generale, tale aspetto, variamente evocato dalla riforma c.d. Cartabia (si pensi alla vendita diretta dell'art. 568-bis c.p.c.<sup>18</sup>), ma non solo (si pensi all'individuazione *ex art.* 492, co. 4, c.p.c. del cespite dell'esecutato da destinare al soddisfacimento del creditore), non viene utilizzato in maniera ampia nel processo esecutivo. Senza ricorrere al richiamo della sanzione penale<sup>19</sup>, il tema della collaborazione delle parti nel processo esecutivo e del debitore, in particolare, non è nuovo seppure avrebbe avuto bisogno di maggiore riflessione anche sotto le spinte dell'armonizzazione europea<sup>20</sup>. La dottri-

<sup>18</sup> Che nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo della legge 26 novembre 2021, n. 206, ha come obiettivo quello di non allungare «infruttuosamente i tempi processuali» o volto a «perpetrare frodi in danno dei creditori».

<sup>19</sup> Come noto, l'art. 492, co. 4, c.p.c. stabilisce che, laddove il compendio appaia insufficiente per la soddisfazione del creditore precedente ovvero di lunga liquidazione, l'ufficiale giudiziario invita il debitore ad indicare altri beni utilmente pignorabili e a specificarne l'ubicazione, avvisandolo delle sanzioni previste per l'omessa o mendace dichiarazione. Al contempo, l'art. 388, ult. co., c.p. prevede che «La pena di cui al settimo comma [reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 516] si applica al debitore o all'amministratore, direttore generale o liquidatore della società debitrice che, invitato dall'ufficiale giudiziario a indicare le cose o i crediti pignorabili, omette di rispondere nel termine di quindici giorni o effettua una falsa dichiarazione». Auspica un abbandono della strada dell'inasprimento del trattamento di natura penale per il debitore non collaborante a vantaggio di schemi d'azione collaborativi, F. AULETTA, *La dichiarazione del debitore sulla propria responsabilità patrimoniale: per un ripensamento dei sistemi di "compulsory revelation on assets" a due secoli dall'abolizione dell'arresto per debiti*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 1239 ss., spec. p. 1248.

<sup>20</sup> Nota è la tesi di L.P. COMOGLIO, *L'individuazione dei beni da pignorare*, in AA.VV., *L'effettività della tutela del creditore nell'espropriazione forzata. Atti del XVIII Convegno nazionale*, Torino, 4-5 ottobre 1991, Giuffrè, Milano, 1992, p. 105 ss., spec. p. 162, che auspica (e ritiene non più procrastinabile) la configurazione di «specifici doveri di collaborazione e di informazione, a carico del debitore esecutato (e di talune categorie di terzi), nella localizzazione di quei beni» da pignorare.

Più di recente, vale la pena citare il Libro Verde *“L'esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea: la trasparenza del patrimonio del debi-*

na tradizionale considera l'audizione prevista dall'art. 485 c.p.c. il mezzo attraverso il quale il g.e., nell'ambito dei poteri di direzione del processo esecutivo, sollecita l'ascolto delle parti (creditore, debitore, terzi intervenuti), anche al fine di incentivare il necessario obbligo di correttezza del debitore inadempiente. Ciò è il risultato di un latente principio di collaborazione delle parti nel processo (anche esecutivo) previsto dall'art. 88 c.p.c., declinato nel dovere di verità e completezza, e idoneo ad una sollecita e migliore definizione del processo<sup>21</sup>.

---

*tore*”, Com (2008) 128, 6 marzo 2008, presentato dalla Commissione europea e preparato da un gruppo di studio diretto da B. Hess (Study No. JAI/A3/2002/02, disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm), ove per l'Italia vi presero parte i proff. Giuseppe Tarzia, Elena Merlin, Filippo Danovi e Mariacarla Giorgetti), che in un'ottica di armonizzazione europea minima comune auspica l'introduzione di una “dichiarazione patrimoniale” da parte di tutti i debitori, strumentale ad acquisire le informazioni necessarie.

Anche le regole Modello europee Eli-Unidroit, alla *Rule* n. 2, richiamano il principio di cooperazione tra le parti e tra le parti e il giudice (*Parties, their lawyers and the court co-operate to promote the fair, efficient and speedy resolution of the dispute*), da adottarsi tra le parti, anche prima e fuori dal processo. Cfr. R. CAPONI, *Le regole modello europee Eli-Unidroit sullo sfondo della riforma italiana del processo civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2023, p. 717 ss., spec. pp. 726-727.

Ben altra cosa è la collaborazione del terzo (per esempio, dell'istituto di credito che svolge le funzioni di tesoreria) in quanto la mancata collaborazione del terzo equivale, per il dettato dell'art. 548 c.p.c., a non contestazione della pretesa del pignoramento rivolta nei confronti del debitore, con l'effetto di formare un titolo esecutivo contro il terzo. Peraltro, recente giurisprudenza di legittimità ha evidenziato che il vincolo pubblicistico di impignorabilità potrà essere rilevato dal giudice dell'esecuzione, non solo d'ufficio, ma anche in séguito a segnalazione del terzo pignorato (cfr. Cass., 12 febbraio 2019, n. 3987).

<sup>21</sup> Il tema del dovere di verità e completezza nell'ambito applicativo dell'art. 88 c.p.c. è stato oggetto di ampia discussione della dottrina, i cui risultati sono contenuti negli atti del convegno genovese del 2013. Cfr. AA.VV., *Etica del processo e doveri delle parti. Atti del XXIX Convegno nazionale*, Genova, 20-21 settembre 2013, Bononia University Press, Bologna, 2015, *passim*. Nel suo contributo A. CARRATTA (*Dovere di verità e completezza nel processo civile*, p. 145 ss., spec. p. 207), sottolinea che la presenza nel codice di una disposizione, quale l'art. 88, impone alle parti un adeguamento ai «valori di sistema, ovvero quelli che riguardano il sistema della giurisdizione nel suo complesso e che possono sinteticamente riferirsi al buon funzionamento del sistema della tutela giurisdizionale nel suo complesso e al conseguimento degli obiettivi che l'ordinamento riconnette all'esercizio della funzione giurisdizionale». Cfr. anche M. GRADI, *L'obbligo di verità delle parti*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 759-761, il quale ritiene compatibile l'obbligo di verità delle parti con tutti i principi del processo civile, ma ciò non implica il riconosci-

Non si vede perché tale strumento non debba trovare applicazione anche (e soprattutto) quando il debitore del processo esecutivo è l'amministrazione pubblica.

Ciò avrebbe il pregio di rimediare e risolvere alcune difficoltà sull'esame dello stato patrimoniale dell'ente debitore, sull'individuazione e sulla ricerca dei beni pignorabili, con l'effetto di esigere dall'amministrazione la massima trasparenza e collaborazione nell'esecuzione delle sentenze: si pensi, a tale proposito, a un onere di dichiarazione della p.a. sulla propria situazione patrimoniale, sull'esistenza o meno di vincoli o delibere, fino ad imporre una sorta di "disclosure" sulla esigibilità e liquidità del credito, evitando così al creditore di promuovere inevitabilmente una procedura esecutiva per venire a conoscenza solo successivamente della consistenza patrimoniale dell'ente e dell'eventuale esistenza di divieti esecutivi.

Su questa linea evolutiva, per favorire la partecipazione del debitore nell'adempimento della sentenza, il legislatore potrebbe fare molto.

Essendo evidentemente ancora deboli (o discutibili) le norme processuali che rendono il debitore parte attiva, l'esperienza comparatistica che abbiamo esaminato ci ha dimostrato che, per garantire l'effettività della tutela creditoria, sarebbe efficace una collaborazione pre-giudiziale tra creditori e amministrazione. Ciò si potrebbe raggiungere attraverso l'uso di un sistema di ricorsi amministrativi preventivi alla via esecutiva. Il nostro sistema è, infatti, privo di un percorso *ad hoc* preliminare alla strada giudiziale. Al contrario, la creazione di un apparato di rimedi di fronte alla stessa amministrazione coinvolta, ovvero a commissioni speciali o davanti a superiori gerarchici, permetterebbe di realizzare quel dovere di collaborazione già evocato, evitando al creditore di azio-

---

mento di un «obbligo assoluto di trasparenza», essendo invece soggetto a ragionevoli limiti, ovvero che l'informazione, oggetto della richiesta, sia rilevante ai fini della decisione (*principio di rilevanza*) e che la stessa istanza informativa sia circostanziata e specifica (*principio di specificità*).

Secondo la giurisprudenza, nella clausola generale dell'art. 88 c.p.c. rientrano comportamenti di carattere puramente defatigatorio che determinino l'allungamento dei tempi processuali per effetto della proliferazione non necessaria dei procedimenti (Cass., sez. un., 20 agosto 2010, n. 18810; Cass., sez. un., 3 novembre 2008, n. 26373).



nare obbligatoriamente il processo esecutivo per avere conoscenza della situazione patrimoniale dell'ente, della esistenza di beni o crediti pignorabili.

Il test di ricerca dell'equilibrio fin qui svolto non è completo se non aggiungiamo un'ulteriore circostanza: la concreta ed effettiva soddisfazione del creditore – il cui diritto sia stato attribuito da un titolo qualificato e sufficientemente stabile – deve essere accordata in tempi ragionevoli<sup>22</sup>.

