

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI  
FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA

*in*

Tutela giurisdizionale dei diritti  
nell'ordinamento interno e internazionale

*XXVIII Ciclo*

Tesi in diritto processuale civile

**L'ESECUZIONE NEI CONFRONTI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Coordinatore  
Prof. Salvatore Boccagna

Tutor  
Candidata  
Prof. Salvatore Boccagna

Dott.ssa Viviana Rascio

Anno 2016

*L'esecuzione nei confronti  
della Pubblica Amministrazione*

*“Pure non sono molte le cose dette fra lei e me.  
Ma sono molte, infinite, le cose passate nel silenzio, senza parole, quel non  
pronunziato che raggiunge ugualmente, e di più, il cuore.”*

R. C.

*A te.  
Perché ogni mio successo,  
qualsiasi sia il traguardo raggiunto,  
sarà sempre dedicato anche a te.*

## *Introduzione*

### *Capitolo I*

#### *Inquadramento storico normativo*

1. *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi: dalla sua introduzione al suo smantellamento* 7
2. *La responsabilità della Pubblica Amministrazione ed il risarcimento del danno* 11
3. *L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione nella sua evoluzione giurisprudenziale* 17

### *Capitolo II*

#### *Profili sostanziali*

1. *Breve premessa* 23
2. *I beni pubblici* 25
  - 2.1. *La privatizzazione dei beni pubblici* 29
3. *I crediti e le somme di danaro della Pubblica Amministrazione: excursus dell'affermazione della loro pignorabilità* 33
  - 3.1. *La Tesoreria Unica di Stato* 40
4. *Forme peculiari di esecuzione forzata* 45
  - 4.1. *L'esecuzione nei confronti degli Enti Locali: l'art. 159 TUEL* 49
  - 4.2. *L'esecuzione nei confronti delle ASL* 54
  - 4.3. *L'esecuzione confronti delle Regioni* 55
  - 4.4. *L'esecuzione nei confronti dell'INPS* 56
  - 4.5. *Il pignoramento contabile* 58
  - 4.6. *L'esecuzione nei confronti dell'IACP* 60

### *Capitolo III*

#### *L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione nella disciplina processual civilistica*

1. Brevi cenni sull'espropriazione presso terzi	63
2. Le peculiarità dell'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione: un inquadramento generale	67
2.1. La competenza territoriale: il nuovo art. 26 bis c.p.c.	68
2.2. La Tesoreria unica quale terzo esecutato. La dichiarazione del terzo	71
2.3. La notificazione dell'atto	78
2.4. Le condizioni di procedibilità: l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30	82
2.5. Il vincolo di impignorabilità e l'onere della prova	90
2.6. L'istanza di sospensione dell'esecuzione	95
2.7. L'intervento dei creditori	96
2.8. La perdita di efficacia del pignoramento	98
3. L'esecuzione indiretta: le astreintes, art. 614 bis c.p.c.	101
4. Forme alternative all'esecuzione forzata: la compensazione con i debiti tributari	106

### *Capitolo IV*

#### *L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione nel diritto amministrativo: il giudizio di ottemperanza*

1. Il giudizio di ottemperanza: ratio e natura giuridica	115
2. I rapporti fra il giudizio di ottemperanza e l'esecuzione civile	120
3. I presupposti del rito dell'ottemperanza	122
4. Il decorso di termini di cui all'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, quale presupposto ulteriore	126
5. La disciplina del rito	130
5.1. I poteri del giudice dell'ottemperanza	134

5.2. <i>Il ricorso alle astreintes</i>	136
5.3. <i>Il commissario ad acta</i>	144

## *Capitolo V*

### *L'esecuzione in forma specifica nei confronti della Pubblica Amministrazione*

1. <i>L'esecuzione in forma specifica</i>	148
2. <i>L'esecuzione in forma specifica nei confronti della Pubblica Amministrazione</i>	150
2.1. <i>L'esecuzione per consegna e rilascio</i>	152
2.2. <i>L'esecuzione degli obblighi di fare e di non fare: in particolare, l'ipotesi di cui all'art. 2932 c.c.</i>	154
2.3. <i>Le forme di coercizione indiretta: le astreintes</i>	164

## *Conclusioni*

## *Bibliografia*

## *Introduzione*

Il processo dell'esecuzione, tematica già di per sé connotata da complessità, si colora di ulteriori sfumature problematiche qualora il debitore esecutato sia la Pubblica Amministrazione. Si tratta di un'eventualità invero oggi non solo possibile, ma anche alquanto frequente: del resto, per rendersi conto di quanto la realtà sia mutata, basta guardare con attenzione l'attività dell'amministrazione per rendersi conto che molte delle limitazioni prima vigenti sono ormai cadute e che la medesima opera ormai, qualora possibile, poiché previsto dalla legge, ricorrendo ai moduli del diritto privato, sottostando dunque, pur con i necessari adattamenti, a quanto disposto dalla legge civile.

A ciò fa naturalmente da contraltare la possibilità per il privato creditore di agire nei confronti dell'ente statale usufruendo dei mezzi che il Codice di procedura civile mette a sua disposizione per giungere alla soddisfazione della sua legittima pretesa, ciò nel rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale, in base al quale, riprendendo le parole del Chiovenda proprio in relazione all'esecuzione forzata, processo deve far conseguire al creditore *“tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire”*<sup>1</sup>.

Si tratta, tuttavia, di un'affermazione che, pur apparendo oggi scontata e di semplice formulazione, ha richiesto cionondimeno un lungo dibattito circa l'opportunità e, a monte, la possibilità che la Pubblica Amministrazione fosse soggetta alle forme di esecuzione forzata processual civilistiche.

Come si avrà modo di vedere, infatti, il lungo *excursus* menzionato, prima giurisprudenziale e dottrinale e poi normativo, ha dovuto fare i conti non solo con la presunzione di legittimità degli atti amministrativi, ma anche, a monte, con il principio di separazione dei poteri e con quanto disposto in tema dalla l. 31 marzo 1889, n. 5992 – c.d. Legge Crispi. Ebbene, una volta smantellata la prima, in ragione sia del suo evidente anacronismo sia per l'inaccettabilità delle conseguenze cui, in punto di tutela, condurrebbe<sup>2</sup>, si è aperta la strada per l'affermazione, da un lato, della risarcibilità del danno causato da lesione di interesse legittimo e, dall'altro, della possibilità di ricorrere anche in tale ambito alle forme dell'esecuzione forzata così come disciplinate dal Codice di procedura civile.

Da qui, il passo è stato breve per comprendere che il problema reale dell'assoggettabilità della Pubblica Amministrazione alle norme dell'esecuzione forzata non

<sup>1</sup> Come ricordano MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015, 11.

<sup>2</sup> Così, VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI L. e altri, Bologna, 1982, 141.

risiede né nella sua peculiare natura di soggetto pubblico, peculiarità che non incide sulla formazione del titolo esecutivo<sup>3</sup>, né nel riparto di giurisdizione<sup>4</sup>: quel che va compreso è dunque per un verso il modo in cui gli strumenti previsti dalla legge possano essere utilizzati dal privato creditore e, per altro verso, quali siano in concreto i beni sui quali l'esecuzione può abbattersi. Non va dimenticato, infatti, che, come si avrà modo di vedere, i beni che ricadono nella titolarità della Pubblica Amministrazione vengono tradizionalmente suddivisi in tre categorie – beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili, di cui solo l'ultima, e solo limitatamente ai crediti di diritto privato<sup>5</sup>, è passibile di esecuzione forzata nelle forme disciplinate dal Codice di procedura civile.

Orbene, tanto premesso, la *ratio* del lavoro è proprio quella di comprendere l'atteggiarsi in concreto di simili forme, poiché se è vero che ormai sono pacificamente esperibili, è del pari vero che la loro attuazione deve essere coniugata con la tutela degli interessi alla cui cura la Pubblica Amministrazione è preposta. Dato, quest'ultimo, evidente nella legislazione speciale, nell'ambito della quale il legislatore ha previsto norme di favore per l'amministrazione, tese a favorire l'adempimento delle proprie obbligazioni in modo spontaneo.

Il riferimento, in quest'ottica, è immediato all'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30, in ragione del quale i creditori della Pubblica Amministrazione e degli enti pubblici non economici non hanno diritto a procedere ad esecuzione forzata, non potendo neanche porre in essere atti esecutivi, prima del decorso di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Con la norma *de qua*, il legislatore

<sup>3</sup> Si anticipa, in tal senso, che il giudice dell'esecuzione deve in effetti solo limitarsi a controllare la liquidità del credito che il titolo porta, “risultando estranea al processo esecutivo ogni attività istruttoria diretta inammissibilmente all'accertamento ed ad una (ulteriore) quantificazione del credito stesso. Il processo di esecuzione è strutturato per dare attuazione ad un comando preciso e non per effettuare attività di accertamento ed (ulteriore) quantificazione di un diritto che deve essere già certo, liquido ed esigibile”; così Cass., 11 gennaio 2006, n. 234.

<sup>4</sup> La giurisprudenza ha infatti risolto in termini positivi entrambe le questioni, da un lato, la possibilità di adottare nei confronti della Pubblica Amministrazione una condanna all'adempimento di obbligazioni pecuniarie, equiparando così la sua posizione a quella di un qualsiasi debitore ed affermando la possibilità del creditore di tutelarsi tramite l'esperimento dei mezzi previsti dall'esecuzione forzata processualcivile (Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071), ed affermando, dall'altro, l'indifferenza della qualità pubblica del soggetto contro il quale è rivolta l'azione esecutiva, che non è tale da incidere sulla giurisdizione (Cass., Sez. Un., 13 giugno 1996, n. 5445).

<sup>5</sup> Come si avrà modo di vedere, infatti, la Corte di legittimità da tempo distingue i crediti di diritto privato da quelli di diritto pubblico al fine di decretare la sottoponibilità dei primi ai rimedi processualcivile. Così, da tempo afferma che “ai fini della pignorabilità di crediti di enti pubblici, vanno distinti i crediti che traggono origine dai rapporti di diritto privato – per i quali l'azione esecutiva è sempre ammissibile – da quelli nascenti dall'esercizio di pubbliche potestà, c.d. crediti pubblicistici o di natura pubblica, i quali, essendo vincolati al raggiungimento di pubbliche finalità, sono sottratti all'esecuzione coatta dei creditori. E tale impignorabilità afferisce non solo ai crediti da rapporti tributari diretti, cioè da rapporti nei quali la potestà pubblica viene direttamente esercitata dall'ente impositore nei confronti del soggetto passivo del tributo, ma anche ai crediti che, pur non derivando da un rapporto tributario, hanno origine da una potestà pubblica”; Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863.



ha concesso all'amministrazione *“uno spatium adimplendi<sup>6</sup> per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati”*, che *“persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fonti, 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>7</sup>*.

E si tratta di una norma, è bene precisarlo sin d'ora, che ha ricevuto sia l'avallo della Corte Costituzionale<sup>8</sup> che della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>9</sup>, liddove entrambi i collegi hanno ritenuto di doverla e poterla considerare conforme sia al dettato costituzionale che ai principi comunitari in tema in ragione della sua acclarata necessità: data la peculiare connotazione del debitore esecutato, e soprattutto in considerazione del fatto che le risorse finanziarie del medesimo sono volte all'attuazione di uno scopo di pubblico interesse, è sempre preferibile concedere un termine entro il quale l'amministrazione cerchi di adempiere spontaneamente alle proprie obbligazioni, anziché lasciare il quadro normativo inalterato e permettere così al creditore di aggredire le risorse dell'ente immediatamente. Non solo: quel che viene considerato, e non potrebbe essere del resto altrimenti, è la congenita complessità e difficoltà delle amministrazioni di far fronte al pagamento di somme di danaro di cui siano debentrici.

Altra peculiarità, del pari non indifferente, dell'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione si rinviene nel modo in cui in concreto il processo esecutivo viene azionato: in ragione, infatti, dei vincoli di impignorabilità gravanti dei beni pubblici e del fatto che, per un verso, la sottrazione alla procedura esecutiva di un credito dell'amministrazione può derivare solo da un'espressa disposizione di legge e che, per altro verso, asservibili a tale funzione sono esclusivamente i crediti di diritto privato, è più che comprensibile il motivo per cui unanimemente sia dottrina che giurisprudenza abbiano sempre concordato sul fatto che l'espropriazione presso terzi fosse la tipologia più idonea ad assicurare soddisfazione ai creditori della Pubblica Amministrazione.

Cionondimeno, si tratta di una disciplina che, in ragione delle peculiarità dell'ente debitore, non può trovare applicazione *sic et simpliciter*, dovendo necessariamente essere i suoi connotati plasmati sulle peculiarità in parola. Ebbene, a tale esigenza risponde non

<sup>6</sup> Per tale ragione, si è parlato in dottrina di “istituti di privilegio”, che sottraggono l'ente all'applicazione di determinate norme di diritto comune, in genere poste a tutela dei terzi e finalizzate a consentire all'ente determinate facoltà derogatorie rispetto alla disciplina comune. Così, CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2006.

<sup>7</sup> Così, C. Cost., 23 aprile 1998, n. 142.

<sup>8</sup> C. Cost., 23 aprile 1998, n. 142.

<sup>9</sup> Corte giustizia UE, Sez. I, 11 settembre 2008, n. 265.

solo il menzionato art. 14, che introduce una vistosa eccezione<sup>10</sup> alla sincronicità della notificazione del precetto e del titolo esecutivo di cui all'art. 479 c.p.c., ma anche la nuova disciplina dettata in tema di competenza territoriale, di cui all'art. 26 *bis* c.p.c.<sup>11</sup>, quanto prescritto in relazione alla notificazione degli atti prodromici all'esecuzione<sup>12</sup> e, soprattutto, l'aver modellato la Tesoreria Unica di Stato<sup>13</sup> quale terzo esecutato.

Tali aspetti, e le loro ricadute pratiche, saranno oggetto di approfondimento del presente lavoro. Tuttavia, si fa notare, i medesimi aspetti sono colorati dalla loro natura eminentemente processual civilistica ma è evidente che l'esame della tematica in oggetto non può esaurirsi solo in quest'ambito: non possono certo esser taciute le problematiche di attuazione e soprattutto di raccordo fra la disciplina amministrativa e quella civile.

Balza agli occhi così la centralità, in tema, del giudizio di ottemperanza, quale modulo sostanzialmente alternativo a quello esecutivo del Codice di procedura civile, ma ad esso in realtà parallelo, ben potendo i due rimedi essere esperiti in via cumulativa, con il solo limite dell'impossibilità per il creditore privato di ottenere due volte la soddisfazione del proprio credito ed il divieto, gravante sul privato vittorioso in sede amministrativa, di ampliare l'esecuzione del giudicato alle spese e agli onorari sostenuti per intimare il pagamento di quanto dovuto alla Pubblica Amministrazione, poiché diversamente opinando, la libertà a lui concessa scegliere il modo in cui procedere si risolverebbe in uno svantaggio spropositato per l'amministrazione<sup>14</sup>.

E del resto che anche in quest'ambito, verosimilmente a maggior ragione, sia presente un *favor* nei confronti della Pubblica Amministrazione, è evidente qualora si pensi che ulteriore condizione di procedibilità del giudizio di ottemperanza, accanto all'esistenza di un giudicato e all'inottemperanza al medesimo da parte dell'ente pubblico, è l'osservanza anche in tale ipotesi di quanto disposto dall'art. 14 cit., ossia del decorso di centoventi giorni tra la notificazione del titolo esecutivo e, in tal caso, appunto del ricorso per ottemperanza<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Eccezione, per vero, neanche unica nel suo genere: basti ricordare a tal proposito l'art. 477 c.p.c., che, rubricato "*Efficacia del titolo esecutivo contro gli eredi*", prevede un termine dilatorio di dieci giorni tra la notificazione del titolo esecutivo e la notificazione del precetto.

<sup>11</sup> Introdotto, si ricorda, dal d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv. in l. 10 novembre 2014, n. 162.

<sup>12</sup> In merito, si ricorda infatti, che per le ragioni che saranno nel prosieguo evidenziate, sia il titolo esecutivo che il precetto devono essere notificate, ai sensi dell'art. 14 cit., all'amministrazione esecutata e non, come qualche isolata voce ha ritenuto, all'Avvocatura dello Stato.

<sup>13</sup> Istituita dalla l. 29 ottobre 1984, n. 720, la normativa prevede l'obbligo di procedere nelle forme dell'esecuzione forzata presso terzi nell'ipotesi in cui tale esecuzione abbia ad oggetto le somme, di cui siano titolari le amministrazioni che ricadano nell'ambito di applicazione del sistema menzionato, che confluiscono nelle contabilità speciali esistenti presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato.

<sup>14</sup> Così, Cons. St., Sez. V, 5 settembre 2006, n. 5128.

<sup>15</sup> Si è infatti affermato che "*l'obbligo, imposto dall'art. 14, comma 1, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669 alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici non economici di completare le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti*

Quanto anticipato sinora, invero, rientra, certo, nell'ambito della disciplina processual civilistica che il Codice di procedura dedica all'esecuzione forzata, ma come è evidente è relativo solo alla sua attuazione nella forma dell'espropriazione, *rectius* dell'esecuzione in forma generica, attuata mediante il pignoramento presso terzi – di cui agli artt. 2910 ss. c.c. e 483 ss. c.p.c.. Tuttavia, accanto a quest'ultimo, è possibile esperire nei confronti di una Pubblica Amministrazione, qualora se ne ravvisino i presupposti, anche l'altra forma di esecuzione, in forma specifica, facendosi in particolare riferimento all'esecuzione forzata per consegna o rilascio – di cui agli artt. 2930 c.c. e 605 ss. c.p.c. – e all'esecuzione forzata degli obblighi di fare e di non fare – di cui agli artt. 2931 ss. c.c. e 612 ss. c.p.c..

Una volta caduti i paletti che negavano la possibilità di esperire in generale l'azione esecutiva nei confronti dell'amministrazione secondo quanto stabilito dal Codice di procedura civile, ed ammessa la possibilità che anch'essa sia condannata ad un *facere*, è naturale doversi ammettere, in presenza delle condizioni di operatività, anche la possibilità per il creditore d'agire tramite le forme esecutive prima menzionate. Ciò pur sempre nel rispetto dei limiti posti in merito dagli artt. 2058, co. 2, - relativamente alle forme di reintegrazione specifica – e 2933, co. 2, – per quel che concerne gli obblighi di fare o di non fare – c.c., che, in particolare, precludono al creditore, rispettivamente, di procedere secondo tali forme qualora la reintegrazione in forma specifica sia eccessivamente onerosa per l'amministrazione esecutata o comunque la distruzione della cosa sia di pregiudizio all'economia nazionale; limiti che, già tempo prima dell'adozione del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, venivano comunque ritenuti applicabili anche nell'ambito del processo amministrativo<sup>16</sup>.

Scopo del presente lavoro è proprio quello di dare contezza della portata degli istituti menzionati, nonché dell'*excursus* che ha portato alla loro operatività nei confronti della Pubblica Amministrazione e delle ricadute pratiche della loro applicazione.

*giurisdizionali e dei lodi arbitrari aventi efficacia esecutiva e comportanti il pagamento di somme di denaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, si applica anche al giudizio di ottemperanza sulla base di una sostanziale identità di ratio con l'esecuzione forzata regolata dal codice di procedura civile, trattandosi di istituti che, ancorché per vie e con risultati diversi, hanno ambedue ad oggetto l'adempimento di obbligazione pecuniaria derivante dall'ordine del giudice?";* Così, Cons. St., Sez. V, 9 marzo 2015, n. 1174.

<sup>16</sup> Si anticipa infatti che la giurisprudenza amministrativa ritiene da tempo che *"i limiti che il giudice ordinario incontra per disporre la reintegrazione in forma specifica sono indicati negli artt. 2058, e 2933 cc. e coincidono: 1) con la concreta impossibilità di disporla; 2) con l'eccessiva onerosità del debitore, operano "a fortiori" nei confronti del giudice amministrativo e tali limiti devono essere traslati nel diritto processuale amministrativo assumendo contenuti affatto peculiari e coincidenti con quelli dell'interesse pubblico rilevante nel caso concreto"*; cfr. Cons. St., Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169.

## *Capitolo I*

### *Inquadramento storico normativo*

SOMMARIO -1. La presunzione di legittimità degli atti amministrativi: dalla sua introduzione al suo smantellamento -2. La responsabilità della Pubblica Amministrazione ed il risarcimento del danno -3. L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione nella sua evoluzione giurisprudenziale

## *1. La presunzione di legittimità degli atti amministrativi: dalla sua introduzione al suo smantellamento*

L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione: tematica a cavallo fra diritto processuale civile e diritto amministrativo, affonda la sua attuale disciplina in entrambe queste branche e di entrambe le branche, per esigenze di completezza, si deve dar conto nel corso del suo esame.

Una qualsiasi trattazione che si prefigga lo scopo di esaminare le attuali possibilità previste dal legislatore, volte a dare soddisfazione ai crediti vantati dai privati nei confronti dell'apparato pubblico, e dunque le loro concrete applicazioni, non può certo sorvolare sul lungo percorso interpretativo che ha condotto ad una sostanziale parificazione della posizione dell'amministrazione rispetto a quella dei privati.

E non si tratta di una questione marginale, atteso che, come si avrà modo di vedere, lo scardinamento progressivo della posizione di privilegio riconosciuta, tempo fa, *a priori* alla Pubblica Amministrazione ha finalmente spianato la strada alla necessaria tutela, sia dal punto di vista dell'esecuzione forzata sia dal punto di vista meramente risarcitorio, spettante indiscutibilmente ai privati, pena un evidente *vulnus* dei loro diritti.

Certo, non va dimenticato che, pur ora citati entrambi, l'uno accanto all'altro, i profili attinenti l'uno all'esecuzione forzata (oggetto del presente lavoro) e l'altro relativo al risarcimento del danno non hanno percorso, per evidenti ragioni, il medesimo *excursus*; cionondimeno entrambi si pongono quali testimoni di un'evidente inversione di rotta relativa alla posizione occupata dalla Pubblica Amministrazione ed entrambi sono stati influenzati, nella loro originaria, rispettivamente, marginalità e negazione, dal tradizionale principio di separazione dei poteri<sup>1</sup> e dalla correlata presunzione di legittimità degli atti adottati dagli organi dello Stato, presunzione in ragione della quale un atto amministrativo veniva ritenuto conforme alla legge fino a prova contraria per il solo fatto d'essere stato adottato da un'amministrazione pubblica.

<sup>1</sup> Principio che, si ricorda, pur non espressamente contemplato dalla Costituzione, cionondimeno è assunto al suo rango ad opera di un intervento della Consulta, che lo ha inserito tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale; C. Cost., 5 gennaio 1977, n. 1.

Ebbene, proprio quest'ultima – presunzione, si ricorda, elaborata dalla dottrina fin dai primi anni del secolo scorso<sup>2</sup> – assieme all'impianto normativo vigente all'epoca, limitava fortemente il sindacato del giudice sull'operato dell'amministrazione.

Non va infatti dimenticato che la l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E – Legge abolitrice del contenzioso amministrativo<sup>3</sup> attribuiva al giudice ordinario il potere di non applicare (*rectius*: disapplicare) gli atti amministrativi illegittimi, quando gli stessi impedissero di riconoscere la tutela dei diritti soggettivi azionati, ma prevedeva, per converso, il divieto di revocare o modificare i medesimi atti (art. 4, co. 2), divieto frutto del menzionato principio di separazione dei poteri<sup>4</sup>.

Del pari, anche lo scrutinio del giudice amministrativo, preposto fin dal 1889 (e dunque con l'istituzione della quarta sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ad opera della l. 31 marzo 1889, n. 5992, c.d. Legge Crispi) a sindacare in via diretta la legittimità dell'operato della Pubblica Amministrazione, e la correlata possibilità di incidere sui rapporti fra enti pubblici e privati rimasero per lungo tempo ancorati alla previsione di un

<sup>2</sup> Autorevole dottrina affermava in tal senso che un atto produce effetti se è conforme alla fattispecie legale; se non è conforme e produce egualmente effetti “*significa che esso è considerato dalla legge in possesso dei requisiti da essa medesima richiesti, cioè legittimo*”; così TREVES G., *La presunzione di legittimità e atti amministrativi*, Padova, 1936, 83. Nello stesso senso, VITTA C., *Diritto amministrativo*, Milano, 1963.

<sup>3</sup> In particolare, è utile ricordare che, in sintesi, la Legge abolitrice del contenzioso amministrativo: a) abolì “*i tribunali speciali del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile quanto in materia penale*” (artt. 1 e 15), intendendosi per essi i giudizi ordinari del contenzioso; b) conservò i giudici speciali del contenzioso assieme alle loro pregresse competenze (in primo luogo, Corte dei Conti e Consiglio di Stato; art. 1, co. 1, 12, 13 e 16); c) devolse al giudice ordinario “*tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimento del potere esecutivo e dell'autorità amministrativa*” (art. 2); d) nelle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione, limitò il potere di cognizione del giudice ordinario, stabilendo che “*quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende lesa da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto i giudizi*” (art. 4, co. 1) e limitando altresì tale sindacato precisando che “*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*” (art. 4, co. 2); e) ancora in relazione al sindacato del giudice ordinario, stabilì che sia “*in questo caso (cioè nell'ipotesi di cui all'art. 4, co. 2) come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali in quanto siano conformi alle leggi*” (art. 5); f) attribuì “*gli affari*” non devoluti al giudice ordinario “*alle autorità amministrative le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreto motivato, previo parere dei consigli amministrativi che per diversi casi siano dalla legge stabiliti*” (art. 3, co. 2), precisando che “*contro tali decreti che saranno scritti in calce al parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative*” (art. 3, co. 2); g) attribuì al Consiglio di Stato, per l'allora intero Regno d'Italia, il pieno potere giurisdizionale di risolvere i conflitti d'attribuzione fra autorità amministrative e giudice ordinario (artt. 13, All. E e 10, All. D).

<sup>4</sup> Non va dimenticato che, come si avrà modo di vedere nel prosieguo della trattazione, si trattava di un divieto che non gode di rango costituzionale, ragion per cui ben può essere derogato dalla legge ordinaria. Non solo: un'autorevole voce della dottrina ritiene anzi che l'architettura costituzionale non escluderebbe a priori la possibilità di devolvere al giudice ordinario la tutela degli interessi legittimi. A ben vedere, infatti, se da un lato, si osserva, la Carta fondamentale non contiene norme che vietino simile attribuzione, d'altra parte in quest'ottica valore precipuo riveste l'art. 113, co. 3, Cost.. Quest'ultima, invero, parla genericamente di atti della Pubblica Amministrazione ma senza riferimento né distinzione alcuna rispetto ai concreti provvedimenti che in simile accezione di atti possano essere ricompresi, lasciando così spazio alla possibilità che anche al giudice ordinario possa essere attribuito potere di annullamento degli atti amministrativi. Così ZINGALES I., *Tutela giurisdizionale ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della Pubblica Amministrazione: profili problematici*, in *Judicium.it*, 2014.

numero limitato di vizi riscontrabili nei provvedimenti amministrativi e all'unica pronuncia prevista, quella di annullamento dell'atto impugnato, senza che vi fosse alcuna possibilità di valutare gli effetti che la *mala gestio* dell'ente avesse prodotto sulle posizioni giuridiche dei destinatari. Ciò naturalmente tranne nei casi in cui la questione fosse devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ipotesi in cui il medesimo godeva di poteri estesi anche al merito della controversia (all'epoca, si trattava sostanzialmente del solo giudizio di ottemperanza, introdotto, per altro, dall'art. 4, l. n. 5992/1889)<sup>5</sup>.

Orbene, spostando l'analisi alle conseguenze pratiche che l'applicazione della presunzione in parola comportava, non v'è dubbio ch'essa operasse in primo luogo su un piano prettamente probatorio: ritenendosi l'atto conforme alla legge fino a prova contraria, era onere della parte ricorrente, dunque il privato, allegare e provare l'illegittimità, con la conseguenza che, qualora non eccepita, il giudice non avrebbe potuto rilevarla d'ufficio.

Tuttavia, con l'incedere del tempo e soprattutto con il cambiamento del quadro socio-politico, si faceva sempre più evidente l'anacronismo di cui soffriva la presunzione di legittimità: del resto, né la dottrina aveva saputo trovare un forte aggancio normativo che la giustificasse<sup>6</sup> né la giurisprudenza era stata in grado di offrirle supporti più concreti, finendo inevitabilmente con il relegarla in secondo piano<sup>7</sup>.

L'inversione di rotta era dunque dietro l'angolo: la dottrina, da par suo, iniziò infatti ad evidenziarne la *pars destruens*<sup>8</sup>, rilevando invero che “*tale presunzione esprime un'opinione oggi abbandonata, vuoi perché simile presunzione risulta di per sé inaccettabile, vuoi perché da molto tempo si è*

<sup>5</sup> Per una ricostruzione della tematica, contemporanea all'adozione della legge, si rinvia a BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia*, Torino, 1865.

<sup>6</sup> Infatti, pur, si ricorda, trattandosi di presunzione diretta conseguenza dell'applicazione del principio della separazione dei poteri, cionondimeno parte della dottrina riteneva di poterne indirettamente individuare il fondamento normativo in determinate disposizioni normative, contrapponendosi per altro, in tale ricerca, diverse linee di pensiero. Così, per un primo indirizzo, le disposizioni contemplanti il potere giurisdizionale di sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo (art. 39, T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato nonché art. 21, L. n. 1034/71) fondavano di efficacia del provvedimento fuori dal processo, anche nei casi di dubbia legittimità dello stesso, pena l'inutilità delle previsioni normative in tema di sospensione: è logico sospendere un atto solo nel caso in cui questo sia produttivo di effetti (PALEOLOGO G., *Il giudizio cautelare amministrativo*, Padova, 1971). Secondo altri, invece, la presunzione di legittimità doveva trovare fondamento in disposizioni normative di carattere sostanziale e non processuale, ipotesi che però non forniva una soluzione del problema poiché, spostata la questione sul piano sostanziale, la dottrina in parola non offriva invero alcun aggancio normativo, rinvenendosi la base della presunzione di volta in volta nel principio di apparenza (KELSEN H., *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, nella traduzione italiana di LOSANO M. G., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966), nel principio dell'economia dei valori giuridici (FOLLIERI E., *Profili problematici della concessione edilizia in sanatoria con riferimento alle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 10 del 28 gennaio 1977*, in *Riv. giur.gEd.*, 1978, II, 239) ed infine nel principio di adattabilità dell'effetto (FALZEA A., *Efficacia giuridica*, in *Enc. Dir.*, vol. XVI, Milano, 1965, 456 ss.).

<sup>7</sup> La giurisprudenza nel tempo aveva infatti iniziato a parlare della presunzione come operante solo in via di principio: era chiara in tal senso la Corte di Cassazione che parlava di “provvedimento amministrativo assistito solo un via di principio dalla presunzione di legittimità” (Cass., Sez. pen., 15 febbraio 1999, n. 1907).

<sup>8</sup> Così, ITALIA V., *Scritti scelti*, Milano, 2009.

*obiettato che l'esecutorietà del provvedimento permane anche dopo che il giudice ordinario ne abbia dichiarato l'illegittimità*<sup>9</sup>.

In ragione dell'orientamento prevalente, dunque, stante l'assetto delineato dalla Costituzione e l'odierno impianto legislativo, la presunzione non può trovare ancora oggi accoglimento<sup>10</sup>, motivo per cui, in relazione alla problematica del riparto dell'onere probatorio, prima accennata, trovano applicazione le norme e i criteri propri del giudizio ordinario, con la possibilità, per altro, prevista in favore del giudice, di rilevare *ex officio* l'illegittimità dell'atto.

Smantellata dunque la presunzione di legittimità degli atti amministrativi, e con essa le conseguenze che ne derivavano, si è aperta la strada sia per l'operatività, in tema di esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione, degli strumenti previsti dal codice di procedura civile sia per il risarcimento del danno in ipotesi di lesione degli interessi legittimi<sup>11</sup>. Posto che, si ricorda, l'oggetto precipuo del lavoro verte sul primo punto, cionondimeno un breve accenno merita anche la seconda questione, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, poiché dalla sua definizione, nel senso che a breve sarà evidenziato, sono derivate precise conseguenze in tema di reintegrazione in forma specifica e di tutela risarcitoria per equivalente, nell'ambito del giudizio amministrativo: profili entrambi legati, com'è palese, alla soddisfazione delle regioni creditorie del privato nei confronti dell'amministrazione.

<sup>9</sup> Così, VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI L. e altri, Bologna, 1982, 141.

<sup>10</sup> Deve essere tuttavia precisato, per esigenze di completezza, che recente dottrina ha ritenuto invece di poter finalmente individuare il fondamento normativo della presunzione di legittimità degli atti amministrativi nell'art. 21 *nonies*, l. 8 agosto 1990, n. 241, il quale, rubricato "*Annullamento d'ufficio*", prevede che "*il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21 octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole*". Conseguenza diretta dell'operare della disposizione è la produzione di effetti del provvedimento illegittimo (viziato, cioè, da violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere), motivo per cui, in sede di annullamento d'ufficio, sia gli interessi dei destinatari dell'atto nonché quelli degli eventuali controinteressati dovranno essere oggetto di considerazione (così, D'ANGELO L., *Una nuova presunzione di legittimità degli atti amministrativi?*, in *Lexitalia.it*, 2007). Sulla scia di tale *revirement*, la Cassazione ha del resto di recente affermato che "*la congruità delle indennità, corrisposte dall'INAIL al lavoratore, nel giudizio di regresso, intentato contro il datore di lavoro, può essere fornita con l'attestato del direttore della sede regolatrice, svolgendo l'Istituto la sua azione attraverso atti emanati a conclusione di procedimenti amministrativi; atti assistiti da presunzione di legittimità propria di tutti gli atti amministrativi. Tale presunzione di legittimità può venir meno solo di fronte a precise contestazioni che evidenzino vizi da cui sarebbero affetti tali provvedimenti*" (Cass., Sez. Lav., 2 febbraio 2015, n. 1841).

<sup>11</sup> In questo senso, depongono anche gli arresti della Corte di Cassazione e della Consulta in tema di pignorabilità delle somme di danaro e dei crediti della Pubblica Amministrazione; cfr., C. Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071; C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138.



In secondo luogo, non va certo dimenticato che il problema dell'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione investe le sentenze che abbiano ad oggetto l'imposizione di un obbligo di *facere*, spesso il pagamento di una somma di danaro, e di *non facere*, adottate sia dal giudice amministrativo che dal giudice ordinario, esulando da tale ambito solo le sentenze c.d. autoesecutive pronunciate dal giudice amministrativo<sup>12</sup>.

Sono queste dunque le brevi ma necessarie premesse da cui partire per fornire un primo approccio alla tematica oggetto del lavoro.

## 2. *Il risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi*

Orbene, la questione attinente alla risarcibilità del danno derivante da lesione di interesse legittimo<sup>13</sup> è questione che per lungo tempo ha occupato dottrina e giurisprudenza, divise fra l'affermazione di tale risarcibilità e la sua negazione.

Per vero, la Corte di Cassazione (Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500), in uno storico arresto, ha fugato ogni dubbio circa tale possibilità, schierandosi definitivamente in favore della prima opzione. Per tale ragione, i termini della problematica saranno affrontati in sintesi e solo in chiave storica, esclusivamente per esigenze di completezza della trattazione.

Fino al citato arresto della Corte di legittimità, l'unica posizione giuridica soggettiva ristorabile in termini economici era il diritto soggettivo soppresso o comunque limitato dall'*agere* della Pubblica Amministrazione, *agere* che poteva esplicarsi sia nell'adozione di atti dichiarati poi illegittimi, sia in illeciti contrattuali, sia infine in comportamenti materiali<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ossia provvedimenti demolitori dell'atto amministrativo, non essendo dunque necessaria alcuna ulteriore attività della parte pubblica, producendo un immediato effetto ripristinatorio della situazione giuridica lesa; in particolare, "*una pronuncia può dirsi autoesecutiva solo laddove il suo contenuto dispositivo sia ex se idoneo a determinare l'integrale soddisfacimento della pretesa sostanziale vantata in giudizio, ovvero ad assicurare alla parte ricorrente – ad un tempo – l'utilità immediata di carattere processuale e l'utilità mediata di carattere sostanziale cui era volta l'attivazione del rimedio giurisdizionale. In tanto può parlarsi di carattere auto esecutivo di una sentenza, in quanto in questa l'effetto giuridico si realizza esclusivamente mediante l'emanaazione da parte del giudice della statuizione di annullamento, senza che dal giudicato derivi per l'Amministrazione alcun obbligo di compiere ulteriori attività materiali o giuridiche*" (Cons. St., Sez. VI, 4 settembre 2012, n. 4685).

<sup>13</sup> Il tema è naturalmente legato a doppio filo a quello della responsabilità della Pubblica Amministrazione, dunque della sua affermazione e della sua natura (di recente, per quel che qui interessa, ancora una volta definita in termini extracontrattuali, rientrando nell'ambito dell'art. 2043 c.c.; così, Cons. St., Sez. V, 28 aprile 2014, n. 2195), e tuttavia ad esso non è possibile concedere lo spazio che meriterebbe senza correre il rischio di perdere il filo dell'analisi della tematica principale. Per tali motivi, si rinvia a Galli R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2011, 1507 ss..

<sup>14</sup> In merito, si pensi, ad esempio, al fenomeno dell'occupazione usurpativa, nell'ambito dunque, quanto meno in astratto, della procedura espropriativa: si tratta infatti di un istituto creato dalla giurisprudenza, che prende forma nelle ipotesi in cui la Pubblica Amministrazione proceda all'occupazione di un'area per realizzare un'opera pubblica, non procedendo però all'adozione della dichiarazione di pubblica utilità ovvero quando sia stata comunque dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e tale dichiarazione sia stata

Tale limitazione era diretta conseguenza dell'assetto delineato dalla Legge abolitrice del contenzioso amministrativo, l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, in base alla quale competente a conoscere della questione ed eventualmente condannare al risarcimento del danno era il giudice ordinario.

La legge, come già ricordato, aveva infatti fissato dei precisi principi cardine, in ragione dei quali, in particolare, qualora l'amministrazione avesse leso un diritto soggettivo, la cognizione della controversia sarebbe rientrata nella giurisdizione del giudice civile; a quest'ultimo era poi riconosciuto il potere di disapplicare l'atto dichiarato illegittimo dal giudice amministrativo<sup>15</sup> (mai di annullare l'atto, possibilità rientrante, all'epoca esclusivamente nella sfera dei poteri del secondo), concedendo il risarcimento.

In questo quadro, l'interesse legittimo non riceveva alcuna tutela giurisdizionale diretta e ciò perché, di fatto, *“è venuto emergendo come posizione soggettiva tutelata soltanto indirettamente, attraverso l'imposizione all'amministrazione dell'obbligo di curare l'interesse pubblico in conformità alle leggi che regolano l'esercizio della funzione. Secondo la legge del 1865 il rispetto del principio di legalità si poteva ottenere attraverso il ricorso all'Amministrazione autrice dell'atto, ossia con il ricorso gerarchico, o con il ricorso straordinario al Capo dello Stato, rimedio anch'esso amministrativo”*<sup>16</sup>.

La legge Crispi, l. 31 marzo 1889, n. 5992, non cambiò lo stato delle cose. L'interesse legittimo continuava a ricevere tutela solo qualora, in occasione del ricorso avverso un provvedimento amministrativo, quest'ultimo fosse dichiarato illegittimo: si riteneva infatti che la mera caducazione dell'atto lesivo, comportando per l'amministrazione, da un lato, l'obbligo del ripristino dello *status quo ante* e, dall'altro, il divieto di assumere nuovamente un provvedimento di contenuto identico a quello caducato (la sentenza era infatti dotata di effetto conformativo), fosse sufficiente a soddisfare l'interesse che quel medesimo atto aveva leso.

A tal proposito non va dimenticato che, a maggior ragione, la giurisprudenza distingueva, in tema, gli interessi legittimi c.d. oppositivi da quelli c.d. pretensivi: in

successivamente annullata ovvero, infine, nel caso sia diventata inefficace la dichiarazione di pubblica per inutile decorso del tempo. In tali ipotesi, l'amministrazione realizza un'attività illecita permanente, motivo per cui non si verifica, come altrimenti sarebbe, l'effetto traslativo del bene. Si tratta dunque di un comportamento materiale della Pubblica Amministrazione, che ricorrono qualora i comportamenti, appunto, non siano riconducibili neppure in via mediata e indiretta all'esercizio di un pubblico potere. In termini, di recente T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 12 maggio 2014, n. 2607, e, *ex plurimis*, C. Cost., 6 luglio 2004, n. 204; C. Cost., 11 maggio 1996, n. 191; Cass., Sez. Un., 23 marzo 2009 n. 6956.

<sup>15</sup> Si precisa che la disapplicazione avrebbe permesso al giudice ordinario di ritenere l'atto amministrativo illegittimo e causa di danno come *tamquam non esset* solo qualora, a valle della proposizione innanzi al medesimo di un'azione di risarcimento, al fine di decidere su di essa si fosse rivelata necessaria una valutazione *incidenter tantum* sull'atto in questione.

<sup>16</sup> Così, BRANCA M., *Il risarcimento del danno nei confronti della pubblica amministrazione nella giurisprudenza del giudice ordinario, del giudice amministrativo e della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2008.

particolare, mentre i primi, definiti anche statici o di difesa, si identificavano nelle ipotesi in cui la doglianza del privato fosse tesa a conservare il bene della vita pregiudicato dal provvedimento amministrativo (si pensi al caso del diritto di proprietà soggetto ad espropriazione), i secondi, detti anche dinamici o di pretesa, trovavano invece la loro ragion d'esser nell'aspirazione del privato ad ottenere un determinato provvedimento amministrativo adottato in suo favore (si pensi all'ipotesi di una concessione o di una richiesta di autorizzazione, atti, questi, di fatto ampliativi della sfera giuridica del privato istante).

Invero, tra le due posizioni ora ricordate, pur costituendo due facce della medesima medaglia, correva una sostanziale differenza poiché il danno da lesione dell'interesse legittimo oppositivo in realtà è stato sempre considerato come risarcibile per equivalente patrimoniale<sup>17</sup>: sia dottrina che giurisprudenza, infatti, in ragione della tesi, oggi superata, della riespansione del diritto soggettivo<sup>18</sup> in seguito alla pronuncia di annullamento del provvedimento lesivo da parte del giudice amministrativo, ritenevano che al privato spettasse ottenere nuovamente il bene della vita leso (nel caso, ad esempio, di un decreto di esproprio illegittimo, il privato aveva diritto ad essere nuovamente immesso nel possesso del bene espropriato e, nel caso in cui fossero state già apportate modifiche al medesimo -

<sup>17</sup> Per altro, come si avrà modo di vedere nel quinto capitolo del presente lavoro, la distinzione fra interessi legittimi pretensivi ed interessi legittimi oppositivi rilevava anche nel caso in cui il privato avesse voluto esperire azione di risarcimento in forma specifica, ex art. 2058 c.c.: posto infatti che tale azione era ritenuta comunque sussidiaria rispetto a quella di annullamento, si riteneva che già la proposizione di quest'ultima potesse dare soddisfazione alle ragioni della parte istante. Qualora, a valle dell'annullamento, fossero residue conseguenze negative non caducate dal medesimo, la tutela avrebbe trovato diversificazione proprio in ragione della consistenza dell'interesse legittimo, oppositivo o pretensivo.

<sup>18</sup> In proposito deve essere brevemente accennata la distinzione giurisprudenziale tra diritti derivati e diritti originari: mente “*i primi si caratterizzano per la derivazione da un atto ampliativo della Pubblica Amministrazione (ad esempio, una concessione), e quindi per la fisiologica fievolezza, mentre i secondi si configurano come diritti nati perfetti ma degradabili ad interessi legittimi laddove si verifici un'incompatibilità con l'interesse pubblico (ad esempio, il diritto di proprietà affievolibile per l'intervento dell'atto ablatorio della Pubblica Amministrazione)*”. Tale *distinguo* rilevava nella misura in cui la giurisprudenza ammetteva il risarcimento per i soli danni derivanti da illegittima compressione di diritti originari, mentre nulla spettava alla lesione dei danni c.d. derivati. Si tratta tuttavia di un orientamento nel tempo sconfessato da una successiva giurisprudenza, a mente della quale, in verità, non sarebbe stata ravvisabile una concreta differenza fra le due categorie, poiché in entrambi i casi vengono in rilievo dei diritti risolutivamente condizionati, ossia “*destinati ad affievolirsi al verificarsi della condizione risolutiva costituita dall'esercizio di un potere autoritativo a tutela del prioritario interesse pubblico*”. In merito, le Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 5 ottobre 1979, n. 5145) riconobbero infatti che, nel caso specifico di attività economiche riconosciute dall'ordinamento, l'interesse pretensivo, “*pur essendo in origine un mero diritto in attesa di espansione, si atteggia, dopo il conseguimento dell'atto richiesto, a guisa di diritto soggettivo perfetto*”. La sua compressione, dunque, tramite un atto amministrativo illegittimo di ritiro, avrebbe certamente legittimato, prima, l'azione di annullamento di tale atto innanzi al giudice amministrativo e, dopo, l'esperimento dell'azione risarcitoria innanzi al giudice ordinario. Così, CARINGELLA F., DE NICTOLIS R., GIOVAGNOLI R., POLI V., *Manuale di giustizia amministrativa*, Roma, 2008, 366 ss.

sebbene dovesse trattarsi di modifiche non rilevanti, pena il passaggio del bene nel patrimonio dell'amministrazione<sup>19</sup> – del ripristino dello *status quo ante*).

Possibilità all'epoca suddivisa in due momenti: la degradazione del diritto ad interesse legittimo devolveva naturalmente la controversia inerente la legittimità dell'atto alla giurisdizione del giudice amministrativo e, una volta caducato il provvedimento impugnato, il privato avrebbe potuto rivolgersi al giudice ordinario per chiedere il risarcimento del danno subito.

Viceversa, gli interessi pretensivi, non godendo di una base forte come nel caso precedente, *“non potevano comportare il potere di recuperare qualcosa che non si possedeva, e neppure il diritto al ristoro del danno derivante dal mancato conseguimento del vantaggio sperato. L'interesse pretensivo si faceva consistere in una posizione limitata al potere di pretendere la legittimità dell'azione amministrativa, la cui accertata illegittimità si esauriva nell'annullamento dell'atto, così obbligando l'amministrazione a reiterare l'azione amministrativa nel rispetto delle regole.*

*La reiterazione del provvedimento può aprire la via al conseguimento del bene cui il privato aspira, che in ogni caso non poteva essere concesso direttamente dal giudice, quanto meno in sede di giudizio sull'atto e salvo l'esperimento del giudizio di ottemperanza. Tale tutela, peraltro, risultava sostanzialmente inefficace allorché, medio tempore, la situazione di fatto e di diritto si fosse irreversibilmente modificata rendendo impossibile la reiterazione del potere”*<sup>20</sup>. Da ciò naturalmente derivava altresì l'impossibilità di ottenere un ristoro in termini economici.

Tale quadro, attesa l'evidente incompatibilità con i principi costituzionali ed il *vulnus* di tutela mai sanato, subì una prima scossa per mano del legislatore che, con l'art. 13, l. 19 febbraio 1992, n. 142, ha introdotto il risarcimento del danno in favore di soggetti che avessero subito lesioni per violazioni di norme comunitarie, o interne di recepimento, in materia di appalti di lavori pubblici o forniture. Munito di giurisdizione in merito al risarcimento del danno era per altro il giudice ordinario, pur sempre, però, a valle dell'annullamento dell'atto lesivo ad opera del giudice amministrativo.

A tale norma fecero poi seguito le innovazioni introdotte dagli artt. 33, 34 e 35, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80<sup>21</sup>, fino a giungere allo storico arresto della Corte di Cassazione, prima

<sup>19</sup> Infatti, a tal proposito, si ricorda che, anche a valle dell'espunzione dell'art. 43, d.P.R. 8 giugno 2000, n. 237, per mano della Consulta (C. Cost., 8 ottobre 2010, n. 293) il legislatore ha comunque nuovamente previsto, con l'art. 42 *bis*, introdotto nel decreto citato ad opera del d.l. 6 novembre 2011, n. 98, la possibilità in favore della Pubblica Amministrazione di acquisire al proprio patrimonio indisponibile un *“bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità”* (co. 1).

<sup>20</sup> BRANCA M., *Il risarcimento del danno nei confronti della pubblica amministrazione nella giurisprudenza del giudice ordinario, del giudice amministrativo e della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2008.

<sup>21</sup> Innovazioni che possono essere così riassunte: a) istituzione di nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo blocchi di materie: controversi in materia di servizi pubblici (art. 33) e

citato (Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500), che ha definitivamente ammesso la risarcibilità del danno da lesione di interesse legittimo, annullando così ogni distinzione di sorta fra interessi legittimi oppositivi ed interessi legittimi pretensivi<sup>22</sup>.

In particolare, la Corte, attribuendo all'interesse legittimo la dignità di posizione giuridica equiparabile al diritto soggettivo, ha costruito l'azione risarcitoria come azione autonoma fondata sulla produzione del danno, da chiunque causato.

Costituisce chiosa di tale punto d'arrivo l'affermare che il giudice ordinario, nella cui giurisdizione ricada la controversia risarcitoria, non debba subordinare la propria pronuncia all'avvenuto annullamento dell'atto da parte del giudice amministrativo, ma possa

degli provvedimenti e comportamenti in materia di edilizia e urbanistica (art. 34); b) attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sul risarcimento del danno nelle materie della nuova giurisdizione esclusiva e in tutta l'area della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo; c) puntualizzazione sulle forme del risarcimento del danno che può essere accordata per equivalente o in forma specifica. Più in particolare, è con l'art. 35 che il legislatore opera una notevole rivoluzione, affidando alla giurisdizione del giudice amministrativo le eventuali azioni di risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo connesse alle controversie rientranti nelle particolari materie attribuite alla sua giurisdizione esclusiva dei citati artt. 33 e 34. In tal modo, dunque, la normativa aveva introdotto espressamente un nuovo criterio di riparto di giurisdizione basato sulla *causa petendi*, in altri termini sulla qualificazione oggettiva della posizione giuridica di cui l'istante privato chiedeva tutela (il che, per altro, lasciava aperti altri problemi inerenti la qualificazione in sé della posizione giuridica, in un senso o nell'altro): qualora si fosse trattato di interesse legittimo, la giurisdizione sarebbe senza alcun dubbio spettata al giudice amministrativo, mentre al giudice ordinario veniva così (lasciata) attribuita la cognizione inerente le controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi. Si tratta tuttavia di norme che, è bene ricordarlo, sono state dichiarate incostituzionali dalla Consulta (C. Cost., 17 luglio 2000, n. 292), in ragione dell'esorbitanza in cui era incorso il legislatore delegato nel prevedere il mutamento del riparto di giurisdizione che, invece, non era ricompreso fra gli argomenti della legge delega.

<sup>22</sup> Brevemente, le ragioni per cui si riteneva che l'interesse legittimo non potesse beneficiare della tutela risarcitoria erano ravvisate innanzitutto nel dato testuale: ai sensi dell'art. 2043 c.c., in combinato disposto con l'art. 1223 c.c., il danno ingiusto deve poter essere definito come *non iure e contra ius*, locuzioni riferibili, invece, a mente di tale tesi, solo al danno arrecato al diritto soggettivo; l'elemento soggettivo, come richiesto dall'art. 2043 c.c. sarebbe stato poi di difficile accertamento in capo alla Pubblica Amministrazione; dovendo per altro soddisfare anche il requisito del nesso eziologico, componente della responsabilità aquiliana, si finirebbe per risarcire anche danni mediati o comunque indiretti; infine, si sottolineava come l'annullamento costituisse una tutela più che sufficiente, essendo idoneo a riportare l'azione amministrativa sui binari della legittimità. Per la tesi contrapposta, sposata dalle citate Sezioni Unite (sent. n. 500/1999), al contrario la lesione dell'interesse legittimo ben sarebbe stata ammissibile proprio smontando l'argomentazioni che invece conducevano alla sua esclusione. In relazione all'ingiustizia del danno, la Corte faceva notare che si tratta in realtà di nozione considerata in un'ottica estremamente ampia in tutti gli altri rami del diritto, motivo per cui non avrebbe senso interpretarla in maniera restrittiva solo in tale ambito: l'art. 2043 c.c., infatti, deve essere considerata come una clausola in bianco attributiva del diritto al risarcimento del danno in ogni occasione e a prescindere dalla qualificazione della situazione soggettiva lesa. In relazione all'elemento soggettivo, la Cassazione sottolineava che il parametro dirimente in tal caso deve essere la norma attributiva del potere all'amministrazione, poiché la medesima norma fissa dei limiti precisi all'esercizio di tale potere, limiti la violazione integra l'elemento in parola, dolo o colpa che sia nel caso concreto. Per altro, in ragione della tesi dell'adeguatezza sociale, devono essere risarciti anche i danni mediati e indiretti qualora siano normale conseguenza del comportamento. Infine, ma non per questo motivo di minore pregnanza, la Corte di legittimità poneva l'accento sull'inesistenza della distinzione diritto soggettivo-interesse legittimo all'interno della legislazione europea, che, al contrario, assicura pari tutela ad ogni situazione soggettiva giuridica a prescindere dalla definizione che ciascuna può esser data. Si rinvia, per maggiori approfondimenti, a GALLI R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2011, 81 ss..

conoscere dell'illegittimità dell'atto ai fini dell'apprezzamento dell'ingiustizia del danno, eccezion fatta per le ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>23</sup>.

Si trattava invero di una conclusione che, per quanto senza dubbio innovativa ed assolutamente necessaria, non ha mancato di suscitare critiche da parte di chi, sia in dottrina che in giurisprudenza, riteneva che invece, pur ormai acclarata la risarcibilità dell'interesse legittimo, della questione dovesse comunque occuparsi il giudice amministrativo<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Per tale ragione, la Corte di legittimità aveva finito col creare un doppio binario di tutela, esperibile, l'uno o l'altro, a scelta dell'istante: qualora il privato avesse voluto ottenere l'annullamento del provvedimento avrebbe dovuto rivolgersi al giudice amministrativo entro il termine di decadenza e a lui avrebbe potuto altresì chiedere il risarcimento del danno in ragione della connessione di tale domanda con quella principale; qualora invece il privato avesse optato per la sola strada risarcitoria, avrebbe potuto domandare tale tutela al giudice ordinario, entro il termine quinquennale di prescrizione di cui all'art. 2043 c.c. Ed invero proprio ciò aveva sollevato la problematica relativa alla necessità o meno della c.d. pregiudiziale amministrativa, ossia la necessità che la domanda di risarcimento fosse preceduta pur sempre dall'azione di annullamento dell'atto illegittimo innanzi al giudice amministrativo, punto sul quale divergevano le posizioni della Cassazione e del Consiglio di Stato. Brevemente, la Corte di legittimità era convinta dell'ormai acclarata superfluità della pregiudiziale amministrativa in ragione della natura del diritto al risarcimento del danno, tutela che, qualora chiesta al giudice amministrativo, si profila congiunta a quella di legittimità dell'atto e, ove chiesta al giudice ordinario, si caratterizza per la sua autonomia; ammettere inoltre la necessità della pregiudiziale avrebbe implicato accettare un vulnus nella tutela degli interessi pretensivi, che non avrebbero avuto ristoro economico; per altro, la Corte considerava come dirimente in tal senso la polivalenza dell'atto amministrativo, sia in termini di fonte di lesione sia quale fatto illecito. Per converso, il Consiglio di Stato portava avanti la tesi della necessità della pregiudiziale amministrativa, sottolineando come, ammettere la sua caducazione, implicherebbe l'elusione dei termini di decadenza; sottolineava l'inopportunità di rimettere all'istante la scelta della giurisdizione, evidenziando per altro la funzione eminentemente sussidiaria dell'azione di risarcimento; faceva infine notare la natura del processo amministrativo, da sempre impugnatoria, legata a doppio filo alla presunzione di legittimità degli atti amministrativi. Ebbene, invero, proprio questi ultimi due punti sono stati sconfessati nel breve termine sia dalla giurisprudenza, in parte anche amministrativa, che dalla dottrina: se infatti per un verso la presunzione di legittimità è stata smantellata, per altro verso si è fatto notare come il processo amministrativo si è nel tempo trasformato, divenendo, da giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto. Ciò posto, ad oggi invero norma regolatrice della materia è l'art. 30 c.p.a. – d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 – in base al quale *“L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma (co. 1). La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti (co. 3)”*. Ebbene, se a prima vista la norma sembra dare ragione all'arresto e all'orientamento dominante nella giurisprudenza di Cassazione circa la non necessità della pregiudiziale, in ragione del terzo comma parte della dottrina ha fatto come la pregiudiziale sia uscita dalla porta, ma rientrata dalla finestra: affermare infatti che il giudice debba escludere il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti è un celato, per quanto paradossalmente evidente riferimento all'azione di annullamento dell'atto amministrativo. Così AULETTA A., *Giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario: una partita chiusa?*, in *Giustamm.*, 2011.

<sup>24</sup> In tal senso, deponeva del resto quanto introdotto dal legislatore del 2000 nel corpo della l. 21 luglio 2000, n. 205: l'art. 7 confermava, infatti, stavolta entro i limiti consentiti, quanto già espresso dal d.lgs. n. 80/98, attribuendo la giurisdizione sulle controversie inerenti il risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi al giudice amministrativo nelle materie rientranti nella giurisdizione esclusiva. In particolare, il comma 4 della citata norma prevedeva che *“il tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali”*.

Si dava così il via all'annosa questione della necessità o meno della c.d. pregiudiziale amministrativa, oggi risolta, almeno in via apparente, dal Codice del processo amministrativo<sup>25</sup>.

Ed è proprio a quest'ultimo che oggi si deve guardare per avere chiarezza in merito: l'art. 7, co. 4, stabilisce infatti che *“sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma”* ed il successivo comma 5 precisa che *“nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'art. 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi”*.

Ad oggi, dunque, il giudice amministrativo è investito *ex lege* della giurisdizione sulle controversie risarcitorie, proposte nei confronti della Pubblica Amministrazione, inerenti sia gli interessi legittimi sia i diritti soggettivi, questi ultimi però solo in relazione alle determinate materie indicate dalla legge e sempre che riguardino *“l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni”* (art. 7, co. 1, c.p.a.).

### ***3. L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione nella sua evoluzione giurisprudenziale***

Tanto velocemente premesso sinora si palesa come necessario per meglio comprendere il terreno sul quale si muoveva la possibilità che la Pubblica Amministrazione fosse soggetta ad esecuzione in sede civile: non v'è chi non veda come le riscontrate difficoltà incontrate per offrire tutela ai privati dal punto di vista risarcitorio in caso di lesione dei propri interessi trovi un riscontro, seppur in ambito distinto, nell'ipotesi in cui il privato non chiedesse il risarcimento di un danno a lui causato, ma la mera soddisfazione di un suo diritto di credito.

Certo, si tratta di un'ipotesi per certi ben più semplice rispetto a quella analizzata sinora – si pensi, ad esempio, alla consistenza della posizione giuridica in sé fatta valere dal

<sup>25</sup> Per approfondimenti, si rinvia alla nota 21.

privato, in tal caso diritto di credito<sup>26</sup> e non “mero” interesse legittimo – e tuttavia di non così agevole soluzione all’atto pratico, non fosse altro per le innumerevoli limitazioni, incontrate in una prima fase, poste all’operatività degli strumenti di tutela di cui il privato avrebbe potuto beneficiare.

Ebbene, che alla Pubblica Amministrazione si applicassero i principi della responsabilità patrimoniale di cui agli artt. 2740 e 2910 c.c. non si è mai in effetti dubitato: quel che risultava invece problematico era invece l’applicazione dei mezzi espressione di tale responsabilità nonché la coniugazione delle ineludibili istanze di tutela del privato con le finalità di cura dell’interesse pubblico perseguite dall’Amministrazione, finalità che, almeno in astratto, avrebbero potuto essere minate dall’esecuzione forzata nei suoi confronti.

Pur indiscussa l’applicazione delle citate norme del Codice civile anche in capo alla Pubblica Amministrazione, che risponde dunque in linea di massima dei propri debiti come ogni altro soggetto, è cionondimeno vero che si tratta di una disciplina che viene adattata alle sue peculiarità: in tal senso, basti ricordare che, posto il principio in base al quale il debitore risponde dell’adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri e che limitazioni a tale responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge (art. 2740 c.c.), del pari è vero che mentre il privato debitore, in presenza delle relative condizioni, può essere soggetto a fallimento o ad altre procedure concorsuali o para concorsuali<sup>27</sup>, lo stesso non può dirsi per la Pubblica Amministrazione, che certo non può fallire – anche in ipotesi di indisponibilità dei beni per l’adempimento delle obbligazioni, questa non determina comunque lo stato di insolvenza dell’amministrazione.

La problematica legata ai mezzi di tutela dei propri diritti a disposizione dei privati creditori è invero balzata all’attenzione, fra la fine degli anni ’70 e l’inizio degli ’80, all’indomani dall’ampliamento dell’attività della Pubblica Amministrazione, non più circoscritta solo all’ambito pubblico, ma sempre più estesa alla conclusione di contratti di diritto privato<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> In termini di diritto soggettivo di credito è stato infatti definito dalla giurisprudenza, all’indomani dell’affermazione della sua tutelabilità, attraverso le forme dell’esecuzione forzata per espropriazione, dinanzi al giudice ordinario (Cass., Sez. Un., 25 ottobre 1999, n. 740).

<sup>27</sup> Si fa riferimento, ad esempio, al procedimento per la crisi da sovraindebitamento, la cui disciplina è stata introdotta dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3, nata dalla preoccupazione, appunto, per il sovraindebitamento delle famiglie, oggi crescente, e per la tutela del consumatore, soggetti che, in assenza di simile normativa, non avrebbero potuto beneficiare dell’esdebitazione: in tal senso è chiaro l’art. 6, legge cit., nel precisare che la normativa in parola ha lo scopo “*di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili alle vigenti procedure concorsuali*”.

<sup>28</sup> Deve essere precisato che l’attività contrattuale della Pubblica Amministrazione si divide in tre branche: a) contratti ordinari o di diritto comune, nell’ambito dei quali le parti sono poste su un piano di sostanziale parità e nessuna modifica interviene per la sola presenza di una parte pubblica; b) contratti



Tale cambiamento impose sia alla dottrina che alla giurisprudenza un ripensamento degli strumenti concessi ai privati: infatti, l'interpretazione dell'art. 4, co. 2, L.A.C.<sup>29</sup> e le limitazioni che da esso derivavano alla giurisdizione del giudice ordinario, non erano più consone ad una realtà in continua espansione, che avrebbe invece preteso l'applicazione anche in tale contesto dei mezzi di soddisfazione del credito previsti dal Codice di procedura civile.

Nell'ambito di un simile quadro normativo, in cui dunque questi ultimi rimedi risultavano ancora preclusi, l'unico modo per ottenere la soddisfazione delle proprie ragioni creditorie era costituito dal giudizio di ottemperanza, che tuttavia non era dotato paradossalmente di quel grado di celerità ed immediatezza di cui invece era muniti i primi.

Posto che, come si avrà modo di vedere nel capitolo seguente, la soddisfazione del credito privato sarebbe potuta avvenire solo nei confronti di somme di danaro della Pubblica Amministrazione, la giurisprudenza<sup>30</sup> aveva posto in evidenza come, continuando ad opinare nei termini testé evidenziati, la garanzia posta dall'art. 2740 c.c. finiva con l'essere svuotata di reale significato pratico dinanzi ad un apparato pubblico che disponeva di notevole discrezionalità sia in ordine alle previsioni di bilancio – da cui attingere per l'eventuale soddisfazione del credito vantato dal privato – sia in ordine al momento dell'emissione del mandato di pagamento.

Dello stesso avviso era per altro anche la dottrina che parimenti sosteneva la necessità del ricorso agli strumenti di tutela processual civilistici<sup>31</sup>.

speciali, nell'ambito dei quali la disciplina è composta sia da norme privatistiche sia da norme pubblicistiche (è il caso degli appalti, ad esempio. Si tratta della categoria contrattuale che oggi trova la sua compiuta disciplina nel d.lgs. 11 aprile 2006, n.163 – Codice dei contratti pubblici); c) contratti ad oggetto pubblico o di diritto pubblico. Si rinvia per approfondimenti a CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2013.

<sup>29</sup> Una breve ed interessante ricostruzione dell'interpretazione della norma citata è offerta dalla Corte Costituzionale all'indomani dell'affermazione della possibilità del ricorso agli strumenti di tutela previsti dal Codice di procedura civile (C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138). La Corte ricorda infatti che *“siffatta interpretazione è stata per lungo tempo espressa dalla giurisprudenza ed accolta da una parte della dottrina, secondo una linea ricostruttiva che deduceva i limiti dell'azione esecutiva contro la pubblica amministrazione dal tradizionale principio della divisione dei poteri, posto a fondamento dell'art. 4 della legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo. La tutela della indipendenza della amministrazione - si argomentava - esige che il giudice ordinario non abbia ad 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 ammessa la possibilità di una condanna pecuniaria, la soddisfazione del credito con l'azione esecutiva incontrava il duplice limite dello stanziamento in bilancio della relativa spesa e dell'emissione del titolo di spesa, ad ottenere il quale non vi sarebbe diritto soggettivo, stante la discrezionalità della amministrazione nella scelta dei crediti da soddisfare. Corollario di questa impostazione era che bastava l'iscrizione di somme o di crediti pecuniari nei bilanci preventivi dello Stato o degli Enti pubblici per farli qualificare "beni... destinati ad un pubblico servizio" ex art. 828 ultimo comma del codice civile, quindi inalienabili e correlativamente inespropriabili: sostenendosi, in particolare, che la legge di approvazione del bilancio non vincola soltanto la P.A., ma opera anche nei confronti dei terzi”*.

<sup>30</sup> Così, Cass., Sez. Un., 12 maggio 1971, n. 1352.

<sup>31</sup> Così, NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2004 nonché SANDULLI A. M., *La posizione dei creditori pecuniari dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1952.

È questo il quadro in cui videro la luce tre fondamentali arresti giurisprudenziali, due firmati dagli Ermellini ed uno dalla Consulta, che invertono nettamente la rotta sino a questo momento seguita.

In particolare, con un prima pronuncia (Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071), la Corte di Cassazione ammise per la prima la possibilità che fosse adottata nei confronti della Pubblica Amministrazione una condanna all'adempimento di obbligazioni pecuniarie, equiparando così la sua posizione a quella di un qualsiasi debitore rispetto ad un ordine giudiziale di pagamento di una somma di danaro e correlativamente affermando la possibilità del creditore di tutelarsi tramite l'esperimento dei mezzi previsti dall'esecuzione forzata processualcivilitica<sup>32</sup>.

Con una seconda pronuncia (Cass., 8 novembre 1983, n. 6597), la Corte di legittimità affermava che *“l'obbligazione contrattuale di un ente pubblico avente ad oggetto una somma di danaro è regolata dall'art. 1224 c.c., circa la corresponsione degli interessi dal giorno della costituzione in mora, oltre all'eventuale maggior danno che il creditore dimostri di aver subito, mentre resta a tal fine irrilevante ogni circostanza attinente alle procedure ed ai tempi necessari a che l'ente medesimo possa emettere mandato di pagamento”*: la decorrenza degli interessi di mora viene così ancorata ad un termine certo, il giorno della costituzione in mora appunto, e non più alla data di emissione del mandato di pagamento, evento evidentemente subordinato alla decisione discrezionale dell'amministrazione.

A queste due sentenze faceva poi pendant la decisione della Consulta (C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138), con la quale la Corte, ribadendo i principi della prima pronuncia ed aprendo la strada alla seconda sentenza della Corte di Cassazione ora citata, chiariva i seguenti aspetti: - *“di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme la posizione della P.A. non è in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione”*; - *“i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali dello Stato e degli Enti pubblici vanno individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici*

<sup>32</sup> In particolare, le Sezioni Unite ritenevano non solo che *“l'amministrazione dello Stato, che non abbia corrisposto la somma di danaro al cui pagamento era stata condannata, è soggetta, al pari di un privato debitore, all'esecuzione forzata per obbligazioni pecuniarie”*, ma anche 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 Pubblica Amministrazione 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 cosiddetto di ottemperanza, dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa (art. 27 n. 4 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e 37 l. 6 dicembre 1971 n. 1034), ma ha natura e consistenza di diritto soggettivo, azionabile dinanzi al giudice ordinario con l'esecuzione forzata per espropriazione, 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'espropriabilità delle cose staggite”*; Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071.

*beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione?»; - «la iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme, di qualunque provenienza, o di crediti - salvo, per quest'ultimi, che traggano origine da rapporti di diritto pubblico - non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile»; - «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 sul se tale vincolo possa legittimamente sorgere in modo diverso».*

Tale approccio ha trovato del resto conferma nella giurisprudenza successiva, che si è sempre espressa in favore della esperibilità dell'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione, per altro anche nella forma specifica: in quest'ottica è stato affermato e ribadito che la qualità pubblica del soggetto contro il quale è rivolta l'azione esecutiva non incide sulla giurisdizione.

In particolare, *“in ordine ai limiti di ammissibilità delle procedure esecutive nei confronti della Pubblica Amministrazione, la giurisprudenza di questa Corte si è sempre attestata su posizioni in base alle quali l'ente pubblico si trova nelle medesime condizioni di ogni altro debitore privato, il che garantisce al creditore procedente l'assoggettabilità ad espropriazione forzata fin anche delle somme già iscritte in bilancio, salvo il caso in cui esse siano da ricomprendere nel patrimonio indisponibile dell'ente, a seguito di provvedimento amministrativo o norma di legge che le abbia vincolate ad una concreta funzione pubblica”*<sup>33</sup>.

Ma allora, è evidente che il problema non risiede certo nell'assoggettabilità o meno alle norme del Codice di procedura civile e neanche nel riparto di giurisdizione, spettante, questa, al giudice ordinario<sup>34</sup>, o nella peculiare natura del soggetto pubblico, la cui consistenza, come si è visto, non è da tale da modificare la normativa in tema: il problema involge, invece, la verifica della concreta attuazione di tali strumenti e dunque la perimetrazione dei beni su cui i medesimi possono incidere.

Ed è proprio su questi aspetti, e non solo, che ci si soffermerà nel capitolo seguente.

<sup>33</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., 13 giugno 1996, n. 5445 e, più di recente, Cass., 5 maggio 2009, n. 10284.

<sup>34</sup> In particolare, la giurisdizione ordinaria è negata solo nel peculiare settore della responsabilità degli Stati esteri e degli enti parificati, disciplina regolata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni di New York del 2 dicembre 2004, ratificata dall'Italia con l. 14 gennaio 2013, n. 5. Invero, una volta enunciata l'immunità quale regola generale – per la quale uno Stato è tenuto a dare immediato effetto alle immunità, astenendosi dall'esercitare la giurisdizione in un procedimento pendente davanti ai propri tribunali contro un altro Stato e dovendo assicurare che i suoi tribunali accertino d'ufficio che l'immunità dell'altro Stato sia rispettata (Preambolo e artt. 5 e 6), la medesima Convenzione elenca alcune eccezioni nelle quali la giurisdizione civile può essere esercitata. Si tratta di due tipi di eccezioni sono: alcune di portata generale (artt. 7-9) ed altre di portata specifica, in quanto relative a determinate categorie di procedimenti (artt. 10 ss.).

*Capitolo II*  
*Profili sostanziali*

SOMMARIO -1. Breve premessa -2. I beni pubblici -2.1. La privatizzazione dei beni pubblici -3. I crediti e le somme di danaro della Pubblica Amministrazione: *excursus* dell'affermazione della loro pignorabilità -3.1. La Tesoreria Unica di Stato -4. Forme peculiari di esecuzione forzata -4.1. L'esecuzione nei confronti degli Enti Locali: l'art. 159 TUEL -4.2. L'esecuzione nei confronti delle ASL -4.3. L'esecuzione confronti delle Regioni -4.4. L'esecuzione nei confronti dell'INPS -4.5. Il pignoramento contabile -4.6. L'esecuzione nei confronti dell'IACP

## 1. Breve premessa

Una volta acclarato che il problema dell'assoggettabilità della Pubblica Amministrazione alle norme dell'esecuzione forzata, contenute nel Codice di procedura civile, non risiede né nella sua peculiare natura di soggetto pubblico – che non incide per altro neanche sulla formazione del titolo esecutivo<sup>1</sup> – né nel problematico, almeno a prima vista, riparto di giurisdizione<sup>2</sup>, è evidente che il nodo da sciogliere riguarda il modo in cui gli strumenti previsti dalla legge possano essere utilizzati dal privato creditore e, a monte, quali siano in concreto i beni sui quali l'esecuzione può abbattersi.

Non va infatti dimenticato che la difficile conciliabilità fra istanze di tutela dei privati e caratteri peculiari che contraddistinguono l'amministrazione è frutto del possibile danno che l'esecuzione forzata potrebbe creare agli interessi alla cui cura quest'ultima è preposta.

Non v'è in effetti chi non veda come, almeno in astratto, l'esercizio dell'azione esecutiva, tesa in linea generale a dare soddisfazione all'avente diritto abbattendosi sui beni patrimoniali espropriabili del debitore, si scontri non solo con la peculiare disciplina dei beni pubblici, sottratti al regime comune, e dunque anche all'esecuzione forzata, poiché destinati a soddisfare le esigenze della collettività, ma anche con i pregiudizi che potrebbero derivare a queste ultime esigenze, qualora un'azione esecutiva fosse indiscriminatamente ammessa.

<sup>1</sup> La natura pubblica del debitore non influisce in alcun modo sui requisiti di formazione del titolo esecutivo, posto che il giudice dell'esecuzione deve in ogni caso limitarsi a controllare solo la liquidità del credito che il titolo porta. Si è affermato in particolare che *“la natura del soggetto debitore, come correttamente rilevato dal giudice del merito, non influisce sui requisiti del titolo esecutivo; il controllo sulla liquidità e certezza della somma richiesta con il titolo è cosa diversa dal controllo sulla esattezza della stessa; il giudice dell'esecuzione si limita a controllare la liquidità del credito portato dal titolo, risultando estranea al processo esecutivo ogni attività istruttoria diretta inammissibilmente all'accertamento ed ad una (ulteriore) quantificazione del credito stesso. Il processo di esecuzione è strutturato per dare attuazione ad un comando preciso e non per effettuare attività di accertamento ed (ulteriore) quantificazione di un diritto che deve essere già certo, liquido ed esigibile”*; così Cass., 11 gennaio 2006, n. 234.

<sup>2</sup> Questioni entrambe risolte dalla giurisprudenza che, si ricorda, ha da tempo ammesso sia la possibilità di adottare nei confronti della Pubblica Amministrazione una condanna all'adempimento di obbligazioni pecuniarie, equiparando così la sua posizione a quella di un qualsiasi debitore ed affermando la possibilità del creditore di tutelarsi tramite l'esperimento dei mezzi previsti dall'esecuzione forzata processualcivile (Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071) sia l'indifferenza della qualità pubblica del soggetto contro il quale è rivolta l'azione esecutiva, che non è tale da incidere sulla giurisdizione (Cass., Sez. Un., 13 giugno 1996, n. 5445; Cass., 5 maggio 2009, n. 10284).

Cionondimeno, la protezione dei diritti dei creditori sia dello Stato che degli enti pubblici non può subire alcun *vulnus* di tutela: affermazione questa che trova riscontro sia nella citata giurisprudenza che, da sempre ritiene applicabili alla Pubblica Amministrazione i principi della responsabilità patrimoniale, di cui agli artt. 2740 e 2910 c.c., sia negli artt. 24, 111, 113 Cost. e, più di recente, negli artt. 6 e 13 CEDU<sup>3</sup> e 47 Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>4</sup>, in cui la protezione dei diritti in parola rinviene la propria base normativa e che canonizzano anche in relazione alla materia dell'esecuzione forzata l'imprescindibile principio di effettività della tutela giurisdizionale<sup>5</sup>.

Per tali motivi, come a breve si vedrà, sia la giurisprudenza che la dottrina ritiene naturalmente ammissibile l'esperimento dei mezzi dell'esecuzione forzata, ma solo relativamente ai beni del patrimonio disponibile e, più in particolare, solo in relazione ai crediti e alle somme di danaro di cui è titolare la Pubblica Amministrazione<sup>6</sup>; motivo per cui, a sua volta, è necessaria, per esigenze di completezza della trattazione, una breve

<sup>3</sup> In particolare, l'art. 6, rubricato "*Diritto ad un equo processo*", prescrive che "*ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia* (co. 1). *Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata* (co. 2). *In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza* (co. 3)." D'altra parte, in base all'art. 13, rubricato "*Diritto ad un ricorso effettivo*", "*ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali*".

<sup>4</sup> Rubricato "*Diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*".

<sup>5</sup> Come ha avuto modo di precisare la Corte Costituzionale, il principio di effettività della tutela giurisdizionale deve infatti essere necessariamente essere rivolto anche alla fase esecutiva dell'attuazione dei diritti: "*una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccettuati i casi di impossibilità in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost., i quali garantiscono il soddisfacimento effettivo dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto e quindi anche nei confronti di qualsiasi atto della pubblica autorità, senza distinzioni di sorta...in questi termini la previsione di una fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria*" (C. Cost., 8 settembre 1995, n. 419; C. Cost., 15 settembre 1995, n. 435; C. Cost., 11 febbraio 1999, n. 26). Ed ancora in tal senso si è pronunciata la Corte di Strasburgo, per la quale l'esecuzione di una sentenza, da qualsiasi giurisdizione promani, deve essere considerata come parte integrante del processo di cui all'art. 6 CEDU, posto a garanzia, oltre che del suo corretto svolgimento, anche dell'effettività della sua fase esecutiva: qualora infatti non fosse data completa attuazione alle sentenze rese dai tribunali degli Stati membri, verrebbero poste nel vuoto anche le garanzie predisposte per lo svolgimento dell'equo processo (Immobiliare Saffi c. Italia, n. 22774/1993; Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997; Burdov c. Russia, n. 59498/2000).

<sup>6</sup> Motivo per cui, com'è facile intuire, la soddisfazione del credito del privato passa per l'applicazione degli strumenti previsti dal Codice di procedura civile in tema di pignoramento presso terzi: in concreto, la disponibilità del danaro di cui sono titolari lo Stato e gli enti pubblici presso gli istituti che svolgono il servizio di tesoreria rende naturalmente estremamente più agile non solo la soddisfazione del credito, ma anche, a monte, l'individuazione delle poste da poter aggredire per tale via.

disamina della disciplina dei beni pubblici e della motivazioni che hanno condotto alla sua peculiarità.

## 2. *I beni pubblici*

La disciplina dei beni pubblici rinviene la propria base normativa in primo luogo nell'ambito delle norme costituzionali, in particolare negli artt. 42<sup>7</sup>, 43<sup>8</sup>, 119, co. 6<sup>o</sup>, Cost.; accanto ad esse, non va dimenticata la disciplina comunitaria che, invero, pur non prendendo espressa posizione in merito, cionondimeno lascia in concreto impregiudicata la sopravvivenza del relativo regime di proprietà<sup>10</sup>.

Infine, della tematica si occupa naturalmente anche il Codice civile, con gli artt. 822-830: si tratta di una categoria giuridica nell'ambito della quale rientrano, a mente della teoria c.d. oggettiva, accolta di recente dalla Corte di Cassazione<sup>11</sup>, i beni in concreto destinati all'assolvimento di finalità pubbliche.

Tali beni sono tradizionalmente suddivisi in due categorie, i beni demaniali ed i beni patrimoniali, questi ultimi, a loro volta, divisi fra beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili.

<sup>7</sup> *“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.”*

<sup>8</sup> *“Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.”*

<sup>9</sup> *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”.*

<sup>10</sup> In tal senso, infatti, depone l'art. 222 del Trattato di Roma, del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea – poi divenuto l'art. 295 nella nuova numerazione stabilita dal Trattato di Amsterdam del 1997, e, oggi, (dopo il Trattato di Lisbona del 2007) costituente l'art. 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – stabilisce che *“i Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”.*

<sup>11</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665. Tale arresto delle Sezioni Unite giunge all'indomani dell'insorto contrasto giurisprudenziale inerente appunto l'individuazione dei criteri in base ai quali qualificare o meno un bene come pubblico. In particolare, a mente di una prima teoria, c.d. soggettiva, valore dirimente della questione avrebbe la natura giuridica del soggetto proprietario: si obiettava, però, che l'amministrazione può comunque possedere beni assoggettati al regime comune patrimoniale, di talché alcuna differenza si avrebbe rispetto ai beni di cui proprietari fossero i privati (così, Cass., 23 settembre 1996, n. 8406). Per un secondo orientamento, invece, perno in base al quale distinguere le due categorie sarebbe il regime giuridico cui i beni sono sottoposti (in termini, Cass., 11 marzo 1992, n. 2913). Secondo una terza impostazione, tesi oggettiva, beni pubblici sarebbero quelli in concreto destinati all'assolvimento di finalità pubbliche. Infine, secondo la tesi mista, orientamento maggioritario sino all'arresto citato delle Sezioni unite, due sarebbero gli elementi costitutivi dei beni pubblici: sotto il profilo strutturale, la proprietà del bene da parte dell'amministrazione e, sotto il funzionale, la finalizzazione del bene all'assolvimento di un interesse pubblico.

In particolare, per quel che concerne i primi, il legislatore ha affidato all'art. 822 c.c.<sup>12</sup> il compito di individuare tassativamente<sup>13</sup> i beni ricadenti nell'ambito della demanialità<sup>14</sup>, beni distinti a loro volta in beni demaniali necessari – immobili che possono appartenere, tranne poche eccezioni, solo allo Stato – e beni demaniali eventuali o accidentali – ossia immobili che possono essere di proprietà privata, ma qualora appartengano ad un ente pubblico, entrano a far parte del demanio, sono caratterizzati da una peculiare disciplina, il cui tratto fondamentale è quello della loro inalienabilità ed impossibilità a formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 823 c.c.).

Per tale motivo, e per i fini che qui interessano, tali beni non sono sottoponibili alle procedure civiliste di espropriazione coattiva, dato che trova conferma nell'art. 514 c.p.c., laddove la norma individua come beni impignorabili quelli che sono tali per disposizione di legge, categoria nella quale, com'è evidente, rientrano anche i beni demaniali nonché, come si avrà modo di vedere, i beni patrimoniali indisponibili. I beni demaniali non possono per altro formare oggetto né di negozi traslativi o costituivi di diritti reali o di diritti in favore di terzi (negozi nulli qualora posti comunque in essere), né di usucapione, né di ipoteca *ex art. 2810 c.c.*, né di espropriazione forzata per pubblica utilità (art. 4, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), a meno che non si proceda prima alla loro sdemanializzazione, secondo la procedura di cui all'art. 829 c.c. (possono invece ben costituire oggetto di concessione a privati).

<sup>12</sup> Di cui si riporta per completezza il testo “*appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare [942], la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti [945], i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico*”.

<sup>13</sup> Sulla tassatività dell'elencazione contenuta nell'art. 822 c.c. concordano sia dottrina (fra i tanti, CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, 180 ss.) che giurisprudenza (*ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 13 novembre 1977, n. 12119). Cionondimeno, la giurisprudenza ha esteso l'elencazione di cui agli artt. 822 e 824 c.c. anche ai beni sostanzialmente assimilabili, in quanto l'obiettivo ricorrenza della demanialità nel bene immobile sarebbe sufficiente a determinarla, a prescindere da qualsivoglia atto (in termini, T.A.R., Campania, Napoli, 14 novembre 1995, n. 597).

<sup>14</sup> Peculiare è anche il modo in cui si acquista la demanialità. Per quel che concerne i beni del demanio naturale, non vi sono problemi di sorta, in quanto in sé ontologicamente demaniali, senza che ci sia bisogno di alcun provvedimento amministrativo in tal senso, eccezion fatta per la loro inclusione, ad opera dell'amministrazione, negli appositi elenchi dei beni demaniali. Per quanto riguarda invece i beni del demanio artificiale, bisogna distinguere fra demanio necessario e demanio accidentale. Sul demanio necessario, invero, non vi è unanimità di vedute: se per un orientamento è necessario un provvedimento espresso di attribuzione della demanialità, per altra tesi invece il mero dato della costruzione postula un provvedimento implicito di inclusione di quel bene nell'ambito del demanio artificiale. Stesso a dirsi per quel che concerne i beni del demanio accidentale, che, potendo appartenere anche a privati, una volta definita la loro appartenenza all'amministrazione, ripropongono le stesse problematiche. Si rinvia per approfondimenti a GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma-Molfetta, 2013-2014, 521 ss.



La regola, insomma, è ravvisabile nell'incommerciabilità, la cui *ratio* è individuata nell'esigenza di garantire la destinazione del bene all'interesse pubblico cui il medesimo è preposto.

In parte dissimile la disciplina dei beni patrimoniali, individuati dall'art 826 c.c., la cui prima diversità che balza agli occhi è la possibilità che nel loro ambito ricadano sia beni immobili che beni mobili (a differenza di quanto visto per i beni demaniali, compresi solo dei primi o di universalità di beni mobili); possono per altro appartenere anche ad enti pubblici non territoriali; infine, sono divisi in beni indisponibili (questi, a loro volta suddivisi in beni indisponibili per natura<sup>15</sup> ed indisponibili per destinazione<sup>16</sup>) e beni disponibili.

Per quel che concerne la prima categoria testé richiamata, si tratta di beni vincolati ad una destinazione di pubblica utilità, da cui non possono essere sottratti, se non nei modi stabiliti dalla legge (art. 828 c.c.). In particolare, *“affinché un bene possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili perché destinato ad un pubblico servizio ai sensi dell'art. 828, 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 ben al pubblico servizio”*<sup>17</sup>.

Al pari del demanio pubblico, anche i beni patrimoniali indisponibili sono inalienabili ed insuscettibili di usucapione nonché di esecuzione forzata.

Rientrano, ad esempio, nel novero di tali beni i crediti c.d. di diritto pubblico, così definiti poiché derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri e perché destinati al conseguimento della cura dei pubblici interessi nonché allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente di riferimento. Tali crediti, nel cui ambito rientrano innanzitutto i crediti tributari, sono assolutamente impignorabili, come più volte enunciato dagli ermellini: in tal senso, la Corte di legittimità<sup>18</sup> ha da tempo distinto i crediti derivanti da rapporti di

<sup>15</sup> Sono tali i beni che per natura appartengono istituzionalmente allo Stato, quali, ad esempio, le miniere, le cave e le torbiere (art. 826, co. 2, c.c.).

<sup>16</sup> Sono tali i beni non istituzionalmente statali ma qualificati come pubblici in base alla specifica destinazione loro impressa in ragione della pubblica utilità cui sono volti, quali, ad esempio, la dotazione del Presidente della Repubblica o i beni mobili ed immobili destinati alle forze armate e alle forze di polizia (art. 826, co. 3, c.c.).

<sup>17</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 22 giugno 2004, n. 11608. Nel medesimo senso, si era già espressa la giurisprudenza, affermando che i beni appartenenti al patrimonio indisponibile sono quelli ai quali *“un'apposita norma di legge (o un provvedimento amministrativo che nella legge trova fondamento) imprime (...) un vincolo di destinazione ad un pubblico servizio in modo da creare un collegamento diretto tra quelle entrate ed un determinato servizio pubblico”*; così, Cass., 15 settembre 1995, n. 9727.

<sup>18</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863; Cass., 22 agosto 1997, n. 7864. Più di recente, Cass., 15 gennaio 2003, n. 493 ha chiarito che *“l'obbligazione della banca avente ad oggetto il versamento, in favore della P.A, delle somme introitate in pagamento di tributi, è di natura pubblica, in quanto regolata da norme che deviano dal regime comune delle obbligazioni. Ciò perché la predetta obbligazione, pur non potendo essere qualificata come avente natura tributaria, per*

diritto privato, in relazione ai quali l'esecuzione forzata è ben ammissibile, e crediti appunto di diritto pubblico, per converso sottratti ad essa sottratti proprio in ragione della loro precipua destinazione.

Si atteggia invece in modo differente la disciplina relativa ai crediti di diritto privato della Pubblica Amministrazione, per i quali l'impignorabilità riveste il carattere della mera eventualità, sussistente solo qualora i medesimi siano destinati al soddisfacimento di una finalità pubblica.

Tanto premesso a titolo indicativo, si precisa che il discorso relativo ai crediti e alle somme di danaro della Pubblica Amministrazione sarà oggetto di disamina del terzo paragrafo: quanto sinora detto è stato premesso solo ai fini di completezza della breve, ma necessaria, analisi concernente la disciplina dei beni pubblici.

Tornando dunque a quest'ultima, la categoria dei beni patrimoniali disponibili occupa una posizione invero marginale nell'ambito dell'architettura codicistica, essendo individuata solo in via residuale rispetto alle due categorie appena analizzate: la *ratio* di tale posizione verosimilmente è da rinvenire nella destinazione impressa ai beni in parola, non indirizzati direttamente al soddisfacimento di un interesse pubblico, ma preordinati più che altro allo scopo di ricavarne un utile<sup>19</sup>. Si tratta, del resto, di beni assoggettati al regime giuridico della proprietà privata e dunque alienabili<sup>20</sup>, pignorabili, usucapibili, assoggettabili sia ad espropriazione forzata sia ad espropriazione per pubblica utilità, potendo, in ipotesi, divenire oggetto di diritti di terzi<sup>21</sup>. In ragione di tale regime, secondo alcune voci della

*mancanza di un qualsiasi presupposto impositivo conserva natura pubblicistica in quanto avente per oggetto somme acquisite in pagamento di imposte*": in ragione di ciò si tratta dunque di somme impignorabili.

<sup>19</sup> In termini, Cass., Sez. Un., 15 luglio 1999, n. 391.

<sup>20</sup> Va precisato ad ogni modo che, pur essendo assoggettati al regime della proprietà privata, ciò non toglie che si tratti comunque di beni appartenenti al patrimonio immobiliare pubblico, motivo per cui, qualora l'amministrazione volesse procedere alla loro alienazione, dovrebbe comunque agire facendo ricorso ai mezzi predisposti dal diritto pubblico, individuando dunque il privato contraente le procedure di evidenza pubblica. L'eventuale tutela di cui il privato potrebbe aver bisogno ha luogo, viceversa, nelle forme del diritto civile ed in particolare, nell'ipotesi in cui, a valle dell'alienazione, la parte lesa agisca per la reintegra del bene nei confronti della Pubblica Amministrazione, la giurisdizione spetterà al giudice ordinario, trattandosi di comportamento, quello appunto dell'amministrazione, adottato in carenza di potere in astratto. Cfr., *ex plurimis*, Cons. St., Sez. IV, 30 luglio 1974, n. 561.

<sup>21</sup> Disciplina che si riflette anche sul profilo processuale e, segnatamente, sul riparto di giurisdizione in tema di eventuali controversie sorte in merito al godimento dei suddetti beni. In tema, la giurisprudenza ha di recente affermato che *"il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene — entro certi limiti e per alcune utilità — solo mediante concessione amministrativa. Per tale ragione, le controversie attinenti al detto godimento sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, un tempo ai sensi dell'art. 5, l. 6 dicembre 1971 n. 1034 ed oggi dell'art. 133 comma 1, lett. b), c.p.a., quando non abbiano ad oggetto indennità, canoni e altri corrispettivi. Qualora, invece, si tratti di beni del patrimonio disponibile il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro un corrispettivo, indipendentemente dal nomen iuris, che le parti abbiano dato al rapporto, si versa nell'oggettivo schema civilistico della locazione e le controversie da esso insorgenti spettano alla giurisdizione ordinaria"*; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 4 maggio 2015, n. 6307.

dottrina, si tratterebbe di beni la cui natura pubblicistica sarebbe frutto esclusivamente della natura, appunto, pubblica dell'ente cui appartengono<sup>22</sup>.

Ricadono nell'ambito del patrimonio disponibile i beni che non sono compresi né fra quelli beni demaniali né fra quelli indisponibili, sia beni corporali, quali ad esempio gli immobili, che beni incorporali, come diritti reali su cose altrui o titoli di credito (titoli di Stato o azioni di società di cui l'ente sia azionista). In particolare, è chiaro il Codice civile nell'includere in tale novero, in primo luogo, le cose vacanti: l'art. 827, infatti, afferma che *“i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato”*.

L'affermare, poi, che in tale categoria rientri anche il danaro dell'amministrazione implica necessariamente dover dar conto del dibattito che è stato la base di tale punto d'arrivo. In relazione al danaro pubblico, infatti, sia dottrina che giurisprudenza non sono sempre state concordi nel ritenerlo appartenente al patrimonio disponibile: al contrario, una risalente impostazione ne affermava la sua inclusione nell'uno o nell'altro ambito a seconda che il medesimo derivasse da rapporti di diritto privato o dall'esercizio di potestà pubbliche. In quest'ordine di idee, per altro, si riteneva che l'iscrizione in bilancio delle somme, a prescindere dalla loro obiettiva provenienza, fosse sufficiente ad imprimere al danaro un vincolo di destinazione tale da renderlo senza dubbio alcuna parte del patrimonio indisponibile, con le conseguenze relative in punto di regime giuridico<sup>23</sup>.

Secondo la più recente impostazione, al contrario, come si avrà modo di vedere nel terzo paragrafo, il danaro rientra a pieno titolo nell'ambito del patrimonio disponibile, non essendo per altro la semplice iscrizione in bilancio sufficiente a vincolare le relative somme: per tale ragione, sia danaro che crediti di un ente pubblico possono, sì, essere considerate come poste indisponibili, ma solo alla luce di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo che in modo univoco, preciso e concreto imprima una simile destinazione, volta, in ultima analisi, alla soddisfazione di un servizio pubblico o all'attuazione di un funzione dell'ente<sup>24</sup>.

## *2.1. La sdemanializzazione e la privatizzazione dei beni pubblici*

Prima di analizzare, più in particolare, il regime giuridico dei crediti e delle somme di danaro dell'amministrazione, è necessario dare conto, da un lato, della c.d. privatizzazione

<sup>22</sup> *Ex multis*, GALGANO F., *Diritto civile*, Padova, 2015.

<sup>23</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863.

<sup>24</sup> Cfr., Cass., 5 maggio 2010, n. 10284; Cass., 12 febbraio 2008, n. 3287. In tal senso depone per altro anche l'art. 159, co. 2, d.lgs., 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

dei beni pubblici e, dall'altro, seppur brevemente, della procedura di sdemanializzazione dei medesimi, quale presupposto della prima.

La sdemanializzazione consiste, in breve, 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 in tal senso concludente.

Nel primo caso, il provvedimento che sancisce la cessazione della demanialità, in relazione ai beni appartenenti al demanio naturale, produce effetti meramente dichiarativi – non potrebbe essere altrimenti dato che la perdita di tale connotazione deriva da un fatto naturale, per converso, in relazione ai beni del demanio artificiale, produce effetti costitutivi – essendo necessario che nell'atto in questione sia impressa anche la specifica destinazione d'uso del bene medesimo<sup>25</sup>.

Accanto alla sdemanializzazione espressa, la giurisprudenza ammette oggi anche la sdemanializzazione c.d. tacita<sup>26</sup>, pur sempre entro confini per ovvie ragioni abbastanza ristretti. Si afferma in particolare che *“la sdemanializzazione tacita deve risultare da comportamenti univoci e concludenti da cui emerga con certezza la rinuncia alla funzione pubblica del bene, che va accertata con rigore e che siano incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene stesso all'uso pubblico; di conseguenza essa non può desumersi dalla pura e semplice circostanza che il bene non sia adibito, anche da lungo tempo, all'uso pubblico, né costituiscono elementi sufficienti a provare in maniera non equivoca la cessazione della destinazione del bene all'uso pubblico il prolungato disuso di un bene demaniale da parte dell'ente pubblico proprietario, ovvero la tolleranza osservata da quest'ultimo rispetto a un'occupazione da parte di privati, essendo ulteriormente necessario, al riguardo, che tali elementi indiziari siano accompagnati da fatti concludenti e da circostanze così significative da non lasciare adito ad altre ipotesi se non a quella che l'Amministrazione abbia definitivamente rinunciato al ripristino dell'uso pubblico”*<sup>27</sup>.

Quanto brevemente premesso costituisce la base della privatizzazione dei beni pubblici, che, lungi dall'essere in questa sede analizzata – pena un notevole appesantimento della trattazione, viene cionondimeno citata in ragione delle sue conseguenze sotto il profilo

<sup>25</sup> Si rinvia per approfondimenti a CHIEPPA R., LOPILATO V., *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007.

<sup>26</sup> Cionondimeno, di recente la Corte di Cassazione ha inaugurato un orientamento restrittivo in merito alla sdemanializzazione c.d. tacita, in base al quale la declassificazione di un bene pubblico, rivesta esso i caratteri della demanialità o dell'indisponibilità, *“deve avvenire in virtù di un atto di pari rango e non può dunque trarsi da una condotta dell'ente proprietario, postulando la cessazione tacita della patrimonialità indisponibile, così come delle demanialità, che il bene abbia subito un'immolazione irreversibile, tale da non essere più idoneo all'uso della collettività, senza a che a tal fine sia sufficiente la semplice circostanza obbiettiva che detto uso sia stato sospeso per lunghissimo tempo”*; Cass., 27 febbraio 2012, n. 2962.

<sup>27</sup> Così, Cons. St., Sez. V, 30 novembre 2011, n. 6338.

dell'esecuzione forzata: declassificare, infatti, un bene al fine di ricondurlo nell'ambito dei beni patrimoniali disponibili o nella proprietà di enti di gestione privati, assoggettabili al regime patrimoniale comune, ha come diretta ed immediata conseguenza l'ampliamento delle garanzie dei creditori dello Stato, che si ritroveranno a poter aggredire beni prima insuscettibili di esecuzione nelle forme del rito civile.

In quest'ottica, non va dimenticato che il *trend* delle leggi finanziarie degli ultimi anni ricalca proprio l'intenzione di favorire sia la razionalizzazione dei beni pubblici sia il loro sfruttamento, anche attraverso l'assoggettamento al diritto comune: si tratta del resto di beni in ultima analisi non può funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

I provvedimenti di privatizzazione/dismissione hanno sostanzialmente ad oggetto i beni immobili disponibili dello Stato o degli enti pubblici o i beni in relazione ai quali sia venuta meno la caratteristica della demanialità e vengono attuati, a seconda dello scopo prefissato, con l'alienazione diretta o tramite la creazione di società per azioni, cui l'amministrazione affida la gestione dei fondi di cui la società medesima è dotata in uno con i beni immobili oggetto di privatizzazione.

Orbene, proprio in relazione alle due modalità ora menzionate, è necessario procedere ad una distinzione.

Per quel che concerne gli immobili disponibili 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 (a ciò incaricata dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300)<sup>28</sup>; quest'ultima, in breve, individua con decreto i beni oggetto di privatizzazione, beni che possono essere trasferiti a titolo oneroso alle c.d. società veicolo, le SCIP – Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici, le quali, tramite l'emissione sul mercato finanziario di titoli per un ammontare pari al valore dei beni, ottiene le risorse necessarie per poter corrispondere allo Stato quanto dovuto per il trasferimento degli immobili<sup>29</sup>. Così operando, tuttavia, si viene a creare un patrimonio separato, con vincolo di scopo, in base al quale la garanzia patrimoniale di cui all'art. 2740 c.c. viene limitata<sup>30</sup>: in tal

<sup>28</sup> Si tratta in particolare di un ente pubblico economico, dotato di un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione e da beni, sia mobili che immobili, strumentali al perseguimento dei propri obiettivi; ad essa è attribuita, dall'art. 57, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, la gestione dei beni immobili dello Stato, scopo per il quale può, ad esempio, stipulare accordi con le Regioni ed altri enti pubblici territoriali. In ragione dell'art. 65, d.lgs. cit., spetta all'Agenzia del demanio il compito, in relazione ai beni ad essa affidati, di *“razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili”*.

<sup>29</sup> Si rinvia a GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma-Molfetta, 2013-2014, 565 ss.

<sup>30</sup> Non può esser taciuto, in merito, che i patrimoni separati, creati esclusivamente *ex lege*, si identificano in masse patrimoniali indipendenti fra di loro ma rientranti nella titolarità del medesimo soggetto e sono volti

senso, opera espressamente l'art. 2644, co. 2, c.c., in base al quale *“seguita la trascrizione, non può avere effetto contro colui che ha trascritto alcuna trascrizione o iscrizione di diritti acquistati verso il suo autore, quantunque l'acquisito risalga a data anteriore”*.

Non così invece in relazione ai beni degli enti pubblici territoriali, per i quali l'art. 58, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133<sup>31</sup>, ha previsto l'inserimento nel piano delle alienazioni ad opera dell'organo di governo di ciascun ente.

In ragione di queste brevi note, risulta palese che la sfera dei beni disponibili suscettibile di essere aggredita dai creditori dell'amministrazione ha subito, sì, un ampliamento, ma solo in relazione ai beni degli enti pubblici territoriali: come anticipato, infatti, la declassificazione degli immobili dello Stato nel patrimonio disponibile è pur sempre correlata al loro trasferimento contestuale alla società di cartolarizzazione<sup>32</sup>, andando a costituire un patrimonio separato rispetto a quello della società<sup>33</sup>.

al soddisfacimento di un preciso scopo, individuato, anch'esso, dalla legge. Pur essendo creati *ex lege*, tali patrimoni sono tuttavia subordinati pur sempre all'iniziativa dei soggetti interessati: si pensi, ad esempio, al fondo patrimoniale (art. 167 c.c.) o al patrimonio della società destinato a uno specifico affare (art. 2447 bis ss. c.c.).

<sup>31</sup> In particolare, l'art. 58 d.l. cit. afferma che *“1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redige apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio. 2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrano nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica. 3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto (...omissis...)”*

<sup>32</sup> Si ricorda, per altro, che il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che tali enti, pur avendo forme privatistica, sono comunque preordinati al perseguimento di finalità pubblicistiche; del resto si tratta di società che, per espressa previsione di legge, hanno *“ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione, di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici di cui all'art. 1”*(art. 2, co. 2, d.lgs. 25 settembre 2001, conv. in l. 23 novembre 2001, n. 400). E del resto, proseguono i Giudici di Palazzo Spada, *“i vincoli posti all'attività della società vincolo, così come delineati dal legislatore e poi concretamente configurati dai decreti ministeriali di attuazione, (...) paiono sicuramente idonei a condizionare, regolandone anche minuziosamente la gran parte delle attività, la vita dell'ente vincolo, incidendo in misura decisiva in quel parametro dell'autonomia patrimoniale e imprenditoriale, che, pur avendo consentito a questo Consiglio in sede consultiva di considerare la società di cui si tratta come completamente estranea alla Pubblica Amministrazione, si rivela invece, ad un'attenta analisi, quasi inesistente. I penetranti poteri riservati dal legislatore al Ministero dell'Economia e delle Finanze, così come poi concretamente esercitati con i decreti menzionati, vanificano, invero, del tutto detto elemento di autonomia (tipico della forma societaria), facendo*

### *3. I crediti e le somme di danaro della Pubblica Amministrazione: excursus dell'affermazione della loro pignorabilità*

Come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti, in relazione alla problematica dell'aggregabilità da parte dei creditori dell'amministrazione dei crediti e delle somme di danaro ricadenti nella sua titolarità, è necessario anteporre una premessa fondata sul distinguo fra crediti di diritto pubblico e crediti di diritto privato e non si tratta di una differenza di poco conto.

In tal senso, infatti, mentre i primi – ad esempio, i crediti tributari<sup>34</sup>, crediti derivanti cioè dall'esercizio di pubbliche potestà, nascenti dunque da imposte, tasse e contributi<sup>35</sup> – sono assolutamente impignorabili<sup>36</sup>, in quanto destinati al conseguimento degli scopi pubblici e allo svolgimento delle attività istituzionali (presupposto del conferimento all'amministrazione del potere di esazione del credito)<sup>37</sup>, per i secondi – scaturenti da situazioni nelle quali l'amministrazione agisce secondo gli schemi del diritto comune<sup>38</sup> – l'impignorabilità riveste il carattere della mera eventualità<sup>39</sup>: si parla di impignorabilità, in

*emergere per altro in modo palese l'intento di avvalersi di tale strumento per esercitare con più ampia libertà gestionale le funzioni proprio dell'amministrazione medesima".* Così, Cons. St., Sez. IV, 31 gennaio 2006, n. 308.

<sup>33</sup> Cfr., art. 2, co. 2, d.lgs. 23 novembre 2001, n. 410.

<sup>34</sup> La tematica attinente ai crediti tributari e alla loro assoluta impignorabilità è per altro legata a doppio filo con quella del divieto di compensazione in favore del contribuente, di cui all'art. 1246, n. 3, c.c., in merito al quale, invero, la dottrina ha sollevato alcune perplessità. L'operatività del divieto in parola sarebbe infatti diretta conseguenza dell'indisponibilità che caratterizza le obbligazioni pubbliche e, segnatamente, i crediti tributari e tuttavia proprio questi ultimi non possono essere esclusi a prescindere dall'ambito di operatività dell'istituto in parola: molte obbligazioni tributarie, infatti, sono *ex lege* estinguibili mediante, appunto, compensazione, compensazione che tuttavia si atteggia in maniera peculiare rispetto al corrispondente istituto civilistico. Ne sono esempi la compensazione c.d. orizzontale, di cui all'art. 17, d.lgs. n. 241/1997 ovvero la compensazione "volontaria", di cui all'art. 28 *ter*, D.P.R. 27 settembre 1973, n. 602. Il divieto di compensazione, di cui all'art. 1246, n. 3, c.c., dunque, non troverebbe applicazione in materia tributaria e non certo tanto per ragioni legate alla pignorabilità o meno dei crediti, ma in quanto espressamente derogato dalle norme speciali. Così, ODOARDI F., *Riflessioni critiche sull'impignorabilità dei crediti tributari e sul divieto di compensazione*, in *Riv. dir. trib.*, 2010.

<sup>35</sup> Deve essere in generale ricordato che i crediti ed i debiti tributari includono le attività e le passività per imposte certe e di ammontare determinato, come ad esempio i crediti per rimborsi d'imposta richiesti e i debiti per imposte dirette e per l'imposta regionale sulle attività produttive, dovute in base a dichiarazioni o ad accertamenti e contenziosi divenuti definitivi o ad iscrizioni a ruolo notificate e non impugnate.

<sup>36</sup> Impignorabilità ribadita dalla Corte di legittimità in più occasioni, soprattutto in relazione ai crediti dell'ente pubblico presso le banche delegate alla riscossione dei tributi; *ex multis*, Cass., 15 gennaio 2003, n. 493.

<sup>37</sup> In termini, la Corte di Cassazione ha di recente ribadito l'impignorabilità di detti crediti, affermando che *"la regola generale dell'assoggettabilità ad esecuzione di tutti i beni del debitore (ai sensi degli art. 2740 e 2910 c.c.) subisce, per quanto attiene gli enti pubblici, una limitazione in dipendenza 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 pubblico. Conseguentemente, per la realizzazione 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"*; Cass., 5 maggio 2009, n. 10284.

<sup>38</sup> Si pensi, ad esempio, ai crediti degli enti ospedalieri per il pagamento delle rette di degenza; in tema, cfr., Cass., 23 novembre 1985, n. 5823.

<sup>39</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863, che ha precisato che *"ai fini della pignorabilità di crediti di enti pubblici, vanno distinti i crediti che traggono origine dai rapporti di diritto privato – per i quali l'azione esecutiva è sempre*

effetti, solo relativa, impressa a detti crediti qualora siano destinati al soddisfacimento di una finalità pubblica. Tuttavia, perché siano sottratti ad azione esecutiva, non è sufficiente la mera iscrizione di tali crediti nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico, essendo necessaria una specifica destinazione impressa da una norma di legge o da un provvedimento amministrativo che trovi causa pur sempre in una norma di legge<sup>40</sup>.

Sono queste le affermazioni su cui la giurisprudenza è ormai sostanzialmente concorde e che tuttavia costituiscono la chiosa di un lungo *excursus* pretorio che val la pena ricordare.

Fino agli anni '70, si riteneva invero che i crediti di diritto privato fossero impignorabili in ragione della mera iscrizione dei medesimi nel bilancio dell'ente di riferimento: la sola iscrizione era infatti considerata come condizione necessaria e sufficiente per imprimere il vincolo di destinazione ad un pubblico servizio<sup>41</sup>, con le conseguenze, prima viste, di cui all'art. 826, co. 2, c.c.<sup>42</sup>.

Invertendo la rotta rispetto a quanto sinora affermato, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza del 13 luglio 1979, n. 4071, hanno ritenuto invece che la mera iscrizione non fosse sufficiente a definire somme e crediti come beni destinati ad un servizio pubblico, non potendo dunque impedire l'azione esecutiva, occorrendo invece l'apposizione di un vincolo specifico ad un pubblico servizio. E ciò anche in accoglimento dell'opinione di quella parte della dottrina che premeva perché fosse riconosciuta al creditore la possibilità di agire contro la Pubblica Amministrazione ricorrendo alle norme predisposte in tema dal Codice di procedura civile<sup>43</sup>.

Per altro, con la medesima sentenza ora menzionata, ed a voler riprendere il discorso in merito a interessi legittimi e diritti soggettivi analizzato nel precedente capitolo, gli Ermellini sono chiari nell'attribuire consistenza di diritto soggettivo alla situazione in esame. In quest'ottica, la Corte affermava infatti che, *“a seguito della sentenza di condanna della Pubblica Amministrazione 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*

*ammissibile – da quelli nascenti dall'esercizio di pubbliche potestà, c.d. crediti pubblicistici o di natura pubblica, i quali, essendo vincolati al raggiungimento di pubbliche finalità, sono sottratti all'esecuzione coatta dei creditori. E tale impignorabilità afferisce non solo ai crediti da rapporti tributati diretti, cioè da rapporti nei quali la potestà pubblica viene direttamente esercitata dall'ente impositore nei confronti del soggetto passivo del tributo, ma anche ai crediti che, pur non derivando da un rapporto tributario, hanno origine da una potestà pubblica”*. In termini, più recentemente, Cass., 22 agosto 1997, n. 7864.

<sup>40</sup> Cfr., C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138.

<sup>41</sup> In tal senso era del resto concorde la giurisprudenza della Corte di Cassazione, che, ad esempio, aveva negato la pignorabilità dei crediti di un Comune verso la banca esercente il servizio di tesoreria; cfr. Cass., 15 dicembre 1977, n. 3986.

<sup>42</sup> Si rinvia a PICONE P., *I temi generali del diritto amministrativo*, Napoli, 2000.

<sup>43</sup> In tal senso si schierava Nigro, che sosteneva da tempo 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 per altro *“il danaro come strumento indiretto ed assolutamente neutro, insuscettibile di sopportare una destinazione in senso proprio e tecnico”*; così, NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2004, 211 ss.



*quale la Pubblica Amministrazione 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 cosiddetto di ottemperanza, dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa (art. 27 n. 4 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e 37 l. 6 dicembre 1971 n. 1034), ma ha natura e consistenza di diritto soggettivo<sup>44</sup>, azionabile dinanzi al giudice ordinario con l'esecuzione forzata per espropriazione, 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'espropriabilità delle cose staggite”.*

Accanto alla Corte di Cassazione, poco dopo anche la Consulta, con sentenza del 21 luglio 1981, n. 138, si immetteva sui suoi stessi binari, del pari ritenendo che *“la mera iscrizione nel bilancio preventivo della Pubblica Amministrazione di somme di danaro o di crediti pecuniari traenti origine da rapporti di diritto privato non li trasforma di per sé in beni patrimoniali indisponibili (...) in quanto la natura fungibile e strumentale delle somme di danaro non vale a determinarne l'indisponibilità, a meno che esse non siano destinate immediatamente, nella loro individualità, ad un fine pubblico”.*

In particolare, la Corte Costituzionale partiva dal presupposto, seppur implicito, che il bilancio fosse un atto amministrativo interno, inidoneo dunque ad imprimere al danaro un vincolo di destinazione con efficacia verso terzi, poiché, per raggiungere un simile scopo, sarebbe invero necessaria una legge che in tal senso disponga o l'adozione di un atto amministrativo con valenza esterna che della legge medesima sia attuazione. E del resto, *“non è desumibile dagli artt. 826, ultimo comma, e 828, ultimo comma, c.c., e 514, n. 5, c.p.c. la indisponibilità e l'impignorabilità delle somme di danaro e dei crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici, iscritti nei rispettivi bilanci preventivi, fondate su un presunto principio costituzionale dell'intangibilità dell'atto amministrativo alla luce del principio generale della divisione dei poteri (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. e, art. 4), perché l'art. 113, ultimo comma, Cost., lascia al legislatore ordinario di determinare gli organi abilitati ad annullare gli atti amministrativi”.*

Tale filone interpretativo è stato oggetto di conferma anche da parte della giurisprudenza successiva, che, ancora, a distanza di pochi anni dagli arresti citati, ha avuto modo di affermare che l'iscrizione a bilancio non vale come provvedimento amministrativo

<sup>44</sup> Affermazione, quella che assegna natura di diritto soggettivo alla situazione giuridica del creditore, in aperto contrasto con quanto sino a questo momento sostenuto degli ermellini, che avevano invece più volte ribadito l'inesistenza di un diritto soggettivo del privato all'emanazione del mandato di pagamento; *ex plurimis*, Cass., 2 giugno 1978, n. 2762.

di vincolo del credito, perché costituisce atto interno all'amministrazione inopponibile ai creditori<sup>45</sup>.

Ed ancora, è la Corte Costituzionale a mettere ordine in tema, con due diverse pronunce<sup>46</sup> grazie alle quali possono desumersi alcuni importanti principi regolatori della materia in oggetto. Si afferma, innanzitutto, che la sottrazione all'esecuzione forzata dei crediti e delle somme degli enti pubblici è soggetta a riserva di legge, di cui all'art. 2740 c.c., e dev'essere stabilita da una norma o da un atto amministrativo, che alla legge si rifaccia; per altro l'impignorabilità dei crediti e delle somme è, sì, compatibile con le regole dell'ordinamento, ma sempre che, da un lato, l'amministrazione adotti una delibera che quantifichi le somme necessarie per soddisfare gli interessi pubblici specificamente individuati e, dall'altra parte, che la medesima rispetti l'ordine cronologico nei pagamenti delle fatture e degli impegni di spesa.

Quel che qui preme sottolineare concerne, in particolare, il vincolo di impignorabilità che può derivare dalla legge o da un atto amministrativo in sua attuazione. Nell'ipotesi in cui derivi direttamente dalla legge, il vincolo in parola è legato a doppio filo alle c.d. contabilità speciali<sup>47</sup>: si tratta di peculiari strumenti della finanza pubblica che, costituendo

<sup>45</sup> Cfr. Cass., 21 dicembre 2007, n. 3287, per la quale “è applicabile anche all'amministrazione dello Stato il canone generale dell'esecuzione per obbligazioni pecuniarie contenuto nell'art. 2910 cod. civ. 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; pertanto, le somme di denaro ed i crediti dello Stato sono pignorabili, 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”. Nello stesso senso, Cass., 26 luglio 2005, n. 15601; Cass., 22 agosto 1997, n. 7864; Cass., 10 luglio 1986, n. 4496. In particolare, sulla scia dei menzionati arresti, anche nelle Corti di merito già da tempo si affermava che “salvo che la impignorabilità derivi da una espressa previsione di legge, l'esistenza nelle casse dell'amministrazione di somme di qualunque provenienza, ed anche la iscrizione di esse nel bilancio dello Stato, non può valere a paralizzare l'azione esecutiva su di esse da parte di chi aziona un diritto soggettivo derivato da una sentenza di condanna, non essendo da tale collocazione desumibile un vincolo di destinazione in senso tecnico, idoneo a far comprendere tali somme nel patrimonio indisponibile dello Stato. La espropriabilità del denaro e dei crediti è esclusa solo quando risulti che le somme pignorate erano già vincolate espressamente all'esercizio di una concreta funzione demandata all'azione dei pubblici poteri. Spetta all'amministrazione la prova del suddetto vincolo di destinazione”; Trib. Milano, 27 novembre 1995.

<sup>46</sup> C. Cost., 20 marzo 1998, n. 69, precisava in particolare che “è costituzionalmente illegittimo l'art. 113 comma 3 d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77, come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996 n. 336, nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità delle somme degli enti locali, destinate al pagamento di indennità spettanti al personale (dipendente o convenzionato) o a fini vincolati stabiliti normativamente, sia inoperante se siano emessi mandati per fini diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non prescritta la fattura, delle deliberazioni d'impegno da parte dell'ente”. Per altro verso, invece, C. Cost., 29 giugno 1995, n. 285, aveva affermato che “è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 1 comma 5 d.l. 18 gennaio 1993 n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito nella l. 18 marzo 1993 n. 67, 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'Usl, 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”.

<sup>47</sup> In particolare, le contabilità speciali, istituite dall'art. 585, r.d. 23 maggio 1924, n. 827 – Regolamento di contabilità generale dello Stato, si concretizzano in un particolare sistema di decentramento della spesa, che permette ad un organo periferico di provvedere in modo autonomo ed immediatamente alle sue necessità funzionali. Tuttavia, l'utilizzo distorto che delle medesime si è fatto nel tempo ha indotto il legislatore a

conti particolari – sia di entrata che di spesa – aperti presso le sezioni di tesoreria dello Stato in favore delle amministrazioni, sono destinati *ex lege* alla realizzazione di determinati programmi o obiettivi<sup>48</sup>.

Qualora invece il vincolo di impignorabilità derivi da un atto amministrativo, viene considerato dalla dottrina in termini di fattispecie complessa a formazione progressiva, il cui elemento costitutivo è appunto, un provvedimento amministrativo, munito dalla legge di efficacia e valenza esterna<sup>49</sup>.

Tornando al discorso principale, i menzionati arresti giurisprudenziali, ed in particolare l'affermazione della pignorabilità del danaro della Pubblica Amministrazione, hanno per ovvie ragioni indotto il legislatore ad intervenire per far fronte alle problematiche che avrebbero potuto insorgere dinanzi ad azioni esecutive, in concreto, senza freni. Di fatto, gli interventi normativi che nel tempo si succedettero l'uno all'altro hanno avuto il compito di dichiarare la non assoggettabilità ad esecuzione forzata di determinate somme di danaro degli enti in ragione della destinazione loro impressa. Vale, dunque, la pena ricordare a tal proposito l'art. 11, d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, che, regolando l'esecuzione forzata nei confronti degli enti locali, sottraeva alla medesima, in particolare, le somme destinate al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali<sup>50</sup>; norma poi confluita nell'art. 113, d.l. 25 febbraio 1995, n. 77<sup>51</sup>, a sua volta abrogato dall'art. 159, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267<sup>52</sup>.

rivederne la disciplina: l'art. 10, D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, prevede oggi nuove regole: perché possano essere istituite, è necessaria la preventiva autorizzazione della Direzione generale del tesoro, essendo altresì necessaria la loro destinazione “*a specifici interventi, programmi o progetti*” da definire con decreto del Ministro competente che indichi la spesa, i capitoli di bilancio interessati, la durata degli interventi e l'entità dei relativi finanziamenti; i soggetti titolari degli importi giacenti su tali conti possono disporre in favore di terzi e per i fini stabiliti attraverso ordini di pagamento, con onere per i funzionari titolari di rendere il conto amministrativo della loro gestione al ministro competente.

<sup>48</sup> Proprio tale destinazione volta alla realizzazione di determinati obiettivi è, per un verso, quello che rende impignorabile il credito o la somma di danaro e, per altro verso, quello che rende ancora più difficile un'eventuale azione esecutiva del creditore della Pubblica Amministrazione: l'efficacia del vincolo, infatti, è subordinata pur sempre al concreto utilizzo di quei beni per gli scopi per i quali erano stati stanziati, venendo meno il vincolo medesimo in caso di inattività dell'amministrazione e contestuale distrazione delle somme verso altri scopi. Evenienza, tuttavia, di difficile prova nel contesto di un giudizio.

<sup>49</sup> Così, COSTANTINO G., *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 1993.

<sup>50</sup> In particolare, la norma, rubricata “*Esecuzione forzata a danno degli enti locali*”, prevedeva che “*1. Non sono soggette ad esecuzione forzata le somme delle regioni, dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali destinate al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi, al pagamento delle rate dei mutui scadenti nel semestre in corso, nonché le somme specificamente destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili quali definiti con decreto del Ministro 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 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. [Non sono ammesse esecuzioni forzate presso soggetti diversi dal tesoriere del comune, della provincia o della comunità montana]. 1- bis. Non sono, in ogni caso, ammesse esecuzioni forzate presso soggetti diversi dal tesoriere della regione, del comune, della provincia, della comunità montana o dei consorzi fra enti locali. Nelle more dell'emanazione ai sensi*

Di recente, per altro, l'art. 6, co. 5, d.l. 8 aprile 2013, n. 35, ha introdotto una nuova ipotesi di impignorabilità dei fondi pubblici *“in considerazione dell'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41, della Costituzione, a tutela del vincolo di destinazione delle risorse, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento sulle somme destinate ai pagamenti di cui al presente Capo”*<sup>53</sup>.

*del comma 1 del decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, resta sospesa ogni azione forzata nei confronti dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali”.*

<sup>51</sup> Il testo della disposizione, rubricata *“Norme sulle esecuzioni [forzate] nei confronti degli enti locali”*, era il seguente: *“1. Non sono ammesse procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali di cui all'art. 1, comma 2, 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 di cui all'art. 1, comma 2, 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 del tesoriere. 4-bis. I provvedimenti adottati dai commissari nominati a seguito dell'esperimento delle procedure di cui all'art. 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e di cui all'art. 27, comma 1, n. 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'art. 55, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142, 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”.*

<sup>52</sup> Per l'analisi si rinvia al paragrafo 4.2 del presente capitolo.

<sup>53</sup> In particolare, la norma, rubricata *“Altre disposizioni per favorire i pagamenti delle pubbliche amministrazioni”*, afferma che *“(…omissis…) 1. Le disposizioni di cui al presente Capo sono volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento. I relativi pagamenti sono effettuati dando priorità, ai fini del pagamento, ai crediti non oggetto di cessione pro soluto. Tra più crediti non oggetto di cessione pro soluto il pagamento deve essere imputato al credito più antico, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento ovvero da contratti o da accordi transattivi eventualmente intervenuti fra le parti.*

*1.1. Nelle regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e commissariate alla data di entrata in vigore del presente decreto, i pagamenti di cui all'articolo 3 possono essere effettuati, oltre che in applicazione dei criteri indicati nel comma 1 del presente articolo, anche attribuendo precedenza ai crediti fondati su titoli esecutivi per i quali non sono più esperibili rimedi giurisdizionali volti ad ottenere la sospensione dell'esecutività. Restano fermi i suindicati piani di rientro, ivi compresi gli eventuali piani di pagamento dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 2, commi da 76 a 91, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.*

*1-bis. Il Governo promuove la stipulazione di convenzioni con le associazioni di categoria del sistema creditizio e le associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, aventi ad oggetto la creazione di sistemi di monitoraggio volti a verificare che la liquidità derivante dal pagamento dei crediti oggetto di cessione e dal recupero di risorse finanziarie da parte delle imprese la cui posizione si era deteriorata a motivo del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni sia impiegata a sostegno dell'economia reale e del sistema produttivo. Ogni dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo trasmette alle Camere una relazione concernente le convenzioni sottoscritte e i risultati dei relativi sistemi di monitoraggio.*

*1-ter. I pagamenti effettuati ai sensi del presente capo in favore degli enti, delle società, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o degli organismi a totale partecipazione pubblica sono destinati prioritariamente al pagamento dei debiti di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5 nei confronti dei rispettivi creditori.*

*2. Ai fini dell'ammortamento delle anticipazioni di liquidità di cui al presente Capo, la prima rata decorre dall'anno successivo a quello di sottoscrizione del contratto.*

*3. I piani dei pagamenti di cui al presente Capo sono pubblicati dall'ente nel proprio sito internet per importi aggregati per classi di debiti, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 174.*

*4. Ferma restando l'indicazione del codice unico di progetto dell'opera pubblica nei mandati informatici sul SIOPE ai sensi della legislazione vigente, in attuazione del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 per il necessario monitoraggio delle opere pubbliche, a decorrere dal 30 settembre 2013, i dati relativi ai pagamenti previsti dal presente Capo riguardanti le medesime opere, sono comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità previste dal decreto ministeriale 26 febbraio 2013.*

5. In considerazione dell'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41, della Costituzione, a tutela del vincolo di destinazione delle risorse, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento sulle somme destinate ai pagamenti di cui al presente Capo. Qualora siano stati stipulati accordi di natura transattiva, le azioni esecutive sulle somme destinate ai pagamenti da effettuarsi in attuazione dei piani di pagamento redatti ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e sottoscritti entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ancorché" effettuate presso i tesorieri delle aziende del Servizio sanitario regionale e presso le centrali uniche di pagamento istituite secondo disposizioni di legge, sono sospese fino alla data del 30 giugno 2014.

6. Alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dopo l'articolo 5-quater è inserito il seguente:

"Art. 5-quinquies - Esecuzione forzata.

1. Al fine di assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge, 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 per la riscossione coattiva di somme liquidate a norma della presente legge.

2. Ferma restando l'impignorabilità prevista dall'articolo 1, commi 294-bis e 294-ter, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge, i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, eseguono i pignoramenti e i sequestri esclusivamente secondo le disposizioni del libro III, titolo II, capo II del codice di procedura civile, con atto notificato ai Ministeri di cui all'articolo 3, comma 2, ovvero al funzionario delegato del distretto in cui è stato emesso il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione, con l'effetto di sospendere ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio competente presso i Ministeri di cui all'articolo 3, comma 2, a cui sia stato notificato atto di pignoramento o di sequestro, ovvero il funzionario delegato sono tenuti a vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi soggetti ad esecuzione forzata; la notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi.

3. Gli atti di pignoramento o di sequestro devono indicare a pena di nullità rilevabile d'ufficio il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione.

4. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali dello Stato non determinano obblighi di accantonamento da parte delle Tesorerie medesime, né sospendono l'accreditamento di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie in tali casi rendono dichiarazione negativa, richiamando gli estremi della presente disposizione di legge.

5. L'articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 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."

7. All'articolo 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dopo il comma 294-bis, è inserito il seguente:

"294-ter. Il comma 294-bis si applica anche ai fondi e alle contabilità speciali del Ministero dell'economia e delle finanze destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001, n. 89."

8. All'articolo 8, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 sono apportate le seguenti modifiche:

a) alla fine del comma 1, è aggiunto il seguente periodo:

"Per i pagamenti derivanti dalle transazioni commerciali di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, si applicano le disposizioni del comma 4-bis";

b) al comma 3, dopo le parole "richiesta di chiarimenti" sono aggiunte le seguenti parole: ", salvo quanto previsto al comma 4-bis";

c) dopo il comma 4, è aggiunto il seguente comma:

"4-bis. Gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali devono pervenire all'ufficio di controllo almeno 15 giorni prima della data di scadenza del termine di pagamento. L'ufficio di controllo espleta i riscontri di competenza e dà comunque corso al pagamento entro i 15 giorni successivi al ricevimento degli atti di pagamento, sia in caso di esito positivo, sia in caso di formulazione di osservazioni o richieste di integrazioni e chiarimenti. Qualora il dirigente responsabile non risponda alle osservazioni, ovvero i chiarimenti forniti non siano idonei a superare le osservazioni mosse, l'ufficio di controllo è tenuto a segnalare alla competente Procura Regionale della Corte dei conti eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento cui si è dato corso. Resta fermo il divieto di dare corso agli atti di spesa nelle ipotesi di cui all'articolo 6, comma 2, con riferimento ai quali comunque sussiste la responsabilità del dirigente che ha emanato l'atto."

9. Entro il 30 giugno 2013 le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5, comunicano ai creditori, anche a mezzo posta elettronica certificata, inviata presso l'indirizzo di posta elettronica certificata inserito nell'Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti, di cui all'articolo 6-bis del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, l'importo e la data entro la quale provvederanno rispettivamente ai pagamenti dei debiti di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5. L'omessa comunicazione rileva ai fini della responsabilità per danno erariale a carico del responsabile dell'ufficio competente. La comunicazione inviata con posta elettronica certificata è sottoscritta dal dirigente responsabile dell'ufficio competente con firma elettronica idonea a garantire l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento ovvero con firma digitale, rispettivamente, ai sensi degli articoli 1, comma 1, lettera q-bis), e 24 del citato codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Entro il 5 luglio 2013, le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5 pubblicano nel proprio sito internet l'elenco completo, per ordine cronologico di emissione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento, dei debiti per i quali è stata effettuata comunicazione ai sensi del primo periodo del presente comma, indicando l'importo e la data prevista di pagamento comunicata al creditore. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della

### 3.1. La Tesoreria Unica di Stato

Tanto premesso, prima di analizzare l'esecuzione forzata da punto di vista tecnico, dunque in relazione alle norme predisposte dal Codice di procedura civile e non solo<sup>54</sup>, e tenendo sempre ben presente che l'esecuzione forzata, qualora azionata nei confronti di una Pubblica Amministrazione, si risolve, per ovvie ragioni, in un pignoramento presso terzi, è bene analizzare due ordini di questioni: per un verso, c'è da capire chi sia nel caso di specie il terzo nei confronti del quale viene avviata la procedura esecutiva: trattandosi naturalmente l'amministrazione di un debitore, per così dire, *sui generis*, del pari anche il terzo esecutato avrà connotazioni peculiari; e, per altro verso, è bene puntualizzare l'oggetto dell'esecuzione in parola.

Ed in effetti proprio la questione attinente all'individuazione del terzo esecutato in tale ipotesi costituisce una peculiarità dell'esecuzione in parola, peculiarità posta accanto a quella della previsione del termine dilatorio di 120 giorni per l'inizio dell'esecuzione forzata – 120 giorni che devono decorrere tra la notifica del titolo esecutivo e la notifica del precetto, entrambe all'amministrazione – di cui all'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30<sup>55</sup>.

*performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. I dirigenti responsabili sono assoggettati altresì ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella certificazione del credito. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.*

10. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, e dall'articolo 7, commi 2 e 5, il mancato o tardivo adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche debentrici alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 8 e 14, all'articolo 2, commi 3 e 5, all'articolo 3, commi 5, 6 e 7, all'articolo 5, commi 1 e 3, all'articolo 6, commi 2, 3 e 4, e all'articolo 7, comma 4, che ha causato la condanna al pagamento di somme per risarcimento danni o per interessi moratori è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile del mancato o tardivo adempimento.

11. I decreti e i provvedimenti previsti dal presente capo non hanno natura regolamentare e sono pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti internet delle amministrazioni competenti, secondo le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Al fine di garantire la massima tempestività nelle procedure di pagamento previste dal presente decreto, le amministrazioni competenti omettono la trasmissione alla Corte dei conti, per gli effetti di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, dei decreti di riparto delle anticipazioni di liquidità fra gli enti interessati e degli altri decreti e provvedimenti di cui al presente capo.

11-bis. Al fine di tutelare l'unità giuridica e l'unità economica e, in particolare, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in caso di mancata osservanza delle disposizioni del presente capo, il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni e degli enti locali per l'adozione dei provvedimenti e degli atti necessari, anche normativi, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione. In caso di mancata adozione degli atti di cui all'articolo 1, comma 2, all'articolo 2, commi 1 e 3, e all'articolo 3, commi 4 e 5, si procede alla nomina di un apposito commissario per il compimento di tali atti. Per l'esercizio dei poteri di cui al presente comma si osserva l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

11-ter. Ai fini dei pagamenti di cui al presente capo, l'accertamento della regolarità contributiva è effettuato con riferimento alla data di emissione della fattura o richiesta equivalente di pagamento. Qualora tale accertamento evidenzia un'inadempienza contributiva, si applicano le disposizioni dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

11-quater. Al comma 10 dell'articolo 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le parole: ", relativo a spese per amministrazioni, forniture e appalti," sono soppresse".

<sup>54</sup> Analisi per cui si rinvia al capitolo terzo del presente lavoro.

<sup>55</sup> Per l'analisi del quale si rinvia al capitolo terzo del presente lavoro.

In particolare, per quel che concerne il terzo esecutato nella procedura contro la Pubblica Amministrazione, il soggetto a tale scopo preposto dal legislatore è la Tesoreria Unica di Stato, istituita dalla l. 29 ottobre 1984, n. 720.

La *ratio* della normativa viene ravvisata nell'esigenza di porre un freno all'indebitamento dello Stato: il legislatore ha così ritenuto più opportuno finanziare l'ente dopo che ha speso le risorse che gli spettano, anziché finanziare i medesimi sulla base del loro bilancio preventivo. Si tratta di un sistema che si fonda su due capisaldi: a) l'accentramento in contabilità speciali aperte presso la tesoreria provinciale dello Stato – servizio affidato *ex lege* alla Banca d'Italia – di tutti i fondi di pertinenza degli enti pubblici, sia derivati da entrate c.d. proprie (introiti tributari o derivanti da attività di diritto privato), che da entrate c.d. derivate (contributi e trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato o da altre pubbliche amministrazioni); b) l'affidamento alla banca tesoriera o cassiera dell'ente della gestione dei fondi giacenti in tesorerie provinciali e del compimento, quale organo esecutivo dell'ente, di operazioni di incasso e pagamento, a valere appunto sulle predette contabilità specialità<sup>56</sup>.

Non ultimo, va considerato che la normativa è intervenuta anche allo scopo di colmare una grave carenza: prima dell'introduzione della Tesoreria Unica di Stato, gli istituti bancari tesorieri non avrebbero potuto essere considerati quali terzi pignorati rispetto alla Pubblica Amministrazione debitrice, non essendo loro diretti debitori e non avendo per altro la disponibilità delle somme di pertinenza dell'amministrazione medesima, giacendo il pubblico danaro presso la tesoreria provinciale di Stato<sup>57</sup>.

Per le ragioni suesposte, il legislatore ha previsto, nella l. n. 720 cit., che determinate amministrazioni ed enti<sup>58</sup> ricadessero nell'ambito del relativo regime: tra di essi figurano, ad esempio, aziende sanitarie locali, università statali, aziende municipalizzate e consorzi inerenti l'erogazione di servizi di trasporto ed in genere altri organismi di interesse pubblico. Una precisazione circa l'ambito di operatività della disciplina involge la differenza concernente gli enti territoriali: la l. n. 720 cit., infatti, trova applicazione solo nei confronti

<sup>56</sup> Si rinvia a ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in AULETTA F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011. In particolare, l'Autore fa notare che prima dell'introduzione del sistema della Tesoreria Unica, l'art. 40, l. 30 marzo 1980, n. 119, permetteva agli enti pubblici di conservare una parte della propria disponibilità economica presso banche private, pur sempre naturalmente posto sotto il controllo della Banca d'Italia, possibilità che, tuttavia, consentiva per ovvie ragioni la produzione di interessi in favore degli istituti di credito.

<sup>57</sup> La dottrina ha fatto altresì notare che gli istituti di credito esercenti il servizio di tesoreria per gli enti pubblici, qualora citati innanzi al giudice dell'esecuzione, non avrebbero potuto rendere neanche dichiarazione di quantità positiva, dovendo e potendo esclusivamente indicare quale depositario del danaro pubblico, e dunque quale debitore del soggetto passivo del processo esecutivo, la sezione di tesoreria di Stato. Così, COSTANTINO G., *La tutela espropriativa contro la P.A. Il pignoramento di crediti in riferimento al sistema della tesoreria unica*, MAZZAMUTO S. (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, II, Napoli, 1989.

<sup>58</sup> Espressamente individuati dalla tabella A allegata alla l. 20 ottobre 1984, n. 720.

delle Regioni<sup>59</sup>, non anche in relazione agli altri tipi di enti locali, per i quali invece la disciplina applicabile risiede nel T.U.E.L., d.l.gs.18 agosto 2000, n. 267, ed in particolare nell'art. 159<sup>60</sup>.

È stato poi compito assolto dall'art. 1 *bis*<sup>61</sup>, l. 720 cit., l'espressa attribuzione al cassiere o tesoriere dell'ente delle vesti e delle funzioni del terzo pignorato, "*sancendo, così, per volontà normativa, la scissione fra debitor debitoris depositario delle somme dell'ente (la tesoreria provinciale dello Stato) e soggetto protagonista in qualità di terzo dell'espropriazione condotta nelle forme ex art. 543 c.p.c. (l'istituto bancario cassiere o cassiere)*"<sup>62</sup>.

Nella pratica, la menzionata norma prevede che l'espropriazione forzata azionata nei confronti delle amministrazioni ricadenti nell'ambito di operatività della l. n. 720 cit., si compia tramite un atto notificato all'istituto cassiere o tesoriere dell'ente, quale in sostanza terzo pignorato, e che dunque è tenuto sia a rendere la dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c. nonché "*a vincolare l'ammontare per cui si procede nelle contabilità speciali con annotazione nelle proprie scritture contabili*" (art. 1 *bis*, co. 2).

<sup>59</sup> In tema, per altro, in un recente intervento, la Consulta ha precisato che "*il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti "la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale". Ne discende che l'autonomia di regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, comma 4, cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come "anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria", in quanto non frappongono "ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione" di regioni ed enti locali*"; C. Cost., 20 dicembre 2012, n. 311.

<sup>60</sup> Norma che, ad ogni modo, riprende di fatto il divieto di cui all'art. 1 *bis* cit., stabilendo che 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 posti in essere non determinano alcun tipo di vincolo sui beni oggetto della procedura espropriativa.

<sup>61</sup> Aggiunto al corpo della legge dal d.l. 31 agosto 1987, n. 359, conv. in l. 29 ottobre 1984, n. 440, che testualmente prevede "*1. I pignoramenti ed i sequestri, a carico degli enti ed organismi pubblici di cui al primo comma dell'articolo 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 codice di procedura civile, 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.*

*2. Il cassiere o tesoriere assume la veste del terzo ai fini della dichiarazione di cui all'articolo 547 del codice di procedura civile e di ogni altro obbligo e responsabilità ed è tenuto a vincolare l'ammontare per cui si procede nelle contabilità speciali con annotazione nelle proprie scritture contabili.*

*3. In caso di pignoramenti o sequestri di entrate proprie degli enti ed organismi pubblici di cui al primo comma dell'articolo 1 eseguiti anteriormente al versamento di queste in contabilità speciale, il cassiere o tesoriere provvede ugualmente al dovuto versamento nella contabilità speciale con annotazione del relativo vincolo.*

*4. Restano ferme le cause di impignorabilità, insequestrabilità ed incedibilità previste dalla normativa vigente, nonché i vincoli di destinazione imposti, o derivanti dalla legge.*

*4- bis. Non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento ai sensi del presente articolo presso le sezioni di tesoreria dello Stato e presso le sezioni decentrate del bancoposta a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime né sospendono l'accreditamento di somme nelle contabilità intestate agli enti ed organismi pubblici di cui alla tabella A annessa alla presente legge."*

<sup>62</sup> ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in Auletta F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, 276.



La normativa in tema trova la sua chiosa nel comma 4 *bis*, art. 1 *bis*, in ragione del quale è fatto divieto espresso, a pena di nullità rilevabile anche ex officio, di eseguire sequestri e pignoramenti presso le sezioni di tesoreria dello Stato e le sezioni decentrate del banco posta, atti che, qualora notificati, non obbligano le tesorerie ad effettuare alcun accantonamento<sup>63</sup>, né producono l'effetto di sospendere l'accreditamento di somme nelle contabilità intestate agli enti ed organismi pubblici.

Si tratta, in sostanza, di un sistema, quello della Tesoreria Unica di Stato, “*diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari; inoltre, le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio e fissano un principio stabilito dalle leggi dello Stato. (...omissis...). La disciplina rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale - e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari*”<sup>64</sup>.