La Corte europea ha ritenuto che, per il rispetto della garanzia del “termine ragionevole”, occorre tener conto di entrambe le fasi – di cognizione e di esecuzione – soppesando, in questa valutazione complessiva, tutti gli elementi da essa individuati: la complessità del caso, che può verificarsi anche in materia esecutiva, specialmente di fronte alle integrazioni del titolo; il comportamento dell'istante, che abbia prolungato la durata del procedimento; il comportamento delle autorità nazionali nell'esecuzione e – va sottolineato – non da ultimo, proprio la collaborazione del debitore<sup>23</sup>.

Almeno due rimedi, seppure indirettamente, potrebbero costituire nell'immediato una leva importante per accelerare l'esecuzione delle sentenze di condanna della p.a.

Innanzitutto, si potrebbe potenziare, *de iure condendo*, lo strumento della misura coercitiva indiretta, estendendo l'istituto, come avviene anche in altri ordinamenti (quale quello francese), al campo delle azioni pecuniarie, divieto allo stato ritenuto irragionevole stante la sua applicazione generalizzata nel processo amministrativo. L'utilizzo di tale strumento avrebbe un maggiore effetto dissuasivo dell'inadempimento delle obbligazioni.

In secondo luogo, si dovrebbe potenziare le responsabilità dei funzionari e degli amministratori. Su tale aspetto qualcosa di recente è stato fatto. Il legislatore del 2023<sup>24</sup> ha stabilito che, per la valu-

---

<sup>22</sup> Non v'è motivo per ritenere inapplicabile le dilazioni indebite anche al processo esecutivo. Cfr. G. TARZIA, *Il giusto processo di esecuzione*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 329 ss., spec. p. 349.

<sup>23</sup> Di recente, Corte Edu, 14 settembre 2017, *Bozza c. Italia*, parr. 42-58, secondo cui la durata globale del procedimento va calcolata ricomprendendo la fase esecutiva.

<sup>24</sup> Si tratta dell'art. 4-bis, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito in l. 21 aprile 2023, n. 41 (c.d. Decreto P.n.r.r. 3).

tazione delle *performance* dei dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché dei dirigenti apicali dell'amministrazione pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/01, si debba tener conto del rispetto dei tempi medi di pagamento dei crediti commerciali: in particolare, «sessanta giorni» per il pagamento degli enti sanitari e «trenta giorni» per i restanti comparti<sup>25</sup>. Tale normativa si pone in linea con la generale disciplina di riduzione dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione che è stata toccata dal legislatore del 2024 in esecuzione del P.n.r.r.: il termine per i pagamenti della p.a. ai fornitori delle somministrazioni, forniture e appalti pubblici è stato ridotto da «quarantacinque» a «trenta giorni», mantenendo il termine di «sessanta giorni» per gli enti del Servizio sanitario nazionale<sup>26</sup>.

In conclusione, ritornando alla premessa di questo lavoro e, dunque, all'interrogativo se e quanto, in un più ampio quadro di ricerca di un "giusto processo esecutivo", sia ammissibile nell'ordinamento attuale che lo Stato-amministrazione sia di ostacolo all'azione dello Stato-giurisdizione, si può affermare che ciò è possibile solo laddove si trovi un nuovo punto di equilibrio che non sacrifichi, ma anzi valorizzi e tenga conto, nel bilanciamento degli interessi contrapposti creditore-p.a., anche di un "dovere di collaborazione" dell'amministrazione nel processo esecutivo, strumento da applicare all'interno dello sviluppo del singolo processo, ma, al contempo, valore costituzionale generale per evitare irragionevoli o eccessive strettoie normative per la tutela giurisdizionale degli individui.

---

<sup>25</sup> Termini integrati con Circolare n. 1 prot. 2449 del 3 gennaio 2024, del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della funzione pubblica-Ragioneria generale dello Stato.

<sup>26</sup> Si tratta dell'art. 40 del d.l. n. 19 del 2024 (convertito in l. 29 aprile 2024, n. 56, c.d. Decreto P.n.r.r. 4), il quale ha modificato l'art. 6, co. 2, dell'allegato II.14 al codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023).



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione. Centro studi amministrativi della Provincia di Como*, Varenna, 19-22 settembre 1968, Giuffrè, Milano, 1970.
- AA.VV., *L'effettività della tutela del creditore nell'espropriazione forzata, Atti del XVIII Convegno nazionale*, Torino, 4-5 ottobre 1991, Giuffrè, Milano, 1992.
- AA.VV., *Etica del processo e doveri delle parti. Atti del XXIX Convegno nazionale*, Genova, 20-21 settembre 2013, Bononia University Press, Bologna, 2015.
- ALBENZIO G., *L'esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 1999, c. 3473 ss.
- AMADEI D., *Una misura coercitiva generale per l'esecuzione degli obblighi infungibili*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 343 ss.
- AMENDOLAGINE V., *La sospensione dell'esecuzione immobiliare per l'emergenza Covid 19*, in *Judicium*, 17 marzo 2020.
- AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES D., *Manual de direito processual civil*, Juspodivm, Salvador, 2016.
- AMOROSO D., PUSTORINO P., *Aspetti problematici in tema di controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Giur. it.*, 2014, p. 287 ss.
- ANDRÉS CIURANA B., *Le embargabilidad de los bienes de la Administración (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio)*, in *Tribunales de Justicia*, 10, 1999, pp. 871 ss.
- ANDRIOLI V., *Commento al codice di procedura civile*, III, Jovene, Napoli, 1957<sup>3</sup>.

- ANDRIOLI V., *Le unità sanitarie locali. Profili processuali e sostanziali*, Jovene, Napoli, 1982.
- ARANGIO-RUIZ V., *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli, 1927<sup>2</sup>.
- ARIETA G., DE SANTIS F., *L'espropriazione forzata nei confronti della p.a.*, in L. MONTESANO, G. ARIETA, *Trattato di diritto processuale civile. L'esecuzione forzata*, III, tomo II, Cedam, Padova, 2007, p. 1318 ss.
- ARIETA G., DE SANTIS F., DIDONE A., *Codice commentato delle esecuzioni civili*, Utet, Torino, 2017.
- ARIETA G., DE SANTIS F., MONTESANO L., *Corso di diritto processuale civile*, Wolters Kluwer, Milano, 2024<sup>8</sup>.
- AUBY J.M., DRAGO R., *Traité de contentieux administratif*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984<sup>3</sup>.
- AULETTA A., *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2020.
- AULETTA A., *L'incidenza della normativa emergenziale sul processo esecutivo*, in G. CHIESI, M. SANTISE (a cura di), *Diritto e Covid-19*, Giappichelli, Torino, 2020.
- AULETTA A., *Aspetti problematici dell'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, in *Inexecutivis*, 25 luglio 2022.
- AULETTA A., *La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità del "blocco delle azioni esecutive" previsto con riferimento alle procedure intraprese contro gli Enti del servizio sanitario della Regione Calabria*, in *Inexecutivis*, 15 novembre 2022.
- AULETTA A., *Esecuzione nei confronti degli enti locali: delibere di impignorabilità e riparto dell'onere probatorio*, in *Ilprocessocivile.it*, 30 maggio 2023.
- AULETTA F., *Sul principio di unicità della notificazione del titolo esecutivo*, in *Giust. civ.*, 1999, p. 1277 ss.
- AULETTA F. (diretto da), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2011.
- AULETTA F., *La dichiarazione del debitore sulla propria responsabilità patrimoniale: per un ripensamento dei sistemi di "compulsory revelation on assets" a due secoli dall'abolizione dell'arresto per debiti*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 1239 ss.
- AULETTA F., PANZAROLA A., *Competenza per materia e valore. Competenza per territorio*, Zanichelli, Bologna, 2015.
- AZEVEDO P., *Ubiratan Escorel de. Execução contra a Fazenda Pública*, in

- M. CIANCI, R. QUARTIERI (coords.), *In Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donald Armelin*, Saraiva, São Paulo, 2007, p. 671.
- BALENA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, Cacucci, Bari, 2023<sup>6</sup>.
- BARBOSA MOREIRA J.C., *O novo processo civil brasileiro, exposição sistemática do procedimento*, Forensem, Rio de Janeiro, 1993<sup>14</sup>.
- BARONCINI V., *Pignoramento presso terzi a danno della P.A.: è competente il giudice del luogo del servizio di tesoreria*, in *Il Quotidiano giuridico*, 15 luglio 2020.
- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2001.
- BELLÈ R., *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni) del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss.
- BENVENUTI F., *Azioni possessorie contro l'amministrazione o contro gli amministratori*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 1283 ss.
- BIAVATI P., *L'efficacia diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2007, p. 651 ss.
- BIAVATI P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2015<sup>5</sup>.
- BIAVATI P., LUPOI M.A. (a cura di), *Regole europee e giustizia civile*, Bologna University Press, Bologna, 2022.
- BIAVATI P., *Argomenti di diritto processuale civile*, Bologna University Press, Bologna, 2023<sup>6</sup>.
- BINA M., *La competenza territoriale nell'espropriazione presso terzi di beni mobili e la sua deducibilità con regolamento di competenza*, in *Giur. it.*, 2003, c. 1590 ss.
- BENVENUTI F., *Azioni possessorie contro l'amministrazione o contro gli amministratori*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 1283 ss.
- BONSIGNORI A., *L'esecuzione forzata*, Torino, Giappichelli, 1991<sup>2</sup>.
- BORSARI L., *Il codice italiano di procedura civile annotato*, Utet, Torino, 1865.
- BOVE M., *La misura coercitiva di cui all'art. 614-bis c.p.c.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 781 ss.
- BOVE M., *La nuova disciplina in materia di espropriazione del credito*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2015, p. 2.
- BUONAURO C., *Il giudizio di ottemperanza: ambito di operatività e questioni problematiche*, in *Riv. es. forz.*, 2017, p. 27 ss.
- CABRINI F., RASIA C., *Sub art. 615 c.p.c.*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commen-*