A voler schematizzare i riscontri pratici che ha avuto la normativa, è possibile schematizzare in tal modo le sue conseguenze applicative: - le somme di danaro, facendosi con esse riferimento dunque alle liquidità, affluiscono presso la tesoreria provinciale; - l'ente pubblico ha la disponibilità dei fondi giacenti presso le contabilità speciali: - il tesoriere effettua i pagamenti in qualità di organo esecutivo dell'ente, facendo ricorso alle risorse detenute dalla tesoreria provinciale; in particolare, il medesimo tesoriere si occupa di ricevere i mandati emessi dall'ente, di controllare la capienza degli stanziamenti di bilancio e di eseguire le scritturazioni, richiedendo alla tesoreria provinciale di imputare e operazioni sulle contabilità speciali; - infine, la regolazione dei rapporti fra dare ed avere tra tesoriere dell'ente e tesoreria provinciale avviene in stanza di compensazione, presso la medesima tesoreria provinciale.

Posto che la giurisprudenza unanimemente ritiene che “*il sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1, l. 29 ottobre 1984, n. 720, e all'art. 35, comma 8, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv., con modif., in l. 24 marzo 2012, n. 27, sia (è) uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento*”<sup>65</sup>, cionondimeno, sotto il profilo delle

<sup>63</sup> Per altro, secondo attenta dottrina, in ragione del fatto che la norma esclude solo l'obbligo di accantonamento, dovrebbe poter essere ammessa la possibilità in favore della sezione di tesoreria o bancoposta interessata al pignoramento “di provvedere comunque validamente all'accantonamento, in via cautelativa, onde sottrarsi alla possibile responsabilità nei confronti del creditore precedente, senza con ciò incorrere in responsabilità nei confronti dell'ente debitore”. Così, TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003, 518.

<sup>64</sup> Cfr., C. Cost., 20 dicembre 2012, n. 311.

<sup>65</sup> In termini, di recente, C. Cost., 31 ottobre 2013, n. 256.

conseguenze applicative, ci si chiede se la mera individuazione del terzo esecutato da parte del legislatore sia per ciò solo bastevole ad evitare che siano avviate procedure esecutive nei confronti di altri soggetti, terzi, eventualmente anche privati, ma diversi dall'istituto tesoriere.

Si tratta invero di un argomento su cui dottrina e giurisprudenza si pongono su poli diametralmente opposti.

La giurisprudenza, infatti, è ferma nel negare una simile possibilità: soggetto terzo esecutato è e resta la Tesoreria Unica di Stato. Tale affermazione è supportata da molteplici argomenti. In primo luogo, in ragione di quanto stabilito dalla l. 720 cit., tutte le somme di pertinenza dell'ente devono obbligatoriamente confluire nella tesoreria provinciale; in secondo luogo, in caso di pignoramento, non è possibile prescindere dall'annotazione del vincolo nelle scritture contabili dell'ente; ancora, il tesoriere è l'unico soggetto abilitato ad effettuare l'annotazione, disporre il pagamento in favore di terzi creditori e successivamente rimuovere il vincolo apposto sulla contabilità speciale; infine, l'espropriazione intrapresa nei confronti di un terzo che non rivesta la qualità di tesoriere dell'ente debitore, deve essere dichiarata inammissibile, anche su rilievo d'ufficio in ragione del carattere inderogabile delle norme sulla tesoreria<sup>66</sup>.

La dottrina, d'altra parte, rileva che, invero, vi sarebbero margini di operatività per l'eventualità in cui un'azione esecutiva venga proposta nei confronti di soggetti terzi diversi dalla Tesoreria.

In particolare, si fa notare che, in quest'ottica, depone innanzitutto *“un dato testuale: l'art. 1 bis si riferisce al pignoramento che colpisce le somme dell'ente affluite o da riversare nelle contabilità speciali presso la tesoreria provinciale; sembra plausibile, quindi, assegnare alla norma l'intento di regolare unicamente le espropriazioni aventi quello specifico oggetto, individuando per le stesse il soggetto terzo pignorato in maniera divergente rispetto ai canoni ordinari. Ancora un elemento letterale, ossia l'esplicito divieto di atti esecutivi press le sezioni di tesoreria dello Stato e le sezioni del bancomato: la presenza di una previsione espressa di tale contenuto mal si concilia – a meno di vanificare la ratio essendo del precetto – con la deducibilità per implicito del limite dal modo di funzionamento del sistema di tesoreria; in ogni caso, a differenza di altre norme, il divieto non è testualmente estesa ad ogni altro soggetto potenziale terzo pignorato diverso dal tesoriere”*.

Ancora, milita in tal senso *“la ratio giustificatrice della disciplina sulla tesoreria, rinvenibile nell'esigenza di garantire una ordinata gestione contabile dei flussi finanziari dell'ente anche in relazione a movimenti di danaro coattivi, conseguiti cioè ad azioni esecutive esperite da creditori: rispetto a questa finalità, ultronea o comunque ridondante è la inammissibilità di pignoramenti presso soggetti non tesorieri*

<sup>66</sup> In questi termini, si è espresso Trib. Napoli, 12 dicembre 2005.

dell'ente'. E, nel medesimo senso, “non da ultimo, una lettura costituzionalmente orientata alla salvaguardia del diritto di azione (art. 24 Cost.), con il ripudio di orientamenti che in via interpretativa estendano la portata applicativa di o addirittura creino ex novo ostacoli o impedimenti alla piena esplicazione del diritto di proceder esecutivamente per la soddisfazione dei crediti”<sup>67</sup>.

#### **4. Forme peculiari di esecuzione forzata**

Tanto premesso, non va certo dimenticato che, pur sempre in ragione della peculiarità del soggetto debitore e pur trovando applicazione le norme del Codice di procedura civile, la normativa in tema di esecuzione forzata nei confronti degli enti pubblici si compone di una molteplicità di disposizioni, disegnate dal legislatore in considerazione dell'organizzazione, della struttura e degli scopi, *ex lege*, perseguiti dall'amministrazione debitrice.

In quest'ottica, come si è avuto modo di vedere, una delle priorità da attuare è stata certamente quella di tutelare le finanze pubbliche, data la loro destinazione alla soddisfazione di pubblici interessi: la risposta a tale esigenza è stata rinvenuta, naturalmente, nel regolare ed in parte limitare l'aggressione dei creditori ai beni e alle somme di danaro che ricadano nella disponibilità della Pubblica Amministrazione.

Di ciò è testimone non solo quanto visto nei paragrafi precedenti a proposito della pignorabilità del danaro, e dunque dell'esclusione di determinate categorie sia crediti che di beni pubblici, e, del pari, non solo le norme di settore che a breve saranno analizzate, ma anche una peculiare disposizione che deroga alla disciplina ordinaria del Codice di procedura civile.

Mentre, infatti, ai sensi dell'art. 480, co. 1, c.p.c., l'esecuzione forzata potrà avere luogo una volta trascorsi dieci giorni dalla notificazione del titolo esecutivo e del precetto, in ragione dell'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30<sup>68</sup>, i

<sup>67</sup> ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in Auletta F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, 280 ss.

<sup>68</sup> In particolare, la norma, rubricata “Esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, dispone che “1. Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto.

1-bis Gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'Ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed il domicilio. Il pignoramento di crediti di cui all'articolo 543 del codice di procedura civile promosso nei confronti di Enti ed Istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati 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

creditori della Pubblica Amministrazione e degli enti pubblici non economici non hanno diritto a procedere ad esecuzione forzata, non potendo neanche porre in essere atti esecutivi, prima del decorso di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. In sostanza, il legislatore ha concesso all'amministrazione *“uno spatium adimplendi”*<sup>69</sup> per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati<sup>70</sup>, che *“persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fonti, 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>70</sup>.

Accanto a tale disposizione, trova spazio, a monte, la disciplina, di stampo prettamente contabile, inerente l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie da parte della Pubblica Amministrazione, di cui è necessario dare ora contezza in ragione della sua ovvia posizione preliminare rispetto ad un'eventuale esecuzione forzata nei confronti dell'ente pubblico.

In primo luogo, il cardine della disciplina *de qua* viene individuato nel bilancio preventivo, in ragione del quale tutte le spese devono trovare copertura in una previsione di bilancio e, per quel che rileva ai fini del presente lavoro, ogni fatto produttivo di un obbligo di pagamento per l'amministrazione dà luogo ad un procedimento di spesa, che, tuttavia, non è condizione per la liquidità e per l'esigibilità del credito e non incide sulla decorrenza degli interessi di mora<sup>71</sup>. In particolare, *“il credito che l'amministrazione è tenuta a soddisfare ad una data scadenza, pure in difetto di domanda, è produttivo di interessi dalla stessa scadenza, anche se manchi l'impegno e l'ordinazione della spesa e vi siano contestazioni sull'an e sul quantum”*<sup>72</sup>.

*emesso il provvedimento in forza del quale la procedura esecutiva è promossa. Il pignoramento perde efficacia quando dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l'assegnazione. L'ordinanza che dispone ai sensi dell'articolo 553 del codice di procedura civile l'assegnazione dei crediti in pagamento perde efficacia se il creditore procedente, entro il termine di un anno dalla data in cui è stata emessa, non provvede all'esazione delle somme assegnate.*

1-ter. Le disposizioni di cui al comma 1-bis si applicano anche ai pignoramenti mobiliari di cui agli articoli 513 e seguenti del codice di procedura civile promossi nei confronti di enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale.

2. Nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, nei casi previsti dal comma 1, il dirigente responsabile della spesa, in assenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo, dispone il pagamento mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso. La reintegrazione dei capitoli avviene a carico del fondo previsto dall'art. 7 della legge 5 agosto 1978, n. 468, in deroga alle prescrizioni dell'ultimo comma. Con decreto del Ministro del tesoro sono determinate le modalità di emissione nonché le caratteristiche dello speciale ordine di pagamento previsto dal presente comma.

3. L'impignorabilità dei fondi di cui all'art. 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460, è estesa, con decorrenza dall'esercizio finanziario 1993, anche alle somme destinate ai progetti finanziati con il fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, alle somme destinate alle spese di missione del Dipartimento della protezione civile nonché a quelle destinate agli organi istituiti dagli articoli 3, 4 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801. (...omissis...).

<sup>69</sup> Per tale ragione, si è parlato in dottrina di “istituti di privilegio”, che sottraggono l'ente all'applicazione di determinate norme di diritto comune, in genere poste a tutela dei terzi e finalizzate a consentire all'ente determinate facoltà derogatorie rispetto alla disciplina comune. Così, CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2006.

<sup>70</sup> Così, C. Cost., 23 aprile 1998, n. 142.

<sup>71</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 8 giugno 1985, n. 3451.

<sup>72</sup> Così, Cons. St., Ad. Plen., 7 aprile 1981, n. 2.

Per quel che concerne, in particolare, il procedimento di spesa, il primo adempimento a carico dell'ufficio di ragioneria dell'amministrazione è quello di individuare e determinare la somma da pagare, il soggetto creditore e la ragione del debito a carico dell'amministrazione, così da costituire, in ossequio alle norme viste in precedenza, il vincolo di bilancio, il cui effetto è quello di rendere indisponibili le somme sino al pagamento per il quale sono state stanziare. Alla creazione del vincolo di bilancio segue la liquidazione della spesa, fase che viene attuata con l'ordinazione del pagamento effettuata a carico degli uffici di tesoreria: questi ultimi, infatti, sono i destinatari degli ordini di pagamento da parte dell'amministrazione.

Tuttavia, a fronte di tale apparente semplicità è un fatto noto la difficoltà con la quale le amministrazioni saldino i propri debiti; in ragione di ciò il legislatore è intervenuto in merito più volte, anche di recente, nel tentativo di facilitare la soddisfazione del credito. A titolo esemplificativo, è possibile ricordare quanto stabilito dall'art. 13, l. 12 novembre 2011, n. 183, che, novellando disposizioni pregresse che della materia si occupano, dispone che *“su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario ad acta con oneri a carico dell'ente territoriale”*.

I decreti ministeriali del 22 maggio e del 25 giugno 2012, in attuazione della norma richiamata, hanno infatti previsto un termine di sessanta giorni per il rilascio della certificazione e, in caso di ingiustificato rifiuto o ritardo, ad essi farà seguito la nomina di un commissario ad acta, che dovrà provvedere nel termine di cinquanta giorni.

Il quadro normativo ora tracciato trova un suo completamento nella Direttiva 2000/35/CE, concernente, appunto, la lotta contro i ritardi dei pagamenti o nelle transazioni commerciali<sup>73</sup>, cui è stata data attuazione con il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

<sup>73</sup> La citata direttiva, che ha introdotto a favore dei creditori un diritto ad interessi sufficientemente alti per compensare le eventuali perdite subite, rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di far fronte all'alto numero di insolvenze che caratterizzano le transazioni commerciali dell'economia europea. Oggetto della medesima è “il pagamento a titolo corrispettivo in una transazione commerciale”, identificato con l'adempimento di un'obbligazione pecuniaria oggetto di contratti che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo. Il suo ambito di applicazione non riguarda qualsiasi pagamento che si risolve in una controprestazione per le merci o i servizi ricevuti, ma, perché un contratto ricada nell'alveo della direttiva, deve essere stipulato tra imprese o tra imprese e la pubblica amministrazione. Del resto, non va dimenticato che la normativa in parola mira a tutelare le imprese medio piccole e dunque quell'ambito di contrattazione che ormai viene comunemente denominato come terzo contratto (laddove il primo sussiste fra

Orbene, quest'ultimo decreto è stato di recente modificato dal d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, il quale, intervento sull'art. 7, ha affermato che *“nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione è nulla la clausola avente ad oggetto la predeterminazione o la modifica della data di ricevimento della fattura. La nullità è dichiarata d'ufficio dal giudice”*

A ciò si aggiunga che, gli artt. 3 e 3 bis, d.l. 8 aprile 2013, n. 35, conv. in l. 1° giugno 2013, n. 64, contengono *“disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione”*; ancora, il d.l. 24 aprile 2014, n. 66<sup>74</sup>, ha previsto una disciplina analoga per il pagamento dei debiti dell'amministrazione, maturati sino al 31 dicembre 2013.

Ciò posto, e rinviando l'analisi dell'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30, ad un secondo momento, è possibile passare in rassegna le peculiarità disposte dal legislatore nella disciplina di settore afferente alla Pubblica Amministrazione e agli enti locali.

Prima di passare all'analisi delle peculiari forme di esecuzione menzionate, è necessario porre una premessa d'ordine sistematico: quello a cui si fa riferimento in prosieguo attiene precisamente alle norme che disciplinano l'esecuzione forzata nei confronti degli enti pubblici dei quali si parlerà, enti che già in tale sede possono essere distinti in ragione di una considerevole peculiarità.

Si è detto nei paragrafi che precedono non solo che l'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione si sostanzia in concreto in un pignoramento presso terzi, aspetto per vero solo accennato<sup>75</sup>, ma anche che il terzo in questione è individuato per legge nell'istituto cassiere o tesoriere dell'ente abilitato a svolgere tale servizio in ragione dell'inclusione dell'ente medesimo nell'ambito del sistema di Tesoreria Unica delineato dalla l. 29 ottobre 1984, n. 720. Ebbene, non tutti gli enti in esame a breve ricadono nell'ambito applicativo di tali prescrizioni, che invero operano solo in relazione agli enti locali, alle ASL, alle Regioni ed infine, almeno in relazione alle ipotesi di seguito menzionate, all'INPS.

Lo stesso, invece, non può dirsi in merito all'ipotesi di pignoramento contabile, concernente i debiti a carico delle Prefetture, delle Forze Armate, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, del Corpo dei Vigili del fuoco, della Polizia Penitenziaria, del Ministero dell'Interno e di quello della Giustizia ed infine della Direzione Nazionale

privati ed il secondo fa riferimento alla materia consumeristica; così, GIOVAGNOLI R., *Giurisprudenza civile*, Milano, 2010).

<sup>74</sup> Decreto che in particolare prevede *“misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria”*.

<sup>75</sup> E per il quale si rinvia al terzo capitolo del presente lavoro.

Antimafia, nonché in relazione all'esecuzione nei confronti dello IACP: in entrambi i casi, la normativa di settore provvede a delinearne tutte le peculiarità del caso, che rendono atipiche queste ipotesi anche per quel che concerne l'individuazione del soggetto terzo della procedura espropriativa.

#### **4.1. L'esecuzione nei confronti degli Enti Locali: l'art. 159 T.U.E.L.**

La disciplina positiva dell'esecuzione nei confronti degli enti locali è contenuta nell'art. 159, d.lgs., 18 agosto 2000, n. 267, adottata sulla scia delle decisioni della Corte Costituzionale<sup>76</sup>, che, in breve, prevede, da un lato, l'obbligo di esecuzione presso l'istituto tesoriere, co. 1<sup>77</sup>, e, dall'altro, l'impignorabilità di una parte delle somme affluite nelle rispettive contabilità, co. 2, 3 e 4<sup>78</sup>.

Vale la pena ripercorrere la strada che ha portato all'adozione della norma in esame, prima di analizzare le sue peculiarità applicative.

La norma, ed in particolare l'impignorabilità dalla medesima sancita, rinviene la sua origine nell'art. 11, co. 1, d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, in ragione del quale “1. *Non sono soggette ad esecuzione forzata le somme delle regioni, dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali destinate al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi, al pagamento delle rate dei mutui scadenti nel semestre in corso, nonché le somme specificamente destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili quali definiti con decreto del Ministro 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*

<sup>76</sup> Cfr., C. Cost., 29 giugno 1995, n. 285, C. Cost., 20 marzo 1998, n. 69 e, a conferma, C. Cost., 18 giugno 2003, n. 211.

<sup>77</sup> Obbligo previsto dall'art. 159, co. 1, TUEL, che di fatto ha riformulato l'art. 113, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, in base al quale, analogamente, “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*”.

<sup>78</sup> Previsione che, anche in tal caso, si è di fatto limitata a riprodurre quanto già previsto dall'art. 113, in ragione del quale “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 (1).*

4. *Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere*”.

*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.”*

Tuttavia, quanto previsto dall'ultima norma citata non era invece previsto dall'art. 1, co. 5, d.l. 18 gennaio 1993, n. 9, in tema di esecuzione nei confronti delle USL. Proprio per tale ragione la Corte Costituzionale, con sentenza del 29 giugno 1995, n. 285, ha ritenuto illegittima una simile disparità di disciplina, affermando a tal proposito che “*è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost, l'art. 1, co. 5, d.l. 18 gennaio 1993, n. 9, 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 delle USL, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera no 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 delle deliberazione di impegno da parte dell'ente”*”.

Da tale arresto prese spunto il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, che, con l'art. 113, eliminò per gli enti locali, il divieto di emissione di mandati di pagamento per titoli diversi da quelli vincolati, senza il rispetto dell'ordine cronologico del ricevimento delle fatture, equiparando così la disciplina degli enti locali a quella delle USL.

Cionondimeno, anche su questa disposizione è caduta la scure della Consulta, che ritenne, invero, nuovamente illegittima una disciplina differenziata per le USL e per gli enti locali, riflessione dalla quale, ritenendo che, invero, il regime vigente per le prime fosse comunque quello derivante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del 1995, ha reintrodotto anche per i secondi le limitazioni eliminate in via legislativa. In tal senso, la Corte Costituzionale, con sentenza del 20 marzo 1998, n. 69, affermava che “*è incostituzionale l'art. 113, co. 3, d.lgs. n. 77/1995, 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 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 o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente”*”.

Infine, sulla scia delle indicazioni della Consulta, la disciplina dettata dall'art. 113 cit. è stata abrogata e sostituita da quanto previsto dall'art. 159 TUEL, in esame.

Ebbene, l'impignorabilità delle somme rientranti nella titolarità degli Enti Locali, destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili<sup>79</sup>, trova la sua disciplina, come

<sup>79</sup> In tema, deve essere precisato che “*la classificazione delle voci sottratte all'esecuzione forzata contenuta nell'art. 159 t.u.e.l. include, al punto sub 3) i servizi locali indispensabili. L'elencazione ivi riportata deve ritenersi comunque tassativa e di stretta interpretazione e, pertanto, non suscettibile di ampliamento in via estensiva o analogica, trattandosi di norma di*



visto nell' art. 159, co. 2, TUEL, in ragione del quale *“non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal Giudice dell'Esecuzione, 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”.*

*L'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifica preventivamente gli importi delle somme destinate alle suddette finalità. Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione dei vincoli di indisponibilità regolarmente costituiti non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere”.*

In tal modo il legislatore ha espressamente previsto la procedura per rendere operativi i vincoli di destinazione, disponendo contestualmente la necessità della quantificazione preventiva delle somme da parte dell'organo esecutivo dell'ente con deliberazione semestrale.

Cionondimeno, non va dimenticato che l'originaria formulazione dell'art. 159 non aveva recepito del tutto le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale<sup>80</sup>, lasciando supporre, a voler seguire la lettera della norma, che l'ente locale potesse semplicemente adottare semestralmente delibere da notificare al tesoriere che quantificassero preventivamente gli importi delle somme destinate alle finalità previste, sottraendole di conseguenza, all'esecuzione forzata<sup>81</sup>.

In ragione di ciò, la Pubblica Amministrazione avrebbe sostanzialmente avuto la possibilità di non adempiere alle proprie obbligazioni pecuniarie.

Su tale quadro è dunque nuovamente intervenuta la Corte Costituzionale, che, con sentenza del 18 giugno 2003, n. 211, ha dichiarato l'illegittimità della norma in relazione alla “creazione di vincoli di indisponibilità” nella parte in cui non si prevede che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini pubblici indicati dallo stesso articolo, 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

*carattere derogatorio rispetto alla regola generale di cui all'art. 2740 c.c.”; cfr., T.A.R. Puglia, Bari, Puglia, Sez. II, 7 dicembre 2012, n. 2109.*

<sup>80</sup> Ed in particolare da C. Cost., 29 giugno 1995, n. 285.

<sup>81</sup> Così, CASSANO G., *Manuale del recupero dei crediti. Profili sostanziali, strategie stragiudiziali e giudiziali*, Bologna, 2010, 557.c

pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso<sup>82</sup>.

Da quanto detto sinora, sia a livello giurisprudenziale che normativo, deriva che, per rendere in concreto impignorabili le somme nella titolarità degli enti locali, destinate ai fini di cui all'art. 159 T.U.E.L., è necessaria la delibera semestrale di destinazione delle medesime somme da parte dell'ente e la successiva notificazione della stessa delibera al tesoriere; cionondimeno, nell'ipotesi in cui venissero emessi mandati di pagamento per titoli diversi, violando così il criterio cronologico di pagamento, verrebbe automaticamente meno il vincolo di impignorabilità<sup>83</sup>.

Ciò posto, ed a voler comprendere in concreto quale sia il procedimento tecnico grazie al quale gli enti pubblici (e, si anticipa, anche le ASL, di cui al prossimo paragrafo) possano rendere impignorabili determinate somme di danaro nei confronti di eventuali creditori, è così possibile schematizzarlo: in un primo momento, l'organo amministrativo, con deliberazione adottata ogni semestre – o ogni trimestre qualora si tratti di ASL – deve quantificare preventivamente le somme destinate all'espletamento dei servizi essenziali ovvero indispensabili dell'ente; la deliberazione *de qua* deve essere contestualmente comunicata all'istituto cui è affidato il servizio di tesoreria; dalla data della comunicazione citata, allo scopo di garantire l'espletamento dei servizi essenziali ovvero indispensabili dell'ente, il tesoriere deve obbligatoriamente 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; infine, dalla data di adozione della deliberazione l'ente non può emettere mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se

<sup>82</sup> In particolare, la Corte riteneva, in considerazione della violazione del principio di uguaglianza e del principio della *par condicio creditorum* poiché “*stante la omogeneità delle situazioni giuridiche riferibili, rispettivamente, alle unità sanitarie locali ed agli enti locali, del tutto irragionevole risultava la disparità di trattamento della disciplina censurata nella parte in cui disponeva la impignorabilità delle somme di denaro destinate alla realizzazione degli scopi essenziali degli enti locali senza condizionarla, in conformità a quanto previsto per le unità sanitarie locali, alla inesistenza di pagamenti c.d. preferenziali e cioè effettuati da tali enti senza l'osservanza di un determinato ordine cronologico*”.

<sup>83</sup> Alle medesime conclusive, giungeva tempo addietro anche la dottrina, nel ritenere che “*nell'ipotesi normativa di cui all'art. 159 TUEL, ora in esame, non pare potersi dubitare che la mera adozione da parte dell'ente locale della delibera semestrale di destinazione di determinate somme ai fini previsti dalla norma, e la sua notificazione al tesoriere, producano l'effetto giuridico di rendere impignorabili dette somme, e che tale effetto si conservi, almeno fino al momento in cui venga eventualmente emesso un mandato di pagamento per un titolo diverso da quelli vincolati, in violazione dell'ordine di presentazione delle fatture o delle deliberazioni di impegno. Ove ciò avvenga, l'effetto giuridico costitutivo della impignorabilità delle somme giacenti sul conto di tesoreria, si estingue (ovvero si modifica, ove si ritenga che la pignorabilità di quelle somme si determini solo in favore dei creditori pretermessi e non invece in favore dell'intera massa ereditaria). Di conseguenza, l'adozione della delibera semestrale di destinazione delle somme ai fini previsti dalla norma e la sua notificazione al tesoriere devono tuttora ritenersi gli unici elementi costitutivi, necessari e sufficienti perché si integri la fattispecie astratta cui l'ordinamento ricollega, quale effetto, l'insorgere del vincolo di impignorabilità per le somme destinate agli scopi previsti. Qualora vengano successivamente emessi mandati per titoli diversi, tale vincolo perderà la sua efficacia, a meno che tali mandati siano stati emessi seguendo l'ordine cronologico di presentazione delle fatture, così come pervenute per il pagamento, o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno di spesa (il rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti costituisce dunque un fatto impeditivo del perfezionamento della fattispecie estintiva, o modificativa, degli effetti del vincolo di impignorabilità)*”. Così, TATANGELO A., *L'efficacia del titolo esecutivo dell'ordinanza di assegnazione di crediti nell'espropriazione presso terzi e gli effetti delle vicende successive alla sua emissione (caducazione o sospensione dell'efficacia del titolo, ecc.)*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2005, 524.

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.

In chiusura, non va dimenticato un recente arresto della Consulta, intervenuta sul blocco delle azioni esecutive, introdotto dalla legge di stabilità 2011, successivamente prorogato di anno in anno sino al 31 dicembre 2013, in un primo momento applicabile alla sola esecuzione ordinaria ed in un secondo momento anche ai giudizi di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

In particolare, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme che avevano previsto il blocco delle azioni esecutive nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, affermando a tal proposito che *“è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 51, l. 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni già introdotte dall'art. 17, comma 4, lett. e) d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv., con modif., in l. 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo, attualmente vigente, risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6 bis, comma 2, lett. a) e b) d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv., con modif., in l. 8 novembre 2012, n. 189. La disposizione censurata, la quale stabilisce che “nelle regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, non producono effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale”, e la cui durata, inizialmente prevista per un anno, già è stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere, nella attuale versione, la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, delle spese di esecuzione già affrontate, non prevede alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati; sicché, si pone, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 cost. in quanto vanifica gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi; essa, inoltre, integra una fattispecie di ius singulare che determina lo sbilanciamento fra 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.”<sup>84</sup>.*

<sup>84</sup> Cfr., C. Cost., 12 luglio 2013, n. 186.

## 4.2. L'esecuzione nei confronti delle ASL

Anche le ASL fanno parte degli enti soggetti al sistema della tesoreria unica, motivo per cui, come visto nei paragrafi precedenti, sugli eventuali relativi creditori grava l'obbligo di procedere nelle forme del pignoramento presso terzi per i fondi affluiti nelle contabilità speciali di tesoreria, in base alla l. 29 ottobre 1984, n. 720.

Del pari, in relazione all'impignorabilità dei fondi vincolati per il pagamento delle retribuzioni e l'espletamento dei servizi pubblici essenziali, la norma di disciplina è costituita dall'art. 1, co. 5<sup>85</sup> e 5 *bis*, d.l. 18 gennaio 1993, n. 9, conv., in l. 18 marzo 1993, n.67: in particolare, il co. 5 cit. prevede un'ipotesi di impignorabilità delle somme appartenenti a qualsiasi titolo alle *aziende sanitarie locali e ospedaliere*<sup>86</sup> 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 decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro.

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Consulta, con la citata sentenza 29 giugno 1995, n. 285, aveva già avuto modo di pronunciarsi sulla norma, dichiarandone l'illegittimità costituzionale, 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.

Sulla scia di tale arresto, il legislatore, con d.l. 24 aprile 2014, n. 66, conv. in l. 23 giugno 2014, n. 89, ha precisato, inserendo la specificazione nel corpo del comma in parola, che *“a tal fine l'organo amministrativo dei predetti enti, con deliberazione adottata per ogni trimestre, quantifica preventivamente le somme oggetto delle destinazioni previste nel primo periodo”*.

<sup>85</sup> *“Le somme dovute a qualsiasi titolo alle aziende sanitarie locali e ospedaliere e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non sono sottoposte ad esecuzione forzata 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 definiti con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. A tal fine l'organo amministrativo dei predetti enti, con deliberazione adottata per ogni trimestre, quantifica preventivamente le somme oggetto delle destinazioni previste nel primo periodo”*.

<sup>86</sup> Si evidenzia, in merito, che le parole *“unità sanitarie locali”* della vecchia formulazione sono state sostituite da *“aziende sanitarie locali e ospedaliere”* per effetto del d.l. 24 aprile 2014, n. 66.

Tuttavia, in parte contrastante con quest'ultima novità, si rivela il successivo comma 5 bis, introdotto dal medesimo d.l. ora citato, il quale testualmente dispone che *“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.”*

Dal che conseguirebbe però che, durante il decorso dello *spatium adimplendi* di 120 giorni di cui all'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, l'ASL potrebbe, al posto di provvedere ad adempiere, bloccare il pagamento, adottando una delibera di destinazione delle somme, che, una volta comunicata al tesoriere, può avere l'effetto di autorizzare quest'ultimo ad ignorare l'eventuale titolo esecutivo al medesimo nel frattempo notificato, senza per altro necessità che, per produrre tale effetto, sia stata pronunciata una sentenza che del titolo blocchi l'efficacia.

Per tale ragione, è verosimile che la Consulta venga sollecitata in merito alla costituzionalità della norma per contrasto con l'art. 24 Cost..

### ***4.3. L'esecuzione nei confronti delle Regioni***

Così come le ipotesi testé analizzate, anche in relazione alle Regioni il legislatore ha previsto il loro inserimento nell'ambito dei soggetti inclusi nel sistema della Tesoreria Unica, ai sensi dell'art. 66, co. 5, l. 23 dicembre 2000, n. 388. Da ciò deriva, dunque, che anche per i relativi creditori sussiste l'obbligo di pignoramento presso terzi per i fondi affluiti nella contabilità speciali di tesoreria.

Per altro, in ragione dell'art. 11, co. 1 bis, d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, conv. in l. 19 marzo 1993, n. 68, vige in tema altresì l'obbligo di precedere ad esecuzione forzata esclusivamente nelle forme del pignoramento presso l'istituto tesoriere; in particolare, la citata norma prevede che *“non sono, in ogni caso, ammesse esecuzioni forzate presso soggetti diversi dal tesoriere della regione, del comune, della provincia, della comunità montana o dei consorzi fra enti locali. Nelle more dell'emanazione ai sensi del comma 1 del decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del*

*tesoro, resta sospesa ogni azione forzata nei confronti dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali?*

Per vero, la norma oggi è applicabile solo nei confronti delle Regioni, stante l'abrogazione, da parte dell'art. 123, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, delle disposizioni concernenti i comuni, le province e le comunità montane.

L'art. 11, co. 1, del citato decreto legge, contiene una limitazione della responsabilità patrimoniale della Pubblica Amministrazione, stabilendo la non pignorabilità dei fondi pubblici vincolati per il pignoramento delle retribuzioni al personale dipendente ed i conseguenti oneri previdenziali (per i tre mesi successivi)<sup>87</sup>, delle rate dei mutui (scadenti nel semestre in corso) e per l'espletamento dei servizi pubblici essenziali. Anche in tal caso, come visto a proposito delle precedenti ipotesi, il vincolo di impignorabilità deve risultare da una pregressa delibera della giunta regionale e non dalla sola iscrizione del danaro nel bilancio<sup>88</sup> e dall'emissione di mandati di pagamento solo per i titoli previsti dalla delibera, seguendo l'ordine cronologico delle fatture o delle deliberazioni di impegno dell'ente.

#### **4.4. L'esecuzione nei confronti dell'INPS**

L'esecuzione forzata nei confronti dell'INPS – Istituto nazionale della previdenza sociale<sup>89</sup>, costituisce, invero, una peculiarità nel contesto sinora delineato, poiché non sono previste in tema disposizioni *ad hoc*.

Cionondimeno, non va dimenticato che tale istituto è compreso nella tabella B allegata alla l. 20 ottobre 1984, n. 720, e che, d'altra parte, nella ricerca di dati normativi, non va tralasciato che il legislatore ha conferito all'istituto, con l'art. 130, co. 3, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la legittimazione passiva nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi relativi

<sup>87</sup> Cionondimeno, si ricorda in tema che, secondo la giurisprudenza di legittimità, non sono impignorabili i fondi accantonati da un ente pubblico per il trattamento di fine rapporto dei propri dipendenti, non essendo l'indisponibilità degli stessi prevista da alcuna norma e non potendo estendersi ad essi né, per un verso, l'art. 545, co. 3 e 4, c.p.c. e il D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, che presuppongono che il debitore escusso sia il dipendente, né, per altro verso, l'art. 2117 c.c., che, nel dichiarare impignorabili i fondi speciali per l'assistenza e la previdenza, detta una norma di carattere eccezionale, dunque non suscettibile di applicazione analogica. Così, Cass., 20 febbraio 2007, n. 3964.

<sup>88</sup> Come emerge chiaramente dalla più volte citate Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071, e C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138.

<sup>89</sup> Rapidamente si ricorda che l'INPS è un ente pubblico non economico, principale ente previdenziale italiano, la cui attività consiste nella liquidazione e nel pagamento delle prestazioni pensionistiche, aventi natura previdenziale e assistenziale. Altre attività al medesimo delegate sono la gestione della banca dati relativa al calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (che permette di fruire di prestazioni assistenziali), le visite mediche per l'accertamento dei requisiti di invalidità e di inabilità ovvero per le cure termali, l'emissione di modelli di certificazione fiscale. L'istituto, al fine di un corretto svolgimento delle proprie attività, è stato di propria organica struttura, con notevoli coinvolgimenti in ambito fiscale e si qualifica in termini di ente pubblico non economico.

alla concessione delle pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili. Tale statuizione ha determinato, tuttavia, non pochi problemi di natura applicativa, per quel che concerne l'esecuzione dei titoli esecutivi formati anteriormente, nei confronti del Ministero dell'Interno.

Una parte della dottrina<sup>90</sup> ritiene in proposito che, prima di iniziare l'esecuzione nei confronti dell'INPS sulla scorta di un titolo esecutivo formatosi nei confronti del Ministero dell'Interno, ed eventualmente a questo già notificato, debba essere effettuata nuovamente la notificazione del titolo esecutivo, ex art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, all'INPS, trattandosi di un nuovo procedimento esecutivo nei confronti di un soggetto diverso da quello cui era stato notificato originariamente il titolo, per il quale, com'è ovvio, si pongono tutte le esigenze che la norma in questione è volta a tutelare (si fa riferimento in particolare alla concessione dello *spatium deliberandi* all'ente, di cui all'art. 14 cit., per il pagamento spontaneo).

La giurisprudenza di recente si è, per altro, pronunciata in merito alla questione dell'individuazione del giudice competente<sup>91</sup>, affermando che “*il pignoramento di crediti di Enti e Istituti di Previdenza deve avvenire esclusivamente davanti al giudice dell'esecuzione del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento che costituisce il titolo esecutivo*”<sup>92</sup>.

La pronuncia si inserisce, ad ogni modo, nell'ambito di un nutrito filone giurisprudenziale inerente la questione citata; del resto, è sempre stata opinione comune che “*in tema di espropriazione forzata di crediti, il pignoramento di assegni a carico dell'INPS, siano essi stipendi, pensioni o assegni assimilati, deve essere seguito presso la sede territoriale dell'istituto che ne cura la gestione, con conseguente individuazione del giudice territorialmente competente con riferimento alla stessa, a condizione che si tratti di assegni dovuti per effetto ed in conseguenza dell'opera prestata nei servizi dipendenti dall'ente erogatore, secondo quanto dispone l'art. 1 del D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, radicandosi la competenza territoriale, nel caso di pensioni dovute ad altro titolo, nel luogo ove l'istituto ha sede in applicazione dell'art. 26, co. 2, c.p.c.*”<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003.

<sup>91</sup> Questione che diffusamente trattata nel capitolo terzo del presente lavoro, sede nella quale viene naturalmente posta in evidenza l'introduzione del nuovo art. 26 bis c.p.c., a mente del quale, si anticipa, “*quando il debitore è una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'articolo 413, quinto comma, per l'espropriazione forzata di crediti è competente, salvo quanto disposto dalle leggi speciali, il giudice del luogo dove il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede*”.

<sup>92</sup> Così, Cass., 21 marzo 2008, n. 7677.

<sup>93</sup> Così, Cass., Sez. Lav., 6 giugno 2000, n. 7630.

#### 4.5. *Il pignoramento contabile*

Il pignoramento contabile, disciplinato dall'art. 1, d.l. 25 maggio 1994, n. 313<sup>94</sup>, conv. in l. 22 luglio 1994, n. 460, indica una peculiare procedura espropriativa, prevista per le contabilità speciali delle Prefetture, delle Forze Armate, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, del Corpo dei Vigili del fuoco, della Polizia Penitenziaria, del Ministero dell'Interno e di quello della Giustizia ed infine della Direzione Nazionale Antimafia. Come risulta ovvio, preliminare alla sua analisi è la comprensione del concetto di contabilità speciali.

Istituite in origine dall'art. 585, R.D. 23 maggio 1924, n. 827, le contabilità speciali costituiscono un peculiare sistema di decentramento della spesa, posto in essere tramite delega ad un organo periferico dell'amministrazione perché provveda autonomamente alle proprie necessità funzionali, a mezzo di fondi messi precedentemente a sua disposizione, con accredito presso la relativa sezione di tesoreria provinciale dello Stato<sup>95</sup>; per altro, ai sensi dell'art. 585, co. 2, cit., le contabilità in parola devono essere preventivamente autorizzate dalla Direzione generale del Tesoro.

<sup>94</sup> La norma, rubricata "Pignoramenti sulle contabilità speciali delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza", testualmente prevede che "1. I fondi di contabilità speciale a disposizione delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza, nonché le 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 dopo le parole: «di sicurezza pubblica» sono inserite le seguenti: «nonché di vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo, alimentare e forestale 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, al rimborso delle spese anticipate dai comuni per l'organizzazione delle consultazioni elettorali, nonché al pagamento di emolumenti e pensioni a qualsiasi titoli dovuti al personale amministrato, non sono soggetti ad esecuzione forzata, salvo che per i casi previsti dal capo V del titolo VI del libro I del codice civile, nonché dal testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180. 2. 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 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 [dell'ente militare] 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 militare 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. 3. 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. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime né sospendono l'accreditamento di somme nelle contabilità speciali intestate alle prefetture ed alle direzioni di amministrazione ed in quelle a favore dei funzionari delegati di cui al comma 1. 4. Viene effettuata secondo le stesse modalità stabilite nel comma 2 la notifica di ogni altro atto consequenziale nei procedimenti relativi agli atti di pignoramento o di sequestro".

<sup>95</sup> Un esempio di contabilità speciali è costituito dalla contabilità speciale del Cassiere del Ministero dell'Interno: ad esso fanno capo circa cento tre contabilità speciali intestate ai Prefetti, ai Commissari delle Province autonome di Trento e Bolzano ed al Presidente della Regione Valle d'Aosta.



Si tratta, in concreto, di istituti il cui atteggiarsi è analogo al conto corrente bancario, concretizzandosi sostanzialmente in conti accesi a favore di amministrazioni, enti o funzionari pubblici presso le Sezioni di tesoreria provinciale, utilizzabili dai beneficiari per effettuare pagamenti mediante l'emissione di appositi capitoli di spesa.

Tanto premesso, il citato art. 1, d.l. 25 maggio 1994, n. 313, che invero riguarda soprattutto le contabilità intestate a prefetti e ai corpi militari dello Stato, disegna l'ambito soggettivo ed oggettivo della relativa disciplina, circoscrivendo altresì i fondi pignorabili.

Per quel che concerne il primo profilo, i destinatari della norma sono, in particolare, le Prefetture, le Direzioni amministrative delle forze Armate e della Guardia di Finanza, gli uffici ed i reparti della Polizia di Stato, i comandi del Corpo dei Vigili del fuoco, i reparti della Polizia Penitenziaria, il Cassiere del Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, la Direzione Nazionale Antimafia, i reparti del Corpo forestale dello Stato, il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione dei prodotti agroalimentari; a ciò si aggiunga che l'ambito soggettivo di applicazione della normativa è stato ampliato per mano dell'art. 14, co. 3, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1998, n. 30, che vi ha incluso la Presidenza de Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della protezione civile e gli organi dei servizi di sicurezza.

Per quel che riguarda, invece, l'ambito oggettivo della disciplina in esame, quest'ultima dichiara espressamente impignorabili i fondi appartenenti alle menzionate amministrazioni, in ragione sia del criterio di allocazione – facendo con ciò riferimento alla loro giacenza su contabilità speciali – sia del criterio finalistico – trattandosi di fondi funzionali al perseguimento di finalità pubbliche essenziali.

Il secondo comma della norma in commento si occupa di delineare la forma e la modalità tramite le quali può essere eseguito il pignoramento, naturalmente nell'ambito dei limiti concessi, stabilendo che, appunto, sia pignoramenti che sequestri si eseguono esclusivamente, a pena di nullità rilevabile *ex officio*, con atto notificato al direttore di ragioneria responsabile presso le prefetture o al direttore amministrativo o, infine, al funzionario delegati nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati.

La notificazione del pignoramento sospende l'emissione degli ordinativi di pagamento, ma solo, naturalmente, in relazione alle somme pignorate e non ha invece effetto alcuno per gli ordini di pagamento già emessi. Ad essa fa seguito l'obbligo gravante su uno dei tre soggetti prima elencati di vincolare l'ammontare, tramite l'iscrizione sul libro giornale.

Il terzo comma, infine, vieta ogni pignoramento dei fondi di contabilità, presso le sezioni provinciali di tesoreria dello Stato, sancendone la nullità rilevabile d'ufficio ed escludendo l'obbligo di accantonamento da parte delle sezioni stesse.

Gli ultimi due commi ora citati non hanno mancato di suscitare dubbi in giurisprudenza, circa la loro costituzionalità, dubbi tuttavia superati dalla Consulta. In particolare, la questione venne rimessa per ben due volte alla Corte per supposto contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 28 e 113 Cost.: mentre la prima volta i giudici, a monte, ritenevano inammissibile la questione per difetto di motivazione sulla rilevanza<sup>96</sup>, la seconda volta la Corte Costituzionale ebbe modo, sì, di pronunciarsi sulla questione, ma fugandone ogni dubbio di incostituzionalità. In particolare, si affermò 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. Questa disciplina, uniformandosi a quanto già previsto in altri casi nei quali opera il sistema delle contabilità speciali (art. 1-bis, comma 4-bis, aggiunto dall’art. 11 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 alla legge 29 ottobre 1984, n. 720), esclude il pignoramento presso il tesoriere dei fondi gestiti con questa particolare procedura e prevede, invece, il pignoramento presso il funzionario direttamente responsabile della gestione contabile dei fondi ed in grado di conoscerne l’ammontare e la disponibilità, come pure di verificare se e quali vincoli di destinazione siano imposti e per quali somme vi siano cause di impignorabilità. In questo contesto è giustificato disporre che gli atti di pignoramento delle somme affluite nelle contabilità speciali siano notificati al direttore di ragioneria responsabile, il quale, senza esercitare alcun potere discrezionale, è tenuto a vincolare l’ammontare pignorato assumendone la correlativa responsabilità, con atti non sottratti a verifica o accertamento giurisdizionale”*<sup>97</sup>.

#### **4.6. L’esecuzione nei confronti dell’IACP**

In tema di esecuzione nei confronti dell’IACP – Istituto autonomo per le case popolari<sup>98</sup>, è l’art. 2, co. 85, l. 23 dicembre 1996, n. 662, a fornire le indicazioni utili per quel che concerne l’impignorabilità di determinati crediti. In particolare, la menzionata norma

<sup>96</sup> Cfr., C. Cost., 19 luglio 1996, n. 263.

<sup>97</sup> Così, C. Cost., 9 ottobre 1998, n. 350.

<sup>98</sup> Anche in tal caso, si ricorda brevemente che gli Istituti Autonomi per le Case Popolari hanno visto la luce grazie alla prima legge promulgata in Italia per facilitare la costruzione di case popolari, la l. 31 maggio 1903, n. 254, che si prefiggeva di affrontare *“il non facile problema di avere case per le classi meno abbienti, che siano sane e a buon mercato”*. Il provvedimento si inseriva nel solco di una politica sociale la cui *ratio* era quella di diffondere in Italia forme nuove di enti economici, nonché di favorire l’intervento dello Stato a beneficio dei ceti popolari, senza trascurare l’effetto indotto sia su scala più propriamente sociale, sia come fattore di sviluppo economico. Si voleva trasformare e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, in specie dei ceti meno abbienti, applicando il principio della solidarietà, informato a precise esigenze di giustizia distributiva. Si tratta di istituti, quelli in esame, che solo nel 1971, ad opera della legge quadro 27 ottobre 1971, n. 865, vengono inquadrati quali referenti unici dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica, di fatto trasformandoli in Enti Pubblici non Economici, con prevalenza pertanto dell’attività pubblico assistenziale.

prevede che *“le somme ed i crediti derivanti dai canoni di locazione e dalla alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica di spettanza degli LACP, iscritti in capitoli di bilancio o in contabilità speciale, non possono, in quanto destinati a servizi e finalità di istituto, nonché al pagamento di emolumenti e competenze a qualsiasi titolo dovuti al personale dipendente in servizio o in quiescenza, essere sottratti alla loro destinazione se non in modi stabiliti dalle leggi che li riguardano, ai sensi dell’articolo 828 del codice civile. Qualunque atto di ritenzione di essi e gli atti di sequestro o pignoramento eventualmente eseguiti sono nulli ed inefficaci di pieno diritto e non determinano obbligo di accantonamento da parte del terzo e non sospendono l’accredito delle somme nelle contabilità intestate agli LACP e la disponibilità di essi da parte degli istituti medesimi”*.

Il tenore testuale della norma sembrerebbe dunque collegare l’impignorabilità a due requisiti, che devono contestualmente essere integrati: per un verso, la provenienza della somma, in ragione della natura del relativo credito (canoni di locazione o corrispettivo dell’alienazione di alloggio) e, per altro verso, la destinazione della stessa a servizi e finalità dell’istituto e al pagamento delle spettanze del personale.

## *Capitolo III*

*L'esecuzione nei confronti  
della Pubblica Amministrazione nella  
disciplina processual civilistica*

SOMMARIO -1. Brevi cenni sull'espropriazione presso terzi -2. Le peculiarità dell'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione -2.1. La competenza territoriale: il nuovo art. 26 *bis* c.p.c. -2.2. La Tesoreria unica quale terzo esecutato. La dichiarazione del terzo -2.3. La notificazione dell'atto -2.4. Le condizioni di procedibilità: l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30 -2.5. Il vincolo di impignorabilità e l'onere della prova -2.6. L'istanza di sospensione dell'esecuzione -2.7. L'intervento dei creditori -2.8. La perdita di efficacia del pignoramento -3. L'esecuzione indiretta: le *astreintes*, art. 614 *bis* c.p.c. -4. Forme alternative all'esecuzione forzata: la compensazione con i debiti tributari

## 1. *Brevi cenni sull'espropriazione presso terzi*

Quanto detto sinora costituisce la premessa necessaria da cui prendere le mosse per analizzare in maniera compiuta la tematica dell'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione, la cui problematicità, come si è visto, nasce dalla peculiare conformazione del soggetto debitore.

E proprio tenendo a mente quanto detto nei capitoli precedenti, risulta naturale comprendere perché, delineata la posizione dell'amministrazione debitrice, la forma più idonea, nonché di fatto l'unica, a garantire soddisfazione ai creditori della medesima sia l'espropriazione presso terzi. Invero, affermare l'unicità della procedura *de qua* non è del tutto corretto o, quantomeno, lo è solo qualora si rimanga nell'ambito dell'analisi del diritto processuale civile: accanto ad essa, infatti, come forma alternativa, ed in alcune ipotesi concorrente<sup>1</sup>, si pone il giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo, di cui si avrà modo di parlare in prosieguo. Per il momento l'analisi sarà limitata ai rimedi offerti del Codice di procedura civile.

Proprio in ragione di quanto già detto a proposito dei vincoli di pignorabilità dei beni pubblici e del fatto che, per un verso, la sottrazione alla procedura esecutiva di un credito della Pubblica Amministrazione può derivare solo da un'espressa disposizione di legge e che, per altro verso, asservibili a tale funzione sono esclusivamente i crediti di diritto privato<sup>2</sup>, è più che comprensibile il motivo per cui unanimemente sia dottrina che giurisprudenza abbiano sempre concordato sul fatto che l'espropriazione presso terzi fosse la tipologia più idonea ad assicurare soddisfazione ai creditori della Pubblica Amministrazione.

<sup>1</sup> In ragione della totale separazione dei due rimedi, la giurisprudenza non ha mai dubitato infatti che il privato potesse esperire sia l'azione esecutiva che il ricorso per ottemperanza, precisando anzi che “*dinanzi ad una pronuncia giudiziale, passata in giudicato, di condanna della P.A. al pagamento di una somma di denaro, il creditore, in ipotesi di inerzia dell'Amministrazione debitrice, può, oltre che esperire l'esecuzione forzata civile nella forma dell'espropriazione, anche promuovere, in via alternativa o cumulativa, il giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo, col limite della impossibilità di conseguire due volte le stesse somme*”; cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 16 settembre 2009, n. 8840.

<sup>2</sup> Aspetti per i quali si rinvia al secondo capitolo del presente lavoro.

Si ricorda, brevemente, che si ricorre all'espropriazione mobiliare presso terzi qualora le pretese del creditore abbiano ad oggetto crediti del debitore verso un terzo o cose di proprietà del medesimo in possesso di un terzo, il c.d. *debitor debitoris*. Si tratta di una procedura che, per ovvie ragioni, necessita della collaborazione o quantomeno della partecipazione del terzo, che è infatti invitato a rendere, ai sensi dell'art. 547 c.p.c., apposita dichiarazione nella quale deve specificare di quali cose o di quali somme sia debitore o si trovi in possesso e quando ne debba eseguire il pagamento o la consegna. La peculiarità del meccanismo è data dalla configurazione che il Codice di procedura civile ha fornito all'atto di pignoramento, che, in concreto, si atteggia in termini di atto scritto complesso, complessità frutto, per un verso, della compresenza in esso di caratteri sia degli atti esecutivi sia degli atti di mero accertamento e, per altro verso, del suo concretizzarsi quale atto essere posto in essere da parte di due soggetti – creditore e ufficiale giudiziario – nei confronti di altri due soggetti – debitore e, appunto, terzo<sup>3</sup>.

E si tratta di una procedura opzionata nell'ipotesi dell'esecuzione nei confronti dell'amministrazione anche perché di fatto è la tipologia che, sul versante pratico, assicura maggiore snellezza ed efficienza – opinione questa tuttavia non unanime<sup>4</sup>; non a caso, anche gli interventi normativi susseguitisi in tema negli ultimi anni sono stati orientati sia dalla necessità di garantire una sempre maggiore tutela delle ragioni del creditori sia dall'esigenza di accrescere quel grado di efficienza che, pur presente, non era evidentemente ritenuto bastevole.

In particolare, gli artt. 543 ss. c.p.c., dunque le norme aventi ad oggetto la peculiare tipologia di esecuzione in oggetto, sono stati novellati di recente ad opera, prima, del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv. in l. 10 novembre 2014, n. 162, e, poi, con il d.l. 27 giugno 2015, n. 83, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 132; non dimenticando, certo, le modifiche che già il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. in l. 14 maggio 2005, n. 80 aveva apportato.

Vale la pena brevemente visionare i mutamenti operati dal legislatore.

Procedendo con ordine, sebbene la prima novella avesse inciso sia sulla competenza territoriale, aggiungendo nel corpo del Codice di procedura civile l'art. 26 *bis*<sup>5</sup> e modificando l'art. 26, sia sulla struttura dell'atto di pignoramento, relativamente, in particolare, alla *vocatio in ius*, il legislatore con il secondo intervento menzionato ha reputato

<sup>3</sup> Per una compiuta analisi della tematica, si rinvia a MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, IV, Milano, 2015, 129 ss.

<sup>4</sup> Nel primo senso, ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in AULETTA F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, 288. *Contra*, COLESANTI V., *Il terzo debitore nel pignoramento dei crediti*, Milano, 1967, a mente del quale il pignoramento in oggetto sarebbe senza alcun dubbio la tipologia di espropriazione forzata più complessa. Nello stesso senso, invero, anche SALETTI A., *L'espropriazione presso terzi dopo la riforma*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2008.

<sup>5</sup> La cui disamina è rinviata al secondo paragrafo.

necessario mettere mano ancora una volta alle norme in questione, ampliando il discorso di revisione anche alle norme inerenti la posizione processuale del terzo<sup>6</sup>.

Per quel che concerne l'atto di pignoramento presso terzi, la novella del 2014 ha ritenuto opportuno elidere, nella parte relativa alla *vocatio in ius*, il riferimento alla citazione del terzo a comparire in udienza: il legislatore, per un verso, eliminando l'avverbio "*personalmente*" dal corpo dell'art. 543, co. 1, cit., ha ammesso che la notifica dell'atto di pignoramento nei confronti del terzo possa esser fatta anche con lettera raccomandata o posta elettronica, e, per altro verso, ha eliminato la necessità che il terzo debba comparire in udienza. Nell'attuazione di tale scopo, oggetto di modifica sono stati sia l'art. 543, co. 2, n. 4, che oggi prevede la citazione a comparire dinanzi al giudice rivolta nei confronti del solo debitore<sup>7</sup>, che l'art. 547, a mente del quale la dichiarazione del terzo deve esser resa a mezzo raccomandata inviata al creditore precedente o trasmessa a mezzo di posta elettronica certificata<sup>8</sup>.

Tali modifiche, per altro, sono correlate alle previsioni inerenti la competenza territoriale<sup>9</sup>: l'art. 26 c.p.c. oggi non prevede più che giudice competente sia il giudice del

<sup>6</sup> Per esigenza di completezza, è bene ricordare che, secondo giurisprudenza costante, seppur vero che il pignoramento presso terzi è imperniato sulla figura, appunto, del terzo, cionondimeno quest'ultimo resta estraneo di fatto alla procedura, di cui unico formale esecutato rimane il debitore: "*il processo esecutivo promosso sulla base di pignoramento presso terzi non si svolge nei confronti del terzo e, quindi, quest'ultimo non è coinvolto dalla situazione determinata dal precedente giudizio di esecuzione, che è condotto a carico di soggetti diversi da lui; il terzo quindi non è soggetto passivo della sanzione esecutiva. Discende da ciò, per un verso, che gli unici soggetti legittimati a proporre opposizione all'esecuzione sono il debitore esecutato e il creditore e, per altro verso, che il terzo, non essendo legittimato a proporre opposizione all'esecuzione, non è litisconsorte necessario nel relativo giudizio*", Cass., 5 giugno 2007, n. 13069. Del pari, tuttavia, per risalente orientamento, il terzo ben può prendere parte alle controversie in cui si discute della validità del titolo esecutivo: "*il pignoramento impone al terzo di non compiere atti che determinano l'estinzione del credito o il suo trasferimento ad altri, di guisa che il terzo è interessato alle vicende processuali che riguardano la validità o legittimità del pignoramento in quanto possono comportare o meno la liberazione del relativo titolo; ne consegue che il terzo pignorato è parte necessaria nei processi di opposizione all'esecuzione o di opposizione agli atti esecutivi in cui si contesti la validità del pignoramento e deve essere chiamato in causa dall'opponente ed in mancanza il giudice deve ordinare l'integrazione del contraddittorio nei suoi confronti*", Cass., 1° ottobre 1997, n. 9571. In termini, di recente, Cass., 12 febbraio 2008, n. 3276.

<sup>7</sup> L'art. 543, co. 2, n. 4, nel testo ante riforma, affermava che "*la citazione del terzo e del debitore a comparire davanti al giudice del luogo di residenza del terzo, affinché questi faccia la dichiarazione di cui all'articolo 547 e il debitore sia presente alla dichiarazione e agli atti ulteriori, con invito al terzo a comparire quando il pignoramento riguarda i crediti di cui all'articolo 545, commi terzo e quarto, e negli altri casi a comunicare la dichiarazione di cui all'articolo 547 al creditore precedente entro dieci giorni a mezzo raccomandata ovvero a mezzo di posta elettronica certificata*"; il testo attuale prevede invece che "*la citazione del debitore a comparire davanti al giudice competente, con l'invito al terzo a comunicare la dichiarazione di cui all'articolo 547 al creditore precedente entro dieci giorni a mezzo raccomandata ovvero a mezzo di posta elettronica certificata; con l'avvertimento al terzo che in caso di mancata comunicazione della dichiarazione, la stessa dovrà essere resa dal terzo comparendo in un'apposita udienza e che quando il terzo non compare o, sebbene comparso, non rende la dichiarazione, il credito pignorato o il possesso di cose di appartenenza del debitore, nell'ammontare o nei termini indicati dal creditore, si considereranno non contestati ai fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione*".

<sup>8</sup> L'art. 547, co. 1, c.p.c., nel testo ante riforma del 2014, prevedeva infatti che "*con dichiarazione all'udienza o, nei casi previsti, a mezzo raccomandata inviata al creditore precedente o trasmessa a mezzo di posta elettronica certificata, il terzo, personalmente o a mezzo di procuratore speciale o del difensore munito di procura speciale, deve specificare di quali cose o di quali somme è debitore o si trova in possesso e quando ne deve eseguire il pagamento o la consegna*".

<sup>9</sup> Cfr., PASSANANTE L., sub art. 26 c.p.c., in *Commentario al Codice di procedura civile*, CARPI F., TARUFFO M. (a cura di), Padova, 2015.

luogo in cui risiede il terzo, ma, non essendo invitato quest'ultimo a comparire innanzi a lui, giudice competente è il giudice del luogo in cui il debitore risiede. Competenza, questa, confermata anche dal successivo art. 26 *bis*, che, per quanto riguarda l'espropriazione forzata di crediti, ribadisce ancora una volta la competenza territoriale del giudice del luogo in cui il debitore ha residenza, il domicilio, la dimora o la sede<sup>10</sup>, fatta eccezione, come si avrà modo di approfondire, per l'ipotesi in cui debitore sia la Pubblica Amministrazione, nel qual caso la competenza torna ad essere del giudice del luogo in cui il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede.

Dopo neanche dodici mesi, con il d.l. 27 giugno 2015, n. 83, il legislatore è nuovamente tornato sull'argomento, incidendo, in particolare, sull'art. 548 c.p.c. – avente ad oggetto la mancata dichiarazione del terzo – e dunque sul meccanismo della non contestazione<sup>11</sup>, ritenendolo operante sia qualora il terzo non compaia all'udienza sia quando compaia ma non renda la dichiarazione<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Parte della dottrina non ha mancato di sottolineare come tale modifica producesse indiscussi vantaggi sotto il profilo del principio del *simultaneus processus*, che verrebbe in tal modo garantito e assicurato qualora il processo avesse ad oggetto una molteplicità di crediti, senza che venga attribuita rilevanza al luogo di residenza dei terzi pignorati. Per altro, si fa notare, la necessità che all'udienza sia presente anche il terzo non è stata del tutto eliminata, poiché, a ben vedere, tale onere permane ancora nelle ipotesi di cui agli artt. 543, co. 2, n. 4, e 548 c.p.c., anche a valle della novella del 2014. Per altro, autorevole Dottrina precisa che, ad ogni modo, grava sul terzo, che volesse rilevare di non aver avuto tempestiva conoscenza dell'ordinanza di assegnazione “*per irregolarità della notificazione per caso fortuito o forza maggiore*”, l'onere di promuovere opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 27 c.p.c. davanti al giudice del luogo dell'esecuzione; così, FINOCCHIARO G., *Riscritto il regime dell'espropriazione presso terzi*, in *Guida dir.*, 2014, fasc. 40, XLIX.

<sup>11</sup> Disposizione che, così come riformulata, a parere di chi scrive, si allinea con le tendenze del legislatore che già nel 2009, con la l. 18 giugno 2009, n. 69, aveva messo mano all'art. 115 c.p.c., introducendo espressamente il principio di non contestazione e ponendo così a tacere dottrina e giurisprudenza che da tempo si interrogavano circa la sua esistenza o meno nel processo civile, ossia se la mancata contestazione di fatti, giuridicamente rilevanti, costituisse o meno prova ai fini della risoluzione della controversia. Tralasciando in tale sede i motivi a supporto dell'inclusione nell'ordinamento processuale civile del principio *de quo* e dei motivi contrari alla medesima, si ricorda solo che oggi il novellato art. 115, co. 1, cit. dispone che “*salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti o dal pubblico ministero, nonché i fatti non specificamente contestati dalla parte costituita*”. Tuttavia, v'è da aggiungere, parte della dottrina ha sottolineato che, posta l'indubbia importanza dell'inclusione espressa di tale principio nel Codice di procedura civile, cionondimeno si rileva che l'innovazione ha taciuto solo in parte i contrasti sorti in precedenza: in particolare, “*nulla prevede con riguardo al problema del termine entro il quale ciascuna parte può contestare i fatti allegati ex adverso (e dunque dei limiti entro i quali è ammessa la revoca della non contestazione)*”; BOCCAGNA S., *Le modifiche al primo libro del C.p.c.*, in AA. VV., *Le norme sul processo civile nella legge per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività – Legge 18 giugno 2009, n. 69*, Napoli, 2009, 36.

<sup>12</sup> Per una parte della dottrina, si tratterebbe di una modifica indispensabile per chiarire la portata della precedente formulazione della norma, nell'ambito della quale il legislatore aveva taciuto la disciplina dell'ipotesi della mancata dichiarazione in caso di comparizione del terzo – la norma infatti disponeva solo che “*quando all'udienza il creditore dichiara di non aver ricevuto la dichiarazione, il giudice, con ordinanza, fissa un'udienza successiva. L'ordinanza è notificata al terzo almeno dieci giorni prima della nuova udienza. Se questi non compare alla nuova udienza, il credito pignorato o il possesso del bene di appartenenza del debitore, nei termini indicati dal creditore, si considera non contestato a norma del primo comma*”; cfr., GRAZIOSI A., DURELLO L., *sub art. 543*, in *Commentario al Codice di procedura civile*, a cura di CARPI F., TARUFFO M. (a cura di), Padova, 2015. Altra dottrina, invece, pur valutando positivamente le modifiche introdotte nel corpo dell'art. 543 c.p.c., non ritiene di poter dare il medesimo giudizio per quel che concerne la novella dell'art. 548, co. 2, c.p.c., colpevole, a mente di tale orientamento, di non essere stata capace di eliminare le incertezze riguardanti la funzione e l'oggetto della forma di opposizione prevista dalla medesima disposizione; cfr., TOTA G., *Note sull'art. 548, 2° co., c.p.c. (dopo il d.l. 12-9-2014, n. 132)*, in VACCARELLA R., *Il processo esecutivo*, Torino, 2014.



Ancora, il successivo art. 549 c.p.c. dispone che il giudice provveda con ordinanza qualora, in ragione di eventuali contestazioni sorte sulla dichiarazione o della mancata dichiarazione del terzo, non sia possibile procedere all'esatta identificazione del credito o dei beni del debitore in possesso del terzo<sup>13</sup>. Si tratta, in sostanza, di una verifica affidata al prudente apprezzamento del giudice dell'esecuzione.

Al termine di queste brevi note inerenti l'espropriazione presso terzi, ed in particolare le modifiche che ne hanno interessato l'evoluzione, naturalmente limitate all'ambito di interesse del lavoro, non va taciuta l'opinione di quella parte di dottrina, che invero qui si condivide, che non vede di buon occhio tali novelle. Acclarata l'idea di semplificazione, effettivamente attuata, ed apprezzando senza alcun dubbio l'introduzione espressa anche in quest'ambito del principio di non contestazione, di cui sopra, cionondimeno tale semplificazione ha comportato una *deminutio* di tutela del terzo, "*in un contesto che si preoccupa di indirizzargli avvertimenti in limine come di fornirgli strumenti per impugnare l'ordinanza di assegnazione che – non dimentichiamolo – per consolidata giurisprudenza è titolo esecutivo nei confronti del terzo stesso. Il rischio ci sembra evidente: mentre il sistema che si è voluto superare era volto a trasferire un credito accertato dal debitore esecutato al creditore pignorante, l'attuale sistema si preoccupa di trasferire velocemente crediti che tuttavia, per le modalità di accertamento consentite, potrebbero facilmente rivelarsi insussistenti*"<sup>14</sup>.

## ***2. Le peculiarità dell'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione: un inquadramento generale***

Premesso che, come si è avuto modo di precisare, l'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione si svolge nei modi e nelle forme del pignoramento presso terzi, cionondimeno la disciplina codicistica non è applicabile al soggetto pubblico *sic et*

<sup>13</sup> Val la pena ricordare, a tal proposito, che prima della riforma del 2014 e prima ancora della novella del 2012 – L. 24 dicembre 2012, n. 228, che pure aveva già inciso in materia, in tale ipotesi invero si accertava l'esistenza o l'entità del credito o la proprietà della cose del debitore in possesso del terzo mediante un normale giudizio di cognizione, azionato su iniziativa del creditore procedente: si trattava sostanzialmente di un giudizio che si svolgeva in ottemperanza della normali regole del processo e che, in ossequio alle medesime, si concludeva con una sentenza.

<sup>14</sup> Così, di recente, CAPPONI B., *Manuale di diritto dell'esecuzione civile*, Milano, 2015, 210-211, ma già da tempo voci autorevoli in dottrina sottolineavano la pericolosità della posizione del terzo. Basti ricordare che quanto ritenuto da Stein, per il quale il terzo sarebbe stata "*la persona più di ogni altro degna di essere compianta nel nostro mondo giuridico*", e Colesanti, secondo il quale "*è sufficiente riflettere brevemente sui vari doveri ed oneri imposti dalla nostra legge al terzo nel corso del procedimento (esecutivo, o anche cautelare) che si svolge presso di lui, e sottolineare i gravi pericoli vuoi della mora vuoi di un duplice pagamento, per convincersi che nemmeno da noi la situazione del terzo debitore deve ritenersi invidiabile*"; rispettivamente, STEIN FR., *Grundfragen der Zwangsvollstreckung*, Tubinga, 1913, 24, e COLESANTI V., *Il terzo debitore nel pignoramento di crediti*, Milano, 1967, 1.

*simpliciter*. Oltre alle ipotesi di impignorabilità e alle problematiche riscontrate nel processo di affermazione, invece, dei crediti di diritto privato dell'amministrazione<sup>15</sup>, il legislatore ha nel tempo provveduto a perimetrare, sulla base del soggetto esecutato, l'applicazione concreta delle norme presenti nel Codice di procedura civile nonché a prevederne altre *ad hoc*.

Per quel che concerne le prime, ad esempio, è immediato il riferimento all'art. 26 *bis* c.p.c., di recentissima fattura, che ha provveduto a definire la competenza territoriale qualora la vicenda esecutiva veda la comparizione come parte di una Pubblica Amministrazione.

D'altro canto, il legislatore, non sordo alla necessità che fosse concesso a quest'ultima uno spazio temporale in cui poter avere la possibilità *in limine* di adempiere la propria obbligazione, così, *in primis*, da evitare eventuali danni alle finanze pubbliche, ha previsto con l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in L. 28 febbraio 1997, n. 30, un termine dilatorio di centoventi giorni intercorrenti tra la notifica del titolo esecutivo e la notifica del precetto.

Ancora, ulteriori peculiarità, che, unitamente a quelle testé menzionate, saranno oggetto a breve di scrutinio, sono previste, a titolo esemplificativo, in relazione al terzo presso il quale escutere materialmente il debito dell'amministrazione – come si avrà modo di vedere, nella maggior parte dei casi la Tesoreria di Stato; in relazione alla notificazione degli atti; in relazione alla qualificazione dell'opposizione che la Pubblica Amministrazione può proporre avverso gli atti dell'esecuzione; in relazione al peso occupato dalla dichiarazione di indisponibilità; in relazione all'onere della prova.

## ***2.1. La competenza territoriale: il nuovo art. 26 bis c.p.c.***

Come si è già avuto modo di vedere, la novella del 2014 ha introdotto nel corpo del Codice di procedura civile l'art. 26 *bis*, il quale, in materia di espropriazione forzata dei crediti, ed in accordo con le modifiche operate all'art. 26, dispone che “*quando il debitore è una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'articolo 413, quinto comma, per l'espropriazione forzata di crediti è competente, salvo quanto disposto dalle leggi speciali, il giudice del luogo dove il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede (co. 1). Fuori dei casi di cui al primo comma, per l'espropriazione forzata di crediti è competente il giudice del luogo in cui il debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede (co. 2)*”.

<sup>15</sup> Per l'analisi delle quali si rinvia al secondo capitolo del presente lavoro.

Mentre nel primo comma, dunque, la norma pone quella che da regola è divenuta eccezione, attribuendo la competenza al giudice del luogo in cui risiede il terzo debitore, nel secondo comma ribadisce la novità dirompente già formulata dell'articolo che la precede: la competenza del giudice del luogo in cui risiede il debitore.