- tario breve al codice di procedura civile, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, p. 2502 ss.
- CAIANIELLO V., *Esecuzione delle sentenze nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 603 ss.
- CADIET L., *Droit judiciaire privé*, Litec, Paris, 1998<sup>2</sup>.
- CALVIGIONI S., *Il dissesto degli enti locali*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 317 ss.
- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Valardi, Milano, s.d. ma 1910.
- CAMPEIS G., DE PAULI A., *Le esecuzioni civili*, Cedam, Padova, 2007<sup>4</sup>.
- CANELLA M.G., *Sub art. 543*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, p. 2235 ss.
- CANNADA BARTOLI E., *In tema di alienabilità dei beni patrimoniali indisponibili*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 824.
- CANNADA BARTOLI E., *La mora del creditore riguardo ai debiti dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, p. 841 ss.
- CAPONI R., *Le regole modello europee Eli-Unidroit sullo sfondo della riforma italiana del processo civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2023, p. 717 ss.
- CAPPONI B., *Astreintes nel processo civile italiano?*, in *Giust. civ.*, 1999, p. 157 ss.
- CAPPONI B., *L'esecuzione processuale indiretta*, Ipsoa, Milano, 2011.
- CAPPONI B., *Incerto diritto nell'incerto titolo*, in *Riv. es. forz.*, 2012, p. 173 ss.
- CAPPONI B., *Espropriazione forzata senza titolo esecutivo (e relativi conflitti)*, in *Corr. giur.*, 2013, p. 387 ss.
- CAPPONI B., *Le sezioni unite e l'“oggettivizzazione” degli atti dell'espropriazione forzata*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 481 ss.
- CAPPONI B., SASSANI B., STORTO A., TISCINI R. (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014.
- CAPPONI B., STORTO A. (a cura di), *Esecuzione civile e ottemperanza amministrativa nei confronti della P.A. Atti dei seminari tenuti presso il Consiglio di Stato (30 novembre 2017) e il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss Guido Carli (6 febbraio 2018)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.
- CAPPONI B., *Diritto dell'esecuzione civile*, Torino, Giappichelli, 2023<sup>7</sup>.
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene, Napoli, 1979.

- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 165 ss.
- CARRATA A., *Dovere di verità e completezza nel processo civile*, in AA.VV., *Etica del processo e doveri delle parti. Atti del XXIX Convegno nazionale*, Genova, 20-21 settembre 2013, Bononia University Press, Bologna, 2015, p. 145 ss.
- CARBONE S.M., TUO C.E., *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento Ue n. 1215/2012*, Giappichelli, Torino, 2016.
- CARINCI A., TASSANI T., *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli, Torino, 2023<sup>6</sup>.
- CARINCI A., RASIA C. (a cura di), *Il processo tributario*, Giuffrè, Milano, 2020.
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 2004.
- CARNELUTTI F., *Istituzioni del processo civile*, I, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1956<sup>5</sup>.
- CARPI F., *Riflessioni sui rapporti fra l'art. 111 della Costituzione ed il processo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2002, p. 381 ss.
- CARPI F., TARUFFO M., *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>.
- CARUSO G., *La riforma delle misure di coercizione indiretta ex art. 614-bis c.p.c.: spunti comparati con il modello dell'astreinte francese*, in *Judicium*, 24 maggio 2023.
- CASAL N., *Poursuivre l'exécution contre une personne morale de droit public*, in *Guide des voies d'exécution*, Paris, 2018, p. 361 ss.
- CASSARINO S., *La destinazione dei beni degli enti specifici*, Giuffrè, Milano, 1962.
- CASSARINO S., *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1990.
- CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969.
- CASTORINA E., CHIARA G., *Beni pubblici*, in P. SCHELSINGER (fondato da), F.D. BUSNELLI (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 343.
- CATALANO N., *Pignoramento dei beni dello Stato non destinati ad un «servizio pubblico»*, in *Giust. civ.*, 1981, p. 2147 ss.
- CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983.
- CERULLI IRELLI V., *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Economia pubbl.*, 1994, p. 524 ss.
- CHABAS F., voce *Astreintes*, in *Répertoire Dalloz de procédure civile*, Dalloz, Paris, 1994<sup>12</sup>.



- CHABAS F., *La pena privata in Francia*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 349 ss.
- CHIARLONI S., *L'esecuzione indiretta ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c.: confini e problemi*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 898 ss.
- CHIOVENDA G., *Principii di diritto processuale civile*, rist. inalt., Jovene, Napoli, 1965.
- CHOLBI PACHÁ F.A., MERINO MOLINS V., *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*, Lex Nova, Valencia, 2007.
- CIANCI M., QUARTIERI R. (coords.), *In Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*, Saraiva, São Paulo, 2007.
- CIPRIANI F., *Appunti in tema di cose e crediti impignorabili (a proposito della impignorabilità del credito dei Comuni verso lo stato per la quota Ige)*, in *Riv. dir. fall.*, 1967, p. 391 ss.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2022<sup>5</sup>.
- COLANDREA V., MERCURIO E., *Le novità della legge n. 206 del 2021 in tema di espropriazione presso terzi*, in *Judicium*, 22 giugno 2022.
- COMOGLIO L.P., *L'individuazione dei beni da pignorare*, in AA.Vv., *L'effettività della tutela del creditore nell'espropriazione forzata. Atti del XVIII Convegno nazionale*, Torino, 4-5 ottobre 1991, Giuffrè, Milano, 1992, p. 105 ss.
- COMOGLIO L.P., CONSOLO C., SASSANI B., VACCARELLA R., *Commentario del c.p.c.*, VI, Torino, 2013.
- CONTE R., *Diritto di difesa in executivis: cadono un privilegio fiscale e un limite di pignorabilità*, in *Corr. giur.*, 2003, p. 315 ss.
- CONSOLO C., *Un d.l. processuale in bianco e nerofumo sullo equivoco della "degiurisdizionalizzazione"*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 1173 ss.
- CONTESSA C., *La condanna della p.a. al pagamento di somme fra giudizio di ottemperanza ed esecuzione forzata civile. Il commento*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, p. 48 ss.
- COREA N., *La destinazione del denaro a finalità specifica blocca l'azione esecutiva intrapresa dal terzo*, in *Guida dir.*, 30 maggio 2009, n. 22, p. 46.
- COREA U., *Condanna civile e misure coercitive*, Pacini, Pisa, 2023.
- CORTESE E., *Demanio (dir. intermedio)*, in *Enc. Dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 75 ss.
- CORTESE E., *Demanio (dir. rom.)*, in *Enc. Dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 70 ss.

- COSTANTINO G., *La tutela espropriativa contro la P.A. Il pignoramento di crediti in riferimento al sistema della tesoreria unica*, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, II, Jovene, Napoli, 1989, p. 967 ss.
- COSTANTINO G., *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1993, p. 683 ss.
- COSTANTINO G., *Le Unità sanitarie locali nel processo esecutivo*, in *Foro it.*, 1993, I, c. 2049 ss.
- COSTANTINO G., *Rassegna di legislazione (1° gennaio-31 ottobre 2013)*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, p. 1601.
- COSTANTINO G., *La tutela dei crediti verso le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 302 ss.
- COSTANTINO G., *L'esecuzione forzata*, in G. COSTANTINO (a cura di), *La riforma della giustizia civile*, Cacucci, Bari, 2021, p. 343 ss.
- COSTANTINO G., "Certezza" del diritto risultante dal titolo esecutivo, "accertamento con prevalente funzione esecutiva", "normativa senza giudizio", "preclusione pro judicato" e clausole vessatorie, in D. LONGO (a cura di), *La tutela del consumatore esecutato in prospettiva europea*, Cacucci, Bari, 2023, p. 331 ss.
- CRIVELLI A., *Legislazione emergenziale e processo esecutivo*, in *Riv. es. forz.*, 2020, p. 530 ss.
- CRIVELLI A., *L'emergenza "Coronavirus" e le attività del processo esecutivo*, in *Riv. es. forz.*, 2020, p. 174 ss.
- D'ALESSANDRO E., *L'espropriazione presso terzi*, in F.P. LUISO (a cura di), *Processo civile efficiente e riduzione dell'arretrato*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 67 ss.
- D'ALESSANDRO E., *La circolazione della condanna ex art. 614-bis c.p.c. nello spazio europeo*, in *Giur. it.*, 2014, p. 1023 ss.
- D'ALESSANDRO E., *L'espropriazione presso terzi e giurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato (d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, in l. 10 novembre 2014, n. 162)*, in *Foro it.*, 2015, V, c. 90 ss.
- D'ALESSANDRO E., *L'attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo accertanti violazioni convenzionali perpetrate da un giudicato civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2018, p. 711 ss.
- D'AMICO M., RANDAZZO B. (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011.
- DA BENEVENTO R., *Questiones Sabbatinae*, Avignone, 1500, rist. Torino, 1968.