Per quel che concerne la previsione del foro competente nel caso in cui debitore esecutato sia la Pubblica Amministrazione, quel che attira l'attenzione dell'interprete è il richiamo che il primo comma effettua in favore dell'art. 413, co. 5, c.p.c.<sup>16</sup>, avente ad oggetto le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni. Invero, quel che lascia interdetti è proprio il rinvio citato, la cui utilità non è del tutto chiara.

Per una prima corrente di pensiero, tale rinvio non potrebbe certo essere inteso quale criterio di selezione volto a ricomprendere nell'ambito applicativo della norma solo alcune amministrazioni in luogo di altre: si tratterebbe infatti di un criterio valevole per qualsiasi Pubblica Amministrazione a prescindere dalla causa che ha azionato il processo esecutivo. Autorevole dottrina sottolinea in quest'ottica che la novella del 2014 avrebbe inteso 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”*<sup>17</sup>.

A mente di altro orientamento, invece, il rinvio *de quo* necessiterebbe di tutt'altra interpretazione, molto più restrittiva: l'aver qualificato in termini di eccezione la competenza del giudice del luogo in cui risiede il debitore dovrebbe essere riferito esclusivamente alle controversie nelle quali il credito vantato dal privato nei confronti della Pubblica Amministrazione sia relativo ad un rapporto di lavoro alle dipendenze, appunto, della medesima, rimanendo così fedeli all'ambito sistematico in cui è collocata la norma cui l'art. 26 *bis* rinvia – ponendosi, del resto, l'art. 413 c.p.c. nell'ambito della regolamentazione a livello processuale delle controversie individuali di lavoro<sup>18</sup>.

Ciò posto, deve essere altresì precisato anche la competenza territoriale in questione, al pari di quella prevista in tema di esecuzione forzata fra privati, è connotata da inderogabilità, conclusione questa che discende dalla lettura sistematica degli artt. 28<sup>19</sup> e 38<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Che testualmente recita: *“competente per territorio per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto”*.

<sup>17</sup> Così, FINOCCHIARO G., *Riscritto il regime dell'espropriazione presso terzi*, in *Guida dir.*, 2014, fasc. 40, XLIX.

<sup>18</sup> PASSANANTE L., *sub art. 26 c.p.c.*, in *Commentario al Codice di procedura civile*, CARPI F., TARUFFO M. (a cura di), Padova, 2015.

<sup>19</sup> Norma che, rubricata *“Foro stabilito per accordo delle parti”*, prevede che *“la competenza per territorio può essere derogata per accordo delle parti, salvo che per le cause previste nei numeri 1, 2, 3 e 5 dell'articolo 70, per i casi di esecuzione forzata, di opposizione alla stessa, di procedimenti cautelari e possessori, di procedimenti in camera di consiglio e per ogni altro caso in cui l'inderogabilità sia disposta espressamente dalla legge”*:

c.p.c.; del resto, nel medesimo senso si è da sempre espressa la Corte di legittimità, per la quale “la competenza stabilita dall’art. 26 comma terzo e dall’art. 543, comma secondo, n. 4<sup>21</sup>, è esclusiva ed inderogabile (...) per cui le violazioni della relativa disciplina sono rilevabili anche d’ufficio, entro la prima udienza di comparizione”<sup>22</sup>. Pur essendo lapalissiano che si tratti di conclusioni relative al quadro normativo previgente – e del resto, a causa della recente introduzione della norma non vi sono ancora arresti pretori in merito, cionondimeno sono conclusioni che, in ragione della *ratio* che le sorregge, ben possono trovare applicazione anche in relazione al nuovo quadro normativo.

Per tale motivo, si ricorda che la Corte di Cassazione, in un intervento concernente il vecchio art. 26 c.p.c.<sup>23</sup>, ha affermato che “la competenza territoriale per il procedimento di esecuzione dei crediti è di natura inderogabile ed appartiene, con riguardo all’espropriazione forzata dei crediti, al tribunale del luogo di residenza del terzo pignorato e quindi, nel caso di espropriazione nei confronti di ente territoriale ai sensi dell’art. 150 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, al tribunale del luogo di residenza del soggetto che ne sia tesoriere”<sup>24</sup>.

Ed ancora, “nel pignoramento di crediti vantati da enti sottoposti al regime di tesoreria unica, giudice territorialmente competente nei giudizi di accertamento dell’obbligo del terzo è solo quello del luogo dove si

<sup>20</sup> Disposizione che, disciplinando l’incompetenza, dispone che “l’incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio sono eccepite, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta tempestivamente depositata. L’eccezione di incompetenza per territorio si ha per non proposta se non contiene l’indicazione del giudice che la parte ritiene competente (co. 1). Fuori dei casi previsti dall’articolo 28, quando le parti costituite aderiscono all’indicazione del giudice competente per territorio, la competenza del giudice indicato rimane ferma se la causa è riassunta entro tre mesi dalla cancellazione della stessa dal ruolo (co. 2). L’incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio nei casi previsti dall’articolo 28 sono rilevate d’ufficio non oltre l’udienza di cui all’articolo 183 (co. 3). Le questioni di cui ai commi precedenti sono decise, ai soli fini della competenza, in base a quello che risulta dagli atti e, quando sia reso necessario dall’eccezione del convenuto o dal rilievo del giudice, assunte sommarie informazioni” (co. 4).

<sup>21</sup> Va a tal proposito ricordato che, in accordo con le modifiche intervenute nel 2012, anche tale norma è stata oggetto di modifica: mentre prima prevedeva che, in relazione al contenuto dell’atto di pignoramento, parte essenziale fosse “la citazione del terzo e del debitore a comparire davanti al giudice del luogo di residenza del terzo”, oggi il riferimento è solo alla citazione del debitore a comparire davanti al giudice competente “con l’invito al terzo a comunicare la dichiarazione di cui all’articolo 547 al creditore procedente entro dieci giorni a mezzo raccomandata ovvero a mezzo di posta elettronica certificata”.

<sup>22</sup> Cfr., Cass., 6 febbraio 2002, n. 1638, che, in particolare, ed in senso più ampio, ha affermato che “a norma dell’art. 38 c.p.c., nel testo introdotto dall’art. 4 della legge n. 353 del 1990, l’incompetenza per materia (alla pari di quella per valore e per territorio, nei casi previsti dall’art. 28 c.p.c.) deve essere eccepita dalla parte o rilevata d’ufficio entro la prima udienza di trattazione. Qualora l’eccezione di incompetenza sia stata tempestivamente sollevata, il giudice non ha l’obbligo di emettere alcun formale provvedimento per eventualmente riservare la decisione al prosieguo, potendo invece rinviarla ad un momento successivo individuabile liberamente nel rispetto dell’ordine logico delle questioni, posto che, ai sensi degli art. 187, 189, 190 bis c.p.c., solo se egli intende decidere separatamente la questione di competenza, deve invitare le parti a precisare le conclusioni. La regola sopra enunciata è applicabile anche ai processi di esecuzione forzata, attesa la portata generale del principio di cui all’art. 38 c.p.c.”. In termini, Cass., 6 agosto 2002, n. 11758.

<sup>23</sup> E del resto, a ben riflettere, si tratta di conclusioni che certamente possono trovare applicazione anche in riferimento al nuovo quadro normativo: quel che è mutata, di fatto, è la competenza relativa al processo instauratosi fra privati e non anche quella concernente i rapporti fra privato creditore e Pubblica Amministrazione, la cui competenza territoriale, come si è avuto modo di vedere, anche a monte della novella del 2014, era imperniata sul luogo di residenza del terzo.

<sup>24</sup> Cfr., Cass., 13 febbraio 2013, n. 3615.

*trova la filiale dell'istituto<sup>25</sup>, presso il quale è localizzato il rapporto di tesoreria, che sia dotata di autonomia, quale unica abilitata alle operazioni volte a vincolare il relativo ammontare e conseguentemente ad assumere la veste di terzo<sup>26</sup>.*

## ***2.2. La Tesoreria unica quale terzo esecutato. La dichiarazione del terzo***

Terzo, nell'ambito di una procedura esecutiva nei confronti di una Pubblica Amministrazione, è l'istituto bancario cui è attribuita la funzione di istituto tesoriere o cassiere nell'ambito del sistema della Tesoreria Unica di Stato, istituito dalla l. 29 ottobre 1984, n. 720 – la quale, in breve, prevede l'obbligo di procedere nelle forme dell'esecuzione forzata presso terzi nell'ipotesi in cui tale esecuzione abbia ad oggetto le somme, di cui siano titolari le amministrazioni che ricadano nell'ambito di applicazione del sistema menzionato, che confluiscono nelle contabilità speciali esistenti presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato<sup>27</sup>.

Quel che in tale sede deve essere scrutinato attiene alla posizione peculiare di quest'ultima, in concreto dunque dell'istituto cassiere o tesoriere, ed in particolare agli obblighi di cui la medesima è gravata in qualità di terzo.

Prendendo le mosse dal dato normativo, l'art. 1 *bis*, l. 29 ottobre 1984, n. 720, dopo aver disposto che l'esecuzione in oggetto si compia tramite atto notificato sia all'amministrazione che naturalmente all'istituto cassiere o tesoriere dell'ente<sup>28</sup>, precisa che quest'ultimo, in qualità di terzo, è tenuto a rendere la dichiarazione, di cui all'art. 547 c.p.c, nonché a *“vincolare l'ammontare per cui si procede nelle contabilità speciali con annotazione nelle proprie scritture contabili”* (co. 2).

Soffermandoci per ora sul primo aspetto, dunque, anche l'istituto tesoriere si inserisce in quel rapporto collaborativo della procedura in esame ed anche in tal caso la dichiarazione di quantità perfeziona il pignoramento, qualora sia positiva, costituendo al tempo stesso fonte di conoscenza di quanto da pignorare per il giudice dell'esecuzione. Cionondimeno,

<sup>25</sup> Si precisa invero che in tal caso la giurisprudenza parla di competenza alternativa del giudice in cui si trova la sede legale dell'istituto di credito e del giudice del luogo dove è ubicata la filiale, anche qualora sia denominata in termini di agenzia o succursale, a condizione che vi sia un rappresentante autorizzato a rendere la dichiarazione di quantità; cfr., Cass., 19 giugno 2002, n. 8920.

<sup>26</sup> Cfr., Cass., 9 luglio 2014, n. 15676.

<sup>27</sup> Per la cui analisi si rinvia al secondo capitolo del presente lavoro.

<sup>28</sup> Le questioni inerenti la notifica dell'atto di pignoramento saranno a breve oggetto di disamina.

posti questi caratteri generali, nel caso di specie, si tratta di una tematica che va modellata sulle peculiarità della disciplina citata.

In particolare, premesso che il terzo, soggetto privato, deve rendere dichiarazione, limitandosi a riconoscere il dovere nei limiti dell'importo dichiarato, ammettendo dunque effettivamente l'esistenza di un debito su di lui gravante, nell'ipotesi dell'istituto cassiere tale obbligo si fonde con la necessità che il giudice dell'esecuzione possa poi in concreto verificare la sussistenza, per un verso, dell'eventuale vincolo di impignorabilità e, per altro verso, dell'effettiva esistenza di somme sulle quali possono richiedere soddisfazione i creditori dell'amministrazione<sup>29</sup>. Per tale motivo, il terzo, istituto cassiere, è tenuto in tal caso ad indicare il maniera esatta il c.d. saldo creditore, ossia il preciso ammontare delle somme, giacenti presso la tesoreria, di cui è titolare l'ente debitore, specificando altresì se l'importo in questione ecceda o meno l'entità delle somme vincolate con delibera di quantificazione. Non solo. L'istituto cassiere è tenuto per altro a far presente al giudice dell'esecuzione qualsiasi aspetto possa essere rilevante ai fini della decisione<sup>30</sup>.

Del resto, come precisato dalla Corte di legittimità, *“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>31</sup>.

Proprio in relazione alla dichiarazione del terzo istituto tesoriere, e ricordando quanto detto in proposito della novella del 2014, il fatto che oggi non sia più prevista un'udienza di comparizione per il terzo, chiamato in quella sede a rendere la dichiarazione in parola, ha senza dubbio semplificato in concreto la procedura e, d'altra parte, quietato alcuni dubbi

<sup>29</sup> Si ricorda in tema che per giurisprudenza più o meno costante, in entrambi casi, la dichiarazione del terzo, quanto alla sua natura giuridica, è assimilata alla confessione, costituendo un riconoscimento avente la valenza di un accertamento costitutivo; cfr., Cass., 17 novembre 2003, n. 17367, secondo cui *“la dichiarazione, resa dal terzo ex art. 547 c.p.c., comporta il riconoscimento dell'esistenza del credito ed integra un accertamento costitutivo, che preclude definitivamente al terzo la possibilità di eccepire la non assoggettabilità del credito all'esecuzione”*. A tale orientamento, si contrappone in parte chi, tuttavia, pur ammettendo che abbia il valore sostanzialmente della confessione, non ritiene che la natura giuridica della dichiarazione del terzo possa definirsi semplicisticamente in tali termini, facendo notare che il terzo è, sì, parte del processo esecutivo, ma in modo anomalo. Del resto, sulla scorta di tale rilievo, giurisprudenza risalente aveva ricondotto l'ipotesi della dichiarazione mendace e/o compiacente del terzo nell'ambito della responsabilità aquiliana, di cui all'art. 2043 c.c., per violazione del dovere di collaborazione con la giustizia e non invece nell'ambito della responsabilità di cui all'art. 96 c.p.c., che riguarda strettamente le parti. Così, in dottrina, COLESANTI V., *Il terzo debitore nel pignoramento di crediti*, Milano, 1967 e, in giurisprudenza, Cass., 18 dicembre 1987, n. 9407.

<sup>30</sup> ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in AULETTA F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, 310 ss.

<sup>31</sup> Cfr., Cass., 16 settembre 2008, n. 23727.

che si agitavano in merito alla necessarietà o meno della presenza in tale udienza del debitore pubblico esecutato.

Nella specie, la giurisprudenza della Cassazione aveva optato per una posizione di sostanziale indifferenza: sia che l'amministrazione avesse preso parte all'udienza, sia che al contrario non si fosse presentata, la situazione non avrebbe subito cambiamenti. E del resto, si affermava, relativamente ad una fattispecie ricadente nell'ambito di applicazione dell'art. 159 TUEL, che *“in caso di assenza dell'ente locale debitore, il giudice, sulla base di tale dichiarazione e della documentazione depositata, può, anche d'ufficio, dichiarare la nullità del pignoramento, ove accerti che è caduto su somme destinate alle finalità di cui all'art. 159, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, che le stesse sono contemplate dalla delibera di preventiva quantificazione adottata dall'organo esecutivo e notificata al tesoriere, di cui al successivo comma 3, ed altresì che non sussiste la condizione preclusiva dell'impignorabilità delle somme prevista dalla sentenza della Corte Cost. n. 211 del 2003”*<sup>32</sup>.

Simile argomento offre lo spunto per chiarire quale sia oggi, a valle della novella del 2014, la forma che la dichiarazione del terzo deve rivestire. Si ricorda, preliminarmente, che il Codice non prevede più la comparizione in udienza del terzo perché renda la dichiarazione, non contemplando più, conseguentemente, la necessità che anche quest'ultimo sia destinatario della citazione a comparire innanzi al giudice. Il terzo oggi viene invitato a comunicare la propria dichiarazione al creditore procedente entro dieci giorni dalla notificazione dell'atto di pignoramento e al debitore, a mezzo raccomandata ovvero a mezzo di posta elettronica certificata; a tale invito si associa l'avvertimento che in caso di mancata comunicazione della dichiarazione, la stessa dovrà essere resa dal terzo comparendo in un'apposita udienza (in tali termini è stato infatti riformulato l'art. 543, co. 2, n. 4, c.p.c.).

Invero, già con la riforma del 2006<sup>33</sup>, il legislatore aveva previsto che il terzo ben potesse rendere la propria dichiarazione anche tramite raccomandata inviata al creditore, evitando così di comparire in udienza, eccezion fatta per l'ipotesi in cui il pignoramento avesse riguardato i crediti di cui all'art. 543, co. 3<sup>34</sup> e 4<sup>35</sup>, c.p.c., in relazione ai quali restava fermo, viceversa, l'obbligo di rendere la dichiarazione nell'apposita udienza.

<sup>32</sup> Cfr., Cass., 16 settembre 2008, n. 23727.

<sup>33</sup> L. 24 febbraio 2006, n. 52.

<sup>34</sup> *“Le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate per crediti alimentari nella misura autorizzata dal presidente del tribunale o da un giudice da lui delegato”.*

<sup>35</sup> *“Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito”.*

Il legislatore, ancora, nel 2012, aveva confermato la previsione in favore del terzo di poter comunicare la dichiarazione al creditore procedente, entro 10 giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, tramite posta raccomandata o, in aggiunta, anche con posta elettronica certificata.

Come anticipato, la rivoluzione è stata attuata dalla novella del 2014, con la quale il legislatore ha cancellato in radice la previsione dell'udienza in cui il terzo deve rendere la dichiarazione, modifica la cui *ratio* è da rinvenire, naturalmente, non solo in quelle esigenze di accelerazione e semplificazione del processo civile, di cui si è già parlato, ma anche nella volontà di adeguare, ove possibile, il procedimento alla tendenza sempre crescente di improntare il processo civile in uno schema digitale.

La presenza oggi solo eventuale del terzo in udienza, accennata dall'art. 543 cit. – qualora, cioè, quest'ultimo non abbia comunicato nei termini previsti la sua dichiarazione al creditore procedente – viene precisata dall'art. 548 c.p.c. – *“Mancata dichiarazione del terzo”*, a mente del quale, nell'ipotesi in cui il creditore dichiara di non aver ricevuto alcuna comunicazione dal terzo, il giudice fissa con ordinanza un'udienza successiva nella quale quest'ultimo è tenuto appunto a recuperare le sue mancanze. Possibilità della quale, come si è anticipato, il creditore deve avvertire il terzo sin dall'atto di pignoramento, *ex art. 543, co. 2, n. 4, c.p.c.*, con l'onere altresì di fargli presente che, laddove questi non compaia all'udienza fissata, o pur comparando non renda la dichiarazione, il credito pignorato o il possesso di cose di appartenenza del debitore (nell'ammontare o nei termini indicati) saranno considerati non contestati ai fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione (art. 548, co. 1, c.p.c.).

Tanto premesso quanto alla forma, è bene passare all'esame del contenuto concreto che la dichiarazione del terzo può assumere; rinviando alle righe precedenti per quel che concerne ciò che il terzo deve necessariamente comunicare, va precisato che la dichiarazione può essere sia di segno negativo, che nega dunque il credito vantato nei suoi confronti del debitore, che di segno positivo, affermativa al contrario di quanto il terzo debba a quest'ultimo.

Orbene, nel primo caso, la riforma del 2012 ha provveduto ad eliminare il giudizio incidentale di accertamento dell'obbligo del terzo: il nuovo art. 549 c.p.c. disciplina infatti oggi il caso della contestata dichiarazione del terzo (dunque sia qualora la dichiarazione sia di contenuto negativo sia qualora sorgano contestazioni sulla medesima), disponendo che *“se sulla dichiarazione sorgono contestazioni, il giudice dell'esecuzione le risolve, compiuti i necessari accertamenti, con ordinanza. L'ordinanza produce effetti ai fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione ed è impugnabile nelle forme e nei termini di cui all'art. 617”*.



Si tratta, dunque, di un accertamento demandato alla risoluzione del giudice dell'esecuzione, con valenza esclusivamente endoprocessuale e dunque inidoneo, a differenza del provvedimento di cui alla precedente formulazione, avente la forma di sentenza, ad assumere efficacia extraprocessuale fra debitore e terzo o tra quest'ultimo e il creditore<sup>36</sup>.

Nell'ipotesi in cui, invece, il terzo renda dichiarazione di contenuto positivo, affermando dunque l'esistenza del credito, nonché la sua portata, naturalmente *nulla quaestio*: il pignoramento può dirsi perfezionato.

Tuttavia, analizzando questa seconda ipotesi alla luce del filone principale d'indagine, ossia l'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione, si scorge una questione che ha attirato l'interesse della giurisprudenza: la possibilità che l'ente sia in anticipazione di cassa e tuttavia la dichiarazione del terzo venga egualmente considerata di segno positivo.

Per meglio comprendere la problematica è possibile richiamare le parole della Consulta che, interpellata di recente, ha definito l'anticipazione di cassa come un *“negoziò caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere. Se il carattere di finanziamento a breve termine sembra ascrivere l'anticipazione di cassa alla categoria dell'indebitamento e, in quanto tale, determina il problema della sua compatibilità con l'art. 119, sesto comma, Cost., non si può disconoscere, in punto di fatto, l'esistenza nella legislazione statale di norme che autorizzano, entro specifici limiti, gli enti territoriali a ricorrere all'anticipazione (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»).*

*Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale – ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici» (sentenze n. 425 del 2004) – ha cercato di conciliare, attraverso l'enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea. Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura*

<sup>36</sup> La recente giurisprudenza ha infatti precisato a tal proposito che *“in tema di accertamento dell'obbligo del terzo la riforma avvenuta con legge 2 dicembre 2012 n. 228 ha radicato nella competenza del giudice dell'esecuzione la risoluzione delle contestazioni eventualmente sorte sulla dichiarazione effettuata dal terzo, assicurando in tal modo il soddisfacimento delle esigenze di economia e celerità processuale, da una parte, impedendo l'apertura di una parentesi cognitiva e, dall'altra, concentrando ogni questione attinente alla dichiarazione del "debitor debitoris" nell'ambito dell'espropriazione presso terzi”*; cfr., Corte App. Abruzzo, L'Aquila, Sez. Lav., 4 giugno 2015, n. 693.

alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento».

*In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione»<sup>37</sup>.*

Si tratta, in sostanza, di un negozio, previsto dall'art. 222 TUEL<sup>38</sup>, la cui disciplina viene integrata da quella prevista dall'art. 4, d.m. 4 agosto 2009, attuativo del sistema di tesoreria unica, di cui alla l. 29 ottobre 1984, n. 720<sup>39</sup>, a mezzo del quale l'amministrazione, per evitare la mancanza di liquidità per un tempo limitato, contrae debiti a breve scadenza verso l'istituto tesoriere – che, naturalmente, non può effettuare anticipazione alcuna se non dopo aver accertato il completo utilizzo delle disponibilità esistenti nelle contabilità speciali intestate all'ente locale presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato<sup>40</sup>.

Il problema, com'è evidente, si pone perché, interrogato in merito, l'istituto tesoriere deve rendere dichiarazione circa l'esistenza o meno di somme nella titolarità dell'ente, ente

<sup>37</sup> Così, C. Cost., 2 luglio 2014, n. 188. In particolare, la vicenda, sulla quale ha avuto modo di pronunciarsi la Corte con la sentenza ora citata, investe l'ipotizzata incostituzionalità di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, nella parte in cui apporta alcune modifiche alla disciplina delle anticipazioni di cassa stabilita dalla legge di contabilità della stessa Provincia. La Consulta, nella specie, censura la possibilità offerta dalla legge suddetta di attivare le anticipazioni senza alcun limite quantitativo, ammettendo l'ipotesi di accendere tali anticipazioni anche presso altri istituti di credito oltre il tesoriere e prevedendo, a livello tecnico, la registrazione di queste operazioni tra le partite di giro.

<sup>38</sup> La norma, rubricata “*Anticipazioni di tesoreria*”, dispone che “*il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti [per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni] ai primi tre titoli di entrata del bilancio [e per le Comunità montane ai primi due titoli] (co. 1). Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'art. 210 (co. 2). Per gli enti locali in dissesto economico-finanziario ai sensi dell'articolo 246, che abbiano adottato la deliberazione di cui all'articolo 251, comma 1, e che si trovino in condizione di grave indisponibilità di cassa, certificata congiuntamente dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione, il limite massimo di cui al comma 1 del presente articolo è elevato a cinque dodicesimi per la durata di sei mesi a decorrere dalla data della predetta certificazione. È fatto divieto ai suddetti enti di impegnare tali maggiori risorse per spese non obbligatorie per legge e risorse proprie per partecipazione ad eventi o manifestazioni culturali e sportive, sia nazionali che internazionali (co. 2 bis).*”

<sup>39</sup> La norma prevede in particolare che “*le anticipazioni effettuate agli enti e gli organismi pubblici da tesorieri, nei limiti previsti dalla normativa in vigore, in mancanza di disponibilità non vincolate nelle contabilità speciali in essere presso la Tesoreria dello Stato, devono essere estinte a cura dei tesorieri non appena siano acquisiti introiti non soggetti a vincolo di destinazione sul conto corrente bancario intestato agli enti e agli organismi pubblici, ovvero entro il giorno lavorativo successivo qualora gli introiti siano stati acquisiti sulla contabilità speciale presso la Tesoreria dello Stato*”.

<sup>40</sup> In concreto, le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della l. 24 dicembre 2003, n. 350, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e rimosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse. Le entrate derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e le corrispondenti spese riguardanti la chiusura delle anticipazioni di tesoreria sono contabilizzate nel rispetto del principio contabile generale dell'integrità, per il quale le entrate e le spese devono essere registrate per il loro intero importo, al lordo delle correlate spese e entrate. Si rinvia per approfondimenti a PELINO S., *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2015.

che tuttavia, essendo in anticipazione di cassa, pur essendo titolare di fatto di quelle somme, si qualifica come debitore del terzo: in altri termini, in concreto, la soddisfazione delle pretese creditorie del privato avverrebbe attingendo a somme che in un secondo momento l'ente dovrà comunque restituire all'istituto cassiere.

Per tale ragione ci si è chiesti se sia opportuno in tale ipotesi qualificare la dichiarazione di quest'ultimo comunque in termini positivi.

Ebbene, la giurisprudenza ritiene che tale strada possa essere percorsa, in ragione del rilievo per cui *“le somme oggetto di anticipazione di cassa costituiscono poste impignorabili nella misura in cui non siano entrati a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente e da quest'ultimo impiegate; ed infatti dal suddetto momento in poi le somme oggetto di anticipazione – apertura di credito attraverso la reversale di incasso dell'Ente o anche senza, divenendo perfettamente utilizzabili e di spettanza del medesimo (come nella specifica fattispecie), entrano a far parte del suo patrimonio ed acquistano la qualità della esigibilità, in uno con quella della pignorabilità, al pari degli altri proventi (...) la dichiarazione del terzo, laddove dia atto dell'esistenza di un'anticipazione, ha carattere positivo, perché attesta un credito eventuale dell'Ente nei confronti dell'Istituto di credito”*<sup>41</sup>.

Nello stesso senso si schiera anche la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale *“le anticipazioni di cassa costituiscono fondi di pertinenza dell'Ente beneficiario, con cui quest'ultimo deve pur sempre provvedere all'adempimento delle obbligazioni assunte nei confronti dei terzi, nonché alla soddisfazione dei titoli azionati da questi ultimi in sede esecutiva”*<sup>42</sup>.

A porre un freno, o quanto meno un limite al ricorso a detta pratica, è intervenuta la Consulta, che pur non disprezzando lo strumento *de quo*, ha tuttavia precisato che alla richiesta di anticipazione di cassa deve necessariamente corrispondere l'iscrizione in bilancio di poste tali da sanare la situazione di ulteriore indebitamento che ne deriverebbe altrimenti. In particolare, *“la mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di "neutralizzare" gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza, in modo da evitare che la liquidità confluisca nella copertura integrativa di oneri diversi da quelli previsti dal suddetto decreto”*<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Così, Trib. Catanzaro, 24 aprile 2013/o.

<sup>42</sup> T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 1° settembre 2004, n. 8144.

<sup>43</sup> Così, C. Cost., 23 luglio 2015, n. 181, che, per altro, ha proseguito ricordando che *“mentre il legislatore statale ha conciliato le dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della "regola aurea" del divieto di prestito per spese diverse da quelle di investimento con la necessità di adempiere ad oneri pregressi, attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa), quello regionale, con le impugnate variazioni di bilancio, ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa avrebbe dovuto porre rimedio. Il processo di rientro dal deficit di liquidità avrebbe dovuto essere invece accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico - patrimoniale della Regione. Dunque, una legge dello Stato, nata - dopo una complessa elaborazione caratterizzata dall'esigenza di conciliare i dialettici interessi di salvaguardia della "regola aurea" e dell'adempimento delle obbligazioni pregresse - per porre rimedio agli intollerabili ritardi nei pagamenti, ha subito, per effetto della non corretta attuazione da parte delle disposizioni regionali censurate, una singolare eterogeneità dei fini, i cui più sorprendenti esiti sono*

Quanto affermato sinora, per vero, è specchio di un orientamento sostanzialmente maggioritario pur se, allo stato, solo nell'ambito delle corti di merito<sup>44</sup>, non essendo ancora giunto all'attenzione dei giudici di legittimità. Cionondimeno, a parere di chi scrive, è più che condivisibile: poste le limitazioni evidenziate dalla Corte Costituzionale, non si vede perché un privato che legittimamente richieda soddisfazione del suo credito debba veder negata questa possibilità, o comunque resa estremamente difficile, da scelte di politica economica dell'amministrazione, per altro solitamente posteriori alla nascita dell'obbligazione nei confronti del privato.

### 2.3. La notificazione dell'atto

Aspetto solo accennato sinora, la notificazione degli atti esecutivi rinviene la sua disciplina (anche) nell'art. 14, co. 1 *bis*, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30, a mente del quale *“gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'Ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed il domicilio”*.

In particolare, in ragione del combinato disposto degli artt. 480, u.c., e 144 c.p.c.<sup>45</sup>, il titolo esecutivo, prima, e l'atto di precetto, poi, devono essere entrambi notificati agli uffici amministrativi dell'ente debitore e non all'Avvocatura dello Stato, che, come si evince chiaramente dalla relativa disciplina<sup>46</sup>, è destinataria esclusivamente degli atti giudiziali. Del

*costituiti dalla mancata spendita delle anticipazioni di cassa, dall'allargamento oltre i limiti di legge della spesa di competenza, dall'alterazione del risultato di amministrazione, dalla mancata copertura negli esercizi futuri del deficit antecedente alle erogazioni statali, e dalla conseguente nomina di un Commissario straordinario di Governo, deputato ad assicurare la corretta gestione delle partite debitorie e creditorie interessate dall'eccezionale operazione finanziata dallo Stato, al fine di liquidare le passività pregresse ed evitare, almeno per la parte recuperata, un ulteriore debito statale e regionale”*.

<sup>44</sup> *Ex plurimis*, Trib. Napoli, 12 aprile 2010/o., per il quale *“va considerata di contenuto positivo la dichiarazione di un istituto di credito – terzo pignorato in una procedura esecutiva in danno di un'ASL, di cui l'istituto di credito è tesoriere in forza della normativa in materia di tesoreria unica, che con dichiarazione ex art. 545 c.p.c., resa dopo la notifica del pignoramento, affermi di trattenere le somme pervenute dalla Regione (quale rimessa mensile a titolo di acconto sul fondo sanitario regionale per la spesa corrente) a titolo di rientro dell'anticipazione risultante a netto del saldo passivo della linea di credito concessa all'amministrazione sanitaria”*: Nello stesso senso, Trib. Nola, 26 maggio 2010; Trib. Santa Maria Capua Vetere, 21 febbraio 2006; Trib. Napoli, 29 aprile 1999.

<sup>45</sup> Rispettivamente *“il precetto deve essere sottoscritto a norma dell'articolo 125 e notificato alla parte personalmente a norma degli articoli 137 e seguenti”* e *“per le amministrazioni dello Stato si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato (co. 1). Fuori dei casi previsti nel comma precedente, le notificazioni si fanno direttamente, presso l'amministrazione destinataria, a chi la rappresenta nel luogo in cui risiede il giudice davanti al quale si procede. Esse si eseguono mediante consegna di copia nella sede dell'ufficio al titolare o alle persone indicate nell'articolo seguente (co. 2)”*.

<sup>46</sup> Si fa in particolare riferimento al R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11, a mente del quale *“tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi altro atto di opposizione 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*

resto tale quadro trova conferma anche nella previsione, squisitamente processuale, di cui all'art. 479, co. 2, c.p.c., che dispone la necessità che la notificazione del titolo esecutivo sia effettuata alla parte personalmente a norma degli artt. 137 e seguenti.

Val la pena in proposito ricordare una *querelle*, per vero di dimensioni ridotte, sorta in giurisprudenza circa l'effettiva tenuta in concreto di detto quadro normativo e della correlata necessità che, accanto all'amministrazione, fosse destinataria degli atti esecutivi anche l'Avvocatura dello Stato.

In favore di quest'ultima opzione, si è schierato un arresto della Corte di Cassazione, ormai anche abbastanza risalente, secondo il quale *“la notificazione dell'atto di pignoramento presso terzi, quando debitore sia un'amministrazione dello Stato, è soggetta alla disciplina dettata dagli art. 144 c.p.c. e 11 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 ed è nulla se eseguita direttamente presso l'amministrazione, anziché presso l'ufficio locale dell'Avvocatura dello Stato competente per territorio in ragione del tribunale davanti al quale il processo esecutivo è iniziato”*<sup>47</sup>.

Tale conclusione, secondo la Corte, poggiava sul presupposto che, essendo l'atto di pignoramento presso terzi un atto che dà inizio ad un processo, deve necessariamente essere notificato ad un'amministrazione dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa. L'art. 14, cit., non potrebbe fornire alcun appiglio per una diversa conclusione, stante l'art. 147, l. 23 dicembre 2000, n. 388, da cui si ricava che la disposizione sulla notifica del pignoramento presso un determinato ufficio della Pubblica Amministrazione non riguarda le amministrazioni dello Stato, ma solo gli enti pubblici non economici.

Ed ancora, anche a voler accogliere l'impostazione in base alla quale il precetto, e a monte il titolo esecutivo, qualificato in termini di atto non processuale non dà inizio ad alcun processo – ragion per cui non sarebbe giustificabile la notificazione all'Avvocatura dello Stato, la giurisprudenza faceva notare che di fatto l'art. 11 cit. non pone alcuna distinzione inerente le conseguenze della notifica: il titolo esecutivo dovrebbe dunque essere notificato esclusivamente presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria presso cui penda la causa o che ha pronunciato la sentenza, come prescritto dall'art. 11 cit. e, conseguentemente, la nullità della notificazione, anche ove effettuata direttamente presso l'amministrazione interessata, dovrebbe essere rilevata di ufficio.

*alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente (co. 1). 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 (co. 2). Le notificazioni di cui ai comma precedenti devono essere fatte presso la competente Avvocatura dello Stato a pena di nullità da pronunciarsi anche d'ufficio (co. 3)”*.

<sup>47</sup> Cass., 28 febbraio 2007, n. 4665; in termini, più di recente, Cass., 31 ottobre 2013, n. 24662.

Si tratta, come anticipato, di un orientamento minoritario, essendo la giurisprudenza prevalente compatta nel senso di riconoscere, in ossequio al quadro normativo prima enunciato, quale unica destinataria degli atti esecutivi l'amministrazione debitrice. In tal senso, *“il creditore dell'amministrazione pubblica, fornito di titolo esecutivo, ha l'onere di notificare il precetto, atto di natura non processuale, direttamente all'ufficio amministrativo debitore, ai sensi degli art. 480, ultimo comma, e 144 c.p.c., e non presso l'Avvocatura dello Stato, ex art. 11 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, norma inapplicabile in quanto attinente esclusivamente agli atti giudiziari (né l'invalidità della notificazione può ritenersi sanabile ex art. 156 c.p.c., concernente soltanto gli atti del processo). Ne consegue che il precetto notificato presso l'Avvocatura dello Stato, cioè a soggetto diverso dal suo destinatario, deve ritenersi del tutto inefficace - in quanto non conoscibile da quest'ultimo - e, quindi, inidoneo anche al fine dell'interruzione della prescrizione ex art. 2943 c.c.”*<sup>48</sup>.

Per altro, al di là dell'ambito di applicazione dell'art. 11 cit., è la sua stessa *ratio* ad essere incompatibile, a ben vedere, con la conclusione in favore della notificazione del titolo esecutivo all'Avvocatura dello Stato, poiché la norma non è certo in linea con un'ipotesi di notificazione prevista, com'è quella ex art. 14 cit., al fine di consentire all'amministrazione di adempiere spontaneamente ed in via stragiudiziale, evitando così l'instaurazione di un processo. La previsione dell'obbligo di notificazione all'Avvocatura dello Stato si spiega in ragione della portata generale del suo patrocinio e non avrebbe alcun senso imporre la medesima modalità nel caso in cui la notifica di un atto non abbia come immediato risvolto pratico l'instaurazione di un contenzioso, come avviene nell'ipotesi in esame<sup>49</sup>.

Anche a mente di tale orientamento, ad ogni modo, il difetto della notificazione dovrebbe poter essere rilevato *ex officio* dal giudice<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Cass., Sez. Trib., 19 dicembre 2003, n. 19512; *ex plurimis*, Cass., 5 gennaio 2000, n. 53; Cass., 6 marzo 2000, n. 2501. Per vero, la giurisprudenza in merito alla sanzione da comminare alla notificazione effettuata all'Avvocatura dello Stato in luogo dell'amministrazione debitrice non è omogenea: per alcune pronunce, infatti, non si tratterebbe di inefficacia ma di vera e propria nullità della notificazione. In tal senso, Cass., Sez. III, 13 maggio 2010, n. 11597.

<sup>49</sup> Si tratta per altro di una tesi accolta non solo dalla giurisprudenza civile, ma anche da quella amministrativa, che di recente ha precisato che *“la notificazione del decreto esecutivo recante condanna della p.a. al pagamento di somme di danaro, effettuata presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, non può essere considerata efficace anche ai fini del decorso del termine dilatorio previsto dall'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669 ai fini dell'ammissibilità delle azioni, poiché scopo della suddetta norma è consentire all'Amministrazione l'avvio delle procedure di adempimento spontaneo e stragiudiziale delle obbligazioni derivanti da titoli esecutivi di formazione giudiziale, e quindi evitare l'instaurazione di un procedimento giurisdizionale; d'altra parte, l'obbligo di notificazione presso l'Avvocatura dello Stato si spiega in virtù della portata generale del patrocinio attribuito a questa, in vista del giudizio, dall'art. 11, r.d. 30 ottobre 1933 n. n. 1611, e non sussiste quando la notificazione sia rilevante in relazione ad un'attività extra-giudiziarie, quale è l'adempimento”*; così, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 6 giugno 2014, n. 1144. Ed ancora, più di recente, *“la decorrenza del termine previsto dall'art. 14, d.l. n. 669 del 1996 va individuata con riferimento alla data in cui il titolo giudiziale recante la condanna al pagamento di una somma di denaro a titolo di indennizzo, munito della prescritta formula esecutiva, è stato notificato nei confronti dell'Amministrazione soccombente”*; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 gennaio 2015, n. 8.

<sup>50</sup> Quello della notificazione è per altro un problema di natura eminentemente pratica che riguarda naturalmente entrambe le impostazioni citate e che comporta la necessità che la sua eventuale nullità venga rilevata d'ufficio, opzione in favore della quale si schiera la prevalente giurisprudenza. Ma, ammettendo la correttezza di tale opzione, la conseguenza, come autorevole Dottrina ha fatto tempo fa notare, sarebbe

L'orientamento in parola trova conferma del resto nella tesi, parimenti seguita dalla giurisprudenza maggioritaria, che qualifica il precetto come atto di parte, preliminare e non processuale; e non si tratterebbe, dunque, dell'atto iniziale dell'esecuzione che, invece, si instaura solo con il pignoramento<sup>51</sup>.

Per tali ragioni, va precisato che, anticipando l'argomento che a breve sarà esaminato, l'eventuale notifica del titolo esecutivo all'Avvocatura dello Stato non potrà certo produrre l'effetto di dare inizio al decorso del termine di centoventi giorni che devono intercorrere *ex lege* fra la prima notifica menzionata e quella del precetto.

Una tesi intermedia, che qui si espone solo a titolo di chiosa, e, prendendo spunto da norme ormai modificate, solo ai fini di completezza della trattazione<sup>52</sup>, partiva dalla considerazione della stretta applicazione dell'art. 479 c.p.c., che dispone, si ricorda, la notificazione del titolo esecutivo effettuata alla parte personalmente, a norma degli artt. 137 ss. c.p.c., tranne nell'ipotesi in cui titolo esecutivo fosse stato una sentenza, dovendo in tal caso la notificazione medesima essere effettuata al procuratore costituito a norma dell'art. 170 c.p.c., cui il secondo comma dell'art. 479 c.p.c. faceva rinvio, entro sei mesi dalla sua pubblicazione<sup>53</sup>. Orbene, posto che l'applicazione della tesi in parola condurrebbe comunque a concludere in favore della notificazione del titolo esecutivo direttamente alla Pubblica Amministrazione debitrice, non va certo dimenticato che si tratta di un orientamento le cui basi sono state scardinate ad opera della novella del 2005: il legislatore, si ricorda, modificando il secondo comma dell'art. 479 cit., ha eliminato la possibilità di notificare la sentenza ai fini esecutivi al procuratore costituito, ai sensi dell'art. 170 cit.<sup>54</sup>.

quella di ammettere che, una volta rilevata la nullità, il giudice debba dichiarare l'improcedibilità dell'esecuzione, senza possibilità alcuna di disporre la rinnovazione della notificazione del titolo, allo scopo di salvare gli effetti dell'atto di pignoramento - del resto, pur a voler ammettere la rinnovazione, questa comunque, non consentirebbe comunque il rispetto del termine dilatorio dei centoventi giorni. Conclusione che, secondo l'Autore, comporterebbe ancora l'ulteriore conseguenza, in danno dei creditori, di provvedere ad effettuare la notificazione del titolo sia all'amministrazione che all'Avvocatura dello Stato, proprio per evitare il rischio di improcedibilità. Così, TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003.

<sup>51</sup> Non va tuttavia taciuto che, se è vero in giurisprudenza l'orientamento maggioritario è compatto nell'affermare la natura non processuale del precetto, lo stesso non può dirsi in dottrina, dove, al contrario, troneggia la tesi in favore della natura squisitamente processuale di quest'ultimo. Si fa infatti notare che il precetto, coordinato a filo doppio con i successivi atti della procedura esecutiva, nell'ambito della quale ovviamente si inserisce, acquisisce per ciò solo una natura processuale, di atto precisamente del processo esecutivo, pur essendo di fatto anteriore alla sua instaurazione. Così, DENTI V., *L'esecuzione forzata in forma specifica*, Milano, 1953; MANDRIOLI C., *Precetto e inizio dell'esecuzione forzata*, in *Giuri. It.*, 1954.

<sup>52</sup> Di cui dà riscontro TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003.

<sup>53</sup> Si fa presente, per correttezza, che l'Autore nel suo scritto parla di un anno, poiché trattandosi di un contributo precedente alla riforma del 2009, il termine lungo, ex art. 327 c.p.c., per proporre impugnazione, in mancanza di notificazione, decorrente dal giorno della pubblicazione della sentenza, si identificava appunto con tale periodo temporale.

<sup>54</sup> La formulazione originaria della norma prevedeva infatti che "la notificazione del titolo esecutivo deve essere fatta alla parte personalmente a norma degli artt. 137 e seguenti ma, se esso è costituito da una sentenza, la notificazione, entro

#### ***2.4. Le condizioni di procedibilità: l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30***

L'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30: norma più volte menzionata sinora, dispiega la sua importanza in ragione della sua portata generale, trovando necessaria applicazione in relazione a tutte le procedure di esecuzione forzata promosse nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. La disposizione, in particolare, prevede che *“le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto (co. 1).*

*Gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'Ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed il domicilio. Il pignoramento di crediti di cui all'articolo 543 del codice di procedura civile promosso nei confronti di Enti ed Istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati 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. Il pignoramento perde efficacia quando dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l'assegnazione. L'ordinanza che dispone ai sensi dell'articolo 553 del codice di procedura civile l'assegnazione dei crediti in pagamento perde efficacia se il creditore procedente, entro il termine di un anno dalla data in cui è stata emessa, non provvede all'esazione delle somme assegnate (co. 1 bis).*

*Le disposizioni di cui al comma 1-bis si applicano anche ai pignoramenti mobiliari di cui agli articoli 513 e seguenti del codice di procedura civile promossi nei confronti di enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale (co. 1 ter).*

*Nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, nei casi previsti dal comma 1, il dirigente responsabile della spesa, in assenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo, dispone il pagamento mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso. La reintegrazione dei capitoli avviene a carico del fondo previsto dall'art. 7 della legge 5 agosto 1978, n. 468, in deroga alle prescrizioni dell'ultimo comma. Con decreto del Ministro del tesoro sono determinate le*

*l'anno dalla pubblicazione, può essere fatta a norma dell'art. 170" : proprio l'ultimo periodo è caduto sotto la scure del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. in l. 14 maggio 2005, n. 80, nonché dalla l. 28 dicembre 2005, n. 263.*



*modalità di emissione nonché le caratteristiche dello speciale ordine di pagamento previsto dal presente comma (co. 2)''.*

Si tratta invero di una norma dai tratti peculiari, poiché, in concreto, fa sì che i creditori delle amministrazioni non possano procedere ad esecuzione forzata nei loro confronti, né possano porre in essere atti esecutivi prima che siano decorsi i centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo<sup>55</sup>.

E peculiare è anche l'occasione della sua introduzione, che sembra sia stata fornita dall'accoglimento di una singola istanza dell'INPS, proposta tuttavia in favore di tutti i soggetti pubblici, tesa ad ottenere una condizione di procedibilità dell'azione esecutiva sulla scorta del modello offerto, in riferimento all'azione di cognizione, dall'art. 22, l. 24 dicembre 1969, n. 990 – concernente l'assicurazione obbligatoria dei veicoli: lo scopo dell'istanza era quello di eliminare il difetto di coordinamento tra le strutture territoriali dell'istante interessate alla gestione delle fasi amministrativa e giurisdizionale del contenzioso, che conduceva spesso alla duplicazione delle azioni esecutive proposte dai privati e al rischio, certo non secondario, di eventuali indebite locupletazioni da parte dei medesimi<sup>56</sup>.

Ciò posto, va detto ad ogni modo che, appurata la *ratio* della norma esplicita non tanto in chiave processuale, quanto per motivi connessi alla congenita complessità e difficoltà delle amministrazioni di far fronte al pagamento di somme di danaro dalle medesime dovute, il concedere uno *spatium adimplendi* al soggetto obbligato non costituiva, per altro, neanche una novità: basti pensare all'art. 477 c.p.c., che, rubricato "*Efficacia del titolo esecutivo contro gli eredi*", prevede un termine dilatorio di dieci giorni tra la notificazione del titolo esecutivo e la notificazione del precetto<sup>57</sup>.

Tanto premesso, queste considerazioni, naturalmente alquanto semplicistiche, non hanno evitato che la norma in parola fosse per due volte posta all'attenzione della Consulta,

<sup>55</sup> Si ricorda che il termine dilatorio ora menzionato è stato elevato da sessanta a centoventi giorni ad opera dell'art. 147 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per l'anno 2001). In dottrina si è osservato che le ragioni di tale modifica sarebbero da ricondurre alla necessità di evitare che, durante il tempo occorrente all'amministrazione per completare le procedure di pagamento dei titoli notificati, vengano maturate le ulteriori spese legali del precetto a carico dell'amministrazione medesima, "*rimborsabili al creditore proprio perché frutto di una scelta processuale legittima in quanto discrezionalmente consentita*"; così STORTO A., *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici (con particolare riguardo agli enti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatoria) dopo l'intervento urgente del d.l. 30.9.2003 n. 269*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003.

<sup>56</sup> Si rinvia a AULETTA F., *Nota a C. Cost.*, 30 dicembre 1998, n. 463, in *Giust. Civ.*, 1999, I, 1277 ss.

<sup>57</sup> Norma che del resto, nel prevedere un termine dilatorio, è retta da una *ratio* per certi versi simile a quella dell'art. 14 cit., essendo ispirata dall'esigenza che gli eredi possano acquisire la piena ed effettiva conoscenza del titolo emesso contro il *de cuius* e i termini precisi dell'obbligazione sottostante. E non potrebbe essere altrimenti, considerando che il terzo comma dell'art. 477 c.p.c. consente al creditore di procedere, entro un anno dalla morte del *de cuius*, alla notificazione del titolo esecutivo agli eredi collettivamente ed impersonalmente nell'ultimo domicilio del defunto in deroga al principio generale di cui all'art. 479 c.p.c., a mente del quale la notificazione deve essere eseguita alla parte personalmente. Si rinvia per approfondimenti a SOLDI A. M., *Manuale dell'esecuzione forzata*, IV, Padova, 2014.

perché ne valutasse la sua compatibilità con i principi costituzionali. Ed è interessante ripercorrere queste vicende certo non tanto per l'accadimento concreto in sé, quanto per la perimetrazione che la Corte offre di volta in volta della norma, escludendo comunque la sua incostituzionalità.

Nella specie, la questione inerente la costituzionalità dell'art. 14 cit. è stata rimessa alla Corte per la prima volta nel 1998 ad opera del pretore di Avellino, secondo il quale la norma era evidentemente in contrasto con gli artt. 1, co. 1, e 3 Cost., in ragione del rilievo per cui, escludendo dalla sua sfera applicativa gli enti pubblici economici<sup>58</sup> ed i loro eventuali creditori, avrebbe comportato un'ingiustificata disparità di trattamento tra categorie omogenee di enti, nonché naturalmente, a valle, tra i rispettivi creditori. Non solo. La disposizione avrebbe violato anche gli artt. 28 e 97, co. 1, Cost., sia sotto il profilo della violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione sia sotto il profilo della sostanziale esclusione di responsabilità della medesima per il pregiudizio arrecato alle situazioni soggettive dei privati.

Il Giudice delle leggi<sup>59</sup>, tuttavia, come anticipato, dichiarò infondata la questione ed affermò che *“la sostanziale diversità di natura e di disciplina delle categorie di enti poste a raffronto dal giudice a quo rende immeritevole di accoglimento la censura di disparità di trattamento che proprio nell'omogeneità delle situazioni disciplinate del legislatore rinviene, come si è detto, la sua ragione giustificativa. Egualmente infondato è il parametro al diverso parametro della 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*

<sup>58</sup> Deve essere ricordato che, secondo costante giurisprudenza, gli enti pubblici economici si distinguono dagli enti pubblici non economici in ragione della disciplina legale e statutaria dell'ente medesimo, in relazione agli scopi perseguiti e all'attività da quest'ultimo realizzata. E dunque, per un verso, l'ente pubblico economico persegue un fine pubblico e svolge un'attività imprenditoriale, consistente nella produzione e/o scambio di beni o servizi, a carattere economico, in regime di concorrenza con altri soggetti privati. Per altro verso, gli enti pubblici non economici svolgono un'attività che si discosta da quella imprenditoriale, provvedendo al proprio fabbisogno sia contando sui proventi scaturenti dalla propria attività istituzionale sia, in massima parte, usufruendo di provvidenze statali, regionali e così via, dunque, sostanzialmente, usufruendo di entrate estranee ad una gestione meramente economica. *Ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 11 luglio 2006, n. 15661, chiara nell'affermare che *“l'indagine rivolta a stabilire se un ente pubblico sia o meno economico deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo, non rilevando, a tal fine, l'oggetto dell'attività stessa”*. Ad ogni modo, non va taciuto che il riferimento agli enti pubblici non economici da parte della norma in parola ha dato il via ad un filone giurisprudenziale che ha esteso la sua portata anche agli enti non soggetti alle regole della contabilità pubblica, come l'ACI-Automobil Club Italia (Cass., 11 giugno 2003, n. 9352), i Consorzi di Bacino istituiti per legge e la Banca d'Italia – considerata dalla giurisprudenza quale ente pubblico non economico, in ragione della sua qualificazione come istituto di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 20, R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e dell'art. 19, co. 2, l. 28 dicembre 2005, n. 262 (Cass., Sez. Un., 24 settembre 2010, n. 20161).

<sup>59</sup> C. Cost., 23 aprile 1998, n. 142.

*risorse finanziarie pubbliche. Infondate sono infine le altre censure mosse dal rimettente in relazione ai parametri di cui agli artt. 97 e 28 Cost. Da un lato, infatti, la disposizione denunciata viene a realizzare e non già a pregiudicare il buon andamento della Pubblica Amministrazione senza incidere in alcun modo sulla sua imparzialità. Dall'altro, la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione, compresa quella per eventuali interessi moratori, risulta non già esclusa ma solo disciplinata e fissata entro un ragionevole limite temporale giustificativo delle particolari regole di contabilità e di tesoreria applicabili agli enti specificati nella norma”.*

Ciononostante, nello stesso anno, il 1998, la questione fu nuovamente rimessa alla Corte Costituzionale dal pretore di Salerno, che aveva ipotizzato la violazione degli artt. 3, 24, co. 2, 41, co. 1, e 81, co. 4, Cost.: in particolare, ad avviso del rimettente, la disposizione dovrebbe essere interpretata, in ragione della sua *ratio* posta preminentemente nell'interesse generale della preservazione del patrimonio pubblico, nel senso della necessità di una nuova notificazione del titolo esecutivo ogniqualvolta si intenda procedere, sulla base del medesimo titolo, ad una nuova azione esecutiva, onere, questo, che sarebbe, com'è ovvio, oltremodo gravoso per il creditore procedente, oltre a concedere un irragionevole privilegio all'amministrazione debitrice. Conclusione che avrebbe determinato altresì una graduazione meramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio* di cui all'art. 2741 c.c.

La Consulta<sup>60</sup>, invero non negando né la qualificazione dell'obbligo di notificazione del titolo alla Pubblica Amministrazione introdotto dalla norma in esame come condizione di procedibilità dell'esecuzione né la rilevanza d'ufficio dell'improcedibilità che si determina in caso di sua violazione, escluse ancora una volta che la norma potesse risultare incostituzionale, sottolineando, per altro, che la questione era stata già dichiarata infondata in relazione al parametro di cui all'art. 3 Cost., poiché “*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*”. Per altro, proseguiva la Corte, “*va premessa l'esistenza, nella disciplina codicistica dell'esecuzione forzata, di 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 legali di efficacia (ferma sempre restando l'applicabilità della disciplina generale in tema di prescrizione), sia della previsione del rilascio di una sola copia in forma esecutiva, salva l'ipotesi di perdita incolpevole (art. 476 c.p.c. e art. 154 delle disposizioni di attuazione dello stesso*

<sup>60</sup> C. Cost., 30 dicembre 1998, n. 463/o..

codice)”; e che “*la disposizione denunciata 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 remittente, 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*”.

A scanso di equivoci (e nel caso di nuove questioni di legittimità costituzionale), va ricordato che la norma ha superato anche il vaglio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che, nel 2008, l’ha ritenuta compatibile con la normativa comunitaria in tema; in particolare, la Corte ha affermato che “*la norma che non permette al creditore di procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto nei confronti della p.a. ove non siano trascorsi centoventi giorni dalla data di notifica del titolo esecutivo (d.l. n. 669/96) non si pone in contrasto con la normativa comunitaria (direttiva 2000/35/Ce); la direttiva di settore, infatti, si limita ad armonizzare il termine (novanta giorni) entro il quale il creditore può ottenere il titolo esecutivo, senza entrare nella regolamentazione delle esecuzioni forzate che restano nella competenza del diritto interno dello Stato membro. La norma italiana controversa non incide sul termine entro il quale sia dovuto il titolo esecutivo, presupponendo anzi che il creditore già ne disponga*”<sup>61</sup>.

Ciò posto, l’attenzione può essere spostata sul profilo più squisitamente oggettivo della norma, inerente dunque, per una verso, alla fonte del credito vantato dal privato e, per altro verso, alla natura dell’oggetto della prestazione.

Per quel che concerne il primo profilo, è lo stesso art. 14 cit. ad esigere che la procedura da esso definita si applichi solo in presenza di titoli di formazione giudiziale e lodi arbitrali con efficacia esecutiva, negando così in radice la possibilità che possano ricadere nell’ambito della sua applicazione anche titoli di formazione stragiudiziale. E del resto, posto quanto sancito dalla norma, non si tratta di una disposizione passibile di interpretazione estensiva o analogica<sup>62</sup> e la scelta di limitare la sua portata ai provvedimenti menzionati risulta per altro condivisibile: del resto l’impegno di spesa, con relativa costituzione del vincolo sulla quota di uno stanziamento di un capitolo di bilancio, dovrebbe già essere stato compiuto dall’amministrazione al momento dell’assunzione dell’obbligo in via negoziale<sup>63</sup>.

Un’ipotesi peculiare è quella concernente il decreto ingiuntivo, *rectius* le modalità della modifica del medesimo. In particolare, la *ratio* dell’art. 14 cit. ha portato la giurisprudenza a

<sup>61</sup> Così, Corte giustizia UE, Sez. I, 11 settembre 2008, n. 265.

<sup>62</sup> Come di recente ribadito da Cons. St., Sez. IV, 29 maggio 2014, n. 2785.

<sup>63</sup> In tal senso, si veda ROSSI R., *L’espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in AULETTA F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011.

ritenere che l'esecuzione forzata nei confronti di una Pubblica Amministrazione debba essere preceduta dalla notifica del titolo in forma esecutiva anche nel caso di decreto ingiuntivo divenuto esecutivo dopo la sua prima notifica, in deroga a quanto disposto dall'art. 654 c.p.c.<sup>64</sup>.

Orientamento, questo, che trova conferma ancora oggi in giurisprudenza, la quale sovente ricorda che *“non v'è dubbio, dunque, che il decreto ingiuntivo, regolarmente notificato ai fini della opposizione, debba essere rinotificato una volta divenuto esecutivo. Ciò induce a ritenere senz'altro, e riassuntivamente, che: 1) l'obbligo della preventiva notifica del titolo esecutivo, nonché il correlativo termine di grazia di centoventi giorni, stabiliti dal cit. art. 14, sussistono in relazione a ogni credito pecuniario verso pubbliche amministrazioni; 2) limitatamente a tale tipo di obbligazioni, senza la preventiva notifica del titolo e finché pende il termine conseguente, “il creditore non può procedere ad esecuzione forzata” in nessuna forma; 3) se è stata omessa la preventiva notificazione del titolo, l'esecuzione è inammissibile; 4) in ogni caso, la ragione ostativa dell'esecuzione forzata è soggetta a rilievo d'ufficio, afferendo a una condizione dell'azione”*<sup>65</sup>.

Cionondimeno, deve del pari esser dato atto che, a mente di un invero isolato filone, non ci sarebbe bisogno alcuno di un'ulteriore notificazione del titolo esecutivo, *“già a suo tempo notificato – giusto l'art. 654 2° comma c.p.c., non derogato dalla norma surricordata, l'art. 14, alla stregua del quale ai fini dell'esecuzione non occorre una nuova notificazione del decreto esecutivo ma nel precetto deve farsi menzione del provvedimento che ha disposto l'esecutorietà e dell'apposizione della formula”*<sup>66</sup>.

In relazione al secondo profilo, il termine dilatorio previsto dalla norma non si applica alle statuizioni di condanna della Pubblica Amministrazione ad una prestazione di natura diversa da quella pecuniaria, risultando dunque non attuabile qualora si discorra di prestazioni di fare, di non fare, di consegna o di rilascio<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Secondo il quale *“i fini dell'esecuzione non occorre una nuova notificazione del decreto esecutivo; ma nel precetto deve farsi menzione del provvedimento che ha disposto l'esecutorietà e dell'apposizione della formula (co. 2)”*.

<sup>65</sup> Così, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 15 giugno 2015, n. 8356.

<sup>66</sup> Trib. Palermo, 15 giugno 2000.

<sup>67</sup> Per quel che concerne la sua applicabilità al giudizio di ottemperanza, val la pena qui solo anticipare, rinviando per approfondimenti al capitolo quarto del presente lavoro, che oggi la norma viene ritenuta compatibile con il giudizio menzionato per vero, pur con alcune puntualizzazioni. Si rammenta infatti che *“diversamente dalla disposizione di cui al comma 1 (sul termine dilatorio di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo), che, facendo riferimento alla disciplina “sostanziale” dei procedimenti di pagamento di somme di denaro da parte delle pubbliche amministrazioni, costituisce norma di contabilità pubblica, come tale pacificamente considerata applicabile anche al giudizio di ottemperanza, la disposizione di cui al comma 1 bis dell'art. 14 comma 1 bis, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669 (conv. in l. 28 febbraio 1997 n. 30) ha carattere processuale e, concernendo specificamente “gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro”, non risulta in alcun modo riferibile — neppure per analogia — al giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo (dove non è richiesta la previa notificazione dell'atto di precetto), la cui competenza funzionale è oltretutto stabilita, con norma di carattere speciale, dall'art. 113 comma 2 c.p.a.”*; così, T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 6 agosto 2012, n. 1137.

Tanto premesso, ed in ragione della *ratio* della norma – che, si ricorda, giustifica la previsione di uno *spatium adimplendi* in favore dell'ente pubblico perché predisponga i mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, è naturale qualificare tale termine dilatorio come condizione di procedibilità della successiva azione esecutiva, la cui violazione, influenzando dunque sul corretto esercizio dell'azione giudiziale, non può che condurre alla dichiarazione, da parte del giudice, di improcedibilità dell'azione.

In particolare, la su citata violazione, *rectius* il suo rilievo nell'ambito del giudizio esecutivo, posta la sua acclarata rilevanza d'ufficio<sup>68</sup>, ha visto contrapporsi due tesi relativamente alla sua qualificazione giuridica e, di conseguenza, ai termini entro i quali avrebbe potuto essere eccepita.

Da premettere che, qualora il precetto venga notificato prima del decorso del termine di centoventi giorni previsti dalla norma in esame, il medesimo è da qualificarsi senza alcun dubbio come nullo, ricavandosi tale conclusione non solo dalla normativa che si esprime in tal modo, ma anche dalla giurisprudenza, compatta in tal senso<sup>69</sup>.

In particolare, secondo un primo orientamento, per vero minoritario, la violazione del termine di cui all'art. 14 cit. avrebbe dovuto essere dedotta a mezzo dell'opposizione agli atti esecutivi<sup>70</sup>, predisposta dall'art. 617 c.p.c.<sup>71</sup>, e ciò innanzitutto sul presupposto della sua natura speciale e derogatoria rispetto all'art. 482 c.p.c.<sup>72</sup>, la cui inosservanza viene d'enunciata appunto tramite opposizione agli atti esecutivi. Si riteneva per altro che la violazione dei termini non attenesse, a monte, al diritto del creditore di procedere ad esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma concernesse solo le modalità temporali dell'esecuzione medesima.

<sup>68</sup> Così, di recente, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, 24 gennaio 2008, n. 531, che precisa, altresì, che l'ordinanza con cui il giudice rileva la violazione del termine è opponibile ai sensi dell'art. 617 c.p.c.

<sup>69</sup> *Ex multis*, Cass., 14 gennaio 2009, n. 590/o.

<sup>70</sup> Va brevemente ricordata la distinzione di tale forma di opposizione rispetto a quella rinvolta nei confronti dell'esecuzione in generale. Orbene, mentre a mezzo di quest'ultima il debitore contesta a monte l'esistenza del credito vantato dal creditore precedente, e dunque il diritto stesso a procedere ad esecuzione forzata, con la prima opposizione menzionata, il debitore, così come il terzo assoggettato all'esecuzione e da tutti i soggetti che, destinatari dei singoli atti, abbiano interesse a rimuoverli, contestano invece i singoli atti del processo esecutivo e dunque la loro regolarità formale.

<sup>71</sup> Norma che, rubricata "*Forma dell'opposizione*", dispone che "*le opposizioni relative alla regolarità formale del titolo esecutivo e del precetto si propongono, prima che sia iniziata l'esecuzione, davanti al giudice indicato nell'articolo 480 terzo comma, con atto di citazione da notificarsi nel termine perentorio di venti giorni dalla notificazione del titolo esecutivo o del precetto (co. 1). Le opposizioni di cui al comma precedente che sia stato impossibile proporre prima dell'inizio dell'esecuzione e quelle relative alla notificazione del titolo esecutivo e del precetto e ai singoli atti di esecuzione si propongono con ricorso al giudice dell'esecuzione nel termine perentorio di venti giorni dal primo atto di esecuzione, se riguardano il titolo esecutivo o il precetto, oppure dal giorno in cui i singoli atti furono compiuti (co. 2)*".

<sup>72</sup> Il quale, rubricato "*Termine ad adempiere*", dispone che "*non si può iniziare l'esecuzione forzata prima che sia decorso il termine indicato nel precetto e in ogni caso non prima che siano decorsi dieci giorni dalla notificazione di esso; ma il presidente del tribunale competente per l'esecuzione o un giudice da lui delegato, se vi è pericolo nel ritardo, può autorizzare l'esecuzione immediata, con cauzione o senza. L'autorizzazione è data con decreto scritto in calce al precetto e trascritto a cura dell'ufficiale giudiziario nella copia da notificarsi*".

La qualificazione in termini di opposizione agli atti esecutivi veniva quindi giustificata grazie (e solo) al tradizionale criterio di distinzione tra opposizione all'esecuzione ed agli atti esecutivi, osservando che deve inquadarsi nell'ambito della seconda quella *“che non è diretta a negare in radice l'esistenza del diritto del creditore, ma concerne solo le modalità temporali dell'esecuzione”*<sup>73</sup>. Ciò, tuttavia, avrebbe comportato la necessità di eccepire la violazione entro il ristretto termine di venti giorni decorrenti dalla notificazione dell'atto – termine che per altro, prima della riforma del 2005, era ancora più stringato, permettendo al creditore di servirsi di tale opposizione solo entro cinque giorni decorrenti dalla notificazione suddetta.

A mente di una seconda tesi, ormai maggioritaria in giurisprudenza, al contrario, la violazione del termine in parola avrebbe dovuto essere dedotta tramite opposizione all'esecuzione, di cui all'art. 615 c.p.c.<sup>74</sup>, dunque nei fatti sia prima che dopo l'inizio del processo esecutivo<sup>75</sup>, e ciò per due ordini di ragioni.

In primo luogo, poiché non sarebbe possibile incardinare la disposizione nell'ambito della meccanica processuale *sic et simpliciter*: sarebbe dunque impossibile ipotizzare una sua qualificazione in termini di norma derogatoria e speciale rispetto all'art. 482 c.p.c..

La disciplina dell'art. 14 cit. è relativa infatti ad un momento anteriore rispetto a quello in cui si colloca quest'ultima norma: la notifica del titolo esecutivo è richiesta al solo scopo di avvertire la Pubblica Amministrazione della necessità di attivare le procedure contabili occorrenti per il pagamento delle somme vantate e di completare le medesime nei termini che la legge prevede, spazio temporale in cui l'amministrazione occupa una posizione privilegiata in quanto garantita rispetto al provvedimento giurisdizionale di condanna, temporaneamente inidoneo *in executivis*.

In secondo luogo, l'accento va posto sul rilievo per cui quel che si contesta è il diritto del creditore a precedere ad esecuzione forzata: la giurisprudenza ha infatti ritenuto che il

<sup>73</sup> In termini, Cass., 28 luglio 1997, n. 7047; Cass., 21 dicembre 2001, n. 16143.

<sup>74</sup> Norma che, rubricata *“Forma dell'opposizione”*, prevede che *“quando si contesta il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata e questa non è ancora iniziata, si può proporre opposizione al precetto con citazione davanti al giudice competente per materia o valore e per territorio a norma dell'articolo 27. Il giudice, concorrendo gravi motivi, sospende su istanza di parte l'efficacia esecutiva del titolo. Se il diritto della parte istante è contestato solo parzialmente, il giudice procede alla sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo esclusivamente in relazione alla parte contestata (co. 1). Quando è iniziata l'esecuzione, l'opposizione di cui al comma precedente e quella che riguarda la pignorabilità dei beni si propongono con ricorso al giudice dell'esecuzione stessa. Questi fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé e il termine perentorio per la notificazione del ricorso e del decreto (co. 2)”*.

<sup>75</sup> Una simile ampiezza è spiegabile proprio in ragione della contestazione che si opera con l'opposizione all'esecuzione – come detto contestando in radice l'esistenza del diritto di procedere ad esecuzione; Cass., 28 febbraio 2007, n. 4665. Cionondimeno, non va dimenticato che, per giurisprudenza ormai risalente, si ritiene che la contestazione possa essere avanzata fino al momento di esaurimento del processo esecutivo, cioè fino al momento in cui l'azione esecutiva non si sia consumata per effetto dell'avvenuta espropriazione; Cass., 11 febbraio 1999, n. 1150. Ed ancora, l'opposizione concernente la pignorabilità dei beni può essere esperita soltanto finché non si sia esaurito il processo esecutivo e, cioè, nell'ipotesi di espropriazione presso terzi, fino a quando non sia emessa l'ordinanza di assegnazione e non sia trascorso il termine perentorio, previsto nel 2° co. dell'art. 617 c.p.c., per l'impugnazione di questo atto; Cass., 21 novembre 1988, n. 6262.

decorso del termine legale costituisca 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 tempestivamente intimato<sup>76</sup>.

Per tale motivo, la notificazione di un atto di precetto e la correlata intimazione ad effettuare il pagamento in un momento in cui l'Amministrazione non è ancora tenuta a provvedere, come dispone la normativa in tema, costituisce senza alcun dubbio motivo di opposizione all'esecuzione, poiché quel che si contesta, in altre parole, è proprio il diritto di procedere all'esecuzione medesima e non certo le modalità temporali con quest'ultima viene posta in essere.

In tal senso, la giurisprudenza ha riaffermato di recente che *“in tema di esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni, l'art. 14 del d.l. n. 669/1996 pone un intervallo tra la notifica del titolo esecutivo e quella del precetto, prima del quale l'esecuzione forzata non può essere intrapresa. Ne consegue 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.”*<sup>77</sup>.

## ***2.5. Il vincolo di impignorabilità e l'onere della prova***

Del vincolo di impignorabilità, in forza del quale è recisa la possibilità che determinati beni o somme ricadenti nell'ambito della titolarità della Pubblica Amministrazione possano cadere sotto la scure dell'esecuzione forzata, si è già avuto modo di parlare<sup>78</sup>. Quel che qui

<sup>76</sup> Così, Cass., 24 febbraio 2011, n. 4498.

<sup>77</sup> Così, Cass., Sez. lav., 17 febbraio 2015, n. 3133.

<sup>78</sup> Si rinvia al secondo capitolo del presente lavoro, ricordando in tale sede, per esigenze di completezza, solo che il vincolo in parola può sorgere sia per mano del legislatore, tramite una previsione *ad hoc*, ipotesi in cui è legato a doppio filo alle c.d. contabilità speciali, sia in forza di un atto amministrativo, considerato dalla dottrina quale fattispecie complessa a formazione progressiva, il cui elemento costitutivo è appunto, un provvedimento amministrativo, munito dalla legge di efficacia e valenza esterna. Si tratta in altri termini di quell'attività individualizzante e di vincolo delle poste in questione, richiesta dalla Consulta – si ricorda, del resto, che la sola iscrizione nel bilancio dell'ente pubblico di entrate destinate alla realizzazione di una finalità pubblica, non determina di per sé l'impignorabilità della somme, contemplando il bilancio tutte le entrate e le uscite in una visione globale e non potendo dunque essere considerato come fonte di vincoli di destinazione di particolari somme tali da sottrarli all'azione espropriativa dei creditori; C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138. Una peculiare ipotesi analizzata in giurisprudenza riguarda il caso in cui, posto il vincolo di impignorabilità su beni immobiliari, questi, anteriormente alla loro alienazione in favore dell'amministrazione, che tale vincolo abbia poi provveduto ad iscrivere, fossero gravati da ipoteca per credito fondiario, posta a garanzia del finanziamento concesso dall'istituto mutuante – si ricorda, il credito fondiario è una forma di credito speciale avente per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti a medio e lungo termine, per un dato importo ed a condizioni prestabilite, diretti al miglioramento, alla costruzione o all'acquisto delle proprietà immobiliari rurali o urbane e garantiti da ipoteca di primo grado sulle stesse, che rinviene la sua disciplina negli artt. 38-42 d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, ed al quale, in ragione dello scopo cui è orientato, sia dottrina che giurisprudenza riconoscono un effettivo interesse pubblico alla sua tutela. Tutela, però, che come a breve si vedrà, cede il passo dinanzi alle esigenze di interesse pubblico strettamente intese, esponendo la disciplina al rischio di un *vulnus*. In via preliminare va precisato che la giurisprudenza in tema ritiene, ad ogni modo, che



preme sottolineare concerne il modo in cui tale vincolo in concreto si atteggia, nonché il suo esplicarsi nell'ambito del processo esecutivo.

Premesso che, com'è noto, oggetto dell'azione esecutiva sono sostanzialmente solo i crediti *iure privatorum* o comunque le somme di danaro già appartenenti all'ente pubblico, deve essere ricordato innanzitutto che una volta apposto il vincolo di impignorabilità, perché possa essere opposto ai creditori, la sua efficacia è subordinata al concreto utilizzo delle somme dichiarate indisponibili – dato per ovvie ragioni di non agevole dimostrazione per i creditori dell'amministrazione. Per altro verso, la delibera di vincolo è opponibile ai terzi creditori dalla data della sua adozione solo se l'ente, nell'ambito dei suoi pagamenti, rispetti l'ordine cronologico delle fatture nonché degli impegni di spesa<sup>79</sup>.

Scandagliando più in profondità il tema, secondo un primo orientamento, perché il vincolo sia opponibile ai creditori, sarebbe necessario e sufficiente che la delibera di destinazione delle somme venga adottata e munita di efficacia in un momento anteriore alla dichiarazione del terzo, *ex art. 547 c.p.c.*<sup>80</sup>.

Tale conclusione, però, non ha convinto quella parte di dottrina che fa notare non solo l'ingiustificata posizione di privilegio concessa alla Pubblica Amministrazione, ma anche la conclusione cui porterebbe, ossia quella di svilire il perfezionamento del pignoramento presso terzi che, lungi dal poter essere inteso in termini così semplicistici, è viceversa per opinione costante una fattispecie complessa<sup>81</sup>.

Sulla scia di tali rilievi, un secondo indirizzo pretorio ha concluso infatti, al contrario, per la inopponibilità ai creditori della delibera di quantificazione degli importi vincolati

*“l’acquisizione da parte di un ente locale di unità immobili da destinare all’assegnazione a soggetti colpiti da provvedimenti di rilascio, in forza di una normativa avente di mira l’appagamento congiunto di finalità sociali e di tutela dell’ordine pubblico, comporta l’attribuzione di tali immobili al patrimonio indisponibile dell’ente con conseguente preclusione di un’eventuale azione esecutiva sugli stessi, anche se promossa dal creditore garantito da ipoteca per credito fondiario”*; così, Trib. Campobasso, 1° luglio 2000. Ebbene, in tale ipotesi, ed in ragione di quanto ora ricordato, una volta verificata effettivamente la corretta sussistenza del vincolo, il problema che si è posto poi in concreto involge la posizione dell’istituto mutante, di fatto rimasto senza garanzia alcuna del proprio credito in virtù di un’operazione tutto sommato successiva alla propria. E non va dimenticato che è stata più volte riconosciuta la natura pubblicistica della funzione esercitata dagli istituti di credito fondiario, affermando per altro che la normativa in questione *“costituisce un sistema autonomo e cogente che attribuisce a detti istituti particolari poteri, di regola non compatibili con i limiti imposti dalle norme del codice civile e di rito”* (Cass., 1° febbraio 1988, n. 862). Non solo. La Consulta, che, *“chiamata a più riprese a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni del favore per il credito ordinario, ha da sempre affermato che le stesse sono dirette ad assicurare attraverso la più rapida ed agevole realizzazione il buon funzionamento del meccanismo del credito, collegando la voluntas legis in materia di credito fondiario alla natura pubblicistica della funzione esercitata in uno dei settori più delicati qual è l’edilizia”* (C. Cost. 6 giugno 1968, n. 61).

<sup>79</sup> Rispettivamente, C. Cost., 29 giugno 1995, n. 285, che, si ricorda, subordinò l’impignorabilità dei fondi delle USL, oltre che all’adozione di una delibera trimestrale di quantificazione, anche all’emissione di mandati di pagamenti nel rispetto dell’ordine cronologico delle fatture o delle delibere di spesa – ciò relativamente all’art. 1, co. 5, d.l. 18 gennaio 1993, n. 9. C. Cost., 18 giugno 2003, n. 211, che dichiarò incostituzionale l’art. 159 TUEL, nella parte in cui non menzionava l’obbligo di rispettare l’ordine cronologico delle fatture e degli impegni di spesa.

<sup>80</sup> Così, Cass., 27 gennaio 2009, n. 1949.

<sup>81</sup> Si rinvia a Rossi R., *L’espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in Auletta F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011.

adottata e munita di efficacia in un momento successivo rispetto all'ingiunzione formulata nei confronti dell'amministrazione debitrice<sup>82</sup>.

Posto altresì che, come è stato evidenziato qualche pagina prima, è dovere dell'istituto cassiere o tesoriere, quale terzo e quindi ausiliario del giudice, rendere la dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c., affermando o, nel caso, negando l'esistenza presso di lui di somme appartenenti alla Pubblica Amministrazione e, in caso di dichiarazione positiva, quale sia la loro condizione in relazione alla delibera di destinazione prima menzionata<sup>83</sup>.

Spetta dunque al giudice dell'esecuzione verificare, nel caso anche *ex officio*, se il pignoramento sia nullo, perché concernete somme destinate<sup>84</sup>, ovvero se il vincolo di destinazione sia decaduto a causa dell'effettuazione di pagamenti in violazione dell'ordine cronologico, evenienza questa, la cui prova, è bene anticiparlo, non incombe sul creditore in ragione della sua difficile deducibilità.

Qualora il giudice effettivamente rilevi d'ufficio l'impignorabilità, il relativo provvedimento può essere impugnato dal creditore procedente a mezzo dell'opposizione agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 c.p.c.

D'altro canto, l'impignorabilità ben può essere contestata a monte dal soggetto debitore, l'amministrazione, a mezzo dell'opposizione all'esecuzione, disciplinata dall'art. 615 c.p.c..

L'esistenza del vincolo di impignorabilità della somma o del credito sul quale si chiede soddisfazione, in sostanza, può emergere in ragione all'eccezione del debitore esecutato

<sup>82</sup> Così, Cass., 28 aprile 2008, n. 10654.

<sup>83</sup> Del resto, la Corte di Cassazione ha più volte ribadito che “*nel regime di espropriazione forzata di somme giacenti presso il tesoriere di un comune, è dovere del tesoriere in quanto ausiliario del giudice, dichiarare sia se esistono presso di lui somme di cui è debitore presso l'ente locale sia quale ne è la condizione in rapporto alla delibera di destinazione emanata ogni semestre dall'ente locale, che sia stata a lui notificata, e ai pagamenti successivi. Ne consegue che, nel corso dell'esecuzione forzata, spetta al giudice dell'esecuzione, anche d'ufficio e perciò in caso di assenza dell'ente locale debitore, accertare, in base alla documentazione depositata e alle osservazioni fatte valere dal creditore procedente, se il pignoramento sia nullo per essere caduto su somme destinate, in base alla delibera predetta, che non abbia perso efficacia per essere stata eseguita da pagamenti per debito stranieri, su mandati non emessi nel rispetto del dovuto ordine cronologico. Infine, nell'eventuale giudizio di opposizione agli atti esecutivi promosso dal creditore avverso l'ordinanza che dichiara la nullità del pignoramento, sostenendosi che il vincolo di destinazione sia divenuto inefficace, spetta al creditore opponente allegare gli specifici pagamenti per debiti estranei eseguiti successivamente alla delibera, mentre, in virtù del principio della vicinanza della prova, incombe sull'ente locale dare la prova che tali pagamenti sono stati eseguiti in base a mandati emessi nel rispetto del dovuto ordine cronologico*”. Così, Cass., 25 gennaio 2008, n. 1710.

<sup>84</sup> Val la pena ricordare che, secondo una parte della dottrina, l'impignorabilità assoluta, di cui all'art. 514 c.p.c., dovrebbe invero essere rilevata in concreto dall'ufficiale giudiziario, il quale dovrebbe astenersi dal pignoramento, a prescindere delle richieste del creditore procedente e dare di ciò atto nel verbale; così REDENTI E., VELLANI M., *Diritto processuale civile*, Milano, 1999, 302. Nello stesso senso, si è affermato per altro che “*quando l'impignorabilità si basa su norme di ordine pubblico (cose sacre o destinate al culto ovvero ad un pubblico servizio), l'ufficiale giudiziario deve rifiutarsi di procedere a pignoramento e il giudice dell'esecuzione non può autorizzare la vendita, indipendentemente dall'esperimento dell'opposizione agli atti esecutivi*”; così, ANDRIOLI V., *Appunti di diritto processuale civile - Processo di cognizione e di esecuzione*, Napoli, 1962, 312.

ovvero in ragione del rilievo d'ufficio del giudice, mentre si ritiene pacificamente esclusa la legittimazione in tal senso del terzo pignorato<sup>85</sup>.

Nel primo caso, la contestazione sulla pignorabilità delle somme si concretizza “*in una domanda tendente all'accertamento negativo della pretesa del creditore di assoggettare a pignoramento beni non a tanto asservibili, motivo, quindi, di opposizione ex art. 615 c.p.c.*”<sup>86</sup>.

Nella seconda ipotesi<sup>87</sup>, il giudice dell'esecuzione gode di un ampio potere di rilievo, di cui in effetti non si è mai sostanzialmente dubitato, giustificato dal fatto che il medesimo deve poter accertare eventuali impedimenti alla prosecuzione del processo, pena la sua genuinità e validità, come chiaramente precisato dalla giurisprudenza: “*in ogni caso, la ragione ostativa dell'esecuzione forzata è soggetta a rilievo d'ufficio, afferendo a una condizione dell'azione*”<sup>88</sup>. È proprio la sua posizione di garanzia, soprattutto nell'ambito di un processo esecutivo la cui parte eseguita sia un'amministrazione dello Stato, a suggerire simile conclusione, dovendosi ritenere legittima, ai sensi dell'art. 484 c.p.c.<sup>89</sup>, la verifica, anche d'ufficio, della pignorabilità dei beni<sup>90</sup>. Cionondimeno, non mancano opinioni differenti.

Un diverso orientamento, sostenuto per vero da una corrente minoritaria della giurisprudenza di legittimità<sup>91</sup>, sarebbe stato possibile operare una distinzione all'interno dell'impignorabilità in grado di fondare o meno il potere di rilievo in esame: la differenza starebbe nell'interesse in ragione del quale l'impignorabilità medesima è posta. Qualora infatti, questa ritrovi la sua ragione d'essere nella tutela esclusiva delle ragioni del debitore, la questione della sua rilevanza naturalmente ricade in *toto* nella titolarità di quest'ultimo, che può farla valere ai sensi dell'art. 615 c.p.c.; qualora invece l'impignorabilità sia posta a tutela di interessi pubblici, al fine di evitare che beni e somme di danaro possano costituire oggetto di espropriazione forzata producendo così un danno alla collettività intera, come nel caso in esame naturalmente, allora sì che il giudice sarebbe ben libero di rilevarla, sulla base di quanto dichiarato dal terzo e dei documenti forniti<sup>92</sup>.

<sup>85</sup> *Ex plurimis*, Cass., 23 febbraio 2007, n. 4212.

<sup>86</sup> Rossi R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in Auletta F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, 306.

<sup>87</sup> Disciplinata espressamente solo dall'art. 159 TUEL e non anche, ad esempio, nell'ambito della l. 18 marzo 1993, n. 67, in tema di enti sanitari, o della l. 19 marzo 1993, n. 68, concernente le Regioni; cionondimeno la dottrina maggioritaria è concorde nell'attribuire simile potere al giudice dell'esecuzione anche in tali casi.

<sup>88</sup> Così, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 19 ottobre 2015, n. 11907.

<sup>89</sup> Norma chiara nell'attribuire la direzione del processo esecutivo al giudice (co. 1).

<sup>90</sup> OLIVIERI G., *Opposizione all'esecuzione, sospensione interna ed esterna, poteri officiosi del giudice*, in *Judicium.it*.

<sup>91</sup> Così, Cass., 11 giugno 1999, n. 5761.

<sup>92</sup> A supporto di tale ricostruzione, si schierava anche parte della dottrina, per la quale “*per i crediti in questione può serenamente parlarsi di impignorabilità assoluta, rilevabile ex officio, e non rinunciabile dal debitore*”; CIPRIANI F., *Appunti in tema di cose e crediti impignorabili (a proposito della pignorabilità del credito dei Comuni verso lo stato per la quota Ige)*, in *Riv. dir. fall.*, 1967, 391. Ed ancora, si faceva notare che “*alla regola generale della non rilevanza dell'impignorabilità, perché posta nell'interesse del debitore, fanno eccezione i casi in cui la legge dispone la sua formulazione in*

Diversamente opinando, un'altra corrente di pensiero ha ritenere di poter ravvisare il fondamento del potere officioso in esame in base alla relazione vigente tra la teoria delle limitazioni della responsabilità patrimoniale con quella dell'impignorabilità<sup>93</sup>: sarebbe a monte la stessa inalienabilità dei beni (o comunque delle somme vincolate) a determinarne a prescindere l'impignorabilità.

Sulla scorta di tali affermazioni e spostando l'attenzione alla problematica relativa al riparto dell'onere della prova, non v'è chi non veda come anche in tal caso debba farsi naturalmente applicazione dei canoni di cui all'art. 2697 c.c.<sup>94</sup>, in ragione del quale, mentre l'onere di provare la non soggezione dei crediti ad alcun vincolo di destinazione grava sul creditore procedente, è a carico del debitore esecutato, e dunque della Pubblica Amministrazione, la prova dell'esistenza di fatti impeditivi all'esercizio dell'azione esecutiva e, di conseguenza, dell'esistenza della delibera di destinazione e della notificazione della medesima al terzo istituto cassiere<sup>95</sup>. Tenendo presente, tuttavia, che *“la prova che dovrà fornire la Pubblica Amministrazione non potrà essere fornita tramite una certificazione dei propri organi ed uffici ma dovrà essere positivamente provata”*<sup>96</sup>.

In particolare, per concludere, *“sarà il creditore procedente, che agisce quale opponente con l'opposizione agli atti esecutivi, a dover allegare i fatti su cui si fonda la sua opposizione, vale a dire, come rileva la sentenza n. 23727/08, quando intende sostenere che l'efficacia della deliberazione 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”, spettando tuttavia, non al creditore provare il fatto allegato, ma all'ente locale “dare la prova del contrario”; infatti, in attuazione del principio della vicinanza della prova “spetta all'ente locale dimostrare che in occasione dei diversi pagamenti cui il creditore ha fatto riferimento l'ordine richiesto dal D.Lgs. n. 219 del 2000, art. 159, non è stato violato, ma rispettato”. Analoga è la distribuzione degli oneri di allegazione e di prova quando opponente sia non il creditore procedente, bensì l'ente locale esecutato, sia che si opponga,*

*modo da evidenziare, senza equivoci, la preminente tutela di un interesse pubblico”*; CORSARO V., BOZZI S., *Manuale dell'esecuzione forzata*, Milano, 1996, 278.

<sup>93</sup> MARTINETTO G., *Insequestrabilità e impignorabilità*, Torino, 1968, 745.

<sup>94</sup> Il quale, si ricorda, rubricato *“Onere della prova”*, dispone che *“chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento (co. 1). Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda (co. 2)”*.

<sup>95</sup> Si è a tal proposito affermato che *“la mera iscrizione nel bilancio dell'ente pubblico di entrate destinate alla realizzazione di una finalità pubblica non determina di per sé l'impignorabilità delle somme. Infatti il bilancio, contemplando tutte le entrate e le uscite in una visione globale, non può essere considerato come fonte di vincolo di destinazione di particolari somme di danaro, tale di sottrarle all'azione espropriativa dei creditori”*. COMOGLIO L. P., FERRI C., TARUFFO M., *Lezioni sul processo civile*, II, Bologna, 2011, 396.

<sup>96</sup> Così, Cass., 26 marzo 2012, n. 4820.

*con opposizione agli atti esecutivi, all'ordinanza conclusiva del processo esecutivo che abbia assegnato le somme pignorate, sia che ne contesti la pignorabilità con opposizione all'esecuzione*<sup>97</sup>.

## **2.6. L'istanza di sospensione dell'esecuzione**

Premessa la qualificazione dell'opposizione della Pubblica Amministrazione eseguita in termini di opposizione all'esecuzione, di cui all'art. 615 c.p.c., per le ragioni che si è avuto modo di analizzare, sulla parte debitrice, al fine di paralizzare l'azione proposta nei suoi confronti, grava l'onere di formulare, accanto all'opposizione di cui sopra, istanza di sospensione dell'esecuzione, ai sensi degli artt. 624, 624 *bis* e 625 c.p.c..

Anche in tal contesto spicca, nell'ambito dell'udienza di comparizione, in ragione del rinvio compiuto dall'art. 185 disp. att. c.p.c. in favore delle forme camerali di cui agli artt. 737 ss. c.p.c.<sup>98</sup>, il ruolo centrale del giudice, la cui decisione sulla questione di sospensione assume sostanzialmente i connotati della discrezionalità e deve tener conto, naturalmente, del fatto che in tal caso, la proposta istanza di sospensione tende ad evitare il rischio che, a causa di ulteriori atti di esecuzione, quale ad esempio la successiva l'assegnazione delle somme vincolate, si producano effetti irreversibili o quantomeno difficilmente reversibili, che ledano gli interessi pubblici sottesi al vincolo imposto sulle somme individuate nelle delibere o comunque sui beni pubblici.

Quello che tuttavia appare problematico, soprattutto nel caso di specie, è la perimetrazione del concetto di “*gravi motivi*” che l'art. 624, co. 1, c.p.c. richiede perché possa essere avanzata istanza di sospensione dell'esecuzione. In generale, è possibile affermare che i gravi motivi *de quibus* possono essere individuati nelle valide ragioni giustificative del

<sup>97</sup> Cass., 12 aprile 2011, n. 8327; si rinvia altresì a quanto riportato in nota 79. Per altro, nel medesimo senso si è posta un'importante, anche se ormai risalente, arresto della Corte di legittimità, nella quale già si precisava che “*in tema di espropriazione forzata, nei confronti degli enti locali, grava sul Comune, debitore escusso, unicamente l'onere di provare i fatti impeditivi dell'esercizio dell'azione esecutiva e, precisamente, l'esistenza delle delibere comunali che hanno vincolato le somme in bilancio; mentre incombe sul creditore procedente l'onere di provare l'esistenza di fatti contrari a quelli impeditivi e, in particolare, l'emissione di mandati di pagamento per titoli diversi da quelli vincolati e senza seguire l'ordine indicato dalla legge*”; così, Cass., 6 giugno 2006, n. 13263. A tale conclusione si è opposta una parte di dottrina che ha evidenziato la *probatio diabolica* in cui si tradurrebbe l'onere posto a carico del creditore procedente, poiché pur certamente trattandosi della prova di un fatto positivo, e non negativo, cionondimeno risulta di difficile reperibilità. VACCARELLA R., *Impignorabilità di somme vincolate dall'ente locale e onere della prova*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2006.

<sup>98</sup> Invero, parte della dottrina si ritiene contraria al richiamo delle forme camerali poiché la questione sottese riveste senza dubbio i caratteri del contenzioso, risultando quasi una forzatura pretendere la sua decisione nell'ambito del procedimento camerale, per sua natura strutturalmente connotato da requisiti che ne fanno uno strumento di accesso alla giurisdizione duttile e semplificato – basti pensare, del resto, che il suo ambito elettivo è quello della volontaria giurisdizione. In tal senso, AMADEI D., *Le opposizioni esecutive*, in *Il nuovo processo di esecuzione*, CECHELLA C. (a cura di), Milano, 2006, 192.

provvedimento di sospensione e tuttavia la dottrina non è uniforme in merito alla loro concreta definizione<sup>99</sup>.

Cionondimeno, la giurisprudenza<sup>100</sup>, in linea di massima, ritiene di poter includere in esso sia ragioni di carattere processuale che ragioni di carattere sostanziale, che “*rendono prevedibile, o comunque estremamente probabile, la dichiarazione di fondatezza degli stessi e il conseguente accoglimento dell’opposizione*”<sup>101</sup>.

## 2.7. L’intervento dei creditori

Anche nell’ambito dell’esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione è naturalmente garantito l’intervento dei creditori nell’ambito dell’esecuzione medesima, pur se con i dovuti aggiustamenti. In particolare, la questione deve essere affrontata differenziando l’intervento dei creditori titolati da quello dei creditori non titolati<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Secondo una parte della dottrina, infatti, i gravi motivi che possono dar luogo all’accoglimento dell’istanza di sospensione sono quelli evincibili dalle motivazioni in fatto e diritto su cui l’opposizione si fonda: nella sostanza dei fatti, dunque, i medesimi consentirebbero di formulare una prognosi di elevata probabilità di accoglimento dell’opposizione stessa. Il presupposto indefettibile dell’eventuale decisione di sospendere il processo sarebbe dunque l’esistenza di seri e motivati dubbi sulla correttezza, intesa in senso ampio, dell’azione esecutiva. In tal senso, infatti, secondo la Corte di Cassazione, la sospensione dell’esecuzione prevista dall’art. 624 c.p.c. nella sua originaria formulazione (che ne individua i presupposti nella pendenza del relativo giudizio di opposizione, nell’esistenza di gravi motivi, nella proposizione della relativa istanza da parte dell’interessato) può invocarsi sulla base della presumibile caducazione della pretesa del creditore procedente (per fatti impeditivi, modificativi, estintivi della stessa successivamente al formarsi del titolo esecutivo) ovvero in relazione a questioni di puro diritto, nel qual caso, però, la decisione del giudice deve essere suscettibile di un’ulteriore verifica, in sede di eventuale successiva opposizione agli atti esecutivi e dunque nell’ipotesi di impugnazione dell’ordinanza di sospensione. Cfr., Cass., 9 luglio 2008, n. 18856; in dottrina, ARIETA G., DE SANTIS F., *Trattato di diritto processuale civile*, III, Padova, 2007. Secondo altra dottrina, invece, non sarebbe possibile identificare e sovrapporre i gravi motivi di cui all’art. 615 c.p.c. con quelli richiamati dall’art. 624 c.p.c., poiché, in ragione delle diverse fasi in cui si trova il processo esecutivo – non ancora iniziato nel primo caso e già introdotto nel secondo, andrebbe riconosciuta una tutela differenziata nei confronti delle parti del processo esecutivo, valutando tale requisito con maggiore rigore nel caso di sospensione richiesta prima dell’avvio dell’esecuzione, ed in modo meno rigido se richiesta ad esecuzione già avviata, quando cioè il debitore ha già subito il pignoramento. Così BALENA G., BOVE M., *Le riforme più recenti del processo civile*, Bari, 2006.

<sup>100</sup> Cfr., Cass. 12 gennaio 2006, n. 405.

<sup>101</sup> Così, ARIETA G., DE SANTIS F., *Trattato di diritto processuale civile*, III, Padova, 2007.

<sup>102</sup> Va ricordato che si tratta di un tema fortemente inciso dalla novella del 2005 e per tale ragione va brevemente ricordato che il testo previgente dell’art. 499 c.p.c. non menzionava il titolo esecutivo, dal che si presumeva che non vi fosse alcuna differenza, né ai fini dell’intervento né ai fini della distribuzione, fra i creditori muniti di titoli esecutivi e quelli che ne fossero privi: il titolo era necessario solo per effettuare i propri pignoramenti e chiedere la vendita dei beni pignorati qualora la relativa istanza non fosse presentata dal creditore pignorante. Il legislatore (l. n. 80/2005 e 263/2005) ha profondamente inciso tale assetto: pur continuando a distinguere fra creditori tempestivamente e tardivamente intervenuti, ai fini della distribuzione del ricavato, nonché fra creditori intervenuti muniti di titolo esecutivo e creditori intervenuti che ne siano sforniti, ai fini dei poteri processuali, la legge ha tuttavia ridimensionato le condizioni di intervento dei crediti privi di titolo esecutivo. Prima del 2005 il loro intervento era possibile senza limiti, semplicemente affermando il loro diritto (liquido, certo ed esigibile); oggi invece il nuovo art. 499 c.p.c. prevede che il giudice, con l’ordinanza con cui dispone la vendita forzata, fissi anche l’udienza di comparizione del debitore e dei creditori intervenuti ma sforniti del titolo esecutivo perché il primo prenda posizione in ordine alle loro

Per quel che concerne la prima categoria, anche nel caso di creditori intervenienti *cum titulo* deve essere rispettato il limite temporale di cui all'art. 14 cit.: “*in tema di esecuzione forzata in danno di amministrazioni pubbliche e di enti pubblici non economici, il termine previsto dall'art. 14 d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito, con modificazioni, nella l. 28 febbraio 1997 n. 30, in forza del quale 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, si applica anche all'ipotesi di intervento del creditore, in quanto l'intervento è una delle possibili forme di esercizio dell'azione esecutiva*”<sup>103</sup>.

E del resto, da tempo si faceva notare che, poiché l'art. 14 fa espresso riferimento sia al diritto di procedere ad esecuzione forzata che a tutti gli altri atti esecutivi, e tra questi atti rientra certamente l'intervento in un processo già pendente, dovrebbe naturalmente ammettersi che l'intervento del creditore nel processo esecutivo pendente nei confronti di un'amministrazione dello Stato o di un ente pubblico non economico, ove sia fondato su un titolo esecutivo giudiziale o su un lodo arbitrale contenente condanna al pagamento di somma di danaro, non possa avvenire che a distanza di centoventi giorni dalla notificazione all'amministrazione interessata del titolo stesso. In mancanza, l'intervento dovrebbe essere dichiarato inammissibile d'ufficio dal giudice dell'esecuzione<sup>104</sup>.

Proprio per tale ragione, essendo dunque l'intervento una delle possibili eventualità contemplate dal Codice di procedure civile nell'ambito del processo esecutivo, anche qualora della controversia sia parte una Pubblica Amministrazione, è necessario garantire un trattamento uniforme rispetto all'azione esecutiva esperita in via principale<sup>105</sup>. Del resto, opinare diversamente, ossia considerare il creditore interveniente non soggetto al limite temporale imposto dall'art. 14, implicherebbe una contraddizione in termini, producendo non solo una vistosa disparità di trattamento all'interno della categoria creditoria, ma anche la possibilità di fatto di aggirare il dettato normativo, minando così le esigenze prima evidenziate dell'amministrazione.

In relazione, invece, ai creditori intervenienti *sine titulo*, la giurisprudenza si è interrogata a monte in merito alla possibilità stessa di un loro intervento nelle procedure esecutive di cui sia parte un ente pubblico – incertezza che, ad ogni modo, è riferita solo all'ipotesi in

domande, riconoscendo o meno il credito vantato. I creditori intervenuti i cui crediti siano stati riconosciuti partecipano alla distribuzione della somma ricavata per l'intero ovvero limitatamente alla parte del credito per la quale vi sia stato riconoscimento parziale. I creditori intervenuti i cui crediti siano stati viceversa disconosciuti hanno diritto, *ex art. 510, co. 3*, all'accantonamento delle somme che ad essi spetterebbero, sempre che ne facciano istanza e dimostrino di avere proposto, nei 30 giorni successivi all'udienza citata, l'azione necessaria per munirsi del titolo esecutivo.

<sup>103</sup> Cass., 18 aprile 2012, n. 6067.

<sup>104</sup> TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003.

<sup>105</sup> C. Cost., 27 ottobre 2006, n. 343.

cui i creditori in parola siano titolari di un credito pecuniario che risulti da scritture contabili, risultando invece giustificato l'intervento di quei creditori non titolati nelle altre ipotesi previste dall'art. 499 c.p.c.<sup>106</sup>.

Invero, posto che l'art. 14 cit. non può certo derogare all'ordinario regime previsto dall'ultima norma citata, non vi sono ragioni per le quali a ben vedere andrebbe negato l'intervento non titolato nelle ipotesi comunque previste dal Codice di procedura civile, così come mancano deroghe espresse in tema.

Del medesimo avviso è anche la Consulta, interrogata in merito alla costituzionalità dell'art. 499, co. 1, c.p.c.<sup>107</sup>, nella parte in cui inibisce l'intervento non titolato a soggetti diversi dagli imprenditori che siano provvisti di documentazione attestante la verosimiglianza della pretesa creditoria; in particolare, il giudice rimettente prendeva posizione in favore dell'ammissibilità dell'intervento non titolato nell'ambito delle procedure esecutive nei confronti della Pubblica Amministrazione, conclusione sostenuta non solo dal carattere speciale dell'art. 14 cit., ma anche dall'esigenza di garantire una posizione di parità fra soggetti privati e soggetti pubblici e di impedire, in ultima analisi, la possibile – ad affermare un contrario orientamento – creazione di un rapporto privilegiato fra primo debitore/debitore titolato e amministrazione.

Il Giudice delle leggi, nel dichiarare la questione manifestamente infondata, non giungendo a pronunciarsi dunque nello specifico sulla questione prospettata dal giudice rimettente, non ha tuttavia mancato di precisare che l'art. 499, co.1, c.p.c., che consente l'intervento non titolato per crediti risultanti da scritture contabili, è una disposizione di natura eccezionale e derogatoria rispetto al principio della *par condicio creditorum*<sup>108</sup>.

Ad ogni modo, che anche i creditori *sine titulo* debbano essere ammessi all'intervento nel processo esecutivo nei confronti di un'amministrazione è una conclusione da tempo accolta anche in dottrina. L'art. 14 cit., in effetti, non potrebbe essere inteso nel senso di escludere la possibilità di intervento dei creditori sprovvisti di titolo esecutivo, poiché ne farebbe le spese il regime codicistico, di fatto non derogato in nessun modo su questo punto<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Come fa notare ROSSI R., *L'espropriazione presso terzi di crediti e di cose della Pubblica Amministrazione*, in AULETTA F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011, 354.

<sup>107</sup> Il quale, si ricorda, afferma che “*possono intervenire nell'esecuzione i creditori che nei confronti del debitore hanno un credito fondato su titolo esecutivo, nonché i creditori che, al momento del pignoramento, avevano eseguito un sequestro sui beni pignorati ovvero avevano un diritto di pegno o un diritto di prelazione risultante da pubblici registri ovvero erano titolari di un credito di somma di denaro risultante dalle scritture contabili di cui all'articolo 2214 del codice civile*”.

<sup>108</sup> C. Cost., 6 luglio 2011, n. 202.

<sup>109</sup> Tatangelo A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003.



## 2.8. *La perdita di efficacia del pignoramento*

Prima di analizzare la tematica dal punto di vista dell'ipotesi in esame, l'esecuzione nei confronti di una Pubblica Amministrazione, è bene ricordare che anche sui termini di efficacia del pignoramento ha inciso la recente novella del 2015.

Il legislatore ha inteso in particolare ridurre i termini di efficacia del medesimo di cui all'art. 497 c.p.c., che oggi dispone la perdita di efficacia del pignoramento qualora dal suo compimento siano trascorsi quarantacinque giorni, in luogo degli originari novanta, senza che sia stata chiesta l'assegnazione o la vendita. Tale disposizione va però coordinata con l'art. 543, co. 4, c.p.c., che oggi, a valle della modifica intervenuta nel 2014, prevede anch'esso un termine scaduto il quale il pignoramento deve essere considerato inefficace: la norma dispone infatti che *“il pignoramento perde efficacia quando la nota di iscrizione a ruolo e le copie degli atti di cui al secondo periodo sono depositate oltre il termine di trenta giorni dalla consegna al creditore”*. Alla luce di tale modifica, il dibattito si è incentrato sulla questione dell'applicabilità all'esecuzione nei confronti del terzo anche dell'art. 497 c.p.c. e ciò poiché ci si trova di fatto dinanzi a due termini che prevedono, al termine del loro decorso, il medesimo effetto.

Ed in effetti l'applicazione dell'art. 497 c.p.c. al pignoramento preso terzi dovrebbe essere esclusa, in ragione del fatto che l'art. 543 c.p.c. contiene implicitamente l'istanza di assegnazione o di vendita, come può desumersi dal fatto che il creditore procedente non deve compiere ulteriori attività prima della data fissata per la comparizione del debitore. Diversamente opinando, il creditore procedente potrebbe formalizzare l'istanza di assegnazione solo a valle dell'ottenimento della dichiarazione positiva del terzo, che ben potrebbe giungere, nell'ipotesi in cui il terzo non l'abbia comunicata, anche nell'udienza di cui all'art. 543, co. 2, n. 4, c.p.c. e dunque una volta decorsi i termini di cui all'art. 497 c.p.c.<sup>110</sup>.

Secondo altro orientamento, invece, l'art. 497 cit. sarebbe invece senza dubbio applicabile anche all'ipotesi del pignoramento preso terzi e del resto non si evince nessuna disposizione di segno contrario a simile conclusione<sup>111</sup>.

Tanto premesso, analizzando la tematica dall'angolo di visuale dell'esecuzione nei confronti di un soggetto pubblico, è ancora una volta l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30, a precisare che *“il pignoramento perde efficacia quando*

<sup>110</sup> SOLDI A. M., *Manuale dell'esecuzione forzata*, IV, Padova, 2014; SATTA S., *L'esecuzione forzata*, Torino, 1950.

<sup>111</sup> Così, CIRILLO B., *Il procedimento di esecuzione mobiliare e immobiliare*, Milano, 2015.

*dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l'assegnazione. L'ordinanza che dispone ai sensi dell'articolo 553 del codice di procedura civile l'assegnazione dei crediti in pagamento perde efficacia se il creditore procedente, entro il termine di un anno dalla data in cui è stata emessa, non provvede all'esazione delle somme assegnate"* (co. 1 bis).

Posto che si tratta di un'inefficacia che consegue *ipso iure* per il decorso del tempo, qualificabile come inefficacia, non rilevabile d'ufficio, che dunque il debitore può eccepire ai sensi dell'art. 617 c.p.c., quel che balza agli occhi sono le incertezze che la norma non ha mancato di suscitare<sup>112</sup>.

Invero, già in relazione al suo ambito applicativo la norma fa discutere, poiché sembra quasi che limiti la sua operatività agli enti che forniscano forme di assistenza e previdenza obbligatorie, stante il riferimento espresso ai medesimi qualche riga prima di discorrere dell'inefficacia. E tuttavia, in realtà, una simile conclusione tradirebbe lo spirito della disposizione complessivamente considerata, che estende, come si desume del resto anche dal primo periodo del medesimo comma 1 bis in commento, a tutti gli enti pubblici non economici.

Ancora, si fa notare che, com'è evidente, la norma si è limitata a riprodurre quanto espresso dall'art. 497 c.p.c., in punto di perdita di efficacia del pignoramento, tacendo le problematiche prime menzionate circa la compatibilità o meno della norma citata con il pignoramento presso terzi in generale nonché, a monte, quelle inerenti l'individuazione del momento perfezionativo del pignoramento; momento che decorrerebbe dall'avvenuta notifica al debitore dell'atto di ingiunzione<sup>113</sup> e non dal momento della dichiarazione del terzo<sup>114</sup>.

*“Se è vero dunque che agli effetti della formula di cui all'art. 497 c.p.c. il pignoramento potrebbe ragionevolmente considerarsi compiuto con la notifica al debitore, è pure vero che ciò risponde alla logica di limitare al massimo la indisponibilità dei crediti da parte dell'esecutato, mentre invece un'eguale lettura della disposizione contenuta nell'art. 14, co. 1 bis., porterebbe a risultati assai discutibili. Bisogna infatti prendere atto del fatto che questa, con un meccanismo assolutamente inedito nel nostro ordinamento, ricollega la perdita di efficacia di un atto di parte, il pignoramento, ad una condotta omissiva del giudice che non disponga tempestivamente l'assegnazione dei crediti pignorati mediante la pronuncia della relativa*

<sup>112</sup> Come acutamente fa notare STORTO A., *Esecuzione forzata e diritto alla difesa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. esenz. forz.*, 2009, di cui si riprendono le considerazioni.

<sup>113</sup> ANDRIOLI V., *Appunti di diritto processuale civile - Processo di cognizione e di esecuzione*, Napoli, 1962.

<sup>114</sup> Tesi che, a parere di chi scrive, risulterebbe a maggior ragione sostenuta oggi dalle modifiche intervenute sull'art. 547 c.p.c., che rendono di fatto incerto il termine entro il quale la dichiarazione del terzo può giungere.

*ordinanza. La bizzarra della previsione impone quindi di contemperare gli interessi delle parti alla luce della presumibile finalità acceleratoria della norma*<sup>115</sup>.

Ulteriore problematica viene posta dall'utilizzo da parte del legislatore del termine "esazione", quale *dies ad quem* per l'attivazione delle procedure di riscossione del credito. Il termine viene sostanzialmente equiparata "alla riscossione del credito assegnato"<sup>116</sup>, affermazione in base alla quale sarebbe dato dedurre che l'inefficacia dell'ordinanza di assegnazione possa seguire la mancata concreta riscossione nell'anno delle somme da parte del creditore precedente. E tuttavia, sembrerebbe più opportuno, come è stato rilevato, "sganciare il requisito dell'effettivo incasso de credito assegnato, prendendo atto che la ratio dell'art. 2928 c.c. è diversa (e per certi versi opposta a) da quella della norma oggi in esame e che, quindi, il termine ivi previsto potrebbe ritenersi rispettato con la semplice attivazione di procedure formali di riscossione, prescindendo dai tempi di realizzazione effettiva del diritto"<sup>117</sup>.

### **3. L'esecuzione indiretta: le astreintes, art. 614 bis c.p.c.**

Sinora si è discusso di esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione nella forma diretta, e dunque usufruendo, con gli adattamenti del caso, degli strumenti che il Codice di procedura civile mette a disposizione dei privati perché ottengano la soddisfazione dei propri, legittimi, crediti. Accanto a questa, tuttavia, deve esser menzionata anche un'altra forma di tutela satisfattiva, per sua natura indiretta: le *astreintes*, di cui all'art. 614 bis c.p.c..

Rinviando la questione dell'applicabilità di tale norma anche nell'ambito del processo amministrativo<sup>118</sup>, per ora l'approfondimento riguarderà solo il versante del processo civile, precisando tuttavia sin d'ora che, mentre è stata ormai ammessa ormai l'operatività dello strumento *de quo* nell'ambito del processo amministrativo, e segnatamente del giudizio di ottemperanza<sup>119</sup>, lo stesso non può dirsi nell'ambito del processo civile, come per altro ha confermato la novella del 2015. Ad ogni modo, non può, quanto meno per esigenze di completezza, che, in ragione della versione previgente della norma, la disquisizione concerneva non tanto l'applicabilità della misura coercitiva in astratto, posto che sia il

<sup>115</sup> STORTO A., *Esecuzione forzata e diritto alla difesa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. esenz. forz.*, 2009, 757, 758.

<sup>116</sup> Cfr., Cass. 14 febbraio 2000, n. 1611.

<sup>117</sup> STORTO A., *Esecuzione forzata e diritto alla difesa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. esenz. forz.*, 2009.

<sup>118</sup> Questione, accanto a quella concernente l'analisi delle analogie e delle differenze esistenti fra gli artt. 614 bis c.p.c. e 114 c.p.a., per la quale si rinvia al capitolo quarto del presente lavoro.

<sup>119</sup> *Ex plurimis*, già Cons. St., Sez. III, 30 maggio 2013, n. 2933, confermata poi da Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.

Codice di procedura civile sia il Codice del processo amministrativo, quest'ultimo con l'art. 114, co. 4, lett. e)<sup>120</sup>, contemplano espressamente tale strumento, quanto la sua applicazione in concreto, non solo nel caso limitato agli obblighi di fare infungibile o di non fare oggetto delle norme, ma anche al pagamento di somme di danaro.

L'unica questione, in pratica, nella quale potrebbe esser coinvolta la Pubblica Amministrazione nell'ambito del processo esecutivo, posta la sostanziale impignorabilità del patrimonio immobiliare ricadente nell'ambito della sua titolarità<sup>121</sup>.

Un breve inquadramento della tematica è d'obbligo.

Premesso che i mezzi esecutivi indiretti mirano ad indurre l'obbligato ad osservare quella condotta collaborativa che è indefettibile ai fini della realizzazione del diritto del creditore, provocando *“l'adempimento mediante minaccia all'obbligato di una sanzione che gli arrechi uno svantaggio più grave di quello che gli arreca l'adempimento”*<sup>122</sup>, le *astreintes* possono esser definite come il principale mezzo di coercizione indiretto previsto dell'ordinamento, di carattere eminentemente patrimoniale, avente lo scopo di incentivare l'esecuzione di una sentenza con la minaccia di condanna al pagamento di una somma di danaro, in caso di mancata o tardiva attuazione della medesima.

L'introduzione di uno strumento di simile portata non ha avuto vita facile, in ragione dei timori che il medesimo potesse in concreto trasformarsi in *“una forma di eccessiva ingerenza dello Stato nelle libere scelte degli individui anche in merito all'osservanza, in forma specifica o meno, di un*

<sup>120</sup> La norma, per vero, ha ad oggetto l'intero procedimento del processo di ottemperanza e così dispone *“l'azione si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta; l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza (co. 1). Unitamente al ricorso è depositato in copia autentica il provvedimento di cui si chiede l'ottemperanza, con l'eventuale prova del suo passaggio in giudicato (co. 2). Il giudice decide con sentenza in forma semplificata (co. 3). Il giudice, in caso di accoglimento del ricorso: a) ordina l'ottemperanza, prescrivendo le relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emaneazione dello stesso in luogo dell'amministrazione; b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato; c) nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano; d) nomina, ove occorra, un commissario ad acta; e) 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. Nei giudizi di ottemperanza aventi ad oggetto il pagamento di somme di danaro, 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 (co. 4). Se è chiesta l'esecuzione di un'ordinanza il giudice provvede con ordinanza (co. 5). Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'ottemperanza, nonché, tra le parti nei cui confronti si è formato il giudicato, di quelle inerenti agli atti del commissario ad acta. Avverso gli atti del commissario ad acta le stesse parti possono proporre, dinanzi al giudice dell'ottemperanza, reclamo, che è depositato, previa notifica ai controinteressati, nel termine di sessanta giorni. Gli atti emanati dal giudice dell'ottemperanza o dal suo ausiliario sono impugnabili dai terzi estranei al giudicato ai sensi dell'articolo 29, con il rito ordinario (co. 6). Nel caso di ricorso ai sensi del comma 5 dell'articolo 112, il giudice fornisce chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza, anche su richiesta del commissario (co. 7). Le disposizioni di cui al presente Titolo si applicano anche alle impugnazioni avverso i provvedimenti giurisdizionali adottati dal giudice dell'ottemperanza (co. 8). I termini per la proposizione delle impugnazioni sono quelli previsti nel Libro III (co. 9)”*.

<sup>121</sup> Per il cui approfondimento si rinvia al secondo capitolo del presente lavoro.

<sup>122</sup> PROTO PISANI A., *Appunti sull'esecuzione forzata*, in *Foro italiano*, 1994, V, p. 306.

*comando giudiziale*<sup>123</sup>; cionondimeno autorevole Dottrina, compendiata nel Progetto Carnelutti del 1923, con l'art. 667, già da tempo soleva affermare che “*se l'obbligo consiste nel fare o non fare, il creditore può chiedere che il debitore sia condannato a pagargli una pena pecuniaria per ogni giorno di ritardo nell'adempimento a partire dal giorno stabilito dal giudice*”.

L'esigenza dunque che vi fosse una forma di tutela aggiuntiva a quelle già prevista era avvertita da tempo, ipotizzandosi, per converso, un *vulnus* di tutela in mancanza di una siffatta previsione.

Per tale ragione, prima dell'introduzione dell'art. 614 *bis* cit. in termini di previsione generale dell'istituto, più di una disposizione nell'ambito della normazione speciale si è fatta carico di prevedere peculiari forme di *astreintes* nel settore in particolare curato. Così, ad esempio, si ricorda, l'art. 18, u. c., l. 20 maggio 1970, n. 300, lo Statuto dei Lavoratori, nei casi di licenziamento illegittimo di dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali, qualora il datore di lavoro non ottemperi alla sentenza che dispone la reintegra, prevede in danno di quest'ultimo il pagamento a favore del Fondo adeguamento pensioni di una somma pari alla retribuzione dovuta al lavoratore. O ancora, similmente a quanto visto poc'anzi, opera l'art. 140, co. 7, ult. per., d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206<sup>124</sup>.

La l. 18 giugno 2009, n. 69, introducendo l'art. 614 *bis*, rubricato oggi “*Misure di coercizione indiretta*” e di recente novellato dal d.l. 27 giugno 2015, n. 83, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 132<sup>125</sup>, ha colmato il vuoto normativo che era stato così evidenziato nella disciplina generale, configurando così non solo un rimedio all'inadempimento di obbligazioni di non fare ed obbligazioni infungibili, per le quali vale il brocardo *nemo ad factum praecise cogi potest.*, ma anche una misura generale, appunto, di coercizione indiretta del pagamento di una somma di danaro per ogni violazione o inosservanza successiva o per ogni ritardo

<sup>123</sup> CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1953, 252.

<sup>124</sup> In ragione del quale, le somme determinate dal giudice devono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al fondo da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministro dello sviluppo economico, per finanziare iniziative a vantaggio dei consumatori.

<sup>125</sup> Si ricorda in particolare che l'originaria formulazione della norma, rubricata “*Attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare*” e posta in un Titolo *ad hoc* del Codice di procedura civile – “*Dell'esecuzione degli obblighi di fare e di non fare*”, prevedeva che “*con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento (co. 1). Il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409 (co. 2) Il giudice determina l'ammontare della somma di cui al primo comma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile (co. 3)*”. La novella del 2015 ha a ben vedere inciso sotto più punti di vista sulla norma *de qua*, non solo modificandone la rubrica e la collocazione sistematica (oggi la disposizione infatti non risiede più in un autonomo titolo, ma segue le norme del Titolo IV del Codice di procedura civile), ma anche trasformandola da misura settoriale, inerente i soli obblighi di non fare e gli obblighi infungibili, a misura generale da poter essere applicata sempre tranne nel caso in cui la condanna abbia ad oggetto l'adempimento di obblighi di pagamento di somme di denaro.

nell'esecuzione del provvedimento di condanna “*all'inadempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di danaro*”. La nuova disposizione prevede dunque così anche nel nostro ordinamento una misura di coazione indiretta, la cui caratteristica peculiare consiste nel potere attribuito al giudice di comminare l'*astreinte* già nel giudizio di cognizione, con il provvedimento che definisce il merito, e dunque prima della verifica dell'inadempimento da parte del soccombente alla sentenza di condanna. Per tale motivo, tale misura è stata definita in termini di “*sanzione ad esecuzione differita, in quanto la sentenza che la commina si atteggia a condanna condizionata (o in futuro) al fatto eventuale dell'inadempimento del precetto giudiziario nel termine all'uopo contestualmente fissato*”<sup>126</sup>.

La norma, in particolare, dispone che il giudice, con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento; precisa altresì che il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza e che l'ammontare della somma è determinato tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile<sup>127</sup>.

Orbene, tanto premesso, la novella del 2015, escludendo in radice che alle *astreintes* possa farsi ricorso anche nelle ipotesi di inadempimento di obblighi aventi ad oggetto somme di danaro, ha in effetti caducato la *querelle* prima menzionata, che si agitava in merito alla questione della sua applicazione non solo nel caso degli obblighi di fare infungibile o di non fare, ma anche, appunto, al pagamento di somme di danaro. Cionondimeno, ai fini di completezza della tematica, è opportuno ricordarne i tratti salienti.

A monte della novella del 2015, nell'ambito del processo civile, era da tempo pacifica invero l'applicabilità da parte del giudice dell'art. 614 *bis* c.p.c. ai soli casi previsti dalla norma originaria, ossia in presenza di inadempimento di condanne da cui discendano obblighi di fare o di non fare e dunque non anche in caso di pagamento di somme di danaro. Si trattava di una limitazione il cui fondamento era ravvisato nel fatto che la comminazione di una misura coercitiva, qualora fossero utilmente esperibili altri e diversi rimedi surrogatori, non avrebbe fatto altro che minare la *ratio* stessa dell'istituto, volto

<sup>126</sup> Così, da ultimo, Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.

<sup>127</sup> Per esigenze di completezza, si ricordano brevemente i presupposti applicativi della misura: -la domanda di parte diretta ad ottenere la condanna ad adempiere del convenuto; -istanza di parte volta alla richiesta dell'applicazione dell'*astreinte* (non può infatti esser comminata d'ufficio dal giudice); -la non manifesta iniquità della richiesta di applicazione della misura (clausola che, come risulta evidente, attribuisce una notevole discrezionalità al giudice chiamato a decidere di essa).

esclusivamente a fornire uno strumento di pressione nelle ipotesi in cui, al fine dell'attuazione della condanna giurisdizionale e dunque della soddisfazione delle regioni creditorie, sia indispensabile la collaborazione del soccombente<sup>128</sup>.

Si tratta di una conclusione che in effetti non avrebbe potuto che essere condivisa, soprattutto nel particolare settore oggetto di indagine. Sebbene fosse vero che ammettere la possibilità che anche, nella specie, al giudice dell'esecuzione potesse esser proposta istanza di applicazione di un'*astreinte* avrebbe potuto avere effetti positivi in punto di adempimento delle obbligazioni pecuniarie della Pubblica Amministrazione, come si è visto oltremodo farraginoso e pesante in quanto a procedure e termini, cionondimeno ciò avrebbe significato concedere un'eccessiva discrezionalità al giudice medesimo, il cui unico limite nella concessione di tale misura sarebbe stato (ed è) solo quello della non manifesta iniquità della richiesta, come stabilito dall'art. 614 *bis*, co. 1, c.p.c., formula tuttavia di non chiarissima comprensione a tutt'oggi<sup>129</sup>. Avrebbe certo potuto obiettarsi che la posizione del debitore pubblico e del debitore privato per molti aspetti<sup>130</sup> sono ormai posti su un piano paritario, ma difficilmente avrebbe potuto esser taciuta la posizione che comunque occupa la Pubblica Amministrazione e, più importante, gli interessi di carattere generale alla cui cura è preposta; motivo per cui, in ultima analisi, verosimilmente anche il voler concedere al giudice dell'esecuzione la possibilità di comminare un'*astreinte* nei confronti del debitore esecutato, si sarebbe risolta in un'attribuzione vana, posto che presumibilmente le ragioni pubbliche sarebbero state comunque valutate dal giudicante come preminenti rispetto a quelle private<sup>131</sup>.

<sup>128</sup> Così, MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015. Questo del resto era il motivo per cui anche nell'ambito della giurisprudenza amministrativa veniva negata l'applicabilità dell'art. 114 c.p.a. anche alle ipotesi in cui si facesse questione di crediti nei confronti dell'amministrazione, *rectius* per i ritardi all'ottemperanza delle sentenze che abbiano imposto alla pubblica amministrazione il pagamento di una somma di denaro; in tal senso, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 24 gennaio 2014, n. 241.

<sup>129</sup> La dottrina civilistica, nell'intento di offrirla una definizione quanto più chiara possibile ha interpretato il carattere manifesto dell'iniquità come grado di intensità tale da renderla riconoscibile e percepibile senza che siano necessarie approfondite indagini, da parte di un soggetto munito di adeguata competenza tecnica e professionale in materia. Ad ogni modo, può dirsi che simile valutazione deve concernere la richiesta in sé considerata, senza che rilevi il diverso profilo della quantificazione economica. Devono infatti essere esclusi dalla valutazione sull'equità il valore della controversia, la natura della prestazione, e il danno quantificato e prevedibile. In sostanza, non può rientrare nell'ambito di tale valutazione quello che il giudice deve invece prendere in considerazione per fissare il *quantum* della misura coercitiva. Così BIANCA M., *Diritto civile, Il contratto*, III, Milano, 2000.

<sup>130</sup> Per l'analisi dei quali si rinvia al primo capitolo del presente lavoro.

<sup>131</sup> Del resto che si tratti di una misura alternativa all'esecuzione, non compatibile con la medesima, lo si deduce a contrario anche dalle decisioni della giurisprudenza di legittimità, chiare nell'affermare che “*le obbligazioni aventi a oggetto un fare infungibile se non possono dare luogo a esecuzione forzata diretta ("nemo ad factum cogi potest"), non per questo soffrono limitazioni nel processo di cognizione. In una tale eventualità, infatti, non è preclusa - perché "inutiliter data" - la pronuncia di condanna: non solo in quanto potenzialmente idonea a produrre i suoi effetti tipici, stimolando la eventuale esecuzione volontaria da parte del debitore, ma altresì perché produttiva di conseguenze risarcitorie per equivalente, suscettibili di lievitazione progressiva, in caso di persistente inadempimento del debitore, eventualmente assistite da garanzia ipotecaria ex art. 2818 c.c.*”; così, Cass., 11 luglio 2013, n. 17200.

Ed in effetti non militava in favore dell'opzione positiva neanche la circostanza che tale possibilità fosse stata di recente ammessa invece nel processo di ottemperanza: è la stessa Adunanza Plenaria<sup>132</sup> autrice di tale soluzione che fornisce compiutamente le motivazioni dell'esclusione della speculare ipotesi in ambito civile.

La Corte ricorda che, mentre la sanzione di cui all'art. 614 *bis* c.p.c. è adottata dal giudice con la sentenza di merito che definisce il giudizio di cognizione, la penalità, di cui all'art. 114, co. 4, lett. e), c.p.a., viene irrogata dal giudice amministrativo, in sede di ottemperanza, con la sentenza che accerta il già intervenuto inadempimento dell'obbligo di contegno imposto dal comando giudiziale.

In secondo luogo, a differenza di quanto avviene nel processo civile, nell'ambito del quale la sanzione è ad esecuzione differita, poiché la sentenza che la dispone si atteggia a condanna condizionata all'eventuale dell'inadempimento del precetto giudiziario nel termine fissato dal giudice, nel processo amministrativo l'*astreinte* può essere di immediata esecuzione, poiché è sancita da una sentenza che ha già accertato l'inadempimento del debitore.

Per altro, è il Codice del processo amministrativo a fornire una disciplina differente per la misura in esso contemplata: per un verso, infatti, affianca al requisito dell'inesecuzione della sentenza e della non manifesta iniquità, l'ulteriore presupposto della non ricorrenza di ragioni ostative e, per altro verso, prevede un ambito applicativo della misura *de qua* molto più ampia rispetto a quella disciplinata nel Codice di procedura civile, non avendo di fatto riprodotto il limite della sua riferibilità al solo caso di inadempimento degli obblighi di fare infungibile o non fare<sup>133</sup>.

Per tali ragioni, e per altre che saranno oggetto di approfondimento in prosieguo, i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto il meccanismo delle *astreintes* applicabile anche alle condanne pecuniarie in sede di ottemperanza – che, si ricorda, è l'ipotesi principale di giurisdizione del giudice amministrativo estesa al merito, a differenza di quanto accade nel sistema civile.

Come anticipato, questo era il quadro che si prefigurava prima della novella del 2015, la quale, parlando di “*provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro*”, ha evidentemente escluso in via espressa tale ultima categoria di obblighi, configurando altresì una misura di natura generale, i cui effetti concreti, in ragione della recentissima modifica, non è possibile ancora analizzare.

<sup>132</sup> Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.

<sup>133</sup> Limite che, si ricorda, a valle della novella del 2015, oggi non sussiste più.



#### *4. Forme alternative all'esecuzione forzata: la compensazione con i debiti tributari*

Tanto premesso, e alla luce delle difficoltà evidenziate in cui può incorrere il privato che sia creditore della Pubblica Amministrazione – da un lato, la denunziata inefficienza in concreto degli strumenti posti a tutela del privato creditore, di fatto estremamente lenti e farraginosi, e, dall'altro, la possibilità per quest'ultima di sfuggire al pignoramento, sottraendo beni o somme di danaro imprimendo loro un vincolo di destinazione, una parte della dottrina ha evidenziato come una terza strada, alternativa sia all'esecuzione diretta che a quella indiretta, nonché per altro al rimedio del giudizio di ottemperanza, di cui si dirà in prosieguo<sup>134</sup>, e prevista in alcune norme speciali, potrebbe venire incontro sia alle esigenze creditorie che a quelle della parte pubblica: si tratta dell'istituto della compensazione.

In generale, deve essere velocemente ricordato che tale strumento<sup>135</sup>, facente parte dei modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento, in particolare fra i modi soddisfattivi della medesima, rinviene la sua disciplina base negli artt. 1241 ss. c.c. e permette di elidere due reciproche obbligazioni, fino al limite della loro concorrenza: ognuna delle parti realizza il proprio diritto conseguendo il soddisfacimento di un interesse succedaneo a quello originario, ossia l'interesse ad essere liberato del proprio debito<sup>136</sup>.

Ciò detto, la compensazione dei crediti che il privato vanta nei confronti della Pubblica Amministrazione opera nei confronti dei debiti fiscali di cui il privato medesimo è obbligato nei confronti dell'ente pubblico: non mancherebbero, come la dottrina ha fatto notare, conseguenze di segno senza alcun dubbio positivo a valle della sua applicazione in concreto.

In particolare, la compensazione *de qua* “riequilibra, sotto il segno di una elementare civiltà nel moderno rapporto fra Stato e cittadino, la distanza che separa le opportunità concrete dell'Amministrazione nel recupero del credito tributario dalle opportunità concrete del privato nel recupero del credito verso

<sup>134</sup> Si rinvia in merito al capitolo quarto del presente lavoro.

<sup>135</sup> Il modello cui si fa riferimento, sia in ambito normativo sia in seno alla dottrina, è naturalmente quello della compensazione legale, per la quale il Codice civile prevede i seguenti presupposti di operatività: -la reciprocità dei debiti (*eius, quod non ei debetur qui convenitur, sed a lii, compensatio fieri non potest*); -l'omogeneità dei debiti (dovendosi trattare di debiti pecuniari della stessa valuta o comunque pagabili con la stessa valuta); -la certezza dei debiti (deve trattarsi di debiti non condizionati e dunque di rapporti non derivanti da negozi soggetti a condizione sospensiva, e ciò sia in relazione ai soggetti che all'oggetto del negozio); -la liquidità dei debiti (ossia la determinatezza del loro ammontare, determinato o determinabile mediante operazioni di mero conteggio aritmetico); -l'esigibilità dei debiti (dovendo essere scaduti, perché la compensazione possa operare, il termine di pagamento e non sussistendo altri adempimenti giuridici all'esercizio della pretesa creditoria); -l'autonomia dei rapporti (non dovendo i rispettivi crediti e debiti delle parti aver avuto origine da un medesimo ed unico rapporto intercorso fra le stesse).

<sup>136</sup> Così BIANCA M., *Diritto civile, L'obbligazione*, IV, Milano, 2006, 477 ss.

*l'Amministrazione; corrisponde al principio della tutela giurisdizionale effettiva, ma anche a quello del buon andamento della P.A., se si tiene conto in parallelo della amministrazione tributaria e della amministrazione della giustizia, e se son vere le intuitive considerazioni che precedono; le quali – si ammette – potrebbero essere supportate da approfondimenti statistici vieppiù idonei ad orientare definitivamente la volontà politica verso il metodo della compensazione; non confligge con alcun altro principio costituzionale, ed è già contenuto, in embrione, nella legislazione vigente, necessitando soltanto di uno sviluppo e, in proposito, di ponderate scelte tecniche*<sup>137</sup>.

Anche nell'ambito del diritto tributario, ad ogni modo, qualora sussistano reciproche pretese creditorie, ed in presenza delle condizioni che saranno esposte, le obbligazioni che ne sono espressione si estinguono fino alla concorrenza dello stesso valore in ragione della compensazione, di matrice legale qualora tali crediti e debiti siano omogenei, liquidi ed esigibili<sup>138</sup>.

Tuttavia, simile affermazione, è bene specificarlo, ha incontrato, ed incontra tuttora, difficoltà notevoli ad insinuarsi nell'ambito del campo oggetto di indagine, dato che in effetti non è neanche di così difficile comprensione, sol se si pensi alla conformazione del credito tributario in sé: da un lato, la sua natura indisponibile e, dall'altro, gli artt. 225 R. D. 23 maggio 1924, n. 827 – a mente del quale “*le entrate dello Stato si riscuotono, di regola, in contanti*” – e 1246, n. 3, c.c. – secondo cui non sono compensabili i crediti impignorabili<sup>139</sup>, quali quelli tributari – hanno costituito notevoli ostacoli materiali all'operare di uno strumento di simile portata<sup>140</sup>.

Cionondimeno, il legislatore, recependo la necessità di una maggiore tutela pratica dei creditori privati rispetto alla parte pubblica che, volente o nolente occupa una posizione peculiare, si è fatto carico di introdurre nell'ordinamento norme che consentissero egualmente il pagamento dei debiti tributari tramite, appunto, l'attuazione di meccanismi compensativi. Del resto, in quest'ottica, la dottrina da tempo affermava che, a ben vedere, l'obbligazione tributaria sarebbe stata anch'essa un'obbligazione di diritto privato, avendo natura ed effetti identici ad essa e ravvisandosi l'unica differenza nella sua fonte: per tale

<sup>137</sup> BRIGUGLIO A., RUFFINI E. M., *Autotutela esecutiva dei crediti dei privati nei confronti della P.A.: la via della compensazione con i debiti tributari. Prospettive di evoluzione normativa*, in *Riv. esecuz. for.*, 2003, 638.

<sup>138</sup> PETRONE M., *La compensazione tra autotutela e autonomia*, Milano, 1997.

<sup>139</sup> In merito, la Corte di legittimità, in un risalente arresto, non ha mancato di sottolineare che “*la penale prevista dall'art. 4 d.l. 4 marzo 1976 n. 30, conv. in l. 2 maggio 1976 n. 160, a carico dell'istituto di credito delegato alla riscossione dell'Irpef nell'ipotesi che non versi le imposte al cui pagamento è stato delegato dai contribuenti è applicabile anche nel caso in cui il minore versamento, rispetto alla somma incassata, sia giustificato dalla necessità di compensare un precedente versamento in eccesso (quanto pagato in eccesso dall'azienda di credito, infatti, è ripetibile secondo la disposizione dell'art. 2033 c.c., ma non è compensabile con il credito dell'amministrazione al versamento delle imposte successivamente riscosse, per sua natura impignorabile, a norma dell'art. 1246 n. 3 c.c., perché proveniente da un rapporto di diritto pubblico)*”; così, Cass., Sez. Un., 15 maggio 1995, n. 5303.

<sup>140</sup> Si rinvia per approfondimenti a RUSSO P., *La compensazione in materia tributaria*, in *Rassegna tributaria*, 6, 2002.

ragione, non era in effetti così scontata come sembrava l'esclusione a priori dell'operatività della compensazione<sup>141</sup>.

Sulla scorta di tali premesse, l'art. 11, co. 3, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917<sup>142</sup>, dapprima, ha previsto la c.d. compensazione verticale, relativa a debiti e crediti concernenti la medesima imposta ed in rapporto ad un limitato arco temporale.

In seguito, l'art. 17, d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241<sup>143</sup>, ha ampliato l'operatività dello strumento in parola anche alle ipotesi di tributi non omogenei, in particolare, disponendo la sua attuazione al momento del versamento unitario di diverse imposte e di contributi (c.d. compensazione speciale).

Per altro, analizzando l'evoluzione normativa della disposizione *de qua*, si evince chiaramente l'idea del legislatore di rendere sempre più esteso il suo ambito applicativo, con la conseguenza di fatto di aver creato uno strumento compensativo di portata applicativa più ampia rispetto al suo corrispettivo civile, di cui al menzionato art. 1241 c.c.: in particolare, l'operatività di tale strumento è ammissibile anche qualora vi sia diversità delle posizioni soggettive nelle reciproche obbligazioni ed anche in relazione a debiti o crediti vantati dal soggetto verso l'Erario e debiti o crediti di cui il soggetto è titolare nei

<sup>141</sup> Da ultimo, FANTOZZI A., *Diritto tributario*, Torino, 1998.

<sup>142</sup> La norma così disponeva “*dall'imposta netta si detrae l'ammontare dei crediti d'imposta spettanti al contribuente a norma degli artt. 14 e 15. Salvo quanto disposto nel comma 3 bis, se l'ammontare dei crediti d'imposta è superiore a quello dell'imposta netta il contribuente ha diritto, a sua scelta, di computare l'eccedenza in diminuzione dell'imposta relativa al periodo d'imposta successivo o di chiederne il rimborso in sede di dichiarazione dei redditi*”.

<sup>143</sup> In particolare, la norma citata così dispone “*i contribuenti [titolari di partita IVA] eseguono versamenti unitari delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali, con eventuale compensazione dei crediti, dello stesso periodo, nei confronti dei medesimi soggetti, risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce periodiche presentate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Tale compensazione deve essere effettuata entro la data di presentazione della dichiarazione successiva. La compensazione del credito annuale o relativo a periodi inferiori all'anno dell'imposta sul valore aggiunto, per importi superiori 5.000 euro annui, può essere effettuata a partire dal giorno sedici del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui il credito emerge (co. 1). Il versamento unitario e la compensazione riguardano i crediti e i debiti relativi: a) alle imposte sui redditi, alle relative addizionali e alle ritenute alla fonte riscosse mediante versamento diretto ai sensi dell'art. 3 [ primo comma], del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 per le ritenute di cui al secondo comma del citato art. 3 resta ferma la facoltà di eseguire il versamento presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato; in tal caso non è ammessa la compensazione; b) all'imposta sul valore aggiunto dovuta ai sensi degli articoli 27 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e quella dovuta dai soggetti di cui all'art. 74; c) alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto; d) all'imposta prevista dall'art. 3, comma 143, lettera a ), della legge 23 dicembre 1996, n. 662; [d -bis) all'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (5).] e) ai contributi previdenziali dovuti da titolari di posizione assicurativa in una delle gestioni amministrare da enti previdenziali, comprese le quote associative ; f) ai contributi previdenziali ed assistenziali dovuti dai datori di lavoro e dai committenti di prestazioni di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 49, comma 2, lettera a ), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; g) ai premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dovuti ai sensi del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124; h) agli interessi previsti in caso di pagamento rateale ai sensi dell'art. 20; h-bis ) al saldo per il 1997 dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, istituita con decreto-legge 30 settembre 1992, n. 394, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 1992, n. 461, e del contributo al Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, come da ultimo modificato dall'art. 4 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85 (co. 2)”.*

confronti di altri enti<sup>144</sup> – laddove invece nella disciplina civilistica requisito necessario è la coincidenza dei soggetti nelle posizioni debitorie e creditorie.

Infine, lo Statuto del contribuente, l. 27 luglio 2000, n. 212, a mezzo dell'art. 8, co. 1, cavalcando tale onda normativa e respingendo al contempo l'orientamento formatosi in seno alla giurisprudenza di legittimità, che ancora negava fermamente il ricorso allo strumento in parola<sup>145</sup>, ha precisato che *“l'obbligazione tributaria può essere estinta anche per compensazione”*, riconoscendo così in maniera espressa un generale diritto del contribuente a utilizzare i propri crediti per compensare propri debiti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

A valle dell'introduzione di tale norma, anche la Corte di Cassazione ha affermato che di fatto, l'art. 8 dello Statuto dei diritti del contribuente rinvia alla disciplina civilistica, recependo i canoni del codice civile in tema di estinzione delle obbligazioni con la modalità compensativa<sup>146</sup>.

Tanto premesso, occorre però una precisazione: è vero che allo stato dei fatti la compensazione è divenuta anche nel campo di indagine una possibile modalità estintiva delle obbligazioni fra privato e Pubblica Amministrazione, ma è altrettanto vero che, perché essa possa effettivamente operare, occorre un'espressa statuizione del legislatore in tal senso. L'art. 8 ora citato infatti, pur forte nella sua affermazione, la subordina però all'adozione di un regolamento, ai sensi dell'art. 17, co. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400, cui è demandata l'individuazione della sua concreta disciplina (co. 6), regolamento ad oggi ancora non adottato.

Tale mancata adozione ha generato, come era prevedibile, un contrasto inerente la portata pratica del principio comunque sancito dall'art. 8 cit.