- DALFINO D., *Tecniche di “protezione” del patrimonio della pubblica amministrazione debitrice e tutela dei creditori*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 19 ss.
- DALFINO D., DE SANTIS A.D. (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021.
- DAPAS A., VIOLA L., *Ottemperanza, legge Pinto e notificazioni del titolo esecutivo*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, p. 219 ss.
- DE BENEDETTO M., *La riforma dei beni pubblici in Francia*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Scienza e Lettera, Roma, 2010, p. 417 ss.
- DE SALLES C.A. (coord.), *As grandes transformações do processo civil brasileiro: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*, Quartier Latin, São Paulo, 2009.
- DE SANTIS A.D., *Vincolo di destinazione e limiti alla responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 123 ss.
- DE STEFANO F., *Gli interventi in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, in *Riv. es. forz.*, 2014, p. 787 ss.
- DE STEFANO F., *I procedimenti esecutivi*, in F. LAZZARO (diretto da), *Processo civile*, Giuffrè, Milano, 2016.
- DE STEFANO F., GIORDANO R., *Il pignoramento nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano, 2020.
- DELLA CANANEVA G., DUGATO M., MARCHETTI B., POLICE A., RAMAJOLI M., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 283.
- DELLA PIETRA G., *Le vicende del pignoramento e dell'assegnazione di crediti*, in F. AULETTA (diretto da), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 47.
- DELLA PIETRA G., *L'outsourcing del titolo esecutivo (e dei provvedimenti giudiziali in genere): si parva licet componere magnis*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 223 ss.
- DELLE DONNE C., *L'ordinanza di assegnazione del credito ex art. 553 cpc è suscettibile di ottemperanza: l'Adunanza plenaria risolve il contrasto di giurisprudenza ma non dimostra l'equiparabilità dell'assegnazione alla sentenza passata in giudicato*, in *Riv. es. forz.*, 2012, p. 316 ss.
- DELLE DONNE C., *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni)*

- del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss.
- DELLE DONNE C., *L'espropriazione nei confronti della p.a. e la rincorsa perenne del bilanciamento tra ragioni della finanza pubblica e tutela del credito*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 465.
- DELLE DONNE C. (diretto da), *La nuova espropriazione forzata dopo la l. 10 giugno 2016, n. 119*, Zanichelli, Bologna, 2017.
- DEVOLVÉ P., *L'exécution contre l'Administration*, in *RTDciv*, 1993, p. 152 ss.
- DIDIER JR. F., DA CUNHA L.C., BRAGA P.S., DE OLIVEIRA R.A., *Curso de Direito Processual Civil: execução*, Editoria Ius Podivm, Salvador, 2017<sup>7</sup>.
- DIDONE A., *Equa riparazione, spetta al ricorrente l'onere di provare il danno subito*, in *Dir. e giust.*, 2002, p. 12 ss.
- DI STASI A., *Cedu e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (2010/2015)*, Cedam, Padova, 2016.
- DONVITO A., *L'espropriazione presso la tesoreria unica*, in A. DONVITO, R. BICHI, *Codice delle esecuzioni contro la p.a.*, Neldiritto, Molfetta, 2017, p. 225 ss.
- DONVITO A., *Le azioni esecutive contro la pubblica amministrazione*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024.
- DUGATO M., *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione. Atti del convegno di studi*, Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Giuffrè, Milano, 2008, p. 17 ss.
- FABIANI E., *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni) del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss.
- FANTICINI G., LEUZZI S., ROSSI R., SAIJA S., *Alla ricerca di un significato per la «sospensione delle procedure esecutive nella prima casa»*, in *Inexecutivis*, 2 novembre 2020.
- FANTICINI G., LEUZZI S., ROSSI R., SAIJA S., *L'art. 54-ter, d.l. n. 18 del 2020 nel sistema dell'esecuzione forzata*, in *Riv. es. forz.*, 2020, p. 794 ss.
- FANTICINI G., LEUZZI S., ROSSI R., SAIJA S., *Una postilla all'art. 4, d.l. 28-10-2020, n. 137, (decreto "Ristori")*, in *Riv. es. forz.*, 2020, p. 1086 ss.
- FANTICINI G., LEUZZI S., ROSSI R., SAIJA S., *La Corte costituzionale pone fine alla sospensione delle esecuzioni sulle prime case*, in *Riv. es. forz.*, 2021, p. 626 ss.

- FANTICINI G., SAIJA S., *Giustizia civile ed emergenza sanitaria. La sospensione dell'espropriazione forzata della prima casa*, in *Giur.it.*, 2020, p. 2069 ss.
- FARINA P., *L'espropriazione presso terzi*, in C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche. Le riforme del quinquennio 2010-2014*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 505 ss.
- FEDERIGHI W.J., *A execução contra a Fazenda Pública*, Saraiva, São Paulo, 1996.
- FINOCCHIARO G., *Riscritto il regime dell'espropriazione verso terzi*, in *Guida dir.*, 4 ottobre 2014, n. 40, p. XLV.
- FINOCCHIARO G., *Sub artt. 26-bis, 543-544 c.p.c.*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, A. DIDONE, *Codice commentato delle esecuzioni civili*, Utet, Torino, 2017, p. 949 ss.
- FINOCCHIARO G., *Sub art. 545 c.p.c. Limiti di pignorabilità dei crediti*, in G. ARIETA, F. DE SANTIS, A. DIDONE, *Codice commentato delle esecuzioni*, Utet, Torino, 2017, p. 1019 ss.
- FINOCCHIARO G., *"I nuovissimi mostri" nelle modifiche del decreto semplificazioni*, in *IlQuotidiano giuridico*, 28 dicembre 2018.
- FINOCCHIARO G., *Competenza "erariale" dell'attore per l'espropriazione di crediti Pa*, in *Guida al diritto Dossier*, dicembre 2021, n. 5, p. 78 ss.
- FIORI M., *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), aprile 2019.
- FRANCO F.B., *Execução em face da Fazenda Pública*, Juarez de Oliveira, São Paulo, 2002.
- FRASCA R., *Brevi considerazioni sull'art. 5-quinquies della L. n. 89 del 2001, introdotto dall'art. 6, comma 6, del d.l. n. 35 del 2013*, in *Judicium*, 12 aprile 2013.
- FROMONT M., *L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand*, in *L'actualité juridique-Droit administratif*, 20 avril 1988, p. 243 ss.
- GALGANO F., *Diritto civile e commerciale*, Cedam, Padova, 1999.
- GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, Roma-Molfetta, 2013.
- GASPARRI W., *Lezioni di diritto amministrativo. I- Storia paradigmi principi*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 404.
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963.
- GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 3 ss.
- GIANZANA S., *Codice di procedura civile del Regno d'Italia: colla relazione*

- ministeriale, richiami e riferimenti alle leggi affini*, V, Unione Tipografico-editore, Torino, 1883-1884.
- GIORDANO R., *L'equa riparazione per irragionevole durata del processo*, Giuffrè, Milano, 2015.
- GIORDANO R., CRESCENZI A., *Il pignoramento presso terzi*, in F. DE STEFANO, R. GIORDANO, *Il pignoramento nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 361 ss.
- GIORGETTI M., *L'equa riparazione per la durata irragionevole del processo*, in *Quaderni dell'Università di Bergamo*, Bergamo, 2003.
- GIORGETTI M., *L'estinzione atipica del processo esecutivo e i suoi rimedi*, in *Riv. es. forz.*, 2005, p. 679 ss.
- GLAUBER PESSOA ALVES F., *A realização pecuniária contra a Fazenda Pública, seu panorama atual e as novidades da Emenda Constitucional 30/00*, in S. SHIMURA, T. ARRUDA ALVIM (coords.), *Processo de execução*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, p. 393.
- GLENDI C., *L'oggetto del processo tributario*, Cedam, Padova, 1984.
- GLENDI C., *Sub art. 69*, in C. GLENDI, C. CONSOLO, A. CONTRINO (a cura di), *Abuso del diritto e novità sul processo tributario*, Ipsoa, Milano, 2016, p. 275 ss.
- GLENDI C., CONSOLO C., CONTRINO A. (a cura di), *Abuso del diritto e novità sul processo tributario*, Ipsoa, Milano, 2016.
- GOGGIOLI A., *L'esecuzione in forma specifica*, in A. DONVITO, R. BICHI, *Codice delle esecuzioni contro la p.a.*, Neldiritto, Molfetta, 2017, p. 353 ss.
- GOURDOU J., GARCIA A., *Exécution des décisions de la juridiction administrative*, in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2020.
- GRADI M., *L'obbligo di verità delle parti*, Giappichelli, Torino, 2018.
- GRECO DE PASCALIS G., *L'intervento dei creditori nelle procedure di espropriazione di crediti di istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1519 ss.
- GRECO FILHO V., *Da execução contra a Fazenda Pública*, Saraiva, São Paulo, 1986.
- GRINOVER A.P., *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário*, in C.A. DE SALLES (coord.), *As grandes transformações do processo civil brasileiro: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*, Quartier Latin, São Paulo, 2009, pp. 109-134.
- GUINCHARD S., BANDRAC M., LAGARDE X., DOUCHY M., *Droit processuel. Droit commun du procès*, Dalloz, Paris, 2011.