Ebbene, secondo un primo filone interpretativo, ed in effetti ad oggi maggioritario, la mancata adozione del regolamento impedisce l'applicazione della compensazione quale strumento generale, operando solo, come si diceva, qualora espressamente prevista, senza possibilità alcuna di interpretazione analogica dell'art. 1241 c.c.<sup>147</sup>.

<sup>144</sup> RUSSO P., *La compensazione in materia tributaria*, in *Rassegna tributaria*, 6, 2002.

<sup>145</sup> Cfr., Cass., 25 luglio 1994, n. 6932, a mente della quale *“non è ammessa nella legislazione tributaria, se non nei limiti nei quali è esplicitamente regolata, non potendo derogarsi al principio secondo cui ogni operazione di versamento, riscossione e di rimborso ed ogni deduzione sono regolate da specifiche, inderogabili norme di legge”*.

<sup>146</sup> Cass., Sez. trib., 20 Novembre 2001, n. 14579, che in particolare ritiene che l'art. 8 cit. *“recepisce per l'obbligazione di imposta i generali canoni del codice civile sull'estinzione per compensazione, ma al contempo prende atto dell'applicabilità del relativo istituto, secondo la normativa tributaria in vigore, solo nei casi specificamente contemplati, e rinvia per gli effetti dell'innovazione a decorrere dall'anno di imposta 2002, previa emanazione di apposita disciplina di attuazione, così inequivocabilmente confermando che l'estinzione per compensazione del debito tributario si determina allo stato della legislazione tributaria solo se espressamente stabilita”*.

<sup>147</sup> Non a caso, a valle dello Statuto, la giurisprudenza ancora afferma che *“i principi di integrità ed unicità del bilancio - espressi sia nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato che nel t.u. enti locali - impongono di iscrivere entrate e spese nel bilancio statale e degli enti locali in maniera integrale, cioè senza riduzioni di sorta, il che esclude, salvo diversa*

Per differente orientamento, invece, vi sarebbe a prescindere immediata applicazione del principio generale *de quo*, in ragione di una tesi da tempo sostenuta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, a mente della quale non è accettabile che i tempi, poco efficienti, della burocrazia, incidano in senso negativo sui diritti che a monte l'ordinamento ha previsto in favore del contribuente, in ragione del principio di efficienza ed economia.

Nella specie, la Corte ha ritenuto che *“soltanto uno Stato inefficiente ed autoritario può aspirare a compensare le proprie eventuali carenze organizzative con una legislazione o con una giurisprudenza protezionistica, che disconosca cioè i diritti del cittadino fino a quando non siano maturi i tempi della burocrazia. Uno Stato moderno, che operi secondo i criteri di efficienza e di economia, che non ha timore di porsi su un piede di parità con il cittadino (non più suddito) tanto da formalizzarne e tutelarne i diritti inviolabili (almeno in linea di principio) nei confronti del fisco con un apposito Statuto, non può poi pretendere che tempi dei pagamenti a favore dei contribuenti siano affidati alla buona volontà dei funzionari incaricati, senza alcuna possibilità di rivalsa da parte del creditore (salvo, evidentemente, il caso di dolo o colpa grave). Tanto più che invece i termini di pagamento in favore del fisco sono sempre scanditi in tempi regolarmente cadenzati. Dal punto di vista sostanziale, i rapporti dare-avere tra fisco e contribuente devono essere inquadrati nell'ambito dei principi di tutela dell'integrità patrimoniale del contribuente, fissati dall'art. 8 della legge n. 21/2000, che esordisce stabilendo che “l'obbligazione tributaria può essere stinta anche per compensazione” (comma 1), riconoscendo implicitamente la par condicio del dare e dell'avere a partire dal momento della loro esistenza (art. 1242 c.c.)”<sup>148</sup>.*

Tuttavia, nonostante le pregnanti e significative affermazioni di principio della giurisprudenza di legittimità, l'orientamento maggioritario è egualmente restio ad ammettere l'operatività senza dubbio dello strumento della compensazione, motivo per cui sovente si afferma che *“in materia tributaria, la compensazione è ammessa, in deroga alle comuni disposizioni civilistiche, soltanto nei casi espressamente previsti, non potendo derogarsi al principio secondo cui ogni operazione di versamento, riscossione e rimborso ed ogni deduzione sono regolate da specifiche e inderogabili norme di legge. Tale principio non può considerarsi superato per effetto dell'art. 8, comma primo, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (cd. statuto dei diritti del contribuente), il quale, nel prevedere in via generale l'estinzione dell'obbligazione tributaria per compensazione, ha lasciato ferme, in via transitoria, le disposizioni vigenti, demandando ad appositi regolamenti l'estensione di tale istituto ai tributi per i quali non era contemplato, a decorrere dall'anno di imposta 2002”<sup>149</sup>.*

Allo stesso modo, va ricordato che anche l'eventuale operatività della compensazione volontaria è stata esclusa, sia a monte che a valle dell'adozione dello Statuto del *previsione normativa, la possibilità di reciproca compensazione dei debiti a norma degli art. 1241 ss. c.c.”*; così, Cons. St., Sez. IV, 12 dicembre 2005, n. 7026.

<sup>148</sup> Cass., Sez. Trib., 30 marzo 2001, n. 4760. In dottrina, si segnala, ZIFARO A., *L'estinzione dell'obbligazione tributaria nel processo tributari*, in *Riv. dir. trib.*, 2005.

<sup>149</sup> Così, Cass., 9 luglio 2013, n. 17001.

contribuente: poiché tale forma di compensazione, di cui all'art. 1252 c.c., deroga alle condizioni indicate come essenziali per la compensazione legale, sarebbe possibile procedere ad essa con un accordo sostanzialmente bilaterale, che verrebbe ad essere trasfuso in provvedimento unilaterale della Pubblica Amministrazione, che in tal modo potrebbe, sì, compensare i propri crediti con i crediti del contribuente, non potendo tuttavia quest'ultimo ottenere un rimborso se non a seguito della disciplina di liquidazione tassativamente stabilita, in ragione del limite della impignorabilità che comunque sarebbe in tal senso operante<sup>150</sup>.

Dunque, alla compensazione, come strumento generale di estinzione delle obbligazioni rispettivamente poste a carico sia del privato che della Pubblica Amministrazione, allo stato attuale non è dato ricorrere, eccezion fatta nelle ipotesi in cui questa sia espressamente prevista. Per le medesime ragioni, nel campo di indagine di in oggetto, l'esecuzione nei confronti di un ente pubblico, nell'ipotesi in cui il privato creditore sia anche debitore dell'ente esecutato, non potrà procedersi a compensazione, a meno che tale possibilità non sia stata contemplata dal legislatore.

E tuttavia, a modesto parere di chi scrive, pur tenendo certo a mente la difficile bypassabilità della mancanza di un regolamento attuativo dello Statuto del contribuente, risulta nelle medesima misura difficile sorvolare sulle ragioni di tutela dei creditori che subirebbero un *vulnus*, non potendo i medesimi procedere a compensazione, anche qualora vi fossero i presupposti, risultando così obbligati a procedere necessariamente secondo le forme del processo civile, con tutte le difficoltà del caso prima citate.

Quel che si auspicherebbe è dunque, in mancanza di una presa di posizione normativa, una presa di posizione giurisprudenziale che, facendo tesoro di quanto espresso, per altro, dalla Corte di legittimità, giunga ad ammettere la percorribilità della strada della compensazione, qualora possibile. E probabilmente uno spiraglio si intravede già in giurisprudenza: un recente arresto della Corte di Cassazione<sup>151</sup>, pur relativo invero all'art. 8 cit., co. 4, ha ritenuto che la portata della norma sia da configurare in termini di disposizione precettiva, per cui immediatamente applicabile a prescindere da qualsivoglia provvedimento di attuazione<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> RUSSO P., *Manuale di diritto tributario*, Milano, 2007.

<sup>151</sup> Cfr., Cass., Sez. Trib., 5 agosto 2015, n. 16409, a mente della quale “l'art. 8, comma 4, della legge n. 212 del 2000 (cd. statuto del contribuente), che impone all'Amministrazione finanziaria di rimborsare il costo delle fideiussioni richieste dal contribuente per ottenere la sospensione del pagamento o la rateizzazione o il rimborso dei tributi, ha natura immediatamente precettiva, attribuendo al contribuente un diritto soggettivo perfetto a tutela della sua integrità patrimoniale, a prescindere dall'emanazione dei decreti ministeriali d'attuazione, e ricomprende anche i costi delle fideiussioni stipulate prima della sua entrata in vigore”.

<sup>152</sup> Sulla distinzione fra norma precettiva e norma programmatica, si rinvia a CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, precisando in tale sede che, posto che si tratta di una distinzione

Ebbene, se tanto la Corte ha ritenuto dover affermare in ragione di una singola parte della norma in commento, sarebbe ben possibile sperare che in futuro si apra a considerazioni differenti anche in relazione alla portata del primo comma. Del resto, se il comma quarto, relativo al rimborso del costo delle fideiussioni che il contribuente ha dovuto richiedere per ottenere la sospensione del pagamento o la rateizzazione o il rimborso dei tributi è stato definito quale norma precettiva, in effetti non si vede perché medesima natura non possa essere riconosciuta anche al comma primo, che, quanto a contenuti, ha verosimilmente una portata più significativa, affermando, come riconosciuto anche dalla Cassazione, un diritto del contribuente.

Mancando per ora una simile interpretazione, non è mancato per altro chi ha proposto di ampliare i limiti della compensazione in relazione a tutti i crediti vantati nei confronti delle amministrazioni e degli enti già interessati da procedure di integrazione contabile con le amministrazioni centrali: i debiti tributari estinguibili attraverso la compensazione in discorso potrebbero essere tutti quelli già allo stato suscettibili di compensazione con crediti di imposta. In particolare, quel che si propone è ammettere la compensazione in relazione ai crediti riconosciuti in base a provvedimento giudiziale di condanna passato in giudicato o lodo arbitrale non più impugnabile e ai crediti che siano riconosciuti da atto espresso dell'amministrazione, e ciò in ragione del grado di certezza che verosimilmente assiste i crediti citati<sup>153</sup>.

Opinione con la quale, per i motivi prima esposti, non si può che essere d'accordo.

sorta innanzitutto in relazione alle norme costituzionali, mentre le prime sono da intendere quali norme indicative solo di linee generali cui il legislatore deve attenersi, le seconde invece precettive a efficacia immediata: le quali stabiliscono un principio valido nell'immediato (per vero, anche in tal caso sarebbe possibile operare una distinzione ulteriore, fra norme precettive a efficacia immediata, il cui *dictum* è applicabile a prescindere, e norme precettive ad efficacia differita, la cui portata esplica effetti solo qualora siano costituiti appositi meccanismi).

<sup>153</sup> Così, BRIGUGLIO A., RUFFINI E. M., *Autotutela esecutiva dei crediti dei privati nei confronti della P.A.: la via della compensazione con i debiti tributari. Prospettive di evoluzione normativa*, in *Riv. esecuz. for.*, 2003.

*Capitolo IV*  
*L'esecuzione nei confronti della*  
*Pubblica Amministrazione nel diritto*  
*amministrativo:*  
*il giudizio di ottemperanza*



SOMMARIO -1. Il giudizio di ottemperanza: *ratio* e natura giuridica -2. I rapporti fra il giudizio di ottemperanza e l'esecuzione civile -3. I presupposti del rito dell'ottemperanza -4. Il decorso dei termini di cui all'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, quale presupposto ulteriore -5. La disciplina del rito -5.1. I poteri del giudice dell'ottemperanza -5.2. Il ricorso alle *astreintes* -5.3. Il commissario *ad acta*

## 1. Il giudizio di ottemperanza: *ratio* e natura giuridica

Accanto alle forme dell'esecuzione forzata disciplinata dal Codice di procedura civile e dalle leggi speciali che del tema si occupano, il giudizio di ottemperanza, nell'ambito del processo amministrativo, costituisce un'ulteriore modalità tramite la quale il credito del privato nei confronti della Pubblica Amministrazione può trovare soddisfazione.

Si tratta, in particolare, di uno strumento volto ad ottenere l'esecuzione di una sentenza – sia amministrativa che civile, *species* su cui verrà posto l'accento nel corso della disamina – pronunciata nei confronti di un'amministrazione<sup>1</sup>, sulla quale grava dunque l'obbligo di conformarsi. Non a caso, la *ratio* del giudizio *de quo*, soprattutto in considerazione del fatto che il medesimo si inserisce, quale *species*, nel più vasto *genus* dei giudizi di esecuzione<sup>2</sup>, è ravvisabile nell'avvertita necessità di disporre un mezzo che sia in grado di favorire concretamente l'attuazione di una sentenza passata in giudicato<sup>3</sup>: lo scopo è dunque quello di far ottenere al privato, anche in caso di inerzia dell'amministrazione, quell'utilità, o comunque in senso ampio quel bene della vita, riconosciuta in suo favore in via giurisdizionale, o in via diretta o tramite la nomina di un commissario *ad acta* che provveda in luogo dell'amministrazione a soddisfare il ricorrente.

Corollario della *ratio* evidenziata, è la costruzione del rito di ottemperanza in termini di ipotesi di giurisdizione amministrativa estesa al merito della controversia; si tratta, per vero, dell'ipotesi più importante di giurisdizione estesa al merito, sia considerando il momento storico in cui è stata disciplinata per la prima volta (potendo, almeno in un primo

<sup>1</sup> Si ricorda che l'art. 7, co. 2, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 – Codice del processo amministrativo, individua le Pubbliche Amministrazioni in senso ampio, precisando che per esse, “*ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo*”.

<sup>2</sup> Così, C.T.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. IV, 4 luglio 2002, n. 107, che, inserendo l'affermazione citata nell'ambito di un più ampio contesto, ha ritenuto non solo che “*il giudizio di ottemperanza va inteso come una specie del più vasto genere dei giudizi di esecuzione*”, ma anche che “*la giurisdizione del giudice tributario in sede di ottemperanza va intesa come giurisdizione esclusiva di merito. Esclusiva, perché la competenza viene data al solo giudice fiscale, in presenza beninteso dei presupposti, l'esistenza cioè di un giudicato e di una inottemperanza. È una giurisdizione di merito in quanto l'indagine del giudice si fa particolarmente pregnante, fino a coinvolgere l'esame dell'intera attività amministrativa e fino a consentire l'esercizio di poteri sostitutivi*”. Si tratta, è bene specificarlo, di un'affermazione inerente, appunto, solo il genere nel cui ambito rientra il giudizio *de quo* e dunque slegata dalla *querelle* che ha investito la definizione della sua natura giuridica, in termini, cioè, di processo esecutivo o di processo cognitivo.

<sup>3</sup> Cfr., T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 10 maggio 2008, n. 522.

momento, il giudice amministrativo scrutinare solo la legittimità dell'atto<sup>4</sup>) sia considerando che anche oggi, qualora il legislatore optasse per estendere la cognizione del giudice amministrativo anche al merito della questione sottoposta al suo vaglio, dovrebbe espressamente prevederlo, non essendo prevista una giurisdizione di tal fatta in via generale.

Riprendendo le parole dei giudici di Palazzo Spada, può affermarsi che *“funzione tipica ed 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”*<sup>5</sup>.

Disciplinato prima dall'art. 27, n. 4, R.D. 26 giugno 1924, n. 1054<sup>6</sup> (Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato), il giudizio di ottemperanza era stato ideato per la sola ipotesi dell'esecuzione delle sentenze del giudice ordinario da parte del giudice amministrativo: quest'ultimo infatti, in ragione del divieto di cui all'art. 4, co. 2, L.A.C.<sup>7</sup>, non avrebbe potuto né annullare gli atti amministrativi né tantomeno ordinare un *facere* alla parte pubblica. Sulla scorta di un orientamento formatosi in seno alla giurisprudenza, che reputava necessaria un'estensione dell'ambito applicativo del ricorso<sup>8</sup>, l'art. 37, l. 6 dicembre 1971, n. 1024 (L. T.A.R.)<sup>9</sup>, il ricorso al giudizio di ottemperanza fu poi esteso anche alle sentenze del giudice

<sup>4</sup> Tale affermazione merita tuttavia una precisazione: le origini della giurisdizione di merito sono invero molto antiche, risalendo al 1889, quando la legge Crispi, l. 31 marzo 1889, n. 5992, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato, a quest'ultima assegnava la competenza di decidere in particolari materie, *“pronunciando anche sul merito dei ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbiano riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico”* (art. 4, co. 4). Come emerge dai lavori preparatori, nell'istituire la giurisdizione di merito *“il legislatore si era ispirato fondamentalmente alla distinzione fra giudizio dinanzi alla Corte di cassazione e giudizio dinanzi ai magistrati d'appello”* (*Atti parl. Sen.*, seduta 22 marzo 1888, 1211-1212 e 1216; *Atti parl. Cam.*, seduta 10 aprile 1888, 3).

<sup>5</sup> Cfr., Cons. St., Sez. III, 14 gennaio 2013, n. 130.

<sup>6</sup> Che in particolare disponeva, prima della sua abrogazione per mano del Codice del processo amministrativo, *“4) dei ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei Tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico”*.

<sup>7</sup> Per il cui approfondimento si rinvia al primo capitolo del presente lavoro; si ricorda brevemente solo che la norma citata attribuì al giudice ordinario il potere di non applicare (*rectius*: disapplicare) gli atti amministrativi illegittimi, quando gli stessi impedissero di riconoscere la tutela dei diritti soggettivi azionati, ma impose, per converso, il divieto di revocare o modificare i medesimi atti, divieto frutto del menzionato principio di separazione dei poteri.

<sup>8</sup> Si rinvia a CAIANELLO V., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, III, Torino, 2003, 703 ss.

<sup>9</sup> Norma che, prima d'essere abrogata dal Codice del processo amministrativo, statuiva che *“i ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria, che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico, sono di competenza dei tribunali*

amministrativo, come conferma oggi l'art. 112 c.p.a., codice che attualmente disciplina lo strumento *de quo*, avendo abrogato le disposizioni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

Nell'ambito del Codice del processo amministrativo, come si avrà modo di vedere, il legislatore ha condensato l'intera regolamentazione del giudizio di ottemperanza, il cui ricorso oggi è proponibile, ai sensi degli artt. 59 e 112, nell'ipotesi in cui, rispettivamente, la Pubblica Amministrazione non ottemperi in tutto o in parte alle misure cautelari concesse ovvero non abbia dato attuazione alle sentenze passate in giudicato, alle sentenze esecutive e agli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo o alle sentenze passate in giudicato e agli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario.

Le questioni originate dalla disciplina del giudizio di ottemperanza, *rectius* dalle peculiarità della disciplina medesima sono molteplici: tralasciando in tale sede quella inerente la qualificazione della natura della posizione soggettiva, da un lato, dell'amministrazione e, dall'altro, del privato, pena un appesantimento della tematica<sup>10</sup>, quel che vale la pena ricordare è la *querelle* sorta in relazione alla natura giuridica del giudizio stesso, se possa, cioè, essere definito quale giudizio esecutivo ovvero in termini di giudizio di cognizione. E si tratta di una questione certo non meramente teorica, derivando dalla sua definizione l'ampiezza dei poteri da riconoscere in concreto al giudice amministrativo.

Secondo un primo indirizzo, ad oggi minoritario, il giudizio di ottemperanza avrebbe natura di processo esecutivo: il giudice deve esercitare l'obbligo di esecuzione gravante sulla

*amministrativi regionali quando l'autorità amministrativa chiamata a conformarsi sia un ente che eserciti la sua attività esclusivamente nei limiti della circoscrizione del tribunale amministrativo regionale (co. 1). Resta ferma, negli altri casi, la competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (co. 2). Quando i ricorsi siano diretti ad ottenere lo adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato degli organi di giustizia amministrativa, la competenza è del Consiglio di Stato o del tribunale amministrativo regionale territorialmente competente secondo l'organo che ha emesso la decisione, della cui esecuzione si tratta (co. 3). La competenza è peraltro del tribunale amministrativo regionale anche quando si tratti di decisione di tribunale amministrativo regionale confermata dal Consiglio di Stato in sede di appello (co. 4)".*

<sup>10</sup> In via approssimativa, è possibile tuttavia ricordare che le tesi in campo erano sostanzialmente due. Secondo un primo indirizzo, mentre la situazione soggettiva dell'amministrazione avrebbe dovuto essere qualificata in termini di dovere, quella del privato di conseguenza sarebbe stata qualificabile come interesse legittimo. Per altro orientamento, invece, ad oggi in parte seguito sia in giurisprudenza che in dottrina, posta la medesima posizione soggettiva della Pubblica Amministrazione, al privato andrebbe invece riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo; e ciò per più di una ragione. Militano in tal senso l'effettiva portata della posizione soggettiva del privato, tutelata da una sentenza emessa al termine di un giudizio di cognizione conclusosi in suo favore; l'impossibilità per la Pubblica Amministrazione sia di sottrarsi all'esecuzione della sentenza sia di sottrarsi all'ottemperanza, neanche, nel caso, adducendo, motivi di interesse pubblico; infine, in relazione alla legislazione previgente, la testuale formulazione dell'art. 90, R.D. 17 agosto 1907, n. 642 - Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, a mente del quale i ricorsi in ottemperanza "*possono essere proposti finché duri l'azione del giudicato*". Tale orientamento trova oggi conferma in quanto disposto dall'art. 21 *septies*, l. 7 agosto 1990, n. 241, confortando tale norma la conseguenza della tesi in parola: l'eventuale provvedimento che l'amministrazione adotti in difformità rispetto alla statuizione giurisdizionale, deve essere qualificato non in termini di annullabilità, dovendo ricadere sotto la scure della nullità poiché adottato in carenza di potere. Si rinvia per approfondimenti a CARINGELLA F., DE NICTOLIS R., GIOVAGNOLI R., POLI V., *Manuale di giustizia amministrativa*, Roma, 2008.

Pubblica Amministrazione derivante dal giudicato. L'attribuzione alla giurisdizione di merito troverebbe, dunque, la sua giustificazione nella necessità di consentire al giudice la possibilità di esercitare i poteri sostitutivi rispetto all'amministrazione inadempiente ed inerte. Simile conclusione trovava conforto, a mente della tesi in parola, nell'art. 88 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642 - Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, per il quale *“l'esecuzione delle decisioni si fa in via amministrativa, eccetto che per la parte relativa alle spese”*<sup>11</sup>.

Per diverso orientamento, il giudizio di ottemperanza avrebbe invece natura cognitoria: a supporto di simile conclusione il rilievo per cui l'essere costruito in termini di ipotesi più importante di giudizio di merito, nonché la possibilità che il giudice stesso si sostituisca all'amministrazione inadempiente nell'individuazione dei provvedimenti indispensabili per l'attuazione del giudicato, sono entrambi aspetti che non possono che dirimere la questione in tal senso. In particolare, la Corte di Cassazione ha affermato in proposito che *“il giudizio amministrativo preordinato ad attuare l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato ha natura, sotto il profilo della struttura formale, di giudizio di cognizione, ancorché possa presentare la sostanza della mera esecuzione in relazione ai contenuti concreti del giudicato al quale l'amministrazione deve ottemperare. Tale natura discende dal presupporre nel giudizio di ottemperanza vi sia sempre la possibilità di scegliere i modi concreti di esecuzione, cosicché l'intervento del giudice amministrativo è diretto a imporre alla Pubblica Amministrazione di eseguire quanto comandato dal giudicato, sostanzialmente costringendola ad eseguire spontaneamente l'obbligo, cioè dall'interno e non ab externo”*<sup>12</sup>.

Ciò posto, tuttavia, la tesi oggi maggioritaria in giurisprudenza, per vero da tempo<sup>13</sup>, ritiene che il giudizio di ottemperanza vada qualificato in termini di giudizio di natura mista, comprendente caratteri propri sia dell'esecuzione che della cognizione<sup>14</sup>. Natura mista che, per altro, andrebbe specificata in relazione al giudicato che le ha dato inizio: in tal senso, un conto sarebbe la richiesta di esecuzione di un provvedimento del giudice ordinario ed altra cosa sarebbe la richiesta di ottemperanza di una sentenza del giudice amministrativo<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Si rinvia a LAMBERTI L., *Temi ancora irrisolti in materia di giudizio di ottemperanza*, in *Foro amm.*, 2002, 10, 2599 ss..

<sup>12</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 31 marzo 2006, n. 7578.

<sup>13</sup> In termini, già Cons. St., Sez. V, 13 maggio 1991, n. 805, secondo la quale *“il processo di ottemperanza non è un giudizio di mera esecuzione, ma ha natura giuridica mista, di esecuzione e cognizione, in quanto l'oggetto del processo non attiene al mero adempimento di un obbligo generico o specifico della p.a. di conformarsi al giudicato amministrativo, ma riguarda l'adempimento degli obblighi specifici e diritti nascenti dal giudicato”*.

<sup>14</sup> *Ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 22 novembre 2008, n. 4563; Cons. St., Sez. VI, 3 marzo 2008, n. 796; Cons. St., Sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1572.

<sup>15</sup> Si rinvia a NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2004.

Qualora infatti oggetto del giudizio fosse un giudicato civile, l'ottemperanza dovrebbe necessariamente avere carattere cognitorio e solo eventualmente esecutorio: il giudice amministrativo è chiamato sostanzialmente a verificare ed assicurare che il provvedimento del giudice ordinario, quale che ne sia il contenuto, abbia esecuzione ad opera della Pubblica Amministrazione, prendendo avvio solo ove ciò non avvenga la fase esecutiva del giudizio.

Al contrario, nell'ipotesi in cui il giudizio di ottemperanza abbia ad oggetto una sentenza del giudice amministrativo, il rito dovrebbe essere qualificato come necessariamente esecutivo e solo eventualmente di natura cognitoria, essendoci già stato un accertamento del diritto/interesse del privato: residua così solo la fase di attuazione della pronuncia e la valutazione dell'effettiva conformità al vincolo imposto è, appunto, solo eventuale<sup>16</sup>. Ad ogni modo, su entrambi i profili si tornerà a breve.

Sulla questione, di recente, si è pronunciata l'Adunanza Plenaria, secondo la quale *“l'esame della disciplina processuale dell'ottemperanza, di cui agli artt. 112 ss. c.p.a. (ai quali occorre doverosamente aggiungere l'art. 31, comma 4), porta ad affermare la attuale polisemicità del "giudizio" e dell' "azione di ottemperanza", dato che, sotto tale unica definizione, si raccolgono azioni diverse, talune meramente esecutive, altre 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”*<sup>17</sup>.

Analizzando il giudizio di ottemperanza alla luce del tema principe dell'indagine che in tali pagine si sta conducendo, l'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione con segnato riferimento alle condanne pecuniarie, non va dimenticato che la giurisprudenza non è sempre stata concorde nell'ammettere l'esperibilità del rito dell'ottemperanza anche in tali ipotesi.

Ebbene, per un primo, e a onor del vero minoritario orientamento, il privato creditore dell'amministrazione non avrebbe potuto azionare il rimedio dell'ottemperanza, essendo

<sup>16</sup> Cionondimeno, va ricordato che in giurisprudenza, secondo un orientamento minoritario, ben sarebbe possibile ampliare i poteri di cognizione del giudice dell'ottemperanza, permettendogli di integrare il disposto originario della sentenza con statuizioni sue proprie che siano attuazione in senso stretto della medesima, dando così luogo al fenomeno del giudicato a formazione progressiva. *Ex multis*, Cass., Sez. VI, 16 ottobre 2007, n. 5409.

<sup>17</sup> Cfr., Cons. St., Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2.

questo ammissibile solo in relazione alle pronunce dichiarative dell'illegittimità di un provvedimento amministrativo: rispetto ad una sentenza di condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento di una somma di danaro, il giudice amministrativo non disporrebbe di alcun potere discrezionale, venendo così a mancare la possibilità che il medesimo si sostituisca all'amministrazione nell'esercizio dei relativi poteri discrezionali<sup>18</sup>.

A mente di un secondo ed oggi senza dubbio maggioritario orientamento, al contrario, il giudizio di ottemperanza è ben azionabile anche per l'esecuzione di sentenze di condanna dell'amministrazione ad una somma di danaro: in effetti, l'esecuzione in questione, si è fatto notare, non inciderebbe, invadendola, sulla sfera dei poteri discrezionali dell'amministrazione, poiché si tratterebbe, a ben vedere, di dare esecuzione, sì, ad un *facere*, ma di natura vincolata, così come definito dalla sentenza di condanna<sup>19</sup>.

## *2. I rapporti fra il giudizio di ottemperanza e l'esecuzione civile*

Il privato creditore di una Pubblica Amministrazione, dunque, può ottenere la soddisfazione del proprio diritto<sup>20</sup> sia perseguendo la strada dell'esecuzione secondo le forme disciplinate dal Codice di procedura civile sia facendo ricorso al giudizio di ottemperanza, di cui agli artt. 112-115 del Codice del processo amministrativo. Tale doppio binario pone la questione inerente, in concreto, i rapporti fra i due rimedi, se essi, cioè, si pongano in termini di alternatività o di cumulabilità.

<sup>18</sup> Così, Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071. Si tratta com'è evidente di una tesi estremamente risalente nel tempo che risente dell'impostazione dell'epoca, in virtù della quale, in ragione di quella presunzione di legittimità fortemente sentita, figlia a sua volta del principio di separazione dei poteri, era escluso per altro anche che la Pubblica Amministrazione potesse essere condannata ad un *facere*, e segnatamente dunque anche ad una condanna pecuniaria, da parte del giudice ordinario. Si sarebbe trattato di una condanna che avrebbe inciso la parte discrezionale dei poteri dell'amministrazione, come tale intangibile. Per approfondimenti in merito, si rinvia al primo capitolo del presente lavoro.

<sup>19</sup> In termini, già Cons. St., Ad. Plen., 9 marzo 1973, n. 1.

<sup>20</sup> Si ricordi, in tal senso, che la giurisprudenza ritiene di poter qualificare tale situazione giuridica in termini di diritto soggettivo. Come affermato dalla Corte di Cassazione, "*a seguito della sentenza di condanna della Pubblica Amministrazione 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 Pubblica Amministrazione 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 cosiddetto di ottemperanza, dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa (art. 27 n. 4 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e 37 l. 6 dicembre 1971 n. 1034), ma ha natura e consistenza di diritto soggettivo, azionabile dinanzi al giudice ordinario con l'esecuzione forzata per espropriazione, 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'espropriabilità delle cose staggite*"; Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071.

Ebbene, la giurisprudenza in tema è da sempre<sup>21</sup> concorde nell'escludere la prima opzione: il soggetto creditore ben può far ricorso ad entrambi i rimedi. Non esiste infatti alcuna incompatibilità fra i rimedi *de quibus*, potendo così il ricorso in ottemperanza essere esperito per l'esecuzione di sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro, alternativamente o congiuntamente rispetto al rimedio del processo di esecuzione innanzi al giudice civile, con il solo limite dell'impossibilità di conseguire due volte le stesse somme<sup>22</sup>. La possibilità di cumulare le due azioni consegue a ben vedere dalla totale separazione dei rimedi in parola, motivo per cui, non essendo presente alcun profilo di complementarietà, non v'è chi non veda, come del resto ha affermato anche la Consulta<sup>23</sup>, che discorrere di alternatività implicherebbe una contraddizione in termini.

Tale affermazione, tuttavia, non è scevra di conseguenze: se è vero che entrambi i rimedi sono ammissibili anche in via cumulativa, è del pari vero, però, che, il privato vittorioso in sede di ottemperanza non può ampliare l'esecuzione del giudicato alle spese e agli onorari sostenuti per intimare il pagamento di quanto dovuto alla Pubblica Amministrazione, poiché diversamente opinando, com'è evidente, la libertà concessa al creditore di scegliere il modo in cui procedere, attivando nel caso due strumenti di tutela, si risolverebbe in uno svantaggio spropositato per l'amministrazione<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> In termini, già Cons. St., Ad. Plen., 9 marzo 1973, n. 1, che per prima affermò in maniera definitiva l'esperibilità del giudizio di ottemperanza volto all'esecuzione della sentenza del giudice ordinario anche cumulativamente con l'azione esecutiva civile, *“ben potendo il creditore pecuniario dell'amministrazione, munito di un giudicato cive, chiedere al giudice amministrativo dell'ottemperanza di incidere nella fase di c.d. procedimentalizzazione delle spese, vale a dire nella fase in cui l'amministrazione è tenuta ad adottare una serie di atti diretto allo scopo di dare concreto adempimento, con l'emanaazione del mandato di pagamento, all'obbligazione pecuniaria”*.

<sup>22</sup> *Ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 21 febbraio 2011, n. 1084; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 2 aprile 2013, n. 367.

<sup>23</sup> La Corte Costituzionale ritiene già da tempo che *“l'azione di ottemperanza al giudicato, così come configurata, non esclude né limita la ulteriore tutela giurisdizionale, potendo il soggetto interessato, da un canto, avvalersi dell'azione esecutiva ordinaria per espropriazione forzata in base a sentenza esecutiva contenente condanna al pagamento di somma di denaro; dall'altro canto, proporre le normali azioni di fronte all'inerzia dell'amministrazione, nonché le impugnazioni contro gli atti della amministrazione che siano in contrasto con le statuizioni contenute in una sentenza provvista di esecutività, ancorché non definitiva. Del resto, la spontanea esecuzione (pur sempre atto dovuto) da parte della Amministrazione di una sentenza del giudice amministrativo di primo grado, in quanto immediatamente esecutiva, non può configurare di per sé acquiescenza alla sentenza stessa, anche se intervenga successivamente all'appello e senza riserva alcuna circa l'obbligatorietà del comportamento sulla base della sentenza, proprio perché l'Amministrazione “è tenuta a darvi esecuzione”, secondo un indirizzo giurisprudenziale tutt'altro che isolato. Sullo stesso piano qualsiasi nuovo atto dell'Amministrazione, che sia in contrasto con la statuizione contenuta nella sentenza esecutiva o che trovi fondamento o giustificazione o che si basi sul presupposto dell'esistenza di un atto annullato con la medesima sentenza ovvero dia ulteriore seguito ai provvedimenti eliminati dal mondo giuridico con l'annullamento disposto da sentenza esecutiva, è affetto da anti-giuridicità derivata (per violazione dell'obbligo, in precedenza sottolineato, a carico della Amministrazione di conformarsi alla pronuncia giurisdizionale), suscettibile di essere censurato in sede giurisdizionale con gli ordinari rimedi previsti per la tutela delle posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo, restando affidato ai giudici l'esercizio dei poteri cautelari conferiti dagli ordinamenti processuali, con le conseguenze attive”*; C. Cost., 12 dicembre 1998, n. 406.

<sup>24</sup> Così, Cons. St., Sez. V, 5 settembre 2006, n. 5128.

Ancora, qualora il creditore riesca ad ottenere il pagamento in sede di esecuzione civile, il giudizio di ottemperanza eventualmente azionato contemporaneamente al primo diventerà improcedibile.

E del resto, scopo del giudizio di ottemperanza è solo quello di assicurare al ricorrente l'esecuzione della sentenza passata in giudicato, e dunque l'attuazione di quanto in essa statuito, ma non giungere ad attribuirgli altre ed ulteriori utilità estranee alla sentenza medesima.

### *3. I presupposti del rito dell'ottemperanza*

Perché il privato che vanti un credito, o comunque in genere che sia destinatario di un provvedimento giurisdizionale a lui favorevole, possa chiederne l'attuazione al giudice amministrativo in sede di ottemperanza è necessario che ricorrano due requisiti, pena l'inammissibilità del ricorso: il giudicato e l'inottemperanza al medesimo da parte della Pubblica Amministrazione<sup>25</sup>.

Per vero, prima dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, l'art. 90<sup>26</sup>, R.D. 17 agosto 1907, n. 642, richiedeva un ulteriore presupposto dell'azione in esame: che la parte vittoriosa nel processo diffidasse, prima di proporre ricorso per ottemperanza, l'amministrazione ad adempiere entro trenta giorni dalla notifica della messa in mora. Si trattava invero di uno strumento fondamentale, non tanto per la sua funzione di messa in mora in sé, quanto perché portava di fatto a conoscenza dell'amministrazione l'intenzione

<sup>25</sup> Il presupposto dell'inerzia dell'amministrazione dinanzi al comando giurisdizionale è una tematica che involge a ben vedere profili di natura strettamente amministrativa, dei quali non è possibile dare adeguata contezza in tal sede, pena un appesantimento irragionevole del tema di indagine. A titolo di completezza, può solo essere ricordato che anche l'inottemperanza della Pubblica Amministrazione al giudicato deve essere attentamente scrutinata poiché è ben possibile distinguere in proposito, da un lato, la vera e propria elusione del giudicato e, dall'altro, la violazione del medesimo – laddove si ha violazione di giudicato quando il nuovo atto emanato dall'amministrazione riproduce i medesimi vizi già censurati ovvero si pone in contrasto con precise e puntuali prescrizioni provenienti dalla precedente statuizione del giudice, mentre si configura la fattispecie dell'elusione del giudicato laddove l'amministrazione, pur formalmente provvedendo a dare esecuzione al giudicato, tende sostanzialmente a raggirarlo in modo da pervenire surrettiziamente allo stesso esito, oggetto del recedente annullamento; o meglio questo era quello che riteneva la giurisprudenza sino a qualche anno fa. Oggi infatti, criticando tale impostazione (che sostanzialmente ammetteva l'ottemperanza solo in relazione per gli atti elusivi del giudicato e non anche per quelli meramente violativi del medesimo), la giurisprudenza ammette l'esperibilità del giudizio di ottemperanza in modo più ampio, sulla scorta del rilievo per cui quel che importa è solo la verifica del se l'amministrazione abbia o meno adempiuto all'obbligo nascente dal giudicato. Si rinvia per approfondimenti a GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma-Molfetta, 2013-2014.

<sup>26</sup> Articolo che in particolare disponeva: “*i ricorsi, nei casi di cui all'art. 23, n. 5 della legge, si propongono con domanda diretta al Presidente della quinta sezione (co. 1). Essi possono essere proposti finché duri l'azione di giudicato, ma non prima di trenta giorni da quello in cui l'autorità amministrativa sia stata messa in mora di provvedere (co. 2)*”.



del privato di agire mediante ottemperanza in un contesto in cui, a mente dell'allora operante art. 91<sup>27</sup> R.D. cit., che, si ricorda, disponeva la sola comunicazione della proposizione del ricorso a cura della segreteria del giudice amministrativo, non era prevista neanche la notificazione del ricorso<sup>28</sup>.

Il problema è stato superato dall'art. 114, c.p.a.<sup>29</sup>, che, prevedendo la necessaria notificazione del ricorso alla Pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta, ha assicurato la conoscenza del medesimo ed ha eliminato al contempo la necessità della previa diffida ad adempiere, divenuta oggi solo eventuale.

Primo presupposto del giudizio di ottemperanza è l'esistenza di un giudicato<sup>30</sup>, o meglio di un provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria sia civile che amministrativa passato in giudicato – l'art. 112, co. 2, c.p.a. precisa infatti che l'azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l'attuazione di sentenze passate in giudicato, di sentenze esecutive ed altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo o di sentenze passate in giudicato e di altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario. Quest'ultimo

<sup>27</sup> La norma infatti prevedeva solo che “*il ricorso è depositato nella segreteria della quinta sezione (1) con la copia del giudicato (co. 1). Il segretario ne dà immediata comunicazione al Ministero competente, il quale, entro venti giorni dalla ricevuta comunicazione, può trasmettere le sue osservazioni alla segreteria (co. 2). Spirato il termine, il Presidente, in fine del ricorso, destina il consigliere per farne relazione alla sezione, nel giorno che all'uopo designa (co. 3)*”.

<sup>28</sup> In realtà, va ricordato che in merito alla necessità o meno della notificazione del ricorso erano emersi in giurisprudenza due orientamenti. Secondo una prima, ma minoritaria, tesi (*ex plurimis*, Cons. St., Sez. V, 22 febbraio 2000, n. 938), la notifica sarebbe stata comunque necessaria e ciò in ragione della natura sostanzialmente giurisdizionale del giudizio di ottemperanza e della correlata esigenza di garantire il contraddittorio. Per converso, un secondo e maggioritario orientamento (*ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5847), riteneva che la notifica non fosse in alcun modo necessaria: la corretta instaurazione del contraddittorio, del resto, era garantita dalla comunicazione della proposizione del ricorso a cura della segreteria del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 91, co. 2, R.D. 17 agosto 1907, n. 642. V'è da aggiungere, a riprova della convinzione che fino a prima dell'introduzione del Codice del processo amministrativo fosse più che sufficiente la mera comunicazione citata, che sulla questione era stata sollevata anche questione di legittimità costituzionale, questione che, pur se legata in concreto al procedimento tributario, cionondimeno ha sollecitato la Consulta ad una definizione della problematica di più ampio respiro. Ha affermato infatti la Corte che “*proprio in tema di giudizio di ottemperanza, ma relativamente agli obblighi derivanti dalle sentenze della Commissione tributaria, l'art. 70, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30, l. 30 dicembre 1991, n. 413), ha esplicitamente previsto la comunicazione del ricorso nella sua interessa. Tale norma, chiaramente ispirata nella sua struttura a quella del citato art. 91, ne accredita un'interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata. La soluzione adottata dal legislatore in materia tributaria lascia intendere che, ai fini del rispetto del principio del contraddittorio, non si è indispensabile al procedura di notificazione (con tutti i costi e le lentezze che tale strumento comporta), ma sia necessaria e sufficiente la comunicazione dell'atto nella sua interezza*” (C. Cost., 9 dicembre 2005, n. 441).

<sup>29</sup> L'art. 114, co. 1, in particolare afferma che “*l'azione si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta*”.

<sup>30</sup> Particolarmente importante è la distinzione che corre fra giudicato amministrativo e giudicato civile, nella loro accezione di giudicato sostanziale, avendo il primo una portata applicativa molto più ampia rispetto al secondo. Il giudicato amministrativo infatti, si può dire, guarda anche al futuro e non già solo al passato come quello civile. Guarda al passato, con i propri effetti demolitori e ripristinatori, e si rivolge al futuro con gli effetti conformativi suoi propri, essendo in grado di modulare la successiva attività dell'amministrazione. Non a caso si parla in quest'ottica anche di giudicato a formazione progressiva. Si rinvia per approfondimenti a GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma-Molfetta, 2013-2014.

ambito ha subito negli ultimi tempi un progressivo ampliamento: oggi infatti la giurisprudenza è d'accordo nell'ammettere la possibilità di ricorrere all'ottemperanza anche per l'esecuzione di lodi arbitrali divenuti esecutivi<sup>31</sup>, di decreti ingiuntivi non opposti o comunque di decreti ingiuntivi cui opposizione sia stata rigettata<sup>32</sup> ed infine di ordinanze adottate all'esito del giudizio sommario di cognizione, di cui agli artt. 702 *bis* ss. c.p.c., in ragione dell'art. 702 *quater* c.p.c. che attribuisce loro forza di giudicato *ex art.* 2909 c.c.<sup>33</sup>.

Invero, l'ottemperanza dei provvedimenti del giudice ordinario passati in giudicato è argomento che ha sollevato non poche problematiche, alcune delle quali non risolte dal Codice del processo amministrativo. Una prima *querelle* ha investito la possibilità che il privato possa esperire il rimedio *de quo* anche in relazione a sentenze non ancora passate in giudicato: si tratta in effetti di un'opportunità che il legislatore aveva già previsto per le sentenze del giudice amministrativo, prima con la l. 21 luglio 2000, n. 205, che aveva modificato l'art. 37, l. T.A.R., e poi con l'art. 112 c.p.a. che ha confermato la portata della norma da ultimo citata. E tuttavia proprio l'art. 112 c.p.a. ha escluso che le sentenze del giudice ordinario possano essere oggetto di ottemperanza anche qualora non ancora passate in giudicato. Pur essendo la *ratio* della motivazione comunque facilmente individuabile nella diversa ampiezza dei poteri cognitori che il giudice amministrativo in sede di ottemperanza può esercitare rispetto ad una pronuncia emessa dallo stesso giudice amministrativo e ad una emessa, invece, da un giudice appartenente ad una diversa giurisdizione, cionondimeno il dibattito che ha preso spunto dalla questione è nato dalla supposta diversità strutturale dei presupposti processuali, da un lato, per l'esecuzione delle sentenze civili nelle forme del Codice di procedura civile e, dall'altro, per l'esecuzione delle medesime in sede di ottemperanza.

Ricordando infatti quanto prima detto a proposito della possibilità che i riti vengano esperiti in via cumulativa, è stata la Consulta<sup>34</sup> a dirimere la questione in esame partendo proprio da questa premessa: stante la diversità dei due riti, sia per quel che concerne la natura giuridica che i caratteri peculiari dell'uno e dell'altro, e che comunque le azioni esecutive proponibili innanzi al giudice ordinario non sono equiparabili a quelle esperibili

<sup>31</sup> In termini, già Cons. St., Sez. V, 12 ottobre 2009, n. 6241. In relazione ai lodi arbitrali, si ammette per altro la possibilità di ricorrere all'ottemperanza anche in relazione ai lodi previsti dagli artt. 412 e 412 *quater* c.p.c., applicabili anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, presentando sia la possibilità esecutività che l'impugnabilità. Per contro, il rimedio *de quo* deve invece escludersi per i verbali di conciliazione stragiudiziale previsti dall'art. 65, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che, qualora siano omologati, divengono solo titoli esecutivi.

<sup>32</sup> Così già Cons. St., Sez. I, 13 giugno 2000, n. 8026.

<sup>33</sup> Cfr., T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 2 febbraio 2011, n. 228.

<sup>34</sup> Cfr., C. Cost., 12 dicembre 1998, n. 406, confermata di recente da C. Cost., 8 febbraio 2006, n. 44.

innanzi al giudice amministrativo, difficilmente può parlarsi di disparità di trattamento nei termini suesposti.

A parere della Consulta, dunque, *“il giudizio di ottemperanza concerne, di norma, sentenze passate in giudicato e che questa scelta del legislatore non appare irragionevole, in quanto la procedura di ottemperanza nei confronti della pubblica amministrazione comporta l'esercizio di una giurisdizione estesa al merito; la previsione di cui all'art. 33 l. n. 1034 del 1971, secondo la quale il giudizio di ottemperanza può esercitarsi nei confronti delle sentenze del TAR non sospese dal Consiglio di Stato, rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale ha voluto dare concretezza al principio di esecutività delle sentenze di primo grado; sono differenti e, quindi, non comparabili le azioni esecutive esperibili davanti al giudice ordinario secondo le norme di procedura civile, trattandosi di sentenze o di provvedimenti esecutivi che non richiedono l'esame di merito proprio del giudizio di ottemperanza; non può quindi parlarsi di disparità di trattamento fra l'ipotesi di esecuzione di sentenza amministrativa di primo grado, perseguita attraverso il giudizio di ottemperanza, e l'ipotesi di esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice ordinario; stante la diversità degli istituti, non può conseguentemente parlarsi, in relazione all'esecuzione delle sentenze del giudice ordinario, né di pregiudizio per la tutela dei diritti del creditore, né di pregiudizio per la ragionevole durata del processo, la quale è garantita peraltro dai tempi processuali disposti dal codice di procedura civile; il principio di buon andamento si riferisce agli organi dell'amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non riguarda l'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso e i provvedimenti che ne costituiscono espressione”<sup>35</sup>.*

Per tale motivo, qualora il privato creditore dell'amministrazione chieda l'ottemperanza della sentenza civile a lui favorevole, deve dare prova del suo passaggio in giudicato. Si tratterebbe di una necessità che non sarebbe venuta meno neanche all'indomani dell'introduzione dell'art. 114 c.p.a., il quale, al primo comma, prevede invero solo l'eventualità dell'allegazione della prova del passaggio in giudicato della sentenza.

Se da una parte potrebbe in astratto optarsi per un'interpretazione della norma meno fiscale, in accordo con alcune pronunce della giurisprudenza di merito che effettivamente si rivelavano meno severe nella valutazione del presupposto *de quo*, qualora certamente non fosse oggetto di contestazione della controparte<sup>36</sup>, cionondimeno non può esser messo in disparte che l'art. 114 cit. deve essere letto in combinato disposto con l'art. 112 c.p.a., che

<sup>35</sup> Così, C. Cost., 8 febbraio 2006, n. 44.

<sup>36</sup> Così, *ex multis*, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 3 marzo 2007, n. 221, a mente del quale *“quanto al giudicato ed alla relativa prova, l'art. 91 R.D. 17 agosto 1907 n. 642 e l'art. 124 disp. Att. Cod. proc. Civ. non fissano un mezzo di prova esclusivo per dimostrare il passaggio in giudicato delle sentenze; pertanto, (...) in mancanza della certificazione del cancelliere, la prova del giudicato ben può essere raggiunta con altri mezzi istruttori qualora la resistente Amministrazione non abbia contestato l'esistenza effettiva del giudicato e sia stata comunque fornita la prova documentale della rituale e tempestiva notifica della sentenza alla controparte.”*

elenca espressamente i provvedimenti per i quali è possibile ricorrere al rito dell'ottemperanza: fra di essi, il legislatore ha avuto cura di indicare sia i provvedimenti suscettibili di esecuzione anche ove non ancora passati in giudicato, sia i provvedimenti che invece devono essere già passati in giudicato. Ed è proprio a queste due categorie che va riferita l'eventualità di cui all'art. 114, co. 1, c.p.a.<sup>37</sup>.

Come si accennava, il Codice del processo amministrativo non ha invece risolto altri problemi che già prima della sua introduzione si affacciavano nel panorama giurisprudenziale: la possibilità di esperire il ricorso per ottemperanza anche qualora al momento dell'azione la sentenza non sia ancora passata in giudicato, ma diventi tale a breve, è uno di questi.

In linea generale può dirsi che, anche in ragione di quanto sinora ricordato, la giurisprudenza è abbastanza ferma nell'ammettere che il passaggio in giudicato della sentenza debba essersi realizzato prima della proposizione del ricorso, pena un'irragionevole compressione della possibilità che l'amministrazione dia esecuzione alla sentenza spontaneamente<sup>38</sup>; tuttavia non mancano arresti pretori di segno opposto, nelle quali, in attuazione del principi di economia processuale, si conferisce rilievo al fatto costitutivo sopraggiunto in corso di giudizio<sup>39</sup>.

#### ***4. Il decorso di termini di cui all'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, quale presupposto ulteriore***

L'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669<sup>40</sup>, inerente il rispetto da parte del creditore procedente dello *spatium adimplendi* di centoventi giorni che devono decorrere fra la notificazione del titolo esecutivo e la notificazione del precetto, trova applicazione anche qualora il creditore non agisca azionando le forme del Codice di procedura civile, ma esperendo ricorso in sede di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo, qualificandosi, in sostanza, come un ulteriore requisito rispetto a quelli visti poc'anzi. Ciò implica in sostanza che, prima di notificare il ricorso, il creditore debba attendere il decorso dei centoventi giorni di cui sopra decorrenti anche in tal caso dalla notifica del titolo esecutivo.

<sup>37</sup> In termini, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 4 febbraio 2011, n. 705.

<sup>38</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 6 ottobre 1999, n. 1299.

<sup>39</sup> Cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 14 ottobre 2004, n. 6673.

<sup>40</sup> Del quale si è diffusamente parlato nel terzo capitolo del presente lavoro, cui si rinvia.

Si tratta per vero di una conclusione, quella appena esposta, giunta di recente al termine di un'annosa *querelle* che ha occupato sia la dottrina che la giurisprudenza, divisa circa l'applicabilità in concreto del termine di cui all'art. 14 cit..

Tale norma – che, si ricorda, dispone che “*le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto*” – in effetti, non facendo alcun riferimento al giudizio di ottemperanza, sembrerebbe *prima facie* riferibile esclusivamente al procedimento di esecuzione forzata previsto dal Codice di procedura civile. Proprio la mancanza di un riferimento espresso ha fornito lo spunto del dibattito inerente l'opportunità di concedere anche in sede di ottemperanza uno lasso temporale così ampio alla Pubblica Amministrazione per favorire il suo spontaneo adempimento al *dictum* giudiziale. Non va del resto taciuto che una definizione positiva della questione sarebbe in accordo con la *ratio* della norma, che, come precisato dalla Consulta in un risalente arresto<sup>41</sup>, viene individuata nell'esigenza “*di evitare il blocco dell'attività finanziaria derivante dai ripetuti pignoramenti dei fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad un'ordinaria gestione delle risorse finanziere pubbliche*”.

Ebbene, secondo un primo orientamento<sup>42</sup>, che proprio dalla ricordata *ratio* prendeva spunto, la norma in parola ben sarebbe applicabile anche al giudizio di ottemperanza: non v'è chi non veda che anche in tal caso si tratterebbe pur sempre di un giudizio di esecuzione di cui parte è una Pubblica Amministrazione. In favore di simile interpretazione, non a caso, si era già schierato da tempo il Consiglio di Stato<sup>43</sup>, affermando che “*anche per la proposizione del giudizio di ottemperanza deve applicarsi il termine sospensivo di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo il previsto dall'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, come modificato dall'art. 147, l. 23 dicembre 2000, n. 388 e dall'art. 44, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. In l. 24 novembre 2003, n. 326; invero, nonostante indubbe peculiarità (quanto al procedimento e quanto ai poteri del giudice) del giudizio di ottemperanza rispetto al processo esecutivo ordinario, entrambe le procedure rientrano nel genus dell'esecuzione forzata nei confronti dell'amministrazione cui si riferisce testualmente la norma in questione*”.

<sup>41</sup> Cfr., C. Cost., 23 aprile 1998, n. 142.

<sup>42</sup> In tal senso, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 9 marzo 2011, n. 1371; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 1° luglio 2010, n. 1416.

<sup>43</sup> Con la già richiamata sentenza del 9 marzo 1973, n. 1, che per prima aveva affermato l'esperibilità del giudizio di ottemperanza volto all'esecuzione della sentenza del giudice ordinario anche cumulativamente con l'azione esecutiva civile.

Per contro, un'altra parte della giurisprudenza<sup>44</sup>, sostenuta dalla dottrina, negava l'applicabilità dell'art. 14 cit. al giudizio in esame, sostenendo tale tesi pur sempre in ragione della *ratio* cui la norma si ispira. L'esigenza di tutelare l'ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche, infatti, risulterebbe già tutelata dal quadro normativo vigente, anche prima dell'introduzione del Codice del processo amministrativo, dovendosi in tal senso interpretare la necessità della preventiva messa in mora dell'amministrazione, con relativo termine dilatorio di trenta giorni, di cui all'art. 90 R.D. 7 agosto 1907, n. 642, la comunicazione del ricorso da parte della segreteria del giudice, di cui all'art. 91 R.D. cit., ed infine l'assegnazione da parte della sentenza che conclude il procedimento di ottemperanza di un ulteriore termine in favore dell'amministrazione per eseguire il *dictum*, esaurito il quale viene nominato un commissario *ad acta*. In seno a tale secondo orientamento, si è schierato per vero anche il Consiglio di Stato che, con una recente pronuncia<sup>45</sup>, ha ribadito la non applicabilità del termine dilatorio di centoventi giorni al giudizio di ottemperanza, riprendendo sostanzialmente quanto sinora in merito ricordato e precisando altresì che, concernendo espressamente l'art. 14 cit. solo le fattispecie di esecuzione forzata disciplinate dal Codice di procedura civile, non sarebbe possibile neanche una sua estensione analogica al giudizio di ottemperanza<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Così, Cass., Sez. Trib., 24 settembre 2010, n. 20202, a mente della quale “*debbono considerarsi distinti, anche se concorrenti, la procedura esecutiva e il giudizio di ottemperanza, per cui la procedura per adire quest'ultimo giudizio non è coincidente con quella esecutiva e non essendo previsto alcun termine per l'amministrazione finanziaria o per gli enti locali di adempiere al giudicato, unica condizione per la proponibilità del giudizio di ottemperanza è il decorso del termine di trenta giorni decorrenti dalla messa in mora a mezzo di ufficiale giudiziario*”. In termini, anche, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 luglio 2006, n. 7540; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 16 aprile 2007, n. 626; in dottrina, FOGGIA F., *Il giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle sentenze civili contro la Pubblica Amministrazione*, in *La Rivista Nel Diritto*, 2011.

<sup>45</sup> Cfr., Cons. St., Sez. IV, 29 maggio 2014, n. 2785.

<sup>46</sup> Proseguono i Giudici di Palazzo Spada, in particolare, sostenendo che “*la "ratio" del divieto previsto dalla disposizione in esame deve essere individuata nell'esigenza di accordare alle amministrazioni statali e agli enti pubblici non economici, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno "spatium adimplendi" per la preparazione dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati al fine di evitare la paralisi 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 (così Corte Cost., n. 142/98). Ciò posto, non vi è ragione per estendere l'ambito applicativo dell'art. 14 D.L. n. 669/96 anche al giudizio di ottemperanza le cui peculiarità procedurali di per sé garantiscono la finalità perseguita dalla norma in questione. In particolare nel giudizio di ottemperanza l'esigenza di un'ordinata gestione delle finanze pubbliche è salvaguardata: a) dalla previa messa in mora, prevista dall'art. 90 R.D. n. 642/07, mediante atto giudiziario notificato contenente un termine dilatorio di almeno trenta giorni (maggiore rispetto a quello di dieci giorni previsto per il precetto dall'art. 480 c.p.c.); b) dalla successiva comunicazione del ricorso, da parte della Segreteria del Giudice, all'Amministrazione inadempiente, ai sensi dell'art. 91 del R.D. n. 642/07, per le eventuali osservazioni che possono essere depositate entro venti giorni dalla ricevuta comunicazione; c) dall'inesistenza di un atto equivalente al pignoramento idoneo a sottrarre immediatamente, per effetto del vincolo ad esso connesso, beni o denaro dalla disponibilità dell'amministrazione; d) dal fatto che solitamente la sentenza che conclude il giudizio di ottemperanza assegna all'amministrazione un ulteriore termine per provvedere scaduto il quale interviene, in via sostitutiva, un commissario ad acta. A ciò si aggiunga che, anche da un punto di vista formale, 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.”; Cons. St., Sez. IV, 29 maggio 2014, n. 2785.*

Tanto premesso, tuttavia, la giurisprudenza maggioritaria è oggi concorde nell'ammettere l'applicabilità anche nell'ambito del giudizio di ottemperanza dell'art. 14, co. 1, cit., ritenendosi che *“l'obbligo, imposto dall'art. 14, comma 1, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669 alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici non economici di completare le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti il pagamento di somme di denaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, si applica anche al giudizio di ottemperanza sulla base di una sostanziale identità di ratio con l'esecuzione forzata regolata dal codice di procedura civile, trattandosi di istituti che, ancorché per vie e con risultati diversi, hanno ambedue ad oggetto l'adempimento di obbligazione pecuniaria derivante dall'ordine del giudice”*<sup>47</sup>.

Seppur vero dunque che l'art. 14 effettivamente si riferisce solo all'esecuzione forzata di cui al Codice di procedura civile e non anche al giudizio di ottemperanza, cionondimeno, proprio in ragione dello scopo della norma di concedere alle amministrazioni un adeguato intervallo tra la richiesta di pagamento mediante la notificazione di un titolo e l'avvio della relativa procedura coattiva, non sembra logico porre in dubbio la sua applicazione, essendo evidente l'analoga finalità della procedura civile di esecuzione da un lato e della procedura amministrativa di ottemperanza dall'altro<sup>48</sup>.

Ancora, la giurisprudenza ha ritenuto operante tale disposizione anche in relazione all'ipotesi di un decreto ingiuntivo<sup>49</sup>, in danno della Pubblica Amministrazione, decreto che, regolarmente notificato ai fini della opposizione, deve essere rinotificato una volta divenuto esecutivo<sup>50</sup>. E proprio questo indurrebbe a ritenere non solo che l'obbligo della preventiva notifica del titolo esecutivo, nonché il correlativo termine dilatorio di centoventi giorni, sussistano in relazione a ogni credito pecuniario verso pubbliche amministrazioni, ma anche che, limitatamente a tale tipo di obbligazioni, senza la preventiva notifica del titolo e finché pende il termine conseguente, il creditore non possa procedere ad esecuzione

<sup>47</sup> Così, Cons. St., Sez. V, 9 marzo 2015, n. 1174; nonché, di recente, anche T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 luglio 2015, n. 8872. In termini, già Cons. St., Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4155; Cons. St., Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3281; Cons. St., Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3293; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 26 febbraio 2014, n. 477; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 13 febbraio 2014, n. 1793; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 25 luglio 2013, n. 2114; T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 20 luglio 2012, n. 1032; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 14 giugno 2012, n. 1664; T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 16 dicembre 2011, n. 5920; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 9 marzo 2011, n. 1371; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 1° luglio 2010, n. 1416.

<sup>48</sup> Cfr., T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 10 giugno 2013, n. 5789. Va per altro aggiunto che *“resta ferma la necessità che lo stesso titolo sia stato notificato all'Amministrazione presso la sede reale ai sensi dell'art. 14 comma 1, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito in l. n. 30 del 1997, applicabile, per consolidata giurisprudenza, anche al giudizio di ottemperanza”*; cfr., T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 16 ottobre 2015, 11750.

<sup>49</sup> Una recente sentenza del giudice amministrativo ha ribadito tale operatività in relazione al decreto ingiuntivo, affermando che quest'ultimo *“non opposto nei termini di legge ha valore di cosa giudicata ai fini della proposizione del ricorso in ottemperanza e tale affermazione è confermata dal disposto di cui all'art. 112, comma 2, lett. c), c.p.a., che assimila alle sentenze passate in giudicato gli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario”*; così, T.A.R. Campobasso, Molise, Sez. I, 15 gennaio 2016, n. 11.

<sup>50</sup> Sulla necessità della doppia notifica, si rinvia al terzo capitolo del presente lavoro.

forzata. Dunque, “l’art. 14, comma 1, d.l. n. 669 del 1996, convertito con l. n. 30 del 1997 pone un precetto sostanziale: le Pubbliche Amministrazioni devono eseguire le sentenze e ogni altro atto giurisdizionale aventi efficacia esecutiva e comportanti l’obbligo di pagamento di somme di denaro senza attendere l’esecuzione forzata e perciò entro il termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Correlativamente il secondo periodo dello stesso comma 1 pone un precetto di natura processuale: il creditore di tali prestazioni non può procedere ad esecuzione forzata, né alla notifica dell’atto di precetto (perché quest’ultimo comporta ineluttabilmente ulteriori oneri patrimoniali per l’esecutato, incrementando il debito per la sorte con i corrispondenti diritti previsti dalla tariffa forense), prima che sia decorso il termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo. Da una mera esegesi sistematica dei due commi risulta chiaro che il loro combinato disposto ha inteso rendere obbligatoria, sempre e in ogni caso, la preventiva notifica del titolo esecutivo, come condizione di ammissibilità dell’esecuzione forzata”<sup>51</sup>.

Quanto detto sinora riguarda tuttavia il primo comma dell’art. 14 cit., che, come ricordato poc’anzi, pone una disposizione di natura eminentemente sostanziale, motivo per cui tra i tanti, è stato ritenuto applicabile al giudizio di ottemperanza. Non è possibile, per converso, giungere alla medesima conclusione per quel che concerne i commi 1 *bis* e 1 *ter* dell’art. 14 cit.<sup>52</sup>, dovendosi qualificare, invece, come norme di natura senza alcun dubbio processuale. In tal senso deporrebbe l’espresso riferimento agli atti introduttivi del giudizio di cognizione, agli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro, di cui al comma 1 *bis*. In ragione della sua natura processuale, la disposizione non sarebbe applicabile infatti neanche per analogia, al giudizio di ottemperanza, nell’ambito del quale, da un lato, non è richiesta la notificazione del precetto e, dall’altro, la competenza funzionale è stabilita, con norma di carattere speciale, dall’art. 113 co. 1, c.p.a.<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Cfr., T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 luglio 2015, n. 8872.

<sup>52</sup> Disposizioni che in particolare così prevedono: “1 *bis*. Gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell’Ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell’interessato, il codice fiscale ed il domicilio. Il pignoramento di crediti di cui all’articolo 543 del codice di procedura civile promosso nei confronti di Enti ed Istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati 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. Il pignoramento perde efficacia quando dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l’assegnazione. L’ordinanza che dispone ai sensi dell’articolo 553 del codice di procedura civile l’assegnazione dei crediti in pagamento perde efficacia se il creditore procedente, entro il termine di un anno dalla data in cui è stata emessa, non provvede all’esazione delle somme assegnate. 1 *ter*. Le disposizioni di cui al comma 1-*bis* si applicano anche ai pignoramenti mobiliari di cui agli articoli 513 e seguenti del codice di procedura civile promossi nei confronti di enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale”.

<sup>53</sup> Cfr., T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 25 gennaio 2013, n. 194; in senso analogo, T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 6 agosto 2012, n. 1137, la quale aveva già affermato che “diversamente dalla disposizione di cui al comma 1 (sul termine dilatorio di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo), che, facendo riferimento alla disciplina “sostanziale” dei procedimenti di pagamento di somme di denaro da parte delle pubbliche amministrazioni, costituisce norma di contabilità pubblica, come tale pacificamente considerata applicabile anche al giudizio di ottemperanza, la disposizione di cui al comma 1 *bis* dell’art. 14 comma 1 *bis*, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669 (conv. in l. 28 febbraio 1997 n. 30) ha carattere processuale e, concernendo specificamente “gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di



## 5. La disciplina del rito

In ragione dell'abrogazione da parte del Codice del processo amministrativo dell'art. 27, n. 4, R.D. 26 giugno 1927, n. 1054 – Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, che prima della sua introduzione regolava la materia processuale, la disciplina del giudizio di ottemperanza è oggi contenuta negli artt. 112-115 c.p.a., d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, la cui ratio è ravvisabile “*nel riordino dei casi di giurisdizione estesa al merito e dei riti speciali, nella razionalizzazione e riduzione dei termini per le azioni davanti al giudice amministrativo e nel recepimento della giurisprudenza consolidata presso le giurisdizioni superiori*”<sup>54</sup>. In particolare, per quel che ai fini del tema di indagine interessa, sia il Codice del processo amministrativo sia il primo correttivo, per mano del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195, denotano l'intento di dare centralità all'esecuzione forzata, e dunque al giudizio di ottemperanza, quale strada principale per attuare l'effettività della tutela del privato nei confronti dell'amministrazione debitrice<sup>55</sup>.

È l'art. 112 c.p.a. che si occupa di definire l'ambito di applicabilità del rito dell'ottemperanza, precisando quali siano i provvedimenti per l'esecuzione dei quali può essere esperita: in particolare, le sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato; le sentenze esecutive e gli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo; le sentenze passate in giudicato e gli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato; le sentenze passate in giudicato e gli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione; i lodi arbitrali esecutivi divenuti inoppugnabili al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato<sup>56</sup>.

*pignoramento e sequestro”, non risulta in alcun modo riferibile — neppure per analogia — al giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo (dove non è richiesta la previa notificazione dell'atto di precetto), la cui competenza funzionale è oltretutto stabilita, con norma di carattere speciale, dall'art. 113 comma 2 c.p.a.”.*

<sup>54</sup> DELLE DONNE C., *L'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione alla luce del Codice del processo amministrativo e del primo decreto correttivo*, in *Riv. esecuz. for.*, 2011, 328.

<sup>55</sup> Come fa notare, ancora, DELLE DONNE C., *L'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione alla luce del Codice del processo amministrativo e del primo decreto correttivo*, in *Riv. esecuz. for.*, 2011.

<sup>56</sup> Una vicenda interessante, culminata con la sentenza dell'Adunanza Plenaria, del 10 aprile 2012, n. 2, ha preso spunto dalla diatriba circa l'esperibilità o meno del giudizio di ottemperanza relativamente all'ordinanza di assegnazione del credito, di cui all'art. 553 c.p.c., ordinanza resa nell'ambito di un processo di espropriazione presso terzi, nei confronti di una amministrazione o di un soggetto ad essa equiparato. A mente di una prima tesi, il ricorso per ottemperanza ben avrebbe potuto essere esperito anche in tal caso, poiché l'ordinanza in parola, non revocabile dal giudice dell'esecuzione, si consolida qualora non venga

Proprio in relazione alle condanne di pagamento di una somma di danaro il Codice *de quo* ha recepito la giurisprudenza sinora analizzata, che da tempo sostiene la possibilità di azionare in merito sia il processo esecutivo civile che il rito in esame, con il solo limite del divieto di duplicazione dell'utile conseguibile dal creditore, a cui carico restano le spese del giudizio infruttuoso<sup>57</sup>: l'art. 115, co. 2, c.p.a., a tal proposito, prevede che “*i provvedimenti emessi dal giudice amministrativo che dispongono il pagamento di somme di denaro costituiscono titolo anche per l'esecuzione nelle forme disciplinate dal Libro III del codice di procedura civile e per l'iscrizione di ipoteca*”. Dal che è possibile dedurre sostanzialmente, che è possibile ritenere la medesima norma applicabile ad ogni condanna pecuniaria sia adottata dal giudice amministrativo sia emessa dal giudice civile, dovendosi precisare solo che, nel primo caso, i provvedimenti del giudice amministrativo divengono titolo per l'esecuzione civile dopo l'apposizione della c.d. formula esecutiva, di cui all'art. 475 c.p.c. – come espressamente previsto dall'art. 115, co. 1, c.p.a., adempimento che, al contrario, non è richiesto ai fini dell'ottemperanza, essendo la formula esecutiva una peculiarità della disciplina processual civilistica<sup>58</sup>.

impugnata tramite il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 c.p.c., acquisendo così il carattere di definitività necessario perché il privato possa agire in ottemperanza. Secondo l'opposta tesi, invece, nell'ipotesi in esame l'ottemperanza sarebbe stata da escludere per più di un motivo: in primo luogo, l'ordinanza de qua è l'atto conclusivo del procedimento di espropriazione verso terzi e comporta solo il trasferimento della titolarità del credito pignorato dal debitore esecutato al creditore, non avendo in alcun modo natura decisoria rispetto al diritto di credito trasferito, limitandosi a dare atto delle dichiarazioni rese in proposito dal terzo; in secondo luogo, pur vero che qualora non opposta, l'ordinanza assume il carattere della definitività, cionondimeno tale conseguenza non potrebbe legittimare l'esperimento del ricorso per ottemperanza, poiché mancherebbero pur sempre la natura decisoria del provvedimento e il giudicato del medesimo – l'ordinanza infatti non potrebbe divenire cosa giudicata, rientrando nell'ambito degli atti diretti solo ad assicurare l'ordinato svolgimento del processo di esecuzione, ma non anche a dirimerne eventuali conseguenze; infine, la tesi in esame troverebbe un appiglio positivo nell'art. 112, co. 2, lett. c), c.p.a., in ragione del quale possono azionare il giudizio di ottemperanza le sentenze passate in giudicato e gli altri atti ed esse equiparati del giudice ordinario. È questo il quadro in cui si è inserita l'Adunanza Plenaria interrogata in merito. La Corte, ricostruendo il procedimento di espropriazione presso terzi, ha posto in luce come sia nell'ipotesi in cui il debitore fosse comparso all'udienza stabilita e avesse reso la dichiarazione sia qualora non fosse comparso o comparso avesse rifiutato di renderla o l'avesse resa contestata, vi sarebbe stata comunque una base di accertamento poiché nel primo caso il giudice, secondo consolidata giurisprudenza, in sede di assegnazione *ex art.* 553 c.p.c. di crediti pignorati, deve comunque controllare, anche d'ufficio, se il credito preteso corrisponda alle indicazioni del titolo esecutivo, mentre nel secondo caso si apre un giudizio di cognizione volto all'accertamento del credito, a conclusione del quale, se il credito è accertato, il processo esecutivo prosegue e viene emessa l'ordinanza di assegnazione del credito. Dunque, secondo l'Adunanza Plenaria, il ricorso per ottemperanza è esperibile anche in ragione di un'ordinanza di assegnazione di cui all'art. 553 c.p.c., poiché la medesima ha portata decisoria (dell'esistenza e ammontare del credito e della sua spettanza al creditore esecutante) e attitudine al giudicato. Lo stesso a dirsi nel caso in cui la parte esecutata sia una Pubblica Amministrazione.