- LA CHINA S., *L'esecuzione forzata e le disposizioni del codice di procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1970.
- LAGRANGE M., *L'evolution du droit de la domanialité publique*, in *Rev. dr. pub.*, 1974, pp. 5-6.
- LAI P., *Sub d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, conv., con modif., in l. 28 febbraio 1997 n. 30, art. 14*, in E. VULLO (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, Giappichelli, Torino, 2018<sup>2</sup>, p. 1523 ss.
- LALLI A., *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, Napoli, 2015.
- LAUROPOLI G., *Il pignoramento diretto sulla contabilità delle pubbliche amministrazioni*, in F. DE STEFANO, R. GIORDANO, *Il pignoramento nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 511 ss.
- LEPRE A., *Arricchimento ingiustificato e esecuzione forzata contro la p.a. e gli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2012.
- LEUPRECHT P., *The execution of judgments and decisions*, in R. ST. J. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (ed.), *The European System for Protection of Human Rights*, Dordrecht, Boston, 1993, p. 791 ss.
- LOLLI A., *I beni pubblici per destinazione ed estinzione della fattispecie*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1997, p. 629 ss.
- LONGO D., *Le sezioni unite sulla reclamabilità (e sulla configurazione) del provvedimento di sospensione ex art. 615, 1° comma, c.p.c.*, in *Giusto proc. civ.*, 2019, p. 775 ss.
- LONGO D., *La tutela della pubblica amministrazione eseguita in caso di violazione dei limiti temporali e contenutistici all'esecuzione. Le ipotesi di improcedibilità*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 227 ss.
- LONGO D. (a cura di), *La tutela del consumatore esecutato in prospettiva europea*, Cacucci, Bari, 2023.
- LÓPEZ GIL M., *Avandes en la Ejecución de Sentencias contra la Administración*, Aranzadi, Madrid, 2004.
- LOSANA M., *Pensioni INPS: la Corte elimina un ingiustificato privilegio*, in *Giur. it.*, 2003, c. 1307 ss.
- LUCON P.H. D. S., *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação*, in T. ARRUDA ALVIM WAMBIER (Coord.), *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2006, p. 442.
- LUISO F.P. (a cura di), *Processo civile efficiente e riduzione dell'arretrato*, Giappichelli, Torino, 2014.

- LUISO F.P., *Diritto processuale civile*, III, Giuffrè, Milano, 2023<sup>13</sup>.
- LUPOI M.A., *Competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale: il regolamento n. 1215 del 2012*, in P. BIAVATI, M.A. LUPOI (a cura di), *Regole europee e giustizia civile*, Bologna University Press, Bologna, 2022<sup>4</sup>, p. 23 ss.
- LUPOI M.A., *Regolamento (UE) n. 1215/2012 - Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023<sup>10</sup>, appendice on line, p. 5 ss.
- MACDONALD J.R. ST., MATSCHER F., PETZOLD H. (ed.), *The European System for Protection of Human Rights*, Dordrecht, Boston, 1993.
- MAGNET J., *Les comptes publics*, «Systèmes», LGDJ Editions, Paris, 1995<sup>2</sup>.
- MAJORANO A., *L'espropriazione presso terzi*, in G. MICCOLIS, C. PERAGO (a cura di), *L'esecuzione forzata riformata*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 183 ss.
- MAJORANO A., *Questioni controverse in tema di poteri di rilevazione officiosa del giudice dell'opposizione all'esecuzione e di interpretazione del titolo esecutivo*, in *Riv. es. forz.*, 2012, p. 2 ss.
- MAJORANO A., *Brevi note sulla Banca d'Italia terza pignorata*, in *Foro it.*, 2012, I, c. 2136 ss.
- MAJORANO A., *Carenza sopravvenuta del titolo esecutivo originario e poteri di impulso del creditore intervenuto cum titolo: la decisione delle Sezioni Unite*, in *Giusto proc. civ.*, 2014, p. 487 ss.
- MANDRIOLI C., *Sulla correlazione necessaria tra condanna ed eseguibilità forzata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, p. 1346 ss.
- MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, IV, Giappichelli, Torino, 2024<sup>20</sup>.
- MANTELLINI G., *Lo Stato e il codice civile*, III, Barbera, Firenze, 1882.
- MARTINO R., *Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2011, p. 1068 ss.
- MARTINO R., *Legge 24 marzo 2001, n. 89, Artt. 2, 2-bis, 3, 4, 5, 5-ter, 5-quater*, in R. MARTINO, A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 503 ss.
- MARTINO R., PANZAROLA A., *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2013.



- MARTINETTO G., *Insequestrabilità e impignorabilità*, in *Noviss. Dig.*, Utet, Torino, 1957, p. 746 ss.
- MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G., *Diritto amministrativo*, I e II, Monduzzi Editore, Milano, 1998<sup>2</sup>.
- MEZZOTERO A., BIESUZ E. (a cura di), *Codice delle esecuzioni forzate nei confronti della p.a.*, Neldiritto, Roma, 2009.
- MERCATI L., *Beni pubblici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani on line*, 2012.
- MERCATI L., *Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. it.*, 2014, p. 373 ss.
- MERLIN A., *Domaine public*, voce in *Repertoire*, Tomo quatrième, Paris, 1827.
- METAFORA R., *Le sezioni unite e la sorte dell'espropriazione in caso di sopravvenuta caducazione del titolo esecutivo*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 971 ss.
- METAFORA R., *Incostituzionale la seconda proroga della sospensione delle esecuzioni riguardanti l'abitazione principale del debitore*, in *Ilprocessocivile.it*, 28 giugno 2021.
- MICCOLIS G., PERAGO C. (a cura di), *L'esecuzione forzata riformata*, Giapichelli, Torino, 2009.
- MICCOLIS G., *Pubblica amministrazione e crisi della giustizia civile*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 3 ss.
- MICCOLIS G., *Una storia infinita (la riforma del processo esecutivo)*, in R. TISCINI, F.P. LUISO (a cura di), *Scritti in onore di Bruno Sassani*, II, Pacini Editore, Pisa, 2022, p. 1168 ss.
- MILAZZO A., *La configurazione e l'evoluzione della distinzione tra "res in commercio" e "res extra commercium"*, in L. GAROFOLO (a cura di), *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, I, Jovene, Napoli, 2016, p. 373 ss.
- MININNO R., *Il recupero del credito nei confronti degli enti locali in condizioni di squilibrio finanziario*, in *Riv. es. forz.*, 2022, p. 146 ss.
- MININNO R., *L'assoggettabilità all'espropriazione forzata delle aziende unità sanitarie locali*, in *Riv. es. forz.*, 2023, p. 601 ss.
- MONDINI A., *La riforma dell'art. 614-bis c.p.c.*, in *Giusto proc. civ.*, 2023, p. 1177 ss.
- MONTANARI M., *Esecuzione sulle somme di pertinenza degli enti locali i relativi limiti di pignorabilità nel più recente dibattito giurisprudenziale*, in *Riv. es. forz.*, 2011, p. 359 ss.
- MONTELEONE G., *Diritto processuale civile*, II, Cedam, Padova, 2023<sup>9</sup>.

- MONTELEONE V., *L'oggettivazione del pignoramento: tramonta la concezione astratta del titolo esecutivo?*, in *Riv. es. forz.*, 2014, p. 297 ss.
- MONTESANO L., *Processo civile e pubblica amministrazione*, Morano, Napoli, 1960.
- MONTESANO L., *Condanna civile e tutela esecutiva*, Morano, Napoli, 1965.
- MONTESANO L., ARIETA G., *Trattato di diritto processuale civile. L'esecuzione forzata*, III, tomo II, Cedam, Padova, 2007.
- MORBIDELLI G. (a cura di), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Giappichelli, Torino, 2004.
- MORELLI M.R., *Il completamento della tutela dei crediti ex iudicato del privato nei confronti di pubbliche amministrazioni nella forma dell'azione esecutiva per espropriazione prevista dal codice di procedura civile*, in *Giust. civ.*, 1980, p. 1143 ss.
- MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir., Annali*, II (2), Giuffrè, Milano, 2008, p. 185 ss.
- MORTARA L., *Commentario del codice e delle Leggi di Procedura civile*, I e V, Vallardi, Milano, s.d.
- MOSCHETTI F., *Il nuovo processo tributario: una riforma incompleta*, in L. TOSI, A. VIOTTO, *Il nuovo processo tributario*, Cedam, Padova, 1999, p. 3 ss.
- MOYSAN H., *Le droit de propriété des personnes publiques*, LGDJ Editions, Paris, 2001.
- NASCOSI A., *Le misure coercitive indirette rivisitate dalla riforma 2022*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, p. 1214 ss.
- NATALI G., *La Corte costituzionale ristabilisce l'uguaglianza fra enti locali e aziende sanitarie locali in merito al regime di impignorabilità delle relative somme*, in *Giur. it.*, 2004, c. 1575 ss.
- NIGRO M., *L'esecuzione delle sentenze di condanna della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 1965, c. 58 ss.
- NIGRO M., *Condanna ed esecuzione restitutorie nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in AA.Vv. (a cura di), *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione*, Centro studi amministrativi della Provincia di Como, Varenna, 19-22 settembre 1968, Giuffrè, Milano, 1970, p. 93 ss.
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976.
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Il Mulino Bologna, 2002<sup>6</sup>.
- OLIVI M., *Voce Beni pubblici*, in S. PATTI (diretta da), *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Il Sole 24 ore, Milano, 2007, II, p. 509.
- OLIVIERI G., *I profili e l'evoluzione del sistema di espropriazione presso ter-*

- zi, in F. AULETTA (diretto da), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 3 ss.
- ORIANI R., *Il processo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1994, p. 291 ss.
- OROFINO A.G., *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020.
- PACILLI M., *L'art. 26-bis c.p.c.: tesi, antitesi e sintesi*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2019, p. 381 ss.
- PACILLI M., *Il vecchio e il nuovo art. 26-bis, comma 1, c.p.c.: che cosa (non) cambia?*, in *Il Processo*, 2022, p. 249 ss.
- PALMIERI G., *Sul rilievo "officioso" dell'impignorabilità dei crediti delle ASL nel procedimento espropriativo presso terzi, tra tutela dei destinatari dei servizi sanitari essenziali e ragioni creditorie*, in AA.VV., *Studi in onore di Modestino Acone*, Jovene, Napoli, 2010, p. 1441.
- PALUMBO F., *Art. 1 comma 5, D.L. 18-01-1993, n. 9 Misure urgenti in materia sanitaria*, in A. MEZZOTERO, E. BIESUZ (a cura di), *Codice delle esecuzioni forzate nei confronti della p.a.*, Neldiritto, Roma, 2009, p. 371 ss.
- PAOLO G., DE MARCHI A. (diretto da), *La nuova esecuzione forzata*, Zanichelli, Bologna, 2018<sup>2</sup>.
- PARISI G., *Espropriazioni sulla «prima casa» e illegittimità costituzionale della (seconda) proroga della sospensione da Covid-19*, in *Giustiziavile.com*, 24 giugno 2021.
- PASSANANTE L., *Sub art. 26-bis*, in F. CARPI, M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Milano, 2023, p. 133 ss.
- PERAGO C.L., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione: i leading cases*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 84.
- PEREIRA MONTERO NETO J., *Execução contra a fazenda pública: a sua efetividade no Código de Processo Civil*, Tirant, São Paulo, 2020.
- PERROT R., *L'astreinte – ses aspects nouveaux*, in *Gazette du Palais*, 1991, p. 808 ss.
- PERROT R., *La coercizione per dissuasione nel diritto francese*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 664 ss.
- PERTILE A., *Storia del diritto italiano*, VI, parte II, *Storia della procedura*, Forni, Torino, 1902.
- PICARDI N., GIULIANI A. (a cura di), collana *Testi e documenti per la storia del processo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 151.

- PICCININNI L., *La realizzazione forzata del credito verso lo Stato condannato all'equa riparazione ai sensi della legge "Pinto"*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p.1343 ss.
- PILLONI M., *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni) del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss.
- PILLONI M., *L'esecuzione forzata: tra oggettivizzazione degli atti esecutivi ed esigenze di efficienza della giurisdizione esecutiva*, in *Riv. es. forz.*, 2014, p. 297 ss.
- PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2004.
- POLI G.G., *L'espropriazione forzata in danno dei Comuni e delle ASL*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 187 ss.
- POLI R., *Invalidità ed equipollenza degli atti processuali*, Giappichelli, Torino, 2012.
- POLI R., *Le nullità degli atti processuali*, in L. DITTRICH (diretto da), *Diritto processuale civile I*, Utet, Torino, 2019, p. 1283 ss.
- POLICE A. (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008.
- POLISENO B., *Il giudice dell'esecuzione*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 165 ss.
- PROTO PISANI A., *L'effettività dei mezzi di tutela giurisdizionale con particolare riferimento all'attuazione della sentenza di condanna*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 620 ss.
- PUCCIARIELLO P., *Art. 614-bis c.p.c e art. 114, 4° co., lett. e), c.p.a.; il caso dell'applicazione dell'astreinte alla condanna della p.a. al pagamento di somme di denaro*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Milanofiori Assago, 2014, p. 963 ss.
- PUCCIARIELLO P., *Espropriazione forzata e pubblica amministrazione*, in C. DELLE DONNE (diretto da), *La nuova espropriazione forzata dopo la l. 10 giugno 2016, n. 119*, Zanichelli, Bologna, 2017, p. 982 ss.
- PUNZI C., *Il processo civile. Sistema e problematiche. Le riforme del quinquennio 2010-2014*, Giappichelli, Torino, 2015.
- PUPPO P., *Dissesto finanziario degli enti locali: ambito di competenza*

- dell'OSL, azioni esecutive individuali e par condicio creditorum, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.
- RAIOLA I., *Termine di grazia per i pagamenti delle amministrazioni e giudizio di ottemperanza: l'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 alla prova della "esecuzione" innanzi al g.a.*, in *Riv. es. forz.*, 2009, p. 401 ss.
- RAITI G., *Sulla problematica incoercibilità interna, mediante giudizio di ottemperanza, delle pronunce indennitarie rese dalla Corte di Strasburgo ex art. 41 CEDU*, in *Giur. cost.*, 2015.
- RASCIO V., *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. es. forz.*, 2017, p. 417 ss.
- RANDAZZO B., *Il giudizio dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: un nuovo processo costituzionale*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1595.
- RASIA C., *Civil procedure in the European Union*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2022<sup>5</sup>.
- RASIA C., *Il processo esecutivo nel periodo emergenziale e la tutela delle Aziende sanitarie locali: tra spunti giurisprudenziali e recenti modifiche normative*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2022, p. 1159 ss.
- RASIA C., *Giudicato, tutela del consumatore, ruolo del giudice in sede monitoria ed esecutiva*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2023, p. 63 ss.
- REDENTI E., *Diritto processuale civile*, III, Giuffrè, Milano, 1957<sup>2</sup>.
- REDENTI E., VELLANI M., *Diritto processuale civile*, III, Giuffrè, Milano, 1999.
- RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 109 ss.
- REVIGLIO E., *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, p. 531 ss.
- RINALDI F., *L'incerta natura dell'azienda sanitaria locale*, in *Giur. mer.*, 2007, p. 1919 ss.
- RODRIGUES M.A., *A Fazenda Pública no processo civil*, Atlas, São Paulo, 2016<sup>2</sup>.
- ROMANO A., *L'attuazione dei giudicati da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2001, p. 411 ss.
- ROSSETTI S., *L'espropriazione presso terzi*, in G. PAOLO, A. DE MARCHI (diretto da), *La nuova esecuzione forzata*, Zanichelli, Bologna, 2018<sup>2</sup>, p. 673.
- ROSSI R., *Sul giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo*, in AA.VV., *Studi sul processo esecutivo e fallimentare in ricordo di Raimondo Anlechino*, Jovene, Napoli, 2005, p. 614 ss.

- ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della pubblica amministrazione*, in F. AULETTA (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 259 ss.
- ROSSI R., *La legislazione emergenziale sui procedimenti esecutivi*, in *Giur. it.*, 2020, c. 2342 ss.
- RUSSO F., *Le conseguenze dell'oggettivizzazione (del pignoramento). Ricadute sull'intervento nell'esecuzione forzata della decisione Cass., S.U., 7-1-2014, n. 61*, in *Riv. es. forz.*, 2014, p. 311 ss.
- RUSSO M., *La nuova competenza in materia di espropriazione presso terzi*, in *Giur. it.*, 2015, c. 1773 ss.
- SAITTA A.C., *Rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1978, p. 1359 ss.
- SALA G., *Nozione "cangiante" di ente pubblico e giurisdizione: in tema di società in house*, in *Giur. it.*, 2020, c. 1462 ss.
- SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1904, p. 389.
- SALERNO F., *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione)*, Padova, Cedam, 2015<sup>4</sup>.
- SALETTI A., *L'emergenza pandemica e i processi esecutivi*, in *Riv. es. forz.*, 2021, p. 281 ss.
- SALETTI A., *Espropriazione presso terzi*, in S. CHIARLONI (a cura di), *Commentario del c.p.c.*, Zanichelli, Bologna, 2021.
- SALVIONI T., *Sub art. 543*, in E. VULLO (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, Giappichelli, Torino, 2018<sup>2</sup>, p. 1523 ss.
- SANDULLI A.M., *La posizione dei creditori pecuniari dello stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 543 ss.
- SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 277 ss.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989<sup>15</sup>.
- SASSANI B., *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni) del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss.
- SASSANI B., *Lineamenti del processo civile italiano*, Giuffrè, Milano, 2023<sup>9</sup>.
- SATTA S., *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1973<sup>8</sup>.
- SCHELSINGER P. (fondato da), BUSNELLI F.D. (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Milano, 2008.
- SCHIMDT P., in E. EYERMANN, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Beck, Munchen, 2006<sup>12</sup>.