<sup>57</sup> Come di recente ribadito da T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 13 gennaio 2016, n. 14, per il quale “*in tema di procedimento di ottemperanza, devono escludersi le eventuali spese di precetto relative al procedimento di esecuzione forzata di cui agli artt. 474 e ss. c.p.c., atteso che l'uso di strumenti di esecuzione diversi dall'ottemperanza al giudicato innanzi al giudice amministrativo è imputabile soltanto alla libera scelta del creditore*”. In termini, anche T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 30 dicembre 2015, n. 14740.

<sup>58</sup> Per tale ragione, quanto disposto dall'art. 115, co. 3, c.p.a. si rivelerebbe in concreto superfluo. In termini, di recente, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 10 ottobre 2013, n. 1881, per il quale “*è ammissibile il ricorso per l'ottemperanza qualora sia stato notificato il titolo esecutivo privo della formula esecutiva. Va, invero, fatta una chiara distinzione tra il “titolo esecutivo” — cioè l'atto, di cui all'art. 474 comma 2 c.p.c., il quale ha l'astratta idoneità a essere*

La peculiarità del rito in parola, che il legislatore vi ha voluto imprimere, viene ravvisata in particolare nella possibilità concessa al ricorrente di chiedere il risarcimento dei danni subiti a causa dell'inesecuzione del giudicato da parte dell'amministrazione<sup>59</sup>, possibilità sorretta dall'esigenza dell'attuazione del principio di concentrazione processuale, derivante a sua volta dal canone del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.<sup>60</sup>. L'intento del legislatore risulta ancora più chiaro solo se si pensa che il citato art. 112 c.p.a. è chiaro nel prevedere tre diverse domande di natura risarcitoria che il privato può proporre al giudice dell'ottemperanza: l'azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interesse (co. 3, prima parte), l'azione di condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata esecuzione del giudicato, o dalla sua violazione o elusione (co. 3, seconda parte) ed infine l'azione di condanna al risarcimento del danno derivante dall'emanazione o dall'esecuzione del provvedimento amministrativo illegittimo, di cui all'art. 30 c.p.a. (co. 4)<sup>61</sup>.

Tanto premesso, è l'art. 113 c.p.a., come in parte anticipato, ad occuparsi invece di delineare i profili della competenza, prevedendo che *“il ricorso si propone, nel caso di cui all'articolo 112, comma 2, lettere a) e b), al giudice che ha emesso il provvedimento della cui ottemperanza si tratta; la competenza è del tribunale amministrativo regionale anche per i suoi provvedimenti confermati in appello con motivazione che abbia lo stesso contenuto dispositivo e conformativo dei provvedimenti di primo grado (co. 1). Nei casi di cui all'articolo 112, comma 2, lettere c), d) ed e), il ricorso si propone al tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha emesso la sentenza di cui è chiesta l'ottemperanza (co. 2)”*. Il secondo comma pone dunque una competenza funzionale, inderogabile al pari di quella territoriale<sup>62</sup>.

Per quel che concerne la disciplina in sé del giudizio di ottemperanza, la medesima è di fatto oggetto dell'art. 114 c.p.a., la cui portata in effetti coinvolge molteplici questioni che saranno a breve affrontate. In tale sede, vale la pena ricordare che, in ragione del primo comma della disposizione menzionata, *“l'azione si propone, anche senza previa diffida, con ricorso*

*realizzato coattivamente per un diritto certo, liquido ed esigibile (art. 474 comma 1 cit.) — dalla “spedizione in forma esecutiva”, ai sensi dell'art. 475 c.p.c., necessaria affinché le sentenze — e gli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria — possano essere effettivamente portati a esecuzione. L'art. 14, d.l. n. 669 del 1996 si riferisce al titolo esecutivo (che, ai fini dell'esecuzione civile, deve essere spedito in forma esecutiva); al contrario l'art. 115 comma 3 c.p.a. stabilisce espressamente che, ai fini del giudizio di ottemperanza, non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva. Deve, pertanto, ritenersi che il termine di centoventi giorni, di cui al citato art. 14, d.l. n. 669 del 1996, nel giudizio di ottemperanza comincia a decorrere dalla notifica del titolo esecutivo presso la sede dell'ente debitore, anche se privo di formula esecutiva”*.

<sup>59</sup> Possibilità invero prima esclusa a volte dalla giurisprudenza; *ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7292.

<sup>60</sup> In tal senso si esprime CHIEPPA R., *Il Codice del processo amministrativo*, Milano, 2010, 488.

<sup>61</sup> Si rinvia per approfondimenti a FOGGIA F., *Il giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle sentenze civili contro la Pubblica Amministrazione*, in *La Rivista Nel Diritto*, 2011.

<sup>62</sup> Come sottolineato da Cons. St., Sez. V, 16 agosto 2011, n. 4784.

*notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta; l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza”, termine “per la proposizione (o eventuale riproposizione) dell'azione, ma non per il deposito (che è soggetto a diversi termini decadenziali) dell'atto introduttivo dell'azione una volta che essa sia stata proposta”<sup>63</sup>.*

Ed ancora, vale la pena soffermarsi, seppur velocemente, sulle modalità concrete di svolgimento del giudizio, di cui, per vero, non sembra preoccuparsi l'art. 114 c.p.a.. È una lacuna invero solo apparente, poiché tale aspetto è oggetto delle norme previste per i riti camerali: l'art. 87, co. 2, lett. d), c.p.a. infatti prevede espressamente che i giudizi di ottemperanza seguano le forme dei giudizi in camera di consiglio i giudizi di ottemperanza; si tratta per altro di una modalità di svolgimento del rito da adottare in ogni caso, non essendo più possibile oggi chiedere la trattazione della questione in udienza pubblica. Non solo.

Sono molte le novità inerenti lo svolgimento del rito in esame introdotte dal Codice del processo amministrativo rispetto alla disciplina previgente, novità che possono essere compendiate nella dimidiazione dei termini per il deposito del ricorso – quindici giorni in luogo dei precedenti trenta; nel termine assegnato all'amministrazione resistente per la costituzione – trenta giorni in luogo dei precedenti venti; nella fissazione della prima camera di consiglio trenta giorni dopo lo spirare del termine di costituzione delle parti intimiate in luogo dei precedenti venti; nella possibilità espressa di proporre motivi aggiunti, specie per la domanda di risarcimento danni; nella dimidiazione dei termini per proporre appello – trenta giorni in luogo dei precedenti sessanta.

### ***5.1. I poteri del giudice dell'ottemperanza***

Anche in relazione ai poteri del giudice dell'ottemperanza, *rectius* all'ampiezza dei medesimi, il Codice del processo amministrativo ha giocato la sua carta di innovazione: premesso che il processo di ottemperanza rientra nell'ambito della giurisdizione di merito, ai sensi dell'art. 134 c.p.a., va sin d'ora precisato che il giudice è titolare di poteri finalizzati ad assicurare la piena attuazione della sentenza – su di esso grava, dunque, il dovere di pronunciarsi sulla domanda di adozione di misure attuative del giudicato e, come si avrà modo di vedere in prosieguo, anche sulla domanda di *astreinte*.

<sup>63</sup> Così, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 11 giugno 2015, n. 8178.

Ciò posto, il giudice amministrativo, in sede di ottemperanza, può, in via generale, sia annullare un atto amministrativo che si riveli illegittimo sia individuare in concreto quelle attività necessarie per dare esecuzione al diritto del privato, accertato giudizialmente. Per altro, proprio quest'ultima possibilità è quella che delinea il giudizio di ottemperanza quale giudizio di merito, poiché il giudice, all'atto di individuazione delle modalità a mezzo delle quali dare esecuzione al giudicato, ben potrà, qualora il caso lo richiedesse, esercitare quegli stessi poteri cognitori esercitati dal tribunale ordinario, sia esso amministrativo o civile<sup>64</sup>. Cionondimeno, l'esercizio di tali poteri è possibile solo finché si mantenga nei limiti cui il potere cognitorio era attribuito al giudice presupposto<sup>65</sup>.

In tale contesto si è inserito l'art. 114, co. 6, c.p.a., a mente del quale il giudice dell'ottemperanza "*conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza*"; l'art. 112, co. 5, c.p.a. prevede altresì la possibilità di proporre il giudizio di ottemperanza "*anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza*". Sembra senza dubbio che quanto emerge dal combinato disposto delle due norme abbia sostanzialmente avuto il merito di consacrare definitivamente la potestà cognitoria del giudice dell'ottemperanza, anche nei casi in cui la sentenza di cui si domanda l'esecuzione non contenga indicazioni puntuali della medesima.

Si è così affermato, in particolare, che "*il ricorso di cui all'art. 112 comma 5, c.p.a., proposto al fine di "ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza", pur inserito nell'ambito del giudizio di ottemperanza ha sue precise caratteristiche e peculiarità atteso che con esso non si insorge contro la volontà di non ottemperare né contro una intervenuta violazione o elusione del giudicato ma si chiede al giudice, che ha pronunciato una precedente sentenza, di fornire chiarimenti su punti del decisum che presentano elementi di dubbio o di non immediata chiarezza, senza che possono essere introdotte ragioni di doglianze volte a modificare e/ o solo integrare il proprium delle statuizioni rese con la decisione di merito*"<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> In tal senso, la Corte di Cassazione ha chiaramente affermato che "*rientra nelle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo in sede di giudizio di ottemperanza l'interpretazione della decisione oggetto di tale giudizio, con la conseguenza che la deduzione di eventuali errori commessi nella suddetta attività interpretativa non investe i limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo, a nulla rilevando che l'interpretazione operata in sede di ottemperanza incida su diritti soggettivi, se ciò è conseguenza del fatto che oggetto del giudizio di ottemperanza è un giudicato civile, atteso che tale giudicato concerne diritti soggettivi, onde ogni attività di interpretazione dello stesso non può non incidere anche su tali diritti*"; così, Cass., Sez. Un., 15 giugno 2000, n. 438.

<sup>65</sup> In tal senso, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 1° giugno 2011, n. 4982, per il quale "*in sede di giudizio per esecuzione del giudicato, il giudice amministrativo deve enucleare il contenuto degli obblighi nascenti dalla sentenza, chiarendone il significato reale potendo anche arrivare, quando emergono problemi interpretativi la cui soluzione costituisca l'indispensabile presupposto della verifica dell'esattezza dell'esecuzione, ad adottare una statuizione analoga a quella che potrebbe emettere in un nuovo giudizio di cognizione. Detto potere incontra tuttavia il limite esterno della giurisdizione propria del giudice amministrativo, con la conseguenza che, quante volte la cognizione della questione controversa la cui soluzione gli sia sottoposta in sede di verifica dell'esatto adempimento del giudicato, risulti devoluta ad altro giudice, soltanto questi può provvedere al riguardo*".

<sup>66</sup> Cfr., Cons. St., Sez. IV, 3 marzo 2015, n. 1036.

Orbene, quanto previsto dall'art. 112, co. 5, cit. è senza alcun dubbio una della maggiori novità introdotte dal Codice del processo amministrativo, novità accolta per altro con favore e definita quale “*strumento innovativo, che consente di fare chiarezza e di garantire effettività di tutela e certezza dei rapporti*”<sup>67</sup>. In sostanza, si tratta di un istituto che a ben vedere ha esaltato la natura mista, sia di cognizione che di esecuzione, del giudizio di ottemperanza: l'ottemperanza di chiarimento riconosce infatti implicitamente al giudice il potere di integrare il contenuto dispositivo della sentenza di cognizione, sulla scorta di una prassi ormai consolidata. Anzi, in linea teorica, non contenendo il Codice alcuna limitazione in merito, l'operato del giudice amministrativo potrebbe spingersi sino a rimodellare il contenuto dispositivo della sentenza di annullamento<sup>68</sup>.

L'art. 114, co. 4, c.p.a. ad ogni modo è chiaro nel perimetrare i poteri del giudice dell'esecuzione che qualora accolta il ricorso può ordinare l'ottemperanza, prescrivendo le relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione ovvero dichiarare nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato; nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina altresì le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano. Il giudice amministrativo può inoltre nominare, ove occorra, un commissario *ad acta* e, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e qualora non sussistano altre ragioni ostative, può fissare, 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, statuizione che per altro costituisce titolo esecutivo.

È evidente come dunque il Codice del processo amministrativo abbia improntato il rito in esame ai principi di effettività della tutela giurisdizionale, desumibili dall'art. 24 Cost., nonché dagli artt. 6 e 13 CEDU, che, in quanto direttamente applicabili, impongono agli Stati di prevedere una giustizia effettiva e non illusoria in base al principio “*the domestic remedies must be effective*”<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Così CLARIZIA A., *Resoconto del seminario sui libri IV e V (ottemperanza, riti speciali e norme finali) del progetto di Codice del processo amministrativo svoltosi il 7 maggio 2010 presso l'Istituto per ricerche ed attività educative*, Napoli, in *Giustamm.it*.

<sup>68</sup> *Contra*, Cons. St., Sez. V, 8 giugno 2011, n. 3476, per il quale “*nel giudizio di ottemperanza il Giudice amministrativo può esercitare cumulativamente, ove ne ricorrano i presupposti, sia poteri sostitutivi che poteri ordinatori e cassatori e può, conseguentemente, integrare l'originario disposto della sentenza con statuizioni che ne costituiscono non mera esecuzione, ma attuazione in senso stretto, dando luogo al cosiddetto “giudicato a formazione progressiva”, senza poter ampliare o modificare quanto deciso nella sentenza da eseguire*”.

<sup>69</sup> Si rinvia a SALAMONE V., *I riti speciali nel nuovo processo amministrativo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2010.

## 5.2. Il ricorso alle *astreintes*

L'esigenza di assicurare la tempestività, l'efficienza e l'effettività della tutela giurisdizionale ha spinto il legislatore ad introdurre nel corpo del Codice del processo amministrativo l'art. 114, co. 4, lett. e), che ha previsto la possibilità per il giudice amministrativo in sede di ottemperanza di condannare la Pubblica Amministrazione al pagamento della c.d. penalità di mora, dunque di una somma di danaro, per il ritardo nell'esecuzione della sentenza o per ogni violazione del giudicato. Si tratta di un tipico strumento di coazione indiretta dell'obbligo, che, tramite la minaccia di un male maggiore rispetto a quello che deriverebbe al soggetto obbligato dall'attuazione del *decisum*, cerca di indurre il medesimo all'adempimento spontaneo.

Proprio in ragione di tali caratteristiche, lo strumento in parola viene ricondotto nell'ambito delle *astreintes*, il suo corrispettivo nell'ordinamento d'oltralpe, nel cui seno la figura è nata<sup>70</sup>. Lo stesso è a dirsi per la simile figura prevista dall'art. 614 *bis* c.p.c.<sup>71</sup>, che allo stesso modo prevede che con il provvedimento di condanna il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

Ebbene, si tratta in entrambi i casi di una novità assoluta per l'ordinamento, che nell'arco di due anni, con la novella del 2009 che ha inciso sul Codice di procedura civile, introducendo l'art. 614 *bis*, e nel 2010 con l'adozione del Codice del processo amministrativo, ha reso operante un istituto la cui utilizzabilità per lungo tempo era stata negata, pena l'abbandono, o almeno così si credeva, della concezione liberal-garantista che già nel 1800 ispirava la codificazione italiana. Novità che, per vero, si rivela attuativa di quella giurisprudenza comunitaria che da tempo richiedeva di rivedere le idee inerenti alle sanzioni civili indirette, in ragione del fatto che, come ha avuto modo di sottolineare la Corte Europea per i diritti dell'Uomo, “*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*” (C. EDU, 19 marzo 1997, Hornsby c. Grecia, 2006).

<sup>70</sup> Si ricorda brevemente che in Francia, allo strumento in parola si ricorse infatti per la prima volta nel 1811, per mano di una sentenza del Tribunale di Cray, che condannava il soccombente a “*compiere una pubblica ritrattazione sotto pena di dover pagare tre franchi per ogni giorno di ritardo nell'adempimento*”; per tale ragione, l'*astreinte* venne strutturata in termini di pena privata, non avente il fine di riparare un pregiudizio ma quello di convincere il soccombente a conformarsi tempestivamente allo *iussum* del giudice. Così TRAPUZZANO C., *Le misure coercitive indirette*, Padova, 2011, 27 ss..

<sup>71</sup> Per la cui disamina si rinvia al terzo capitolo del presente lavoro.

Le richiamate *astreintes*, l'una di matrice amministrativa e l'altra di matrice civile, pur frutto di una medesima *ratio*, sono tuttavia distinte in ragione di una pluralità di caratteristiche.

In particolare, l'art. 114, co. 4, lett. e), c.p.a., attribuendo al giudice amministrativo il potere di fissare, 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, lascia intendere che tal misura possa essere irrogata solo in sede di ottemperanza, e non anche di merito, a differenza di quanto accade in sede civile – nel cui ambito, invece, l'*astreinte* può essere comminata dal giudice di merito, ma non anche da quello dell'esecuzione, presupponendo così, dunque, già acclarato l'inadempimento dell'amministrazione debitrice<sup>72</sup>.

Per altro, la figura di matrice amministrativa prevede, ai fini della sua comminatoria, la presenza simultanea di due requisiti: la non manifesta iniquità del provvedimento di condanna alla misura coercitiva e l'assenza di ragioni ostative alla medesima, requisito, quest'ultimo, non contemplato invece dall'art. 614 *bis* c.p.c.; ulteriore differenza, non di poco conto, risiede nella mancata previsione, da parte dell'art. 114 cit., dall'esclusione della sua operatività in relazione alle obbligazioni pecuniarie, inciso presente al contrario nella norma civilistica – e che ha condotto, fra gli altri, come a breve si avrà modo di vedere, alla recente sentenza dell'Adunanza Plenaria<sup>73</sup> relativa all'ambito applicativo dell'art. 114 cit..

Per quel che concerne le caratteristiche strutturali della misura de *qua*, v'è da dire che, come emerge dal testo della norma, per la sua adozione è necessaria una richiesta di parte – così come, del resto, anche nel caso dell'art. 614 *bis* c.p.c. – e che la sua concessione è subordinata all'accoglimento del ricorso per ottemperanza, nonché naturalmente alla verifica dei due presupposti prima menzionati: si tratta dunque di una condanna accessoria.

Un'annosa *querelle*, che l'Adunanza Plenaria prima citata ha provveduto a dirimere, era sorta in merito alla natura giuridica dell'*astreinte* amministrativa.

A mente di una prima tesi, la natura giuridica delle *astreintes* sarebbe senza alcun dubbio riconducibile nell'alveo delle misure di natura risarcitoria. E ciò perché null'altro sarebbe se non una forma di liquidazione preventiva e forfettaria del danno: “*l'astreinte non costituisce una sanzione ma un criterio di liquidazione del danno, come si evince anche dal raffronto con la norma di cui all'art. 26 comma 2 c.p.a. Pertanto, va confermata l'inapplicabilità dell'astreinte alle obbligazioni*

<sup>72</sup> Si rinvia a CLARIZIA A., *Resoconto del seminario sui libri IV e V (ottemperanza, riti speciali e norme finali) del progetto di Codice del processo amministrativo svoltosi il 7 maggio 2010 presso l'Istituto per ricerche ed attività educative*, Napoli, in *Giustamm.it*.

<sup>73</sup> Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.



*pecuniarie, al fine di evitare ingiustificati arricchimenti del creditore della prestazione principale*<sup>74</sup>. Simile conclusione si basa soprattutto sul testo dell'art. 114 cit., che non qualifica espressamente la misura in termini sanzionatori e non prevede né una misura minima né una misura massima da applicare. Non solo.

La natura risarcitoria sarebbe conseguenza naturale anche dell'aver configurato la sua adozione solo a valle di un'esplicita richiesta del privato e non anche come una misura che il giudice possa disporre d'ufficio, qualora ne ravvisi i presupposti.

Per un secondo indirizzo, maggioritario, avallato sia dalla dottrina<sup>75</sup> che dalla giurisprudenza<sup>76</sup>, invece, non essendo la misura in esame volta a reintegrare il patrimonio del soggetto istante, in ragione della mancata esecuzione o comunque dell'inesatta esecuzione del giudicato da parte dell'amministrazione, alla stessa non potrebbe che riconoscersi natura sanzionatoria, in quanto volta ad impedire che sia protrato il comportamento inadempiente della parte a cui danno viene adottata e, come visto, a stimolare quest'ultimo ad un adempimento spontaneo del *decisum*<sup>77</sup>.

Sulla definizione della questione si tornerà a breve, anticipandosi in tal sede che l'Adunanza Plenaria prima citata ha preso posizione in favore della seconda tesi esposta, affermando dunque la natura sanzionatoria dell'*astreinte*.

L'adozione della figura *de qua* è subordinata all'assenza/presenza di determinati presupposti, due dei quali già visti: la manifesta iniquità e le ragioni ostative.

Orbene, per quel che concerne il primo presupposto, naturalmente di segno negativo, balza subito all'occhio come la manifesta iniquità sia concetto di difficile perimetrazione in concreto; cionondimeno non va dimenticato che, se la valutazione dell'iniquità, compiuta dal giudice, deve essere effettuata in termini oggettivi, dovendosi individuare in concreto,

<sup>74</sup> Sostenuta in giurisprudenza, *ex plurimis* da T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 9 novembre 2012, n. 4553.

<sup>75</sup> Così CARBONE A., *Riflessioni sul valore sanzionatorio dell'astreinte e sulla sua applicazione nel processo amministrativo*, in *Foro Amm.*, 2014, 1300.

<sup>76</sup> Oltre l'Adunanza Plenaria più volte citata, già T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 7 gennaio 2014, n. 94; Cons. St., Sez. III, 30 maggio 2013, n. 2933.

<sup>77</sup> Dall'inquadramento della natura giuridica dell'*astreinte* in termini di misura sanzionatoria deriva poi un altro quesito inerente, a valle del primo, la sua inclusione nell'ambito delle sanzioni civili indirette o nell'ambito dei c.d. *punitive damages* (su questi ultimi, PERLINGIERI P., *Le funzioni della responsabilità civile*, in *Rass. Dir. civ.*, 2011). Invero, a mente della tesi maggioritaria (*ex multis*, Cons. St., Sez. III, 30 aprile 2013, n. 424), sarebbe proprio il carattere sanzionatorio delle *astreintes* a distinguerle dai *punitive damages*. Non solo. Preferire una netta distinzione fra i due istituti sarebbe anche in accordo con i dubbi inerenti l'effettiva possibilità che i danni punitivi possano trovare ingresso nell'ordinamento. Ed ancora, mentre questi ultimi sono determinati *ex post* dal giudice e quindi a valle della commissione del fatto illecito, le *astreintes* sono invece determinate *ex ante*, a prescindere dunque dalla prova del fatto di danno o anche da una sua mera rappresentazione, assolvendo ad una funzione preventiva più che altro, motivo per cui una parte della dottrina l'ha qualificata come ipotesi eccezionale di condanna in futuro, sospensivamente condizionata all'eventuale inadempimento del debitore (così, CHIZZINI A., *Art. 614 bis*, in BALENA G., CAPONI R., CHIZZINI A., MENCHINI A., *La riforma della giustizia civile. Commento alle disposizioni della legge sul processo civile n. 69/2009*, Torino, 2009).

fra gli interessi coinvolti, quelli meritevoli di tutela, all'inquadramento dell'aggettivo "manifesta" soccorre la dottrina civilistica, che la interpreta quale grado di intensità tale da rendere l'iniquità riconoscibile e percepibile da parte di un soggetto con adeguata competenza tecnica e professionale, senza che siano necessarie approfondite indagini<sup>78</sup>.

Il requisito delle ragioni ostative è verosimilmente ancora più complesso da interpretare di quanto non accada per quello appena visto: la norma non reca alcuna precisazione di quali possano essere tali ragioni, lasciando in concreto la loro individuazione caso per caso al libero apprezzamento del giudice. Ad ogni modo, non va tralasciato che tali ragioni possono anche non essere permanenti: anche la temporaneità di una ragione ostativa può giustificare infatti il rigetto della domanda di condanna alla penalità di mora. Nell'ambito delle ragioni temporanee, per altro, come ha avuto modo di sottolineare anche la giurisprudenza<sup>79</sup>, rientrano a pieno titolo anche le ipotesi in cui il legislatore preveda in favore della Pubblica Amministrazione un termine dilatorio per favorire il suo adempimento spontaneo, quale può essere anche quello previsto, ad esempio, dall'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669.

La menzione di quest'ultima norma reca la possibilità di evidenziare un altro requisito, di segno positivo, di operatività dell'art. 114 cit., ossia l'inadempimento della Pubblica Amministrazione, inadempimento che sarà tale definitivamente, appunto, solo una volta decorsi i centoventi giorni richiesti dall'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 – decorso del termine che, come ampiamente visto, si qualifica per altro in termini di condizione di ammissibilità, a monte, dello stesso ricorso per ottemperanza.

Infine, ulteriore requisito di ammissibilità è naturalmente l'istanza di parte volta alla richiesta della penalità di mora, necessità che deriva diretta dal rispetto del principio della domanda, di cui agli artt. 2907 c.c. e 99 c.p.c., nonché del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, di cui all'art. 112 c.p.c..

È in tal contesto, e sulla misura così perimetrata, che si inserisce un recente arresto dell'Adunanza Plenaria<sup>80</sup>, più volte menzionato, intervenuto sostanzialmente a dirimere la questione inerente l'applicabilità o meno delle *astreintes* anche all'ipotesi in cui sia chiesta l'esecuzione di una condanna pecuniaria della Pubblica Amministrazione, *querelle* che, come anticipato, deriva(va) in sostanza dalla mancanza dell'esplicito riferimento della misura *de qua* ai soli casi di inadempimento di obblighi di non fare o di fare infungibile<sup>81</sup> e che, si

<sup>78</sup> BIANCA M., *Diritto civile, L'obbligazione*, IV, Milano, 2006.

<sup>79</sup> Cfr., T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 7 marzo 2013, n. 184.

<sup>80</sup> Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.

<sup>81</sup> Riferimento che, si ricorda, in ragione della novella del 2015, oggi è stato eliminato dal corpo dell'art. 614 *bis* c.p.c..

anticipa, è stata risolta nel senso dell'ammissibilità della penalità di mora per tutte le decisioni di condanna di cui all'art. 113 c.p.a., ivi comprese quelle aventi ad oggetto prestazioni di natura pecuniaria.

Invero, secondo un primo orientamento<sup>82</sup>, tale estensione non sarebbe stata possibile per due ordini di ragioni, l'una basata sulla similitudine della norma in esame con l'art. 614 *bis* c.p.c. – si fa presente che la pronuncia in rassegna è antecedente alla novella del 2015, per cui la della norma presa in esame dal Consesso amministrativo è quella originaria, come introdotta nel 2009<sup>83</sup> – e l'altra fondata sull'eventuale esistenza, nel caso concreto, degli interessi di mora. Ebbene, così come nell'art. 614 *bis* c.p.c., la possibilità di adottare un'*astreinte* è limitata al caso in cui si discorra di obblighi di fare infungibili o di non fare, allo stesso modo dovrebbe opinarsi in relazione all'art. 114 cit., in ragione di un'interpretazione analogica della prima norma, possibile stante l'identità di *ratio* e funzione fra le due previsioni. Ed ancora, qualora la condanna avesse ad oggetto una somma di danaro e fosse già assistita dalla previsione di interessi legali, ove si comminasse anche una *astreinte*, la somma dovuta dall'amministrazione a tale titolo andrebbe ulteriormente a gravare su di essa, finendo verosimilmente con il dare luogo ad un indebito arricchimento del creditore<sup>84</sup>. Si era, in merito, affermato che “*tutte le volte in cui un obbligo sia eseguibile in una delle forme tipiche di esecuzione non è ammissibile la tutela indiretta*”<sup>85</sup>, poiché comminare una misura coercitiva nelle ipotesi in cui siano utilmente esperibili rimedi surrogatori vulnererebbe la *ratio* stessa dell'istituto, preordinato ad assicurare uno strumento di pressione nei casi in cui, in ragione dell'infungibilità della condotta, la soddisfazione del creditore non può prescindere dalla collaborazione dell'obbligato soccombente<sup>86</sup>.

Al contrario, secondo la tesi favorevole<sup>87</sup> all'applicabilità delle *astreintes* anche alle ipotesi di condanna pecuniaria, tale conclusione si ricaverebbe *a contrario* proprio dall'art. 614 *bis* c.p.c.: mentre il legislatore ha espressamente limitato la sua operatività, non così ha ritenuto di dover fare nell'ambito del diritto amministrativo. La misura coercitiva prevista dal

<sup>82</sup> *Ex plurimis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 17 giugno 2014, n. 6401; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 5 settembre 2013, n. 1818.

<sup>83</sup> Ad ogni modo, anche il relazione alla norma, come ridisegnata dal legislatore del 2015, le conclusioni dell'Adunanza Plenaria non cambierebbero. E del resto, il nuovo art. 614 *bis* c.p.c., per quel che ai presenti fini interessa, ha “solo” precisato l'esclusione della sua operatività in relazione agli obblighi di pagamento di somme di danaro, dato che prima si ricavava indirettamente dalla limitazione dettata dalla rubrica della disposizione.

<sup>84</sup> T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 25 marzo 2014, n. 622.

<sup>85</sup> CRIVELLI A., *Penalità di mora, astreintes, figura consimili*, in *I danni risarcibili nella responsabilità civile, Il danno in generale*, Torino, 2005, 446.

<sup>86</sup> CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1953.

<sup>87</sup> Cfr., Cons. St., Sez. IV, 29 gennaio 2014, n. 462; in termini già Cons. St., Sez. V, 15 luglio 2013, n. 3781; Cons. St., Sez. V, 20 dicembre 2011, n. 6688.

Codice del processo amministrativo avrebbe dunque una portata molto più ampia rispetto a quella prevista dal Codice di procedura civile, conclusione questa, per altro, in accordo con la struttura stessa del giudizio di ottemperanza, giurisdizione, si ricorda, di merito.

Proprio la matrice sanzionatoria della misura, idonea ad elidere il rischio di duplicazione risarcitoria, è confermata dalla considerazione da parte dell'art. 614 *bis*, co. 2, c.p.c., sempre nell'ottica dell'aderenza al modello francese, della misura del danno quantificato e prevedibile come “*solo uno dei parametri di commisurazione in quanto prende in considerazione anche altri profili, estranei alla logica riparatoria, quali il valore della controversia, la natura della prestazione e ogni altra circostanza utile, tra cui si può annoverare il profitto tratto dal creditore per effetto del suo inadempimento*”<sup>88</sup>.

L'Adunanza Plenaria<sup>89</sup>, come visto, si è allineata a questo secondo orientamento, valorizzando proprio il dato letterale ora menzionato dell'art. 114 cit. ed ammettendo il ricorso alla penalità di mora anche in relazione a condanne pecuniarie nei confronti della Pubblica Amministrazione.

In primo luogo, i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto di dover necessariamente prendere posizione, trattandosi di questione preliminare, in ordine alla natura giuridica delle *astreintes*, definendole in termini di “*pene private*” o comunque di “*sanzioni civili indirette*”, volte “*a vincere la resistenza del debitore, inducendolo ad adempiere all'obbligazione sancita a suo carico dall'ordine del giudice*”<sup>90</sup>. La Corte afferma in particolare che “*l'art. 114, comma 4, lett. e), c. proc. amm., che ha introdotto nel processo amministrativo l'istituto della cd. penalità di mora, 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 ad adempiere all'obbligazione sancita a suo carico dall'ordine del giudice*”.

Ciò posto, il Consiglio di Stato, dopo aver messo in luce le differenze fra gli istituti di cui agli artt. 114, co. 4, lett. e), c.p.a. e 614 *bis* c.p.c., ed affermando ancora una volta che la limitazione imposta alla seconda norma “*non deriva da un limite concettuale insisto nella ratio o nella struttura ontologica dell'istituto ma è il frutto di un'opzione discrezionale del legislatore*”, ha ritenuto

<sup>88</sup> Cfr., Cons. St., Sez. V, 20 dicembre 2011, n. 668.

<sup>89</sup> Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.

<sup>90</sup> Rileva, nel senso di un'accurata distinzione delle figure menzionate, un arresto del C. G. Sicilia, 22 gennaio 2013, n. 26, per il quale “*occorre distinguere a) L'azione di risarcimento del danno legato all'inadempimento di un'obbligazione (c.d. responsabilità contrattuale) o all'esistenza di un danno ingiusto cagionato da un fatto doloso o colposo ex articolo 2043 c.c. (c.d. responsabilità aquiliana), che deve essere allegato e provato (Cass., SU, 11 novembre 2008, n. 26972); b) Le pene private, che sono quelle minacciate e applicate dai privati nei confronti di altri privati e che trovano la loro fonte o in un contratto oppure in uno status; c) Le sanzioni civili indirette, che sono misure afflittive di carattere patrimoniale previste dalla legge ed applicate dall'autorità giudiziaria; d) I danni punitivi, che negli ordinamenti di stampo anglosassone hanno lo scopo di punire il danneggiante per un fatto grave e riprovevole aggiungendosi alle somme riconosciute al danneggiato per risarcire il pregiudizio effettivamente subito*”.

doversi ammettere la penalità di mora anche in relazione a condanne di tipo pecuniario. E ciò in base ad una serie di motivazioni.

In primo luogo, e si tratta di un argomento di diritto comparato, in ragione del modello francese cui indubbiamente l'istituto si ispira, la misura ha un'indiscussa funzione sanzionatoria: *“il modello transalpino, quindi, in aderenza al favor espresso dalla giurisprudenza della CEDU verso la massima estensione, anche in executivis, dell'effettività delle decisioni giurisdizionali, dimostra che il rimedio compulsorio in esame può operare anche per le condanne pecuniarie, in quanto non conosce limiti strutturali in ragione della natura della condotta imposta dallo iussum iudicis”*.

In secondo luogo, l'argomento di tipo testuale fa leva sul fatto che il legislatore non solo non ha riprodotto il limite relativo agli obblighi di fare infungibile o di non fare, ma non ha neanche richiamato l'art. 614 bis c.p.c. a tal proposito.

Ancora, in ragione di un argomento costituzionale, la Corte ritiene infatti che *“non può ravvisarsi, in primo luogo, la paventata disparità collegata all'opzione potestativa, esercitabile da parte del creditore, attraverso la scelta, in sostituzione del rimedio dell'esecuzione forzata civile - priva dello strumento della penalità di mora per le sentenze di condanna pecuniaria -, dell'ottemperanza amministrativa, rafforzata dalla comminatoria delle astreintes. Il riscontro di profili di disparità dev'essere, infatti, effettuato tenendo conto dei soggetti di diritto e non delle tecniche di tutela dagli stessi praticabili. Ne deriva che la possibilità, per un creditore pecuniario della pubblica amministrazione, di utilizzare, in coerenza con una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione e di questo Consiglio, due diversi meccanismi di esecuzione, lungi dal porre in essere una disparità di trattamento, per la quale difetterebbe il referente soggettivo discriminato, evidenzia un arricchimento del bagaglio delle tutele normativamente garantite in attuazione dell'art. 24 Cost. in una con i canoni europei e comunitari richiamati dall'art. 1 c.p.a. Non può neanche ravvisarsi, sotto altra e complementare angolazione, una discriminazione ai danni del debitore pubblico, per essere lo stesso soggetto, diversamente dal debitore privato, a tecniche di esecuzione diversificate e più incisive. Tale differenziazione è il precipitato logico e ragionevole della peculiare condizione in cui versa il soggetto pubblico destinatario di un comando giudiziale. La pregnanza dei canoni costituzionali di imparzialità, buona amministrazione e legalità che informano l'azione dei soggetti pubblici, qualificano in termini di maggior gravità l'inosservanza, da parte di tali soggetti, del precetto giudiziale, in guisa da giustificare la previsione di tecniche di esecuzione più penetranti, tra le quali si iscrive il meccanismo delle penalità di mora. In questo quadro va rimarcato che la previsione di cui all'art. 114, comma 4, lett. e, c.p.a., si inserisce armonicamente in una struttura del giudizio di ottemperanza complessivamente caratterizzata, proprio per la specialità del debitore, da un potere di intervento del giudice particolarmente intenso, come testimoniato dall'assenza del limite dell'infungibilità della prestazione, dalla previsione di una giurisdizione di merito e dall'adozione di un modello surrogatorio di tutela esecutiva”*.

Rileva infine un argomento di tipo equitativo, in ragione del quale, trattandosi l'*astreinte* di una pena e non di una forma di risarcimento, non viene in rilievo un'inammissibile doppia riparazione di un unico danno ma l'aggiunta di una misura sanzionatoria ad una tutela risarcitoria: la funzione deterrente e general-preventiva delle penalità di mora verrebbe frustrata dalla mancata erogazione della tutela ove vi sia già stato o possa essere assicurato un integrale risarcimento.

Per tali ragioni, dunque, l'Adunanza Plenaria ha affermato che “*nell'ambito del giudizio di ottemperanza la comminatoria delle penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lett. e), del codice del processo amministrativo, è ammissibile per tutte le decisioni di condanna di cui al precedente art. 113, ivi comprese quelle aventi ad oggetto prestazioni di natura pecuniaria*”.

Ultima questione da affrontare, rinviando quella relativa ai rapporti fra la misura in esame e la nomina del commissario *ad acta* a quanto si dirà in prosieguo, concerne l'individuazione della decorrenza della penalità di mora, questione in relazione alla quale la giurisprudenza ha individuato due criteri tra loro complementari.

Il primo viene rinvenuto nell'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, conv. dalla l. 28 febbraio 1997, n. 30, e precisamente coincide con la scadenza del termine di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo avente ad oggetto il pagamento di somme di denaro, termine da intendersi decorrere dal momento della notifica della pronuncia della cui esecuzione di tratta. Il secondo è stato ricavato da quanto affermato in tema dalla giurisprudenza comunitaria, a mente della quale è concedibile all'Amministrazione un termine più ampio di tolleranza di sei mesi, la cui decorrenza va individuata con riferimento alla data in cui il titolo giudiziale recante la condanna al pagamento di una somma di denaro a titolo di indennizzo, munito della prescritta formula esecutiva, è stato notificato nei confronti dell'Amministrazione soccombente. Prima della scadenza di tale termine, durante il cui decorso il creditore non può procedere ad esecuzione forzata, non può dunque ravvisarsi alcun ritardo nell'esecuzione del giudicato anche ai fini dell'*astreinte*, la cui decorrenza va individuata, dunque, al compiersi dell'intervallo di tempo di centoottanta giorni dalla notifica del provvedimento giurisdizionale, avente efficacia di giudicato, recante la condanna pecuniaria<sup>91</sup>.

Ed ancora, si è affermato che “*la richiesta di condanna al pagamento di una somma di denaro ex art. 114 d.lgs. n. 104/2010 deve essere qualificata, per il periodo di inadempienza antecedente alla decisione sul ricorso per l'ottemperanza a giudicato, in termini di domanda risarcitoria riferita al pregiudizio patito per il ritardo nell'esecuzione del giudicato stesso, e deve tenere conto dell'art. 14, comma 1 d.l. n.*

<sup>91</sup> In termini, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 15 gennaio 2015, n. 622.

669/1996, che, assegnando all'amministrazione debitrice 120 giorni di tempo per il completamento delle procedure di pagamento, implica che il "dies a quo" per il computo del semestre oltre il quale il ritardo è rilevante sul piano risarcitorio debba farsi coincidere con la data di notificazione del titolo esecutivo. Inoltre, la risarcibilità del danno da ritardo nell'esecuzione della pronuncia passata in giudicato presuppone comunque l'allegazione e la prova del pregiudizio patito: non trova infatti diretta applicazione ad opera del giudice nazionale l'art. 41 Cedu, che investe la Corte Europea per i diritti dell'uomo del potere di accordare un'equa soddisfazione a fronte dell'eventuale inidoneità del diritto interno di rimuovere le conseguenze della violazione della convenzione"<sup>92</sup>.

### 5.3. Il commissario ad acta

Più volte citato, il commissario *ad acta* è espressione della strutturazione del giudizio di ottemperanza nell'ambito del quale il giudice amministrativo può sia adottare direttamente i provvedimenti attuativi del giudicato sia concedere un termine per provvedere alla Pubblica Amministrazione e contestualmente nominare un soggetto determinato, appunto il commissario *ad acta*, perché ponga in essere in caso di eventuale ulteriore inerzia dell'amministrazione gli atti necessari ad assicurare la soddisfazione del privato<sup>93</sup>.

Oggi l'art. 21 c.p.a., risolvendo un annoso contrasto circa la natura giuridica del commissario *ad acta*<sup>94</sup>, include quest'ultimo nel novero degli ausiliari del giudice, che agisce sostanzialmente quale *longa manus* di quest'ultimo: titolare di un potere che trova

<sup>92</sup> In termini, T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 12 febbraio 2015, n. 256.

<sup>93</sup> In tema, il Consiglio di Stato ha di recente provveduto a precisare che "nel sistema dell'art. 114 c.p.a., come del resto nella prassi formatasi nella vigenza dell'art. 27 n. 4, l.u. 26 giugno 1924, n. 1054, nel caso di nomina di un commissario ad acta il procedimento di ottemperanza si conclude, di norma, con il provvedimento del commissario, che tiene luogo del provvedimento non emesso (o male emesso) dall'Autorità amministrativa, e ne produce gli effetti; questo, infatti, è di norma il mandato che riceve il commissario, quante volte il giudice dell'ottemperanza non ritenga di provvedere direttamente atteso che il commissario non è un consulente, il cui compito consista nel fornire al giudice elementi dei quali possa avvalersi per emettere il provvedimento conclusivo; si può anche ammettere che, pur nel silenzio della legge, il giudice dell'ottemperanza, invece che nominare un commissario, decida di riservarsi il provvedimento conclusivo e di avvalersi a tal fine dell'ausilio di un consulente; e si potrebbe anche ipotizzare l'eventualità che un commissario, pur investito di un mandato pieno, preferisca limitarsi a riferire al giudice e rimettere a quest'ultimo la decisione conclusiva, ma neppure questo è il caso. Queste considerazioni si basano, oltre che su una prassi ben radicata (prima del codice), sulla circostanza che l'art. 114 prevede il "reclamo" al giudice dell'ottemperanza come rimedio esperibile dalle parti contro gli atti del commissario, aggiungendo che i soggetti terzi possono invece impugnarli nelle forme ordinarie; ciò comporta, fra l'altro, che qualificandosi l'atto del commissario come il vero e proprio provvedimento che definisce il procedimento, e il "reclamo" al giudice dell'ottemperanza come un rimedio impugnatorio speciale, si deve anche ammettere la proponibilità di un "reclamo incidentale" ex art. 334 c.p.c., qualora il relativo interesse sorga per effetto della proposizione del reclamo principale"; Cons. St., Sez. III, 2 febbraio 2016, n. 432.

<sup>94</sup> Brevemente in merito si ricorda che il dibattito vedeva contrapposte due tesi. Per la prima, il commissario *ad acta* avrebbe dovuto essere qualificato come un organo straordinario dell'amministrazione inadempiente; per diverso e maggioritario orientamento, invece, la figura avrebbe dovuto essere incardinata nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria, quale, appunto, ausiliario del giudice. Si rinvia per approfondimenti a GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma-Molfetta, 2013-2014, 2405 ss..

fondamento nella pronuncia giurisdizionale da portare ad esecuzione, il commissario è legittimato ad adottare ogni misura possa in concreto garantire alla parte ricorrente il conseguimento effettivo del bene della vita cui aspira<sup>95</sup>. Non solo. Riprendendo il discorso sull'ottemperanza di chiarimento di cui all'art. 112, co. 5, c.p.a., è ben possibile che la richiesta di chiarimenti al giudice venga proposta non solo dalle parti del processo di cognizione, ma anche dal commissario *ad acta*, come si desume dal combinato disposto degli artt. 112, co. 5, e 114, co. 7, c.p.a.<sup>96</sup>.

La presa di posizione del Codice del processo amministrativo in favore di tale inquadramento comporta, in breve, per altro che il commissario sia terzo ed imparziale, che possa essere, qualora ne ricorrano i presupposti, ricusato, ai sensi dell'art. 51 c.p.c., e che i suoi provvedimenti siano impugnabili con reclamo notificato, da depositare entro sessanta giorni, dinanzi al giudice dell'ottemperanza. In particolare, *“il commissario "ad acta" esplica sempre attività di carattere giurisdizionale ed è organo del giudice dell'ottemperanza, per cui i suoi atti non sono riconducibili al regime delle impugnazioni bensì all'immanente controllo del predetto giudice, azionato su ricorso degli interessati nelle forme dell'"actio iudicati", affinché verifichi la rispondenza dell'attività compiuta dal commissario al giudicato. La peculiare natura giuridica dell'organo commissariale implica l'inesensibilità nei confronti dei suoi atti del regime decadenziale che permea l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi. Del pari, stante l'eccezionalità delle disposizioni che prevedono termini decadenziali, non è estensibile agli atti del commissario il rinvio recato dall'art. 114, comma 9 del codice del processo con riguardo alle impugnazioni avverso i provvedimenti giurisdizionali di cui al comma precedente, alle disposizioni recate dal libro III del codice con riguardo appunto ai mezzi di impugnazione delle sentenze”*<sup>97</sup>.

Ciò posto in via generale, val la pena portare all'attenzione una recente questione che, come si è anticipato, ha investito i rapporti fra la nomina del commissario *ad acta* e la previsione della penalità di mora, ossia se debbano essere intesi quali strumenti alternativi o cumulabili.

Un primo orientamento<sup>98</sup> sostiene la tesi dell'alternatività: la concessione della penalità di mora potrebbe operare, a ben vedere, sino al concreto insediamento dell'ausiliario del giudice, pena la creazione di una situazione di ingiustificato svantaggio a carico dell'amministrazione.

<sup>95</sup> Cfr., Cons. St., Sez. III, 7 giugno 2013, n. 3124.

<sup>96</sup> Così, Cons. St., Sez. VI, 24 febbraio 2015, n. 914.

<sup>97</sup> Cfr., Cons. St., Sez. V, 21 gennaio 2011, n. 443.

<sup>98</sup> *Ex plurimis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 24 giugno 2013, n. 1454.



Per una diversa tesi<sup>99</sup>, sarebbe necessario ragionare sui termini processuali, poiché alla scadenza del termine per dare esecuzione al giudicato non conseguirebbe immediatamente la nomina del commissario *ad acta*, ma l'inizio del decorso di un ulteriore lasso di tempo, nel quale ben potrebbero essere applicate le penalità di mora ed una volta concluso senza successo anche questo secondo termine, il giudice nomina il commissario perché si sostituisca infine all'amministrazione inerte.

Tuttavia, benché in effetti secondo il parere di chi scrive sarebbe preferibile accogliere la seconda impostazione ricordata, e ciò in ragione di motivi che saranno spiegati in prosieguo, la giurisprudenza amministrativa oggi è concorde nel ritenere che *“le due misure in discorso (la nomina di un Commissario ad acta e la condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento di una somma di denaro ex art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a.) si debbano configurare come sostanzialmente alternative. Infatti, la cd. penalità di mora (o astreinte) è intesa come uno strumento di coazione all'adempimento, rivolto ad evitare ulteriori ritardi da parte dell'Amministrazione inottemperante, cosicché essa è uno strumento tendenzialmente alternativo alla nomina di un Commissario ed utile soprattutto nei casi in cui, venendo in rilievo il compimento di atti amministrativi discrezionali, appare preferibile che l'attività adempitiva sia, comunque, posta in essere dai competenti organi della P.A., specie se si tratti di organi rappresentativi”*<sup>100</sup>.

Una simile conclusione si basa sul rilievo per cui, diversamente opinando, si farebbero gravare sull'amministrazione, ingiustamente, le conseguenze sanzionatorie di ulteriori ritardi imputabili non ad essa ma all'ausiliario del giudice.

<sup>99</sup> Cfr., T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 7 giugno 2012, n. 1128.

<sup>100</sup> Così, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 23 marzo 2015, n. 265.

*Capitolo V*  
*L'esecuzione in forma specifica nei*  
*confronti della*  
*Pubblica Amministrazione*

SOMMARIO -1. L'esecuzione in forma specifica -2. L'esecuzione in forma specifica nei confronti della Pubblica Amministrazione -2.1. L'esecuzione per consegna e rilascio - 2.2. L'esecuzione degli obblighi di fare e di non fare: in particolare, l'ipotesi di cui all'art. 2932 c.c. -2.3. Le forme di coercizione indiretta: le *astreintes*

## 1. L'esecuzione in forma specifica

In parte residuale rispetto a quanto detto sinora, si pone la questione dell'esecuzione in forma specifica nei confronti della Pubblica Amministrazione: si tratta per vero di una residualità giustificata dal fatto che la gran parte della tematica si esaurisce nell'espropriazione, c.d. esecuzione generica<sup>1</sup>, come visto nella forma del pignoramento presso terzi, per i motivi di cui è stato discusso. Ciò non toglie, tuttavia, che anche l'esecuzione in forma specifica occupi il suo spazio nell'ambito dell'indagine, dato di cui del resto è testimone la lunga evoluzione che ha portato alle conclusioni in tema, che nel prosieguo saranno evidenziate.

<sup>1</sup> Si ricorda, a tal proposito, che l'esecuzione forzata si divide sostanzialmente in due branche: da un lato, l'esecuzione in forma generica, la c.d. espropriazione – nella quale rientrano le forme dell'espropriazione mobiliare presso il debitore (artt. 513-542 c.p.c.), dell'espropriazione mobiliare presso terzi (artt. 543-554 c.p.c.), dell'espropriazione immobiliare (artt. 555-598 c.p.c.), dell'espropriazione dei beni indivisi (artt. 598-601 c.p.c.) ed infine dell'espropriazione contro il terzo proprietario (artt. 602-604 c.p.c.) – e, dall'altro, l'esecuzione in forma specifica – nell'ambito della quale ricadono l'esecuzione per consegna di beni mobili o rilascio (artt. 605-611 c.p.c.) e l'esecuzione degli obblighi di fare o di non fare (artt. 612-614 *bis* c.p.c.). Ai fini di completezza dell'indagine che si sta svolgendo, deve essere altresì precisato, in via generale, che non ricadano nell'ambito della tutela giurisdizionale esecutiva quelle particolari forme di accordo previste dal legislatore tese al risanamento della posizione debitoria, il cui effetto, dunque, è quello di evitare che il processo esecutivo prenda il via. Si fa riferimento, da un lato, agli accordi di ristrutturazione dei debiti delle imprese in stato di crisi, di cui all'art. 182 *bis* l. Fall. – in ragione del quale “*l'imprenditore in stato di crisi può domandare l'omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti stipulato con i creditori che rappresentino almeno il sessanta per cento dei crediti*”, e, dall'altro agli accordi diretti alla composizione della crisi da sovraindebitamento del debitore non fallibile o del consumatore, di cui alla l. 27 gennaio 2012, n. 3. In particolare, quest'ultima normativa individua il soggetto beneficiario di quanto dalla medesima disposto nel “*debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta*”. Non solo: non va dimenticato che la l. 27 gennaio 2012, n. 3, ha disciplinato, in generale, tutti i fenomeni di insolvenza che, poiché esclusi dall'applicazione della legge fallimentare, non sono regolabili attraverso le procedure concorsuali. Il suo ambito di applicazione, dunque, a livello soggettivo, viene circoscritto in senso negativo, ossia in relazione ai soggetti cui non è applicabile la legge fallimentare, potendo essere così qualificata normativa di chiusura del sistema di composizione delle crisi di sovraindebitamento. E proprio in ragione, da un lato, della mancata assoggettabilità alle procedure concorsuali e, dall'altro, del sovraindebitamento, le procedure *de quibus* non risultano applicabili, in particolare, agli enti pubblici, rispetto ai quali, invero, nulla ha previsto. Si tratterebbe di un'esclusione che troverebbe la propria ragion d'essere nel fatto che “*gli enti pubblici sono uno degli strumenti principali attraverso i quali il potere amministrativo gestisce la cosa pubblica e gli interessi pubblici, rispetti ai quali il fallimento, con le sue esigenze processuali obiettive e rigorose, con il suo esasperato rispetto del diritto di difesa e dei diritti soggettivi, fortemente protetti anche nei confronti della stessa efficienza della procedura, risulterebbe probabilmente poco funzionale*”; così, PAJARDI P., PALUCHOWSKI A., *Manuale di diritto fallimentare*, Milano, 2008, 89. Cionondimeno, è ragionevole ritenere che tali enti non possano usufruire della normativa in parola in ragione della peculiarità della disciplina cui sono assoggettati: del resto, l'applicazione della l. n. 3/2012 in tanto è possibile, in quanto non siano previste autonome procedure di liquidazione e, nel caso specifico, non manca a ben vedere una disciplina *ad hoc*: basti pensare, a titolo esemplificativo, all'art. 2, l. 20 marzo 1975, n. 70, per il quale la soppressione e la conseguente liquidazione è disposta sempre per legge.

Premessa, dunque, la possibile esperibilità dell'espropriazione forzata<sup>2</sup>, di cui agli artt. 2910 ss. c.c. e 483 c.p.c., in astratto nulla vieta al creditore, qualora naturalmente sussistano i presupposti di operatività, di procedere mediante le forme di esecuzione specifica<sup>3</sup> cristallizzate negli artt. 2930 c.c. e 605 ss. c.p.c., in tema di esecuzione forzata per consegna e rilascio, e negli artt. 2931 ss. c.c. e 612 ss. c.p.c. in tema di esecuzione forzata degli obblighi di fare e di non fare.

Prima di proseguire nell'approfondimento dell'analisi *de qua*, è necessario, per finalità di completezza, un sintetico inquadramento della tematica generale.

Orbene, l'esecuzione forzata in forma specifica – intendendosi per essa quel peculiare tipo di esecuzione forzata in grado di garantire al titolare del diritto appunto l'esecuzione di una prestazione specifica che non può essere sostituita con un adempimento alternativo – in effetti, risulterebbe essere il modulo, quanto meno in astratto, preferibile, poiché, stando alle parole del Chiovenda, il processo deve far conseguire al creditore “*tutto quello e proprio quello che ha diritto di conseguire*”<sup>4</sup>; esigenza del resto espressa anche dal Codice civile, che, con gli artt. 2930, 2931, 2933, è chiaro nell'esprimere la preferenza nei confronti di tale forma di esecuzione, ove possibile.

Il problema è che, per un'infinità di motivazioni che possono sorgere in concreto, simile esecuzione non è sempre attuabile, motivo per cui all'impossibilità di porla in essere fanno da riscontro da un lato le forme di coercizione indiretta di cui all'art. 614 *bis* c.p.c. e, dall'altro, l'esecuzione per espropriazione, modulo, quest'ultimo, a cui di fatto si ricorre più frequentemente nella pratica sia perché, come anticipato, molti possono essere gli ostacoli all'esecuzione nella sua forma specifica, sia perché il più delle volte invero i diritti di cui si chiede l'attuazione traggono le loro origine in somme di danaro<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Rinviandosi, per le relative motivazioni, al secondo capitolo del presente lavoro.

<sup>3</sup> In tal senso, da tempo si pone autorevole Dottrina; *ex multis*, SPAGNUOLO VIGORITA V., *Una giustizia per la Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1983.

<sup>4</sup> Chiovenda G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1953, 41.

<sup>5</sup> Si rinvia per approfondimenti a MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015, IV, 3 ss..

## *2. L'esecuzione in forma specifica nei confronti della Pubblica Amministrazione*

Genericamente ammessa, quanto meno in astratto, l'esperibilità dell'esecuzione in forma specifica nei confronti della Pubblica Amministrazione<sup>6</sup>, questa incontra in concreto alcuni ostacoli derivanti non solo dalla sussistenza dei presupposti di operatività richiesti dalle norme in tema – e per i quali si rinvia al prosieguo, ma anche dai limiti posti in merito dagli artt. 2058, co. 2<sup>7</sup>, - relativamente alle forme di reintegrazione specifica – e 2933, co. 2<sup>8</sup>, – per quel che concerne gli obblighi di fare o di non fare – c.c., che, in particolare, precludono al creditore, rispettivamente, di procedere secondo tali forme qualora la reintegrazione in forma specifica sia eccessivamente onerosa per l'amministrazione eseguita o comunque la distruzione della cosa sia di pregiudizio all'economia nazionale; limiti che, già tempo prima dell'adozione del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, venivano comunque ritenuti applicabili anche nell'ambito del processo amministrativo<sup>9</sup>.

Secondo attenta dottrina<sup>10</sup>, ai due articoli menzionati ben potrebbero aggiungersi, essendo espressione della medesima esigenza loro sottesa, anche gli artt. 915, co. 2<sup>11</sup>, 1065<sup>12</sup>, 1069, co. 1<sup>13</sup>, 1175<sup>14</sup>, c.c., la cui applicazione porterebbe in definitiva ad escludere, a monte, la condanna della Pubblica Amministrazione e, a valle, l'esecuzione specifica in oggetto tutte le volte in cui il sacrificio degli interessi pubblici, alla cui cura è preposta

<sup>6</sup> E non potrebbe del resto essere altrimenti sol se si considera la lunga evoluzione che ha visto coinvolte sia la dottrina che la giurisprudenza protese verso l'affermazione della possibilità per il creditore privato di usufruire delle forme di esecuzione disciplinate dal Codice di procedura civile. Per altro, una volta abbattuto il dogma dell'impossibilità per il giudice ordinario di condannare l'amministrazione ad un *facere* (come più volte ribadito dalla giurisprudenza; di recente, Cass., Sez. Un., 6 settembre 2013, n. 20571), oggettivamente non sarebbe stato ravvisabile alcun tipo di intoppo per l'esperibilità dell'esecuzione in forma specifica, eccezion fatta, certo, per i limiti derivanti dalla legge.

<sup>7</sup> Per il quale *“tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore”*.

<sup>8</sup> Che prevede, in relazione agli obblighi di non fare, che *“non può essere ordinata la distruzione della cosa e l'averne diritto può conseguire solo il risarcimento dei danni, se la distruzione della cosa è di pregiudizio all'economia nazionale”*.

<sup>9</sup> Cfr. Cons. St., Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169, per il quale *“i limiti che il giudice ordinario incontra per disporre la reintegrazione in forma specifica sono indicati negli artt. 2058, e 2933 cc. e coincidono: 1) con la concreta impossibilità di disporla; 2) con l'eccessiva onerosità del debitore, operano "a fortiori" nei confronti del giudice amministrativo e tali limiti devono essere traslati nel diritto processuale amministrativo assumendo contenuti affatto peculiari e coincidenti con quelli dell'interesse pubblico rilevante nel caso concreto”*.

<sup>10</sup> NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, 2004, Bologna, 198 ss..

<sup>11</sup> Per il quale *“le opere devono essere eseguite in modo che il proprietario del fondo, in cui esse si compiono, non ne subisca danno, eccetto quello temporaneo causato dall'esecuzione delle opere stesse”*.

<sup>12</sup> Secondo la disposizione, *“colui che ha un diritto di servitù non può usarne se non a norma del suo titolo o del suo possesso. Nel dubbio circa la estensione e le modalità di esercizio, la servitù deve ritenersi costituita in guisa da soddisfare il bisogno del fondo dominante col minor aggravio del fondo servente”*.

<sup>13</sup> La norma prevede che *“il proprietario del fondo dominante, nel fare le opere necessarie per conservare la servitù, deve scegliere il tempo e il modo che siano per recare minore incomodo al proprietario del fondo servente”*.

<sup>14</sup> Disposizione in base alla quale *“il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza”*.

l'amministrazione eseguita, risultasse molto grave in assoluto o comunque sproporzionato rispetto al vantaggio che il creditore potrebbe ricavarne.

E a mente della medesima dottrina, gli artt. 2058 e 2933 c.c., ed i principi in essi contenuti, sarebbero certamente applicabili anche al processo esecutivo azionato nei confronti dell'amministrazione<sup>15</sup>: *“valgono, soprattutto e normalmente, per quanto attiene ai momenti della determinazione delle “modalità di esecuzione” (art. 612 c.p.c.) e della eliminazione delle “difficoltà che sorgono nel corso dell'esecuzione” (art. 613 ed anche 610 c.p.c.) per ottenere che l'esecuzione si svolga in concreto con il maggior rispetto per gli interessi amministrativi che sia compatibile con la totale attuazione della sentenza di condanna, ma, anche e prima, per ciò che attiene alla stessa possibilità dell'esecuzione specifica, se si ritiene, come mi pare più esatto, che il giudice preposto all'esecuzione debba esso pure controllare l'eseguibilità in forma specifica quanto meno sotto il profilo della permanenza delle condizioni che hanno fatto ritenere possibile la condanna reintegratoria e sotto quella della stessa esistenza di modalità eleggibili da parte di esso giudice (quanto si dice vale, ovviamente, soprattutto per l'esecuzione forzata degli obblighi di fare e non fare).*

*Che in tal modo si riconosca al giudice ordinario un potere di valutazione degli interessi amministrativi, che istituzionalmente dovrebbe essergli precluso, non può meravigliare. Molte norme (oltre all'art. 2933, co. 2, gli artt. 1044 e 2595 c.c. e pure gli artt. 844, co. 2, e 846 c.c.) consentono al giudice ordinario, in alcuni momenti e in alcuni settori dell'ordinamento, di entrare in contatto con interessi i quali, per natura loro, non sono gli interessi obiettivati dell'ordinamento, ma interessi parziali, e ordinariamente subiettivati nell'amministrazione: si tratta di uno di quei necessari punti di contatto fra poteri o funzioni, i quali, i regime di articolazione, sono diretti a garantire la coerenza dell'azione dello stato”<sup>16</sup>.*

Tanto necessariamente premesso, è possibile passare all'esame delle singole forme di esecuzione in forma specifica e alle relative problematiche che la loro applicazione nei confronti della Pubblica Amministrazione ha originato.

<sup>15</sup> Si tratta per vero di una certezza sulla quale non concorda la giurisprudenza: in tal senso, posto che *“gli art. 2933 comma 2 e 2058 comma 2, c.c. operano in ambiti di disciplina profondamente differenti; l'art. 2933 c.c. riguarda l'esecuzione coattiva degli obblighi di fare, prevedendo che l'avente diritto possa ottenere che venga distrutto ciò che è stato fatto in violazione dell'obbligo; l'art. 2058 c.c. disciplina il risarcimento in forma specifica”* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 7 gennaio 2015, n. 7), si ritiene che *“nel giudizio di esecuzione è inapplicabile il disposto dell'art. 2058 c.c., disciplinando esso il giudizio di cognizione avente ad oggetto la domanda di condanna al risarcimento in forma specifica”* (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 14 luglio 2004, n. 3005).

<sup>16</sup> NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, 2004, Bologna, 200.

## 2.1. *L'esecuzione per consegna e rilascio*

L'ammissibilità dell'esecuzione per consegna e rilascio<sup>17</sup> nei confronti della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 2930 c.c. e 605 ss. c.p.c., ed il cui presupposto è naturalmente pur sempre l'esistenza di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile<sup>18</sup>, invero, non è sempre stata pacifica: in ragione di quanto disposto dall'art. 4, l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, c.d. L.A.C.<sup>19</sup>, la giurisprudenza, interpretando tale norma come un ostacolo all'adozione di provvedimenti di condanna ad un *facere* specifico nei confronti dell'amministrazione, escludeva in radice che gli articoli prima menzionati potessero essere applicati anche a quest'ultima.

Si trattava, con ogni evidenza, tuttavia, di un orientamento che non avrebbe potuto trovare accoglimento anche a valle dell'adozione della Costituzione: l'applicazione di quanto disposto dall'art. 4 L.A.C. avrebbe infatti finito per collidere con l'art. 24, che, sancendo il diritto alla tutela giurisdizionale, cristallizza il diritto di agire in giudizio per la difesa dei propri diritti<sup>20</sup>. Simile disposizione mal avrebbe sopportato una simile esclusione in favore dell'amministrazione, esclusione per altro non supportata da ragioni di natura preminenti rispetto a quelle compendiabili nella tutela dei propri diritti ed anzi

<sup>17</sup> Va ricordato che si tratta di una procedura ben più semplice del pignoramento presso terzi – visto a proposito degli obblighi gravanti sull'amministrazione aventi ad oggetto somme di danaro – la cui *ratio* consiste nel trasferimento del potere di fatto sul bene indicato nel titolo esecutivo dall'obbligato all'avente diritto e si realizza attribuendo all'organo esecutivo il potere di infrangere la sfera possessoria dell'obbligato (cfr., CENDON P., *Esecuzione forzata e processo esecutivo*, Milano, 2006, III, 1319 ss.). In tal caso, infatti, qualora sia rimasta inadempita un'obbligazione di consegna di un bene mobile o di rilascio di bene immobile, grava sul creditore l'onere di redigere il precetto, che oltre ad una descrizione sommaria dei beni deve contenere anche l'indicazione del termine entro il quale il debitore può ancora adempiere spontaneamente, e di notificarlo, assieme al titolo esecutivo, al debitore. Qualora il debitore non adempia entro il termine fissato, si profilano due possibilità per il creditore rimasto insoddisfatto, a seconda che si tratti di consegna di bene mobile o di rilascio di bene immobile, posto naturalmente che in entrambi i casi il referente immediato è l'ufficiale giudiziario. Ebbene, nel primo caso, quest'ultimo, sollecitato in tal senso dal creditore, si reca sul luogo dove si trova il bene mobile, al fine di apprenderlo materialmente e consegnarlo all'avente diritto; nel secondo caso, invece, grava sull'ufficiale giudiziario l'obbligo di notificare al debitore esecutato un avviso contenente il suo obbligo di rilascio dell'immobile nonché il giorno e l'ora in cui l'ufficiale medesimo provvederà in tal senso. Si rinvia per approfondimenti a CONSOLO C., *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Milano, 2013, 382 ss..

<sup>18</sup> Cfr., Cass., Sez. Un., 7 gennaio 2016, n. 65.

<sup>19</sup> Per il cui approfondimento si rinvia al primo capitolo del presente lavoro.

<sup>20</sup> Del resto, che l'articolo menzionato non potesse trovare riscontro in tale settore è affermazione da tempo ribadita dalla giurisprudenza di legittimità, per la quale “*qualora la pubblica amministrazione 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 Pubblica Amministrazione e della conseguente inapplicabilità ad essa dell'art. 4 della l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, sul divieto di condanna ad un *facere* nei confronti dell'amministrazione*”; cfr., Cass., Sez. Un., 26 febbraio 1987, n. 2047.

giustificate da una pregressa ed ormai superata posizione di privilegio che alcun addentellato normativo, né giurisprudenziale, giustificava più<sup>21</sup>.

Proprio per tali motivi la giurisprudenza ha iniziato ad ammettere l'esperibilità della procedura *de qua*<sup>22</sup>, per altro da azionare dinanzi al giudice ordinario, trattandosi invero di diritti soggettivi<sup>23</sup>, pur se limitatamente alle ipotesi in cui la Pubblica Amministrazione avesse operato secondo gli schemi del diritto privato ovvero agendo *sine titulo* o comunque ponendo in essere un'attività *contra legem*, “e più in generale quando si tratta di attuare obbligazioni di diritto comune nelle quali non viene coinvolto l'esercizio di un potere amministrativo”<sup>24</sup>.

In relazione alla procedura *de qua*, per altro, non trova applicazione l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in L. 28 febbraio 1997, n. 30, poiché, per sua espressa statuizione, il suo ambito applicativo è limitato agli obblighi dell'amministrazione aventi ad oggetto somme di danaro (co. 1). Per tale ragione, la disciplina applicabile in tale ipotesi è quella codicistica, in base alla quale, in ragione del combinato disposto degli artt. 605 e 480 c.p.c., la notifica del titolo esecutivo e del precetto ben potrà avvenire anche contestualmente. Lo stesso vale, si anticipa, naturalmente anche in relazione all'esecuzione in forma specifica degli obblighi di fare e di non fare, di cui agli artt. 612 ss. c.p.c., per le medesime ragioni ora viste.