- SCHUSCHKE W., WALKER W.-D., KESSEN M., THOLE C. (hrsg.), *Vollstreckung und Vorläufiger Rechtsschutz*, Carl Heymanns, Berlin, 2020<sup>7</sup>.
- SHIMURA S., ARRUDA ALVIM T. (coords.), *Processo de execução*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.
- SCREPANTI S., *La dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 1193.
- SENÉS MOTILLA C., *La ejecución de sentencias en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, La Ley, n. 4692, 14 de diciembre de 1998, p. 4 ss.
- SETTIS S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2012.
- SILVA R.P.M. D., *Execução contra a Fazenda Pública*, Malheiros, São Paulo, 1999.
- SISANTE COLUCCI F., *L'esecuzione delle sentenze delle commissioni tributarie nei confronti della p.a.*, Giappichelli, Torino, 2002.
- SOLDI A.M., *Manuale dell'esecuzione forzata*, Cedam, Padova, 2022<sup>8</sup>.
- SOUZA P., MENÁRIO SCOFANO S., *Execução Contra a Fazenda Pública e o Projeto de Código de Processo Civil à Luz da Interpretação Constitucional*, in *EMERJ*, 2015, v. 18, n. 68, p. 178 ss.
- SPADA M.L., *I provvedimenti del giudice ordinario tra giudizio di ottemperanza ed esecuzione forzata*, in D. DALFINO, A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 291 ss.
- SPALDING M., *Execução contra a Fazenda Pública (por quantia certa)*, Juruá, Curitiba, 2008.
- STORTO A., *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici (con particolare riguardo agli enti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie) dopo l'intervento urgente del d.l. 30 settembre 2003*, n. 269, in *Riv. es. forz.*, 2003, p. 754 ss.
- STORTO A., *Ottemperabile innanzi al g.a. l'ordinanza di assegnazione di crediti (ex art. 553 c.p.c.)*, in *Corr. mer.*, 2012, p. 629 ss.
- SUNDFELD C.A., SCARPINELLA C. (coords.), *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*, Malheiros, São Paulo, 2003.
- TARUFFO M., *L'attuazione esecutiva dei diritti. Profili comparatistici*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, p. 142 ss.
- TARZIA G., *L'art. 111 Cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, p. 1 ss.
- TARZIA G., *Il giusto processo di esecuzione*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 329 ss.

- TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. es. forz.*, 2003, p. 408 ss.
- TATANGELO A., *I limiti di pignorabilità dei trattamenti economici spettanti ai lavoratori dipendenti (pubblici e privati) ed ai pensionati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. es. forz.*, 2004, p. 71 ss.
- TATANGELO A., *Impressioni a prima lettura sulle modifiche apportate con la legge finanziaria del 2005 al regime dei limiti alle cessioni e alle azioni esecutive aventi ad oggetto i crediti per trattamenti economici spettanti ai lavoratori dipendenti*, in *Riv. es. forz.*, 2005, p. 199 ss.
- TEDIOLI F., *Sub art. 26-bis*, in E. VULLO (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, Giappichelli, Torino, 2018<sup>2</sup>, p. 1531 ss.
- TEDOLDI A., *Le novità in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, in *Corr. giur.*, 2015, p. 394 ss.
- TEDOLDI A., *Gli emendamenti in materia di esecuzione forzata al d.d.l. delega AS 1662/XVIII*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 23 giugno 2021.
- TEDOLDI A., *Esecuzione forzata*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023<sup>2</sup>.
- THEODORO JR. H.H., *Curso de dereito processual civil*, Forense, Rio de Janeiro, 2010.
- TOMMASEO F., *L'esecuzione indiretta e l'art. 614-bis c.p.c.*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Torino, 2014, p. 996 ss.
- TOSI L., VIOTTO A., *Il nuovo processo tributario*, Cedam, Padova, 1999.
- TRAPUZZANO C., *Illegittimo il blocco delle esecuzioni nei confronti degli enti sanitari della Calabria*, in *IlQuotidiano giuridico*, 24 novembre 2022.
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017.
- TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITTI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Giuffrè, Milano, 2007<sup>2</sup>, p. 49 ss.
- TRISCIUOGGIO A., *Sul pignoramento dei beni pubblici: diritto romano, diritto medievale, giurisprudenza italiana attuale*, in A.F. URICCHIO, M. CASOLA, (a cura di), *Liber Amicorum in omaggio al Prof. Tafaro*, I, Collana del Dipartimento Jonico, Cacucci, Bari, 2019, p. 691 ss.
- TRISORIO LIUZZI G., DALFINO D., *Manuale del processo del lavoro*, Cacucci, Bari, 2021.
- TROCKER N., *Dal "giusto processo" all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., *Il diritto processuale civile nell'avvicinamento giuridico internazionale. Omaggio ad Aldo Attardi*, I, Cluep, Padova, 2009, p. 453 ss.



- TROCKER N., *Le esecuzioni civili tra giusto processo e pacifico godimento dei beni: insegnamenti e moniti della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in B. CAPPONI, B. SASSANI, A. STORTO, R. TISCINI (a cura di), *Il processo esecutivo. Liber amicorum Romano Vaccarella*, Utet, Milano, 2014, p. 93 ss.
- TROUILLY P., *Impossibilité d'utiliser les voies d'exécution de droit commun*, in S. GUINCHARD, T. MOUSSA, N. CAYROL, E. DE LEIRIS (sous la direction de), *Droit et pratique des voies d'exécution*, Dalloz, Paris, 2022<sup>10</sup>.
- TUCILLO R., *Giudice amministrativo e provvedimenti del giudice civile: limiti, tecniche, accorgimenti, problematicità*, in B. CAPPONI, A. STORTO, *Esecuzione civile e ottemperanza amministrativa nei confronti della P.A. Atti dei seminari tenuti presso il Consiglio di Stato (30 novembre 2017) e il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss Guido Carli (6 febbraio 2018)*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018, p. 104 ss.
- URICCHIO A.F., CASOLA M. (a cura di), *Liber Amicorum in omaggio al Prof. Tafaro*, I, Collana del Dipartimento Jonico, Cacucci, Bari, 2019.
- VACCARELLA R., *Postilla (a proposito del termine di efficacia del precetto)*, in *Riv. es. forz.*, 2000, p. 670 ss.
- VACCARELLA R., *Impignorabilità di somme «vincolate» dall'ente locale e onere della prova*, in *Riv. es. forz.*, 2006, p. 585 ss.
- VANZ M.C., FELLONI G., *Il pignoramento presso terzi*, in L. DITTRICH (diretto da), *Diritto processuale civile*, IV, Utet, Torino, 2019, p. 3787 ss.
- VEGTING W.E., *Domanine public et res extra commercium. Étude historique du droit romain, français et néerlandais*, Paris N. Samson, Alphen, 1947.
- VERDE G., *Diritto processuale civile*, III (aggiorn. a cura di F. AULETTA, G.P. CALIFANO, G. DELLA PIETRA, N. RASCIO), Zanichelli, Bologna, 2023.
- VERRIENTI L., *Esecuzione forzata delle sentenze contro la pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VI, Utet, Torino, 1991, p. 149 ss.
- VILLATA S., *L'espropriazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in S. VINCRE (a cura di), *Appunti di diritto dell'esecuzione civile*, Cedam, Padova, 2012, p. 151 ss.
- VINCRE S. (a cura di), *Appunti di diritto dell'esecuzione civile*, Cedam, Padova, 2012.
- VINCRE S., *Sull'inapplicabilità dei limiti di cui all'art. 545, comma 4, c.p.c. all'amministratore di società di capitali*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 821 ss.
- VINCRE S., *Il difficile bilanciamento tra il diritto alla tutela esecutiva e la normativa emergenziale covid-19*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, p. 1372 ss.

- VIRGA P., *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1976<sup>2</sup>.
- VULLO E., *L'esecuzione indiretta fra Italia, Francia e Unione europea*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 727 ss.
- VULLO E. (a cura di), *Codice dell'esecuzione forzata*, Giappichelli, Torino, 2018<sup>2</sup>.
- YARSHELL F.L., *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda Pública*, in C.A. SUNDFELD, C. SCARPINELLA (coords.), *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*, Malheiros, São Paulo, 2003, p. 215 ss.
- YOLKA P., *La propriété publique, éléments pur une théorie*, LGDJ Editions, Paris, 1997.
- ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2022<sup>3</sup>.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1958.
- ZINGALES I., *Tutela giurisdizionale ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della pubblica amministrazione: aspetti problematici*, in *Judicium*, 4 aprile 2014.
- ZOZ M.G., *Fondamenti romanistici del diritto europeo. Aspetti e prospettive di ricerca*, Giappichelli, Torino, 2007.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Attualità del titolo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 67 ss.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Le novità della riforma in materia di esecuzione forzata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, p. 197 ss.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Le Sezioni unite riscrivono i requisiti (interni ed esterni) del titolo esecutivo: opinioni a confronto intorno a Cass., sez. un., n. 11067 del 2012*, in *Riv. es. forz.*, 2013, p. 73 ss.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Il procedimento di ingiunzione*, in L. DITTRICH, *Diritto processuale civile*, IV, Utet, Torino, 2019, p. 4194 ss.



## SOMMARIO

PREMESSA

ix

### CAPITOLO I

#### LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO E LA P.A.: IL SUPERAMENTO DEL DIVIETO DI ESECUZIONE COATTIVA

1. Introduzione	1
2. L'art. 4 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. La discussione della dottrina del tempo	3
3. Il convegno di Varenna del 1968 e la svolta giurisprudenziale degli anni Settanta	8
4. Il giudizio di ottemperanza: cenni e rapporti con il processo esecutivo civile	18
5. <i>Segue</i> : le sentenze e gli altri provvedimenti del giudice ordinario eseguibili in sede di ottemperanza. Cenni e critiche	27
6. L'ammissibilità dell'esecuzione in forma specifica nei confronti della p.a.	33
7. L'esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre <i>ex art.</i> 2932 c.c. e nel pubblico impiego privatizzato	37
8. Riflessioni conclusive e transizione	42

### CAPITOLO II

#### LA PIGNORABILITÀ DEI BENI PUBBLICI: AMMISSIBILITÀ, LIMITI ED INCONGRUENZE SUL PIANO PROCESSUALE

1. Introduzione	45
2. L'esecuzione sui beni pubblici nell'evoluzione storica: dalle origini romanistiche al Medioevo	47
3. <i>Segue</i> : il bene pubblico tra età moderna e contemporanea. Il codice civile del 1865 e la nascita del bene demaniale	51
4. <i>Segue</i> : il codice civile del 1942 e l'individuazione dei beni patrimoniali. La loro condizione giuridica e la sottoponibilità al processo esecutivo	56
5. La sdemanializzazione dei beni pubblici	64
6. Immobili riconosciuti quali beni culturali. La c.d. prelazione artistica	66
7. La valorizzazione dei beni pubblici e la crisi della ripartizione del codice del 1940. Prospettive "de iure condendo"	69
8. L'espropriazione su somme di denaro e sui crediti pecuniari della p.a.: aspetti generali	74

9. Fattispecie peculiari di pignorabilità dei crediti. La pignorabilità dei crediti tributari	81
10. <i>Segue</i> : il pignoramento dello stipendio del dipendente pubblico. Il suo privilegio nell'evoluzione storica fino ai nostri giorni	84
11. <i>Segue</i> : la pignorabilità dei fondi europei	93
12. Strumenti per contestare l'impignorabilità: opposizione all'esecuzione e rilievo d'ufficio del g.e.	95
13. L'esecuzione contro le amministrazioni statali presso la Tesoreria	100
14. Considerazioni conclusive e prospettiva di rafforzamento dell'indagine dei conti e dei vincoli di destinazione della p.a.	103

CAPITOLO III  
LE PECULIARITÀ PROCESSUALI CON  
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE QUALE SOGGETTO DEBITORE

1. Premessa: l'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (e successive modifiche). Il termine dilatorio del precetto	109
2. <i>Segue</i> : profili rilevanti della disciplina	115
3. <i>Segue</i> : i rimedi contro il mancato rispetto del termine dilatorio	126
4. La compatibilità del termine dilatorio con il diritto europeo: ripensamento della tesi dominante?	132
5. Il contenuto e la notificazione dell'atto di precetto	137
6. L'intervento nell'esecuzione	140
7. La competenza territoriale nel processo esecutivo	143
8. <i>Segue</i> : il nuovo art. 26-bis c.p.c. e l'individuazione del foro competente	156
9. <i>Segue</i> : sulla rilevanza della questione di competenza	159
10. L'atto di pignoramento e la sua notificazione	161
11. L'inefficacia dell'atto di pignoramento e le somme accantonate dalla p.a. attraverso le recenti riforme del 2021 e del 2024	164
12. L'assegnazione del credito pignorato	168
13. Il pignoramento diretto sulla contabilità delle pubbliche amministrazioni: il pignoramento contabile e la sua peculiarità	169
14. <i>Segue</i> : il pignoramento diretto per la riscossione dei crediti <i>ex lege</i> c.d. Pinto	174
15. <i>Segue</i> : altre ipotesi di riscossione dei crediti mediante pignoramento diretto	179
16. La chiusura in rito del processo espropriativo	180
17. L'esecuzione indiretta: l'utilizzo del metodo delle <i>astreintes</i> in sede cognitiva ed esecutiva	183
18. La compatibilità del processo esecutivo alla luce della giurisprudenza di Strasburgo	190
19. Sintetiche considerazioni conclusive e transizione	193

CAPITOLO IV  
LA PARTICOLARE DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE  
NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI E DELLE ASL

1. Premessa	197
2. L'art. 159 del d.lgs. n. 267/2000 e l'esecuzione forzata nei confronti degli enti locali	200
3. L'espropriazione forzata nei confronti delle ASL	201
4. La disciplina del t.u.e.l. e delle ASL a confronto. Il contributo della Corte costituzionale nella genesi della disciplina	205
5. L'obbligo di espropriazione forzata presso il tesoriere	210
6. Le somme oggetto del vincolo di impignorabilità	211
7. Condizioni di operatività del vincolo: la delibera di quantificazione delle somme e l'efficacia nei confronti dei creditori	212
8. Il vincolo di impignorabilità tra iniziativa del debitore esecutato e rilevabilità d'ufficio	218
9. <i>Segue</i> : la rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione	221
10. <i>Segue</i> : rimedi esperibili dal creditore procedente avverso la dichiarazione di nullità del pignoramento	223
11. Struttura dell'espropriazione presso terzi e oneri del terzo pignorato	224
12. La ripartizione dell'onere della prova delle condizioni di impignorabilità	228
13. La disciplina speciale nel periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19 sul processo esecutivo e nei confronti degli enti sanitari	232
14. <i>Segue</i> : la giurisprudenza costituzionale del 2021 e 2022 sul processo esecutivo contro le ASL e sul "blocco" delle azioni esecutive contro gli enti sanitari calabresi	235
15. La crisi finanziaria dell'ente locale e il recupero del credito nei casi di pre-dissesto	244
16. <i>Segue</i> : il dissesto degli enti locali e gli effetti della deliberazione sul processo esecutivo	250
17. <i>Segue</i> : la compatibilità della disciplina delle azioni esecutive contro gli enti locali in dissesto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo	253
18. Considerazioni conclusive	257

CAPITOLO V  
PROFILI COMPARATIVI E INTERNAZIONALI  
IN MATERIA DI ESECUZIONE FORZATA CONTRO LA P.A.

1. Premessa	261
2. Modello francese	262
3. Modello tedesco	270
4. Modello spagnolo	275
5. Modello brasiliano	278
6. L'esecuzione delle sentenze e dei provvedimenti stranieri di altro Stato europeo in Italia	288
7. L'esecuzione delle sentenze Cedu nei confronti dello Stato e delle amministrazioni italiane	291
8. L'esecuzione delle sentenze nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea	296
9. Considerazioni conclusive	300
CONCLUSIONI	303
BIBLIOGRAFIA	319

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

---

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*", 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOLZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.



47. MENGOCZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOCZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggio*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del Giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustino I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni Parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA E., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO E., "Fideiussoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LISSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze*. *Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO E., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. GIUSTIZIA senza confini. Studi offerti a Federico Carpi, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del Pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI E., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L'omo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., «Proxenetes est in tractando». *La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.

277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.
279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multā scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentari e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstita in età tardoantica e giustiniana*, 2022.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Ἐχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρίᾳ*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. MORRONE A., MOCCHEGIANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.

315. BONETTI T., *La partecipazione strumentale*, 2022.
316. GUARNIERI E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. CAVINA M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. PACILLI M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. CALCAGNILE M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. MENGOSI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione Europea*, 2022.
321. TOMER A., *'Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. CALETTI G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. MULAZZANI G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. VISCONTI A.C., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. PEDULLÀ A., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'ANGELO G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. DE PETRIS A.L., *Il principio servitus in faciendo consistere nequit e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. MEDICO F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. SANTANGELO A., *Uno studio sui delitti di turbativa. La tutela della concorrenza tra tipicità e proporzionalità dell'intervento penale*, 2023.
330. ALBANESE A., *Quod nullum est nullum producit effectum? I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. PONTORIERO I., VEGLIA M. (a cura di), *«E sarai meco senza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. GUSTAPANE A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. GRAZIADEI M., TIMOTEO M., CARPI A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. SERENI LUCARELLI C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. MAROLDA G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.
336. ARCURI A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, 2024.
337. RASIA C., *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, 2024.





Finito di stampare nel mese di ottobre 2024  
per i tipi di Bologna University Press