La notifica deve per altro effettuata presso l'amministrazione esecutata e non presso l'Avvocatura di Stato, trovando applicazione anche in tal contesto l'art. 479, co. 2, c.p.c., secondo il quale la notificazione del titolo esecutivo sia effettuata alla parte personalmente a norma degli artt. 137 e seguenti<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> In tal senso, la giurisprudenza ha ad esempio affermato che “il proprietario di un alloggio, che sia stato requisito nell'ambito dei provvedimenti contemplati per le popolazioni colpite dal terremoto dal d.l. 26 novembre 1980 n. 776 (convertito, con modificazioni, in l. 22 dicembre 1980 n. 874), deve riconoscersi il diritto al rilascio del bene, e, quindi, in difetto di rilascio, la facoltà di agire davanti al giudice ordinario, anche in via risarcitoria e nei confronti della pubblica amministrazione, ove siano cessate le ragioni della requisizione e la stessa amministrazione abbia ammesso tale cessazione”; cfr., Cass., Sez. Un., 3 giugno 1992, n. 6784.

<sup>22</sup> Così, ad esempio, la giurisprudenza ha iniziato ad ammettere la possibilità in favore del privato creditore non solo di ottenere la condanna al rilascio dell'immobile per finita locazione, per mancata realizzazione dell'opera pubblica da realizzare in caso di retrocessione totale o parziale ovvero per la restituzione di un bene di cui la Pubblica Amministrazione sia venuta in possesso *sine titulo*, non rilevando in tal contesto la destinazione ad uso pubblico eventualmente impressa, ma anche di agire proprio *in executivis* per la consegna o per il rilascio. Si rinvia a GABRIELLI E., *Commentario del Codice Civile*, Milano, 2016.

<sup>23</sup> In tal senso è chiara la Cassazione per la quale “poiché l'ordinanza di sgombero di un fabbricato, emessa dal sindaco per ragioni di sicurezza e di pubblica incolumità, non ha l'effetto di far conseguire all'Amministrazione lo stabile e duraturo possesso dell'immobile, la successiva detenzione dell'immobile costituisce semplice attività materiale della pubblica Amministrazione, in difetto di un provvedimento amministrativo idoneo ad incidere sulla proprietà privata, con l'effetto che appartiene alla giurisdizione ordinaria la domanda del proprietario per il rilascio del bene, in quanto rivolta alla tutela di un diritto soggettivo”; Cfr., Cass., Sez. Un., 21 gennaio 1991, n. 536.

<sup>24</sup> Così, CENDON P., *Commentario al codice civile. Artt. 2907-2969: Tutela giurisdizionale. Esecuzione forzata. Prescrizione e decadenza*, Milano, 2008, 331.

<sup>25</sup> Si è affermato in tal senso che “il creditore dell'amministrazione pubblica, fornito di titolo esecutivo, ha l'onere di notificare il precetto, atto di natura non processuale, direttamente all'ufficio amministrativo debitore, ai sensi degli art. 480,



## 2.2. L'esecuzione degli obblighi di fare e di non fare: in particolare, l'ipotesi di cui all'art. 2932 c.c.

Anche l'esperibilità dell'esecuzione degli obblighi di fare e di non fare, al pari della procedura sinora vista, è comunemente ammessa nei confronti della Pubblica Amministrazione<sup>26</sup>; del resto, non sarebbe altrimenti desumibile, *a contrario*, dalla giurisprudenza amministrativa, ormai concorde nel ritenere che “*in sede di giudizio di ottemperanza possono ricevere esecuzione sentenze di condanna del giudice ordinario anche a prestazioni di fare fungibili o infungibili, in alternativa all'esecuzione forzata ordinaria di cui agli artt. 612 e ss.,*

*ultimo comma, e 144 c.p.c., e non presso l'Avvocatura dello Stato, ex art. 11 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, norma inapplicabile in quanto attinente esclusivamente agli atti giudiziari (né l'invalidità della notificazione può ritenersi sanabile ex art. 156 c.p.c., concernente soltanto gli atti del processo). Ne consegue che il precetto notificato presso l'Avvocatura dello Stato, cioè a soggetto diverso dal suo destinatario, deve ritenersi del tutto inefficace - in quanto non conoscibile da quest'ultimo - e, quindi, inidoneo anche al fine dell'interruzione della prescrizione ex art. 2943 c.c.”; cfr., Cass., Sez. Trib., 19 dicembre 2003, n. 19512.*

<sup>26</sup> In particolare, la dottrina ha evidenziato che in linea di massima possono profilarsi in tema due ipotesi. Un primo caso è quello in cui sia necessaria un'autorizzazione o comunque un atto concessorio dell'amministrazione al fine di eseguire un'opera, necessità che tuttavia non sarebbe d'ostacolo all'eseguibilità del provvedimento. La giurisprudenza aveva infatti sottolineato che “*nel procedimento iniziato sulla base di una sentenza di condanna passata in giudicato non è esperibile il regolamento di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della Pubblica Amministrazione, qualora la prestazione di fare da eseguire coattivamente consista nella realizzazione di opere edilizie per le quali si richiede una preventiva concessione o licenza amministrativa. In questo caso, il rifiuto della Pubblica Amministrazione di concedere il provvedimento autorizzativo non determina l'impossibilità assoluta di eseguire l'obbligo né costituisce un fatto impeditivo sopravvenuto, tale da causare la caducazione del titolo esecutivo*” (cfr. Cass., 25 novembre 1987, n. 8729). Una seconda ipotesi concerne l'eventualità in cui entri in gioco la discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Ebbene, posto che qualora si tratti della sfera autoritativa di quest'ultima, non è ammessa alcuna condanna ad un *facere*, il problema in linea teorica non dovrebbe neanche porsi: in ragione dell'art. 4 L.A.C., il giudice dovrebbe infatti rifiutarsi di adottare una simile sentenza di condanna. “*Il limite di questo divieto, che previene la possibilità che il giudice si sostituisca alla Pubblica Amministrazione, è costituito dalla lesione dei diritti fondamentali e particolarmente da quello della salute. Ancorché tal lesione si abbia, l'attività dell'amministrazione deve ritenersi svolta “senza potere” e dunque cade ogni divieto d'esecuzione in forma specifica*”. Cfr. CENDON P., *Esecuzione forzata e processo esecutivo*, Milano, 2006, III, 1375. Si ricorda per altro che la Corte di Cassazione, in un risalente arresto si è allineata con quanto ora affermato; in particolare, “*ora il diritto reso dalla Cassa del Mezzogiorno, diritto denominato “alla salute” ma meglio definibile “di salute”, cioè il diritto di star bene, fondamentale per natura costituzionale e dalla tutela completa (artt. 2 e 32, co. 1, Cost.), è esso sovrastante all'Amministrazione, di guisa che questa non ha alcun potere, neppure per motivi di interesse pubblico specialmente rilevante, non solo di affievolirlo (Cass., Sez. Un., 23 giugno 1989, n. 2999), ma neanche di pregiudicarlo nel fatto indirettamente. È un diritto primario (C. Cost., 18 settembre 1987, n.559) ed assoluto dell'individuo (C. Cost., 27 luglio 1979, n. 88), nei cui riguardi l'Amministrazione, spoglia delle prerogative pubblicistiche, non soltanto non ha potere ablatorio, ma può essere possibile di provvedimento inibitorio da parte del giudice naturale dei diritti (Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1975, n. 3164). Nei confronti, e anche soltanto per i riflessi di quel diritto, non sono configurabili opzioni di scelte amministrative, quelle che solo il giudice amministrativo può sindacare. Verso di esso l'Amministrazione non ha facoltà di scelta; deve assoluto, incondizionato rispetto. Quando trasgredisca siffatto dovere, allora essa, come si suol dire, “agisce nel fatto”, abbia o meno emesso apparenti provvedimenti. “Agisce nel fatto” perché, non essendo giuridicamente configurabile un suo potere in materia, essa, per il diritto, “non provvede”, esplica comunque e soltanto attività materiale illecita. “Agisce nel fatto” perché allora, ciò che soltanto rileva è che il suo mero fatto illecito, comportamento privo, per definizione, del crisma di provenienza da legittimazione soggettiva della Pubblica Amministrazione. Nell'ipotesi, dunque, non vi sono giuridicamente provvedimenti amministrativi da revocare o modificare, ma semplicemente si tratta di emettere condanna ad un fare, di segno opposto al fatto lesivo del diritto di salute dell'individuo e tale pronuncia compete al giudice ordinario”; cfr. Cass., 20 febbraio 1992, n. 2092.*

*c.p.c., in quanto richiedenti l'emanazione da parte dell'Amministrazione di manifestazioni di volontà provvedimentali*<sup>27</sup>.

Orbene, in via generale, è necessario premettere che scopo della procedura *de qua*, che rinviene la sua disciplina negli artt. 612 ss. c.p.c. e 2931<sup>28</sup> ss. c.c., è quello di permettere all'avente diritto, titolare di una posizione creditoria, di procedere secondo le forme dell'esecuzione specifica in presenza della violazione, appunto, di un obbligo di fare o di non fare<sup>29</sup>. Oggetto di simile esecuzione è dunque l'attuazione di un obbligo connotato naturalmente dalla sua fungibilità o comunque dalla sua potenziale surrogabilità: il creditore deve infatti poter ottenere la soddisfazione della sua pretesa in modo equivalente a quel che sarebbe accaduto se il debitore avesse spontaneamente adempiuto<sup>30</sup>. Qualora invece oggetto della pretesa creditoria sia un *facere* infungibile, l'esecuzione in forma specifica di cui agli artt. 612 ss. c.p.c. non è esperibile, motivo per cui “*l'ordinamento – qualora non voglia avvalersi di strumenti di coartazione della volontà del debitore, c.d. esecuzioni indirette o misure coercitive, introdotte, con portata generale, solo dalla l. 18 giugno 2009, n. 69, con l'art. 614 bis c.p.c. – non può fare altro che reagire trasformando il diritto sostanziale nella sua essenza, e cioè rendendolo più generico (...) fino a quel massimo limite di genericità e fungibilità che è offerto dal denaro, nel quale in definitiva ogni diritto patrimoniale può, più o meno integralmente, risolversi attraverso gli istituti della aestimatio rei, dell'obbligo di corresponsione del tantundem, del risarcimento danni*”<sup>31</sup>.

Ciò posto, una questione che ha occupato la giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, concerne l'interpretazione dell'art. 612 c.p.c., liddove, a ben vedere, fa espresso riferimento solo alle sentenze di condanna come unico tipo di titolo esecutivo idoneo a fondare simile procedura. Ebbene, la *querelle* ha riguardato in particolare l'opportunità di interpretare il termine sentenza in maniera più ampia: se in effetti non vi è dubbio circa la possibilità che quest'ultima ricomprenda ogni provvedimento contenente una condanna<sup>32</sup>, la stessa unanimità di vedute non si riscontra in relazione al

<sup>27</sup> Così, T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 4 aprile 2012, n. 670.

<sup>28</sup> Il quale in particolare dispone che “*se non è adempiuto un obbligo di fare, l'avente diritto può ottenere che esso sia eseguito a spese dell'obligato nelle forme stabilite dal codice di procedura civile*”; accanto ad esso non può non essere menzionato anche l'art. 2933, il cui primo comma afferma che “*se non è adempiuto un obbligo di non fare, l'avente diritto può ottenere che sia distrutto, a spese dell'obligato, ciò che è stato fatto in violazione dell'obbligo*”.

<sup>29</sup> Attenta Dottrina ha evidenziato che, secondo gli articoli in menzione, diversamente disponendo rispetto all'art. 1220 del Codice previgente, il giudice che emette sentenza di condanna all'adempimento di un obbligo di fare o non fare, non può correlativamente autorizzare il soggetto beneficiario a provvedere egli stesso all'esecuzione dell'obbligo in parola, essendo vietata dall'ordinamento, tranne rarissime eccezioni, l'autotutela del creditore, il quale dovrà dunque necessariamente agire nelle forme di cui agli artt. 612 ss. c.p.c., chiedendo al giudice dell'esecuzione la materiale fissazione delle modalità dell'esecuzione. Così METAFORA R., *L'esecuzione degli obblighi di fare (fungibili) e di non fare*, in *Judicium.it*.

<sup>30</sup> Così MANDRIOLI C., *Esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare*, in *Digesto Civ. VII*, Torino 1991.

<sup>31</sup> Così MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015, IV, 14-16.

<sup>32</sup> In termini, Cass., Sez. Un., 22 febbraio 2010, n. 4059.

verbale di conciliazione – nella sua accezione generale, di formazione dunque sia giudiziale che stragiudiziale.

Invero sia la dottrina<sup>33</sup> che la giurisprudenza<sup>34</sup> maggioritaria ritengono che quest'ultimo, a differenza di quanto accade per l'esecuzione per consegna e rilascio, non possa fondare l'esecuzione in parola, poiché, per un verso, sarebbe ineludibile la necessità di un accertamento strettamente giudiziale dell'obbligo gravante sul debitore e, per altro verso, il verbale non offrirebbe le medesime garanzie in termini di certezza del diritto e correlativamente dell'obbligo offerte invece dalla sentenza o da un provvedimento ad essa equiparato. Alle medesime conclusioni si è giunti anche in relazione all'ipotesi in cui debitore esecutato sia una Pubblica Amministrazione, per il qual caso si è chiaramente affermato che *“il verbale di conciliazione contenente un obbligo di fare infungibile non è suscettibile di esecuzione in forma specifica ai sensi degli art. 2931 c.c. e 612 c.p.c. Il verbale di conciliazione, benché titolo esecutivo, non è equiparabile alla cosa giudicata e non può essere presupposto del giudizio di ottemperanza di un obbligo di fare infungibile. L'inammissibilità del giudizio di ottemperanza del verbale di conciliazione non è lesiva dei principi costituzionali contenuti negli art. 3, 4, 24 e 111 Cost. poiché il legislatore del giudizio di ottemperanza richiede la fase accertativa del diritto ad opera dell'attività giurisdizionale. Né l'effettività delle situazioni giuridiche è violata dalla predetta inammissibilità giacché è ammesso il risarcimento per equivalente e il diritto definito nel verbale di conciliazione consente al lavoratore di offrire la prestazione secondo le modalità concordate e di ricevere la retribuzione anche qualora il datore non desse spontanea attuazione al verbale conciliativo”*<sup>35</sup>.

In tema, tuttavia, non ha mancato di pronunciarsi anche la Corte Costituzionale, che, interpellata a tal proposito, ha invero ritenuto che il verbale di conciliazione ben potrebbe essere considerato titolo esecutivo idoneo ai fini dell'esperibilità dell'esecuzione degli obblighi di fare e di non fare poiché in realtà offrirebbe le stesse garanzie della sentenza del giudice. Secondo la Corte, infatti, l'art. 612 c.p.c. *“può essere interpretato nel senso che esso consente il procedimento di esecuzione disciplinato dalle disposizioni che lo seguono anche se il titolo esecutivo sia costituito dal verbale di conciliazione, in quanto le eventuali ragioni ostative devono essere*

<sup>33</sup> In tal senso, MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015, IV, che auspicano un intervento della Consulta che superi in maniera definitiva la questione.

<sup>34</sup> Cfr., Cass., 13 gennaio 1997, n. 258; Cass., 14 dicembre 1994, n. 10713, per la quale, in particolare, *“ai fini dell'esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare, il verbale di conciliazione giudiziale non costituisce titolo esecutivo – e la questione può essere rilevata d'ufficio anche in Cassazione, ai sensi dell'art. 612 c.p.c., il quale menziona, quale titolo per l'esecuzione, solo la sentenza (per tale, per altro, dovendosi intendere estensivamente ogni provvedimento giudiziale di condanna), in considerazione dell'esigenza di un previo accertamento circa la fungibilità e quindi la coercibilità dell'obbligo di fare o di non fare”*.

<sup>35</sup> Così, T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 19 maggio 2008, n. 522, che per altro, ritiene doveroso aggiungere che *“come è noto, per cosa giudicata (sostanziale) si intende «l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato» (art. 2909 c.c.) e cioè nella sentenza che ha raggiunto quella stabilità derivante dall'assenza di ulteriori mezzi di impugnazione (cosiddetta cosa giudicata formale). Il verbale di conciliazione non ha natura di sentenza né più in generale di provvedimento giurisdizionale, in quanto la Commissione di conciliazione non esercita funzioni giudiziarie ma amministrative”*; in tal senso, anche Cons. St., Sez. V, 22 ottobre 2007, n. 5480.

valutate non "ex post", cioè nel procedimento di esecuzione, bensì, se esse preesistono, in sede di formazione dell'accordo conciliativo da parte del giudice che lo promuove e sotto la cui vigilanza può concludersi soltanto se la natura della causa lo consente<sup>36</sup>; diversamente opinando, verrebbe negato il valore di accelerazione di definizione della controversia, principale caratteristica della conciliazione, e verrebbe irragionevolmente sacrificato il diritto di difesa<sup>36</sup>. Resta, pur non trascurando certo l'autorevolezza della fonte, un'opinione minoritaria.

Posta dunque la generale applicabilità di tale esecuzione anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, per le ragioni già evidenziate, non va certo dimenticato che a lungo si è dibattuto sull'applicabilità o meno, nei giudizi nei confronti della Pubblica Amministrazione, dell'art. 2932 c.c.<sup>37</sup>, in ragione del quale il giudice ordinario – e, come si avrà modo di vedere, da poco anche il giudice amministrativo – può emettere una sentenza, di natura così costitutiva<sup>38</sup> che tenga luogo del contratto definitivo non stipulato in caso di preliminare rimasto inadempito<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. C. Cost., 12 luglio 2002, n. 336. Si evidenzia che, nella specie, la Consulta nella sentenza citata faceva riferimento al verbale di conciliazione giudiziale. In tema, si rinvia a CARRATO A., *L'esecuzione in forma specifica per consegna e rilascio e degli obblighi di fare e di non fare*, Milano, 2005.

<sup>37</sup> Il cui primo comma espressamente prevede che "se colui che è obbligato a concludere un contratto non adempie l'obbligazione, l'altra parte, qualora sia possibile e non sia escluso dal titolo, può ottenere una sentenza che produca gli effetti del contratto non concluso".

<sup>38</sup> Contra PROTO PISANI A., *Appunti sulla tutela costitutiva (e sulle tecniche di produzione degli effetti sostanziali)*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1991, 88, a mente del quale, in stretta attuazione della rubrica dell'art. 2932 c.c., la correlativa azione determinerebbe l'incardinazione di un vero e proprio giudizio di tipo esecutivo ("a forma cognitiva ed esecutiva a un tempo").

<sup>39</sup> Si tratta invero di un peculiare istituto che rappresenta una novità introdotta dall'attuale Codice civile, non essendo prevista alcuna norma analoga nel codice previgente, che predisponesse nel caso di una simile eventualità solo un risarcimento del danno. Si rinvia per approfondimenti a CAPO G., MUSIO A., SALITO G. (a cura di), *Il contratto preliminare*, Padova, 2014. Un brevissimo inquadramento della tematica può essere utile. Posto che l'obbligo a contrarre, oggetto dell'art. 2932 c.c., può avere fonte sia legale che convenzionale, nulla precisando in merito la norma – il cui riferimento unico è al soggetto tenuto alla conclusione del contratto, è comune convincimento che la disposizione *de qua* sia applicabile in via generale e ciò per tre ordini di ragioni. È innanzitutto l'elemento letterale a deporre in tal senso: a bene vedere, infatti, l'articolo non delimita la portata dell'obbligo precisandone la fonte. In secondo luogo, anche la collocazione sistematica della norma (inserita nell'ambito del Libro VI, Titolo IV, Capo II, Sezione II del Codice di procedura civile, rubricato "Dell'esecuzione forzata in forma specifica") porta a concludere in tal senso, collocazione dalla quale sarebbe agevole desumere la sua ratio tesa a far conseguire all'avente diritto quel risultato che avrebbe dovuto raggiungere grazie alla stipulazione del contratto. Infine, in tal senso depone anche la lettera dell'art. 2652, n. 2, c.c., che, elencando le domande soggette a trascrizione, menziona in generale "le domande dirette ad ottenere l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre. Per quel che concerne il suo ambito di applicazione, pur trattandosi invero di un campo abbastanza (spaziando dalla promessa al pubblico, *ex art.* 1989 c.c., alla fattispecie dell'acquisto da parte del mandatario senza rappresentanza e finanche alla disciplina della concorrenza e dei consorzi), il maggior impiego dello strumento in esame rimane comunque quello concernente l'ipotesi del contratto preliminare rimasto inadempito, di cui all'art. 1351 c.c., la cui funzione è quella di "soddisfare l'interesse dei contraenti alla creazione di un impegno provvisorio e strumentale, riservando ad un nuovo contratto la completa e definitiva regolamentazione dell'affare": così, VISSALLI N., *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre*, Padova, 1995, 4. Cionondimeno, si ricorda che "la sentenza *ex art.* 2932 c.c. deve rispecchiare integralmente il regolamento di interessi predisposto dalle parti del contratto preliminare, non essendo consentito al giudice, nell'emettere una pronuncia che faccia le veci del contratto definitivo non concluso, sostituire la propria volontà a quella dei contraenti"; cfr., da ultimo, Trib. Salerno, Sez. II, 8 gennaio 2016, n. 61.

Si tratta in sostanza dell'esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre<sup>40</sup>, che permette al creditore di instaurare coattivamente ed in via giudiziale il rapporto giuridico che sarebbe scaturito dal contratto definitivo, qualora il debitore avesse adempiuto alla propria obbligazione concernente la sua stipulazione. Balza subito agli occhi così la difficoltà che l'applicazione di simile rimedio può incontrare ove venga esperito nei confronti della Pubblica Amministrazione: si tratterebbe a ben vedere di intaccare l'ambito della sua discrezionalità, possibilità questa quasi mai consentita.

Posto che la fattispecie *de qua* si compone di due elementi – l'uno ravvisabile nell'obbligo di *facere*, a carico di entrambi i soggetti, di prestare il consenso alla conclusione del contratto definitivo e l'altro rinvenibile nel mancato adempimento del medesimo obbligo, quel che tramite la sua attuazione viene fatto valere in giudizio è un diritto soggettivo, *rectius* un diritto di credito alla stipula del contratto concordato. Per tale ragione, ed in considerazione del criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla *causa petendi*<sup>41</sup>, la relativa controversia sarebbe senza dubbio ricaduta nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario, la cui attività, tuttavia, sarebbe stata fortemente limitata dall'art. 4 L.A.C., per il quale “*quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio* (co. 1). *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* (co. 2)”.

<sup>40</sup> Per altro, non è mancato chi ha sottolineato come “*l'aspetto strutturale fu mortificato dai compilatori del Codice civile che collocarono l'art. 2932 nella sezione menzionata* (si ricorda, nell'ambito del Libro VI, Titolo IV, Capo II, Sezione II del Codice di procedura civile, rubricato “*Dell'esecuzione forzata in forma specifica*”). *Bisogna contrapporre l'esecuzione forzata a questa diversa forma di esecuzione, che si può definire non forzata, proprio per mettere in rilievo che mentre la struttura dell'esecuzione forzata è caratterizzata dal reale, o sottinteso, impiego della forza per realizzare una modificazione nel mondo materiale, la struttura dell'esecuzione in argomento è del tutto priva di quei caratteri, giacché, realizzando modificazioni solo nel campo del diritto, ottiene il risultato esecutivo senza bisogno di alcun'altra attività diversa da quella di cognizione, che ha condotto alla sentenza; ossia come semplice automatico effetto della sentenza stessa*”. Così, VISSALLI N., *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre*, Padova, 1995, 23.

<sup>41</sup> Criterio confermato anche oggi dal Codice del processo amministrativo; in particolare, si ricorda che, del resto, la stessa Costituzione, nell'affermare il principio della doppia giurisdizione, ha fatto proprio il criterio di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo fondato sulla *causa petendi*, in base al quale la tutela dei diritti soggettivi spetta, di regola, al primo, mentre quella degli interessi legittimi spetta al secondo, salva l'attribuzione al giudice amministrativo di una giurisdizione esclusiva in particolari materie. In sostanza, quello che rileva a tal fine è la posizione giuridica azionata, che determina l'individuazione del giudice competente a decidere: “*la giurisdizione si determina sulla base della domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti sono manifestazione*” (*ex multis*, Cass., Sez. Un., 27 febbraio 2012, n. 2923). Nel medesimo senso, come si è anticipato, si è posto anche il Codice del processo amministrativo, che, con l'art. 7, co. 1, prima parte, ha stabilito che “*sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi*”.

Orbene, alla stregua di tali rilievi, una prima tesi sostenuta in giurisprudenza, ormai risalente, negava la possibile applicazione dell'art. 2932 c.c. sia, per un verso, a causa dell'interpretazione estensiva che del divieto di cui al secondo comma dell'art. 4 cit. veniva offerta sia, per altro verso, in omaggio al principio di separazione dei poteri, la cui applicazione era tanto più necessaria per evitare lo sconfinamento del potere giudiziario nell'ambito del potere amministrativo; a ciò si aggiungeva, per altro, il carattere infungibile dell'obbligo di cui all'art. 2932 c.c., in ragione del quale il giudice ordinario mai avrebbe potuto sostituirsi alla Pubblica Amministrazione senza sconfinare dalla propria giurisdizione. L'azione sarebbe dunque stata ammissibile solo nell'ipotesi in cui il privato si fosse limitato a chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione al solo fine di ottenere in suo favore la condanna al risarcimento del danno. In particolare, secondo la Corte di legittimità, sarebbero stati oggetto della preclusione normativa non solo la revoca e la modifica degli atti amministrativi, ma anche *“ogni iniziativa che comporti un'ingerenza nell'attività amministrativa con sostituzione della volontà del giudice alla volontà dell'amministrazione”*<sup>42</sup>. Era dunque conseguenza naturale escludere l'esperibilità dell'art. 2932 c.c..

Proprio sulla scorta degli elementi evidenziati, la Corte di Cassazione giunse ad affermare che *“in nessun caso un contratto preliminare è suscettibile di esecuzione in forma specifica, qualora la Pubblica Amministrazione non intenda più prestare il consenso successivo”*, in quanto *“il giudice ordinario non può, senza esorbitare dalla sfera della propria giurisdizione, sostituirsi all'attività amministrativa, emettendo una sentenza che a norma del citato art. 2932, produca gli effetti del contratto che la Pubblica amministrazione, avvalendosi dei suoi poteri discrezionali, non ha voluto concludere”*<sup>43</sup>.

Simile impostazione, tuttavia, per quanto all'epoca della sua elaborazione si trovasse certamente in linea con gli orientamenti e le interpretazioni che sia la dottrina<sup>44</sup> che la giurisprudenza offrivano dei previgenti quadri normativi e dei principi che li avevano ispirati, si è ritrovata successivamente ad essere sformata di una base, non essendo stata capace di adattarsi all'incedere dell'evoluzione, che se da un lato ha trasformato il

<sup>42</sup> NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2004, 183 ss.

<sup>43</sup> Così, Cass., Sez. Un., 26 maggio 1969, n. 1858; in termini, già Cass., Sez. Un., 5 aprile 1966, n. 872.

<sup>44</sup> In tal senso, del resto, la dottrina non aveva mancato di sottolineare come la ricostruzione che negava l'applicabilità dell'art. 2932 c.c. nei confronti della Pubblica Amministrazione si rivelava fallace poiché il limite imposto dall'art. 4, co. 2, cit. in effetti sarebbe stato relativo ai soli rapporti di diritto pubblico dell'amministrazione medesima, esulando dunque dall'ambito della discussione i rapporti di matrice privata, ossia i rapporti in cui il soggetto pubblico pone in essere negozi di diritto privato in condizione di parità rispetto agli altri contraenti. *“In realtà, anche l'attribuzione dell'attività iure privatorum della Pubblica Amministrazione al regime ordinario di tutela giurisdizionale, enunciata in teoria dalla Corte di Cassazione, si rivelava – in pratica – illusoria quando, con un ragionamento di cui è stata sottolineata a chiare lettere la palese illogicità, si arrivava a rifiutare – da parte della stessa corte – la pronuncia di cui all'art. 2932 c.c., invocando un principio – divieto di condanna ad un fare – applicabile, come si è visto, ai soli rapporti di diritto pubblico”*; così, CECCEHERINI G., *Risarcimento e riparazione in forma specifica*, in *Foro It.*, 1990, 397.

processo amministrativo, che da processo sull'atto si è ormai tramutato in processo sul rapporto, dall'altro lato ha, come visto, profondamento inciso sulla posizione della Pubblica Amministrazione, che non occupa più una posizione di, in effetti ingiustificato, privilegio, ma soprattutto qualora operi *iure privatorum*, una posizione paritaria rispetto al privato<sup>45</sup>.

Cionondimeno, non può essere dimenticato che il superamento della predetta posizione di chiusura è avvenuto in due tappe. In un primo momento, infatti, pur proseguendo la giurisprudenza a ritenere inammissibile una domanda tesa ad ottenere una sentenza costitutiva nei confronti della Pubblica Amministrazione, precisava però che l'inapplicabilità non derivava dall'impossibilità di pronunciare la condanna ad un fare – prescindendo da essa la sentenza – ma dal fatto che l'adempimento del preliminare costituisce un vero e proprio negozio cui l'amministrazione può addivenire solo con una dichiarazione di volontà espressa dall'atto, e dunque a monte dal procedimento, previsto a tal fine dalla legge<sup>46</sup>.

Si trattava però di un'impostazione non certo esente da critiche. In particolare, si faceva notare che, poiché quanto imposto dal contratto preliminare non ha carattere negoziale, il privato e la Pubblica Amministrazione si trovano invero sul medesimo piano: *“la legge considera giuridicamente fungibile tale attività che non muta natura, secondo che sia dovuta o no da un ente pubblico. La tutela prevista dal citato articolo – art. 2932 c.c. – funziona anche contro quest'ultimo. Essa non realizza forzatamente un fare, consistente in un'attività amministrativa, ma applica la sanzione per l'inadempimento del preliminare la quale (essendo sostanzialmente costitutiva) non si esplica nel surrogare, ma nel rendere inutile il contratto definitivo”*<sup>47</sup>.

Proprio per tali ragioni, ed in accoglimento delle summenzionate critiche, la Corte di legittimità, in una sentenza resa a sezioni unite<sup>48</sup>, ha affermato che *“qualora la pubblica amministrazione, per la migliore realizzazione degli interessi generali ad essa affidati, ricorra allo strumento privatistico del contratto preliminare (...) deve riconoscersi al promissario, a fronte di un ingiustificato rifiuto alla stipulazione del definitivo, nonché 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., atteso che siffatta pronuncia, non configurando un provvedimento esecutivo per*

<sup>45</sup> Sia la dottrina che la giurisprudenza erano del resto concordi sulla necessità di superare l'impostazione evidenziata; in termini, rispettivamente, *ex plurimis*, SAITTA S., *Giurisdizione ordinaria e cognizione diretta del provvedimento amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1965, e Cass., Sez. Un., 29 marzo 1989, n. 1540.

<sup>46</sup> Come riporta VISSALLI N., *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre*, Padova, 1995, 217 ss..

<sup>47</sup> Cfr., MONTESANO L., *Obblighi di fare e azioni civili contro la Pubblica Amministrazione*, in *Foro It.*, 1961, I, 951 ss..

<sup>48</sup> Cass., Sez. Un., 7 ottobre 1983, n. 5838.

*la realizzazione coattiva di un facere della pubblica amministrazione, né interferendo sul potere dispositivo delle parti, ma configurando un atto costitutivo rivolto ad attuare direttamente la volontà della legge, in relazione all'accertamento dell'imputabile inadempienza del soggetto obbligato alla prestazione del consenso, non implica alcuna violazione del divieto di annullare, revocare o sostituire l'atto amministrativo, posto dall'art. 4 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E".*

Chiosava la Corte, poco tempo dopo, con una sentenza inerente la giurisdizione, confermando che la medesima senza dubbio spettasse al giudice ordinario ed affermando in particolare che *“la domanda proposta nei confronti della pubblica amministrazione, per far valere un impegno negoziale che si deduca da essa assunto in forza di contratto (preliminare o definitivo) stipulato iure privatorum, spetta alla cognizione del giudice ordinario, in quanto si ricollega a posizioni di diritto soggettivo derivanti da un rapporto privatistico, mentre resta a tal fine irrilevante la questione attinente al perfezionarsi o meno del dedotto contratto, che riguarda il fondamento nel merito della domanda stessa, così come la questione inerente ai provvedimenti adottabili dal giudice ordinario, in caso di riconosciuto fondamento della domanda ed in relazione al divieto di annullare, revocare o modificare l'atto amministrativo di cui all'art. 4 della l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, la quale riguarda i limiti cosiddetti interni delle attribuzioni giurisdizionali del giudice medesimo”*<sup>49</sup>.

L'orientamento così inaugurato dalla Corte, oltre ad essere senza dubbio più in linea con quanto affermato dall'art. 4 L.A.C., che in effetti si preoccupa di tutelare le attribuzioni dell'amministrazioni, non aggiungendo altro<sup>50</sup>, è per altro rispettoso dei canoni costituzionali, dettati dagli artt. 111, in relazione al principio del giusto processo, 24 e 113, relativi ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale<sup>51</sup>.

Cionondimeno, pur affermata l'esperibilità dell'azione di cui all'art. 2932 c.c., la Corte di legittimità ha precisato che la stessa è, sì, ammissibile ma solo in presenza di determinate condizioni, individuate dalla medesima al fine di scongiurare il rischio che i poteri del giudice ordinario, nell'ambito di una simile controversia, possano sconfinare nella sfera discrezionale, e come tale intangibile, della Pubblica Amministrazione.

<sup>49</sup> Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1983, n. 6374.

<sup>50</sup> Così, autorevole Dottrina sottolinea che *“là dove l'amministrazione non esercita un potere conferitole dalla legge, non si può ammettere alcuna limitazione ai poteri del giudice. La garanzia dell'atto amministrativo, in definitiva, trova la sua ragione e la definizione del suo ambito nel principio di legalità”*; Travi A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 100.

<sup>51</sup> Nel solco di tale orientamento, la Corte di legittimità ha altresì affermato che *“qualora un ente pubblico, con riguardo ad un bene del proprio patrimonio disponibile, stipuli "iure privatorum" un contratto preliminare di vendita, la domanda del promissario acquirente intesa ad ottenere la pronuncia, ai sensi dell'art. 2932 c.c., di una sentenza che produca gli effetti del contratto di vendita definitiva, che la pubblica amministrazione si era obbligata a concludere, appartiene - come in genere quella delle domande dirette ad una pronuncia nei confronti di un ente pubblico ai sensi di detta norma - alla giurisdizione del giudice ordinario, senza che possa aver rilievo in contrario la circostanza che l'Amministrazione contesti la stessa sussistenza del contratto preliminare, posto che tale questione attiene al merito del giudizio e non all'individuazione della giurisdizione, concernendo detta sussistenza una condizione per l'accoglimento della domanda”*; Cass., Sez. Un., 29 novembre 1999, n. 834.



In quest'ottica, i giudici del Palazzaccio hanno evidenziato la necessità che non solo l'obbligo di concludere un contratto a carico dell'amministrazione sia precisamente determinato da una compiuta manifestazione di volontà negoziale ovvero da una puntuale disposizione di legge, ma anche che siano esattamente individuati i contenuti dell'atto da stipulare e che sussistano, altresì, al momento della pronuncia giudiziale, le medesime circostanze presenti al momento della manifestazione di volontà originaria<sup>52</sup>.

Tanto premesso in relazione all'esperibilità dell'azione di cui all'art. 2932 c.c. in sede di giurisdizione ordinaria, non va taciuto che oggi la stessa è ammissibile anche nell'ambito del processo amministrativo, come del resto una recente Adunanza Plenaria, di cui si parlerà in prosieguo, ha riconosciuto.

In particolare, la giurisprudenza è pressoché concorde nell'ammettere il rimedio *de quo* nelle materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, qualora nell'ambito delle medesime venga naturalmente in rilievo un obbligo *de contrahendo* a carico della Pubblica Amministrazione. I giudici di Palazzo Spada, con la citata sentenza resa in Adunanza Plenaria, hanno infatti affermato che “*la natura speciale mista (cognitiva ed esecutiva insieme) dell'azione ex art. 2932 c.c., derogatoria della normale separazione tra azione cognitoria e azione esecutiva, non la rende incompatibile con la struttura del processo amministrativo come delineato dal relativo codice tanto più che, da un lato, non solo è espressamente prevista un'azione (di ottemperanza), anch'essa caratterizzata dalla coesistenza in capo al giudice di poteri di cognizione ed esecuzione insieme e, d'altro lato, non può neppure sostenersi la tesi di una eventuale 'tipicità' delle azioni proponibili nel processo amministrativo, tipicità che sarebbe in stridente e inammissibile contrasto, oltre che con i fondamentali principi di pienezza ed effettività della tutela, ex art. 1 c.p.a., con la stessa previsione dell'art. 24 della Costituzione*”<sup>53</sup>.

La Corte, in particolare, ha così opinato in ragione dell'esame congiunto di tre aspetti: l'indubbia affinità dell'azione di esecuzione specifica, di cui all'art. 2932 c.c., con il rimedio esecutivo dell'ottemperanza, la cogenza del principio di atipicità della tutela nel processo amministrativo – espressamente consacrato all'art. 1 c.p.a. – ed infine l'afferenza del rimedio in questione alla tutela dei diritti soggettivi. Per tali ragioni,

<sup>52</sup> Così, Cass., Sez. Un., 18 novembre 1992, n. 12309.

<sup>53</sup> Così, Cons. St., Ad. Plen., 20 luglio 2012, n. 28, sentenza che ha per altro ricevuto l'avallo della Corte di legittimità, la quale, in un recente arresto ha confermato l'esperibilità dell'esecuzione dell'obbligo di prestare il consenso di cui all'art. 2932 c.c., purché la questione rientri nell'ambito delle materie di giurisdizione esclusiva; così, Cass., Sez. Un., 9 marzo 2015, n. 4683, secondo la quale “*qualora il privato abbia sottoscritto un atto d'obbligo per il trasferimento di aree alla Pubblica Amministrazione nell'ambito di un accordo di urbanizzazione, il giudice amministrativo può emettere la sentenza costitutiva ex art. 2932 cod. civ., pur non espressamente contemplata dagli artt. 29 e 30 c.p.a., sia perché, a norma degli artt. 24, 103, 111 e 113 Cost., il giudice amministrativo, nelle controversie rimesse alla sua giurisdizione esclusiva, può erogare ogni forma di tutela del diritto soggettivo, sia perché, a norma degli artt. 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, agli accordi provvedimentali si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti*”.

dunque, la cognizione del giudice amministrativo rispetto all'azione costitutiva si incardina in tutte le ipotesi in cui l'obbligo di concludere un contratto rinvenga la propria fonte in atti, sia unilaterali che bilaterali, espressione mediata di potere autoritativo e dunque, sostanzialmente, nei casi in cui il privato e l'amministrazione abbiano stipulato un accordo sostitutivo di provvedimento<sup>54</sup>, comportante obblighi privatistici a carico di uno o di entrambe le parti<sup>55</sup>.

Anzi, a riprova dell'ormai acclarata esperibilità del rimedio in parola, la giurisprudenza amministrativa è arrivata ad affermare che *“l'azione ex art. 2932 c.c. non richiesta espressamente nel giudizio di ottemperanza, promosso per l'esecuzione di un giudicato concernente l'obbligo di stipulare un atto pubblico di cessione di un'area, è ammissibile in base al principio di riqualificazione dell'azione proposta, che consente al giudice, nell'esercizio della sua potestas iudicandi, di qualificare giuridicamente l'azione proposta e di procedere ad un'autonoma ricerca delle norme su cui fondare la decisione. In tal caso il giudice non incorre nel vizio di ultrapetizione, che ricorre solo quando, esorbitando dalle sue funzioni, pronuncia una decisione che vada oltre i limiti delle pretese e delle eccezioni fatte valere dalle parti, attribuendo quindi un'utilità o un bene della vita non richiesto. In ogni caso, a prescindere dal generale potere di riqualificazione dell'azione proposta, nell'ambito del giudizio di ottemperanza, il giudice amministrativo, nell'esercizio della giurisdizione di merito, può adottare direttamente o per il*

<sup>54</sup> Risulta utile brevemente ricordare, per esigenza di completezza, che gli accordi in questione, di cui all'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo, l. 241/1990, rinvergono la loro *ratio* nel cambiamento sostanziale che ha investito il diritto amministrativo stesso e che ha affiancato, nel tempo, all'unico modulo provvedimentale di esercizio della funzione pubblica, quello consensuale. Ciò trova le sue ragioni sia nel mutato rapporto fra amministratore ed amministrati, ispirato ormai dai canoni, fra i tanti, di pubblicità e trasparenza dell'azione pubblica e da una sempre maggiore ricerca del consenso nella collettività, sia nell'esigenza di deflazione del contenzioso. Per vero, quando si parla di accordi *ex art. 11*, si parla comunemente di una terza modalità di esplicazione della funzione amministrativa, che si affianca a quella classica provvedimentale e quella contrattuale in senso proprio, che vede la sua fonte nell'art. 11 c.c. (riconoscimento della generale capacità di diritto privato in favore di tutti gli enti pubblici) e che oggi è formalmente riconosciuta dall'art. 1, co. 1 *bis*, l. n. 241/1990, a mente del quale la P.A., qualora debba adottare atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente. Gli accordi in parola si pongono dunque come un modello intermedio di gestione del potere pubblico, grazie al quale, pur sfociando il procedimento amministrativo in un atto unilaterale, l'amministrazione può ricercare il consenso dei privati per contemperare al meglio gli interessi in gioco. Le tipologie prese in considerazione dall'art. 11 sono due: gli accordi cd. integrativi e quelli sostitutivi del provvedimento. Mentre nel primo caso, si tratta di accordi funzionalmente collegati al procedimento amministrativo, rispetto al quale viene determinato il contenuto del provvedimento finale, che resta l'unica fonte degli effetti giuridici, nel secondo caso, invece, si tratta di accordi con una propria autonomia funzionale, che intervengono a sostituire integralmente il provvedimento.

<sup>55</sup> Per vero la giurisprudenza oggi concorda, in linea di massima, sull'ammettere il rimedio in esame anche nelle ipotesi di rapporti di lavoro del pubblico impiego privatizzati nonché nel caso in cui l'amministrazione ponga in essere rapporti *iure privatorum*. In entrambi i casi, in effetti, la pretesa creditoria si concretizzerebbe in un diritto soggettivo per cui, se è vero che quest'ultimo è uno degli elementi costitutivi della fattispecie in parola, non v'è chi non veda che l'ammissibilità dell'esperibilità dell'azione di esecuzione specifica di cui all'art. 2932 c.c. andrebbe senz'altro affermata; in termini, Cass., 13 giugno 2002, n. 8489; Cass., 27 maggio 2002, n. 7745; Cass., Sez. Un., 11 novembre 1998, n. 11350. Per tali ragioni, ad esempio, la Corte di Cassazione ha ritenuto esperibile il rimedio in esame nel caso in cui, nell'ambito di un concorso volto alla selezione di impiegati pubblici, il candidato illegittimamente escluso in sede di assunzione, ben potrà chiedere la costituzione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 2932 c.c., con le eventuali conseguenze risarcitorie; così, Cass., Sez. Lav., 26 luglio 2003, n. 12156.

*tramite di un commissario ad acta tutte le misure che ritiene necessarie ed opportune per dare esatta ed integrale esecuzione alla sentenza e rendere concreto il principio di effettività della tutela, che, in caso di obbligazione di trasferire la proprietà di un'area, in quanto obbligazione di facere, non coercibile con strumenti sostitutivi (quali la nomina del commissario ad acta), è realizzabile solo attraverso una sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c.”<sup>56</sup>.*

Le conclusioni cui si è giunti sinora evidenziano che la devoluzione di tali questioni al giudice amministrativo rende possibile la realizzazione in concreto di quel “*processo amministrativo a parti invertite*” che parte della dottrina ha teorizzato, proprio in ragione del carattere paritario della relazione sostanziale dedotta in giudizio che si riverbera inevitabilmente sul ruolo processuale dell'amministrazione, che può essere, a seconda dei casi, sia parte ricorrente che parte resistente <sup>57</sup>.

### ***2.3. Le forme di coercizione indiretta: le astreintes***

L'art. 614 *bis* c.p.c., rubricato “*Misure di coercizione indiretta*”<sup>58</sup>, introdotto nel Codice di procedura civile ad opera della l. 18 giugno 2009, n. 69, e modificato dal d.l. 27 giugno 2015, n. 83, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 132, ha predisposto non solo un rimedio all'inadempimento di obbligazioni di non fare ed obbligazioni infungibili, come prevedeva l'originaria rubrica della norma e per le quali vale il brocardo *nemo ad factum praecise cogi potest*, ma anche una misura generale, appunto, di coercizione indiretta del pagamento di una somma di danaro per ogni violazione o inosservanza successiva o per

<sup>56</sup> Così, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 18 gennaio 2013, n. 165.

<sup>57</sup> Si rinvia a DURANTE N., *Il processo amministrativo a parti invertite (alias, quando l'amministrazione è ricorrente)*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2004.

<sup>58</sup> L'attuale formulazione della norma prevede che “*con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento (co. 1). Il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409 (co. 2). Il giudice determina l'ammontare della somma di cui al primo comma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile (co. 3)*”. Viceversa, il previgente tenore della norma affermava che “*con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento (co. 1). Il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409 (co. 2). Il giudice determina l'ammontare della somma di cui al primo comma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile (co. 3)*”. La novella del 2015 ha dunque inciso sostanzialmente solo sul primo comma dell'articolo in parola, proprio al fine di ampliarne l'ambito di applicazione.

ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento di condanna “*all'inadempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di danaro*”.

Si tratta invero di uno strumento che non dà luogo ad una vera e propria forma di esecuzione forzata, in quanto teso ad ottenere nei confronti del debitore esecutato “*un'esecuzione non coattiva, ma spontanea, ancorché coartata*”<sup>59</sup>. Secondo una diversa impostazione, non certo meno autorevole e che comunque giunge alle medesime conclusioni, le *astreintes* consisterebbero “*nella minaccia di condanna al pagamento di una somma di danaro che diviene concreta nel caso di mancata o tardiva esecuzione del provvedimento del giudice*”<sup>60</sup> o ancora, a voler ricordare quanto affermato in tema dal Chiovenda, le medesime “*si distinguono dai mezzi di surrogazione, che si concretano nell'esecuzione forzata, dai mezzi di coazione, ossia quelli con cui gli organi giurisdizionali tendono a far conseguire al creditore il bene cui ha diritto con la partecipazione dell'obbligato e quindi tendono ad influire sulla volontà dell'obbligato perché si determini a prestare ciò che deve*”<sup>61</sup>

Posto che su tale figura si è invero avuto modo di intrattenersi già nei capitoli precedenti, a cui dunque si rinvia<sup>62</sup>, è in tale sede opportuno ricordare che ad essa è possibile fare ricorso solo qualora non sia percorribile la strada dell'esecuzione in forma specifica<sup>63</sup>, di cui si è parlato sinora, e qualora l'obbligo da ottemperare non abbia ad oggetto il pagamento di una somma di danaro. E non potrebbe del resto essere diversamente poiché, altrimenti opinando, la conseguenza sarebbe quella di duplicare le voci di danno in favore del creditore, al quale verrebbe così riconosciuta sia l'utilità economica originaria che la somma dovuto a titolo di pena pecuniaria per l'inadempimento.

In particolare, prima della novella, ad essa era possibile ricorrere solo qualora si fosse in presenza di un obbligo di fare infungibile o di non fare<sup>64</sup>; essendo stato eliminato il

<sup>59</sup> Così, MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015, IV, 14, in nota.

<sup>60</sup> Così, CAPPONI B., *Astreintes nel processo civile italiano?*, in *Giust. Civ.*, Milano, 1999, 163.

<sup>61</sup> Come ricorda Cendon P., *Esecuzione forzata e processo esecutivo*, Milano, 2006, I, 65.

<sup>62</sup> In particolare, si rinvia al terzo e al quarto capitolo del presente lavoro.

<sup>63</sup> Come fa notare CHIZZINI A., *Art. 614 bis*, in BALENA G., CAPONI R., CHIZZINI A., MENCHINI A., *La riforma della giustizia civile. Commento alle disposizioni della legge sul processo civile n. 69/2009*, Torino, 2009, 174, per il quale si tratta di una misura come estremamente residuale, perché non si cumula con quelle tipiche previste dal Codice ed opera solo in presenza di un facere infungibile, dal carattere non strettamente personale, il cui adempimento coatto non leda le libertà fondamentali della persona.

<sup>64</sup> L'infungibilità dell'obbligazione di fare è uno dei presupposti di operatività della norma, la cui perimetrazione non è tuttavia agevole ed in concreto è demandata al giudice; per tale motivo sia la dottrina che la giurisprudenza si sono sforzate di individuare criteri validi al fine di distinguere le obbligazioni fungibili da quelle invece infungibili. In via generale, può dirsi che una prestazione possa esser definita come infungibile quando comporta un obbligo di fare ovvero di non fare realizzabile solo con il necessario concorso del debitore. Si pensi, ad esempio, ai rapporti *intuitu personae*, nell'ambito dei quali le qualità personali del debitore rendono insostituibile il suo contributo per il raggiungimento del risultato dovuto. A valle della richiesta dell'adozione della misura coercitiva di cui all'art. 614 bis c.p.c., il giudice deve valutare con molta attenzione sia il risultato pratico che il creditore istante intende e può conseguire sia se l'utilità in

riferimento a queste ultime due categorie, l'ambito di applicazione dello strumento *de quo* è naturalmente venuto ampliandosi.

E del resto, si ricorda brevemente, proprio l'espressa esclusione da parte dell'art. 614 *bis* cit. della sua operatività in relazione alle condanne aventi ad oggetto il pagamento di somme di danaro, è stata la causa del dibattito inerente la sua applicazione anche nei confronti della Pubblica Amministrazione esecutata; dibattito conclusosi con l'elisione di tale possibilità, in ragione del fatto che, comminare simile misura coercitiva, qualora siano utilmente esperibili altri e diversi rimedi surrogatori, non farebbe altro che minare la *ratio* stessa dell'istituto, volto esclusivamente a fornire uno strumento di pressione nelle ipotesi in cui, al fine dell'attuazione della condanna giurisdizionale e dunque della soddisfazione delle ragioni creditorie, sia indispensabile la collaborazione del soccombente. Ciò in concreto, nell'ambito dell'esecuzione nei confronti dell'amministrazione, si tradurrebbe in un'eccessiva discrezionalità al giudice, il cui unico limite nella concessione di tale misura sarebbe solo quello della non manifesta iniquità della richiesta, come stabilito dall'art. 614 *bis*, co. 1, c.p.c., formula tuttavia di non chiarissima comprensione tutt'oggi.

E del resto, anche qualora si optasse per la scelta di concedere al giudice dell'esecuzione la possibilità di comminare un'*astreinte* nei confronti del debitore pubblico esecutato, ciò si tramuterebbe senza dubbio in un'attribuzione vana, posto che presumibilmente le ragioni pubbliche sarebbero comunque valutate dal giudicante come preminenti rispetto a quelle private<sup>65</sup>, rendendo, gioco forza, la richiesta del privato creditore iniqua.

questione possa realmente esser conseguita solo con l'adempimento da parte del soggetto obbligato e dunque se sia davvero in concreto infungibile. Per altro, non va dimenticato che il problema della perimetrazione dell'infungibilità si riscontra anche nell'ambito delle obbligazioni di non fare, rientranti parimenti nell'ambito di applicazione della norma da ultimo citata. In tal senso infatti, è vero che esistono i doveri di astensione, cui dunque solo la parte obbligata può ottemperare, ma è altresì vero che esistono anche obbligazione di non fare di tipo fungibile; in ragione del fatto che il rimedio esperibile in quest'ultima ipotesi è ravvisabile nella procedura di cui agli artt. 612 ss. c.p.c., parte della dottrina ha ritenuto che l'adozione di un'*astreinte* in tanto sia legittima in quanto adottata solo in relazione ad un'obbligazione di non fare effettivamente infungibile, conclusione che sarebbe compatibile per altro con la *ratio* dell'art. 614 *bis* c.p.c. di porre un rimedio di chiusura in assenza di diversa soluzione della questione sottoposta all'attenzione del giudice. Così, MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015. Contra, una parte della dottrina e della giurisprudenza che invece, sulla scorta di un argomento meramente letterale, non ritengono di dover limitare l'applicazione della norma nella maniera ora vista poiché è la norma medesima a non prevedere alcuna limitazione in talo senso, facendo invero solo un generico riferimento alle obbligazioni di non fare, lasciando che l'infungibilità richiesta sia relativa solo alle obbligazioni di fare; così COMOGLIO L. P., FERRI C., TARUFFO M., *Lezioni sul processo civile*, II, Bologna, 2011.

<sup>65</sup> Del resto che si tratti di una misura alternativa all'esecuzione, non compatibile con la medesima, lo si deduce *a contrario* anche dalle decisioni della giurisprudenza di legittimità, chiare nell'affermare che "*le obbligazioni aventi a oggetto un fare infungibile se non possono dare luogo a esecuzione forzata diretta ("nemo ad factum cogi potest"), non per questo soffrono limitazioni nel processo di cognizione. In una tale eventualità, infatti, non è preclusa - perché "inutiliter data" - la pronuncia di condanna: non solo in quanto potenzialmente idonea a produrre i suoi effetti tipici, stimolando la eventuale esecuzione volontaria da parte del debitore, ma altresì perché produttiva di conseguenze risarcitorie per equivalente, suscettibili di lievitazione progressiva, in caso di persistente inadempimento del debitore, eventualmente assistite da garanzia ipotecaria ex art. 2818 c.c.*"; così, Cass., 11 luglio 2013, n. 17200.

Del pari, va ricordato altresì che, se queste sono le conclusioni cui si è giunti in ambito civile, a conclusioni opposte si è giunti in ambito amministrativo, laddove l'art. 114, co. 4, lett. e), Codice del processo amministrativo – d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, non ha invece riprodotto il limite del pagamento di somme di danaro, estendendo dunque, nel giudizio di ottemperanza, l'ambito di applicazione delle *astreintes* anche a tale ipotesi. Si ricorda infatti che, con un recente intervento dei giudici di Palazzo Spada, la giurisprudenza amministrativa, anche in ragione del dato letterale ora evidenziato, ha accolto la tesi favorevole all'adozione delle *astreintes* anche in relazione alle obbligazioni dell'amministrazione concernenti appunto il pagamento di somme di danaro<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15, che, si ricorda, per quel che concerne la natura giuridica delle *astreintes*, ritiene che “l'art. 114, comma 4, lett. e), c. proc. amm., che ha introdotto nel processo amministrativo l'istituto della cd. penalità di mora, 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 ad adempiere all'obbligazione sancita a suo carico dall'ordine del giudice”.

## *Conclusioni*

Tirando le fila di quanto sinora detto, risulta invero palese che, sia per quel che concerne il versante normativo sia per quel che riguarda le sue ricadute pratiche, la Pubblica Amministrazione goda ancora oggi di privilegi che, per quanto, naturalmente, non definiti espressamente come tali, cionondimeno lo diventano nel concreto.

Non può certo esser taciuto che l'adempimento concreto delle obbligazioni assunte dall'amministrazione o anche degli obblighi che derivano da una sentenza di condanna adottata in suo danno non è cosa semplice da ottenere e a tal proposito, per quanto encomiabile sia l'art. 14, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in L. 28 febbraio 1997, n. 30, nell'aver previsto un termine dilatorio di centoventi giorni che devono decorrere dalla notifica del titolo esecutivo prima che il creditore possa procedere con l'esecuzione, non di meno ha di fatto rallentato i tempi di un adempimento già di per sé arduo.

È sotto gli occhi di tutti del resto la difficoltà, da un lato, delle amministrazioni di far fronte ai propri obblighi, sia in ragione di una burocrazia sin troppo complessa sia in ragione di carenze di fondi che non sempre permettono in concreto di soddisfare il creditore, e, dall'altro lato, dei creditori delle medesime per le stesse ragioni evidenziate, cui tuttavia si aggiungono una concreta inefficienza degli strumenti posti a loro tutela, di fatto estremamente lenti e farraginosi, nonché la possibilità per la Pubblica Amministrazione di sfuggire al pignoramento, sottraendo beni o somme di danaro imprimendo loro un vincolo di destinazione: sembra invero che a volte anziché favorire la risoluzione di simili controversie, in favore dell'avente diritto, si complichino la strada per la soddisfazione del suo credito.

E del resto, proprio in ragione di tali evidenti difficoltà, la dottrina ha cercato di porre rimedio facendo ricorso ad altri istituti: lo si è visto nel caso della proposta avanzata circa il ricorso all'istituto civilistico della compensazione, il cui uso teorizzato dalla dottrina in tal contesto permetterebbe, appunto, la compensazione dei crediti che il privato vanta nei confronti dell'amministrazione con i debiti fiscali di cui il privato medesimo è obbligato nei confronti dell'ente pubblico<sup>1</sup>.

E del pari, tuttavia, è stato visto che, per quanto effettivamente il legislatore abbia colto la venatura positiva della proposta, redigendo lo Statuto del contribuente, l. 27 luglio 2000, n. 212, ed affermando in esso, con l'art. 8, che *“l'obbligazione tributaria può essere estinta anche per compensazione”*, quest'ultima non ha poi trovato concreta attuazione. La medesima legge,

<sup>1</sup> Si rinvia al terzo capitolo del presente lavoro.

infatti, ai fini della sua operatività richiede l'adozione di un regolamento, ai sensi dell'art. 17, co. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400, cui l'art. 6 dello Statuto demanda l'individuazione della sua concreta disciplina, ma si tratta di un regolamento ad oggi ancora non adottato.

E tuttavia, riprendendo alcune delle considerazioni già svolte nella relativa sede, tale quadro contrappone due esigenze parimenti importanti, di cui una rischierebbe di divenire secondaria rispetto all'altra: da un lato, si pone infatti la necessità, certo, che, perché operi quanto sancito dallo Statuto, sia adottato un regolamento *ad hoc*, come espressamente richiesto dalla normativa, e, dall'altro, si pone la necessità che tale mancanza non si trasformi in un *vulnus* di tutela per i creditori dell'amministrazione, poiché, in ultima analisi, una simile situazione finirebbe per il collidere con i principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, di cui agli artt. 24 e 113 Cost..

Sarebbe dunque auspicabile una presa di posizione forte da parte della giurisprudenza, posizione che, si ricorda, non sarebbe poi neanche tanto peregrina, ben potendo rinvenire un autorevole supporto in un arresto della Corte di legittimità, che schieratasi in merito, come si è già avuto di vedere, ha affermato che *“soltanto uno Stato inefficiente ed autoritario può aspirare a compensare le proprie eventuali carenze organizzative con una legislazione o con una giurisprudenza protezionistica, che disconosca cioè i diritti del cittadino fino a quando non siano maturi i tempi della burocrazia. Uno Stato moderno, che operi secondo i criteri di efficienza e di economia, che non ha timore di porsi su un piede di parità con il cittadino (non più suddito) tanto da formalizzarne e tutelarne i diritti inviolabili (almeno in linea di principio) nei confronti del fisco con un apposito Statuto, non può poi pretendere che tempi dei pagamenti a favore dei contribuenti siano affidati alla buona volontà dei funzionari incaricati, senza alcuna possibilità di rivalsa da parte del creditore (salvo, evidentemente, il caso di dolo o colpa grave). Tanto più che invece i termini di pagamento in favore del fisco sono sempre scanditi in tempi regolarmente cadenzati. Dal punto di vista sostanziale, i rapporti dare-avere tra fisco e contribuente devono essere inquadrati nell'ambito dei principi di tutela dell'integrità patrimoniale del contribuente, fissati dall'art. 8 della legge n. 21/2000, che esordisce stabilendo che “l'obbligazione tributaria può essere stinta anche per compensazione” (comma 1), riconoscendo implicitamente la par condicio del dare e dell'avere a partire dal momento della loro esistenza (art. 1242 c.c.)”<sup>2</sup>.*

E a tal proposito, si ricorda ulteriormente che in questo senso qualcosa si sta smuovendo: i giudici del Palazzaccio, in un recente intervento<sup>3</sup>, pur relativo invero all'art. 8

<sup>2</sup> Cass., Sez. Trib., 30 marzo 2001, n. 4760. In dottrina, si segnala, ZIFARO A., *L'estinzione dell'obbligazione tributaria nel processo tributari*, in *Riv. dir. trib.*, 2005.

<sup>3</sup> Cfr., Cass., Sez. Trib., 5 agosto 2015, n. 16409, a mente della quale *“l'art. 8, comma 4, della legge n. 212 del 2000 (cd. statuto del contribuente), che impone all'Amministrazione finanziaria di rimborsare il costo delle fideiussioni richieste dal contribuente per ottenere la sospensione del pagamento o la rateizzazione o il rimborso dei tributi, ha natura immediatamente precettiva, attribuendo al contribuente un diritto soggettivo perfetto a tutela della sua integrità patrimoniale, a prescindere*



cit., co. 4, hanno ritenuto che la portata della norma sia da configurare in termini di disposizione precettiva, per cui immediatamente applicabile a prescindere da qualsivoglia provvedimento di attuazione.

Ciò vale naturalmente per quel che concerne l'ambito civilistico. Ma anche qualora si consideri il processo amministrativo, in effetti, le conclusioni non sarebbero dissimili, auspicando anche in tal caso un intervento della giurisprudenza che riesca ad ampliare i margini di tutela dei privati creditori. Si fa riferimento, in particolare, ai rapporti che intercorrono fra l'istituto delle *astreintes*, di cui all'art. 114, co. 4, lett. e), c.p.a., e la nomina del commissario *ad acta*<sup>4</sup>, di cui all'art. 114, co. 4, lett. d), c.p.a..

Ebbene, come si è avuto modo di vedere, nel caso di specie, la giurisprudenza amministrativa oggi è concorde nell'affermare l'alternatività delle due misure, sostenendo che le medesime “(la nomina di un Commissario ad acta e la condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento di una somma di denaro ex art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a.) si debbano configurare come sostanzialmente alternative. Infatti, la cd. penalità di mora (o *astreinte*) è intesa come uno strumento di coazione all'adempimento, rivolto ad evitare ulteriori ritardi da parte dell'Amministrazione inottemperante, cosicché essa è uno strumento tendenzialmente alternativo alla nomina di un Commissario ed utile soprattutto nei casi in cui, venendo in rilievo il compimento di atti amministrativi discrezionali, appare preferibile che l'attività adempitiva sia, comunque, posta in essere dai competenti organi della Pubblica Amministrazione, specie se si tratti di organi rappresentativi”<sup>5</sup>.

Tuttavia, a parere di chi scrive, non sarebbe così remoto ritenere possibile anziché l'alternatività, la cumulabilità delle misure *de quibus*, accogliendo così la tesi minoritaria in tema.

Invero, la comminatoria di un'*astreinte*, da un lato, e la nomina di un commissario *ad acta*, dall'altro, non si porrebbero in contrasto, poiché a ben vedere si tratta di misure non sono sorrette dalla medesima *ratio*.

La prima è infatti una misura di coercizione indiretta<sup>6</sup>, che rappresenta una specie di penale adottata per spingere la parte obbligata ad adempiere i suoi obblighi, come derivanti dalla sentenza di condanna. Per altro verso, la nomina di un commissario *ad acta*, invero, è inquadrabile come una forma di esecuzione surrogatoria, giustificata dal fatto che, trattandosi il giudizio di ottemperanza del modello più importante di giurisdizione di merito ed essendo – come definito dal Codice del processo amministrativo – il commissario un

*dell'emanazione dei decreti ministeriali d'attuazione, e ricomprende anche i costi delle fidejussioni stipulate prima della sua entrata in vigore”.*

<sup>4</sup> Per i quali si rinvia al quarto capitolo del presente lavoro.

<sup>5</sup> Così, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 23 marzo 2015, n. 265.

<sup>6</sup> Come ha di recente ricordato Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15.

ausiliario del giudice, non sorge alcun problema di sconfinamento del potere giurisdizionale nelle attribuzioni proprie ed intangibili dell'amministrazione. Il commissario, in sostanza, si limita esclusivamente ad eseguire il *decisum* di condanna, sostituendosi di fatto alla Pubblica Amministrazione inottemperante.

E del resto, proprio in ragione dell'architettura del Codice del processo amministrativo, è chiaro come esso operi una sostanziale commistione fra un processo di tipo compulsorio, tramite la previsione delle *astreintes*, di cui all'art. 114, co. 4, lett. e), ed un processo di tipo surrogatorio, tramite la possibilità di nominare un commissario *ad acta*, dato che comporta un rafforzamento dei poteri del giudice dell'ottemperanza.

Non solo. Militerebbe in tal senso anche la stessa formulazione dell'art. 114 c.p.a., che, com'è evidente, non limita il potere del giudice di scegliere lo strumento che ritenga più adeguato al caso concreto.

Se tanto è vero, allora non si potrebbe negare la cumulabilità delle misure in discorso. E del resto, parte della giurisprudenza afferma che *“la richiesta di astreinte deve poi ritenersi altresì compatibile con quella di nomina di un commissario ad acta, atteso che l'Amministrazione non deve frapporre ostacoli o impedimenti al potere di provvedere del commissario ad acta, sicché la coazione indiretta costituita dall'astreinte si lega strettamente all'attività commissariale di fronte alla quale l'Amministrazione non può frapporre ostacoli ma deve ispirarsi al principio di leale collaborazione per la realizzazione del correlato principio di legalità (art. 97 Cost): di modo che le due forme di tutela appaiono cumulabili perché non incompatibili tra loro”*<sup>7</sup>.

Ed ancora, non è mancato chi ha fatto notare che i due rimedi sono cumulabili anche in ragione della diversità che corre fra gli art. 614 *bis* c.p.c. e 114, co. 4, lett. e), c.p.a.: *“nel processo amministrativo l'istituto presenta un portata applicativa più ampia che nel processo civile, in quanto l'art. 114, comma 4, lettera e), del codice del processo amministrativo non ha riprodotto il limite, stabilito della norma di rito civile, della riferibilità del meccanismo al solo caso di inadempimento degli obblighi aventi per oggetto un non fare o un fare infungibile. Detta soluzione va ricondotta alla peculiarità del rimedio dell'ottemperanza che, grazie al potere sostitutivo esercitabile dal giudice in via diretta o mediante la nomina di un commissario ad acta, non trova, a differenza del giudizio di esecuzione civile, l'ostacolo della non surrogabilità degli atti necessari al fine di assicurare l'esecuzione in re del precetto giudiziario; ne deriva che, nel sistema processuale amministrativo, lo strumento in esame non mira a compensare gli ostacoli derivanti dalla non diretta coercibilità degli obblighi di contegno sanciti dalla*

<sup>7</sup> Cfr., T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 18 ottobre 2013, n. 9028.

*sentenza del giudice civile mentre del rimedio processuale civilistico è volto alla generale finalità di dissuadere il debitore dal persistere nella mancata attuazione del dovere di ottemperanza*<sup>8</sup>.

Per altro, il possibile cumulo dei due strumenti deriverebbe anche dal fatto che, una volta nominato il commissario *ad acta*, l'amministrazione non perde il potere di provvedere, ben potendo ancora adempiere spontaneamente o comunque adottare misure che siano dissimili da quelle che avrebbe adottato il primo, ma, naturalmente, pur sempre convergenti verso l'adempimento dell'obbligo<sup>9</sup>.

Per tale motivo, dunque, quanto previsto con la comminazione dell'*astreinte*, sarebbe dovuto, in linea di massima, anche nel periodo di nomina del commissario, con evidenti ricadute positive per il privato creditore. In sostanza, non si vede perché debba essere esclusa l'applicabilità congiunta dei due rimedi, se non per ragioni meramente opportunistiche e di favore per la Pubblica Amministrazione, non essendo nei fatti incompatibili fra di loro.

Certo, si tratterebbe di una valutazione, quella di cumulare i due rimedi, affidata in concreto al giudice, che, dinanzi ad un'istanza volta all'ottenimento della condanna dell'amministrazione al pagamento di un'*astreinte*, dovrebbe decidere se l'eventualità richieda anche la nomina di un commissario *ad acta*, in caso di persistente inottemperanza al giudicato. E per altro, nulla toglie che la comminazione della misura in parola possa risultare estremamente efficace nel caso in cui l'attività di adempimento dell'obbligo gravante sul commissario *ad acta* sia particolarmente gravoso<sup>10</sup>.

Non è un caso, del resto, se tale idea inizia ad essere accolta nell'ambito della giurisprudenza delle corti di merito. Così, in un recente arresto del tribunale napoletano, si legge che *“la nomina del commissario ad acta e l'applicazione delle c.d. astreintes, sono strumenti di tutela cumulabili e non incompatibili tra loro con l'unico limite, espressamente contemplato dall'art. 114 c.p.a, che l'uso dell'astreinte non risulti “manifestamente iniquo ovvero sussistano altre ragioni ostative” (...)* A ben vedere la misura in oggetto assolve ad una finalità sanzionatoria e non risarcitoria in quanto non mira a riparare il pregiudizio cagionato dall'esecuzione della sentenza ma vuole sanzionare la disobbedienza alla statuizione giudiziaria e stimolare il debitore all'adempimento. (...) Nell'ambito del processo amministrativo l'istituto presenta una portata applicativa più ampia rispetto al processo civile, stante la peculiarità del rimedio dell'ottemperanza che, grazie al potere sostitutivo esercitabile dal giudice in via diretta o mediante la nomina di un commissario *ad acta*, non sconta, a differenza del giudizio di esecuzione civile, l'ostacolo della non surrogabilità degli atti necessari al fine di assicurare l'esecuzione in re

<sup>8</sup> Cfr., Cons. St., Sez. V, 14 maggio 2012, n. 2744.

<sup>9</sup> Così, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 29 dicembre 2011, n. 1035.

<sup>10</sup> In termini, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 16 giugno 2011, n. 3199.

*del precetto giudiziario; ne deriva che, nel sistema processual amministrativo, lo strumento in esame non mira a compensare gli ostacoli derivanti dalla non diretta coercibilità degli obblighi di contegno sanciti dalla sentenza del giudice civile mentre del rimedio processual civilistico condivide la generale finalità di dissuadere il debitore dal persistere nella mancata attuazione del dovere di ottemperanza*<sup>11</sup>.

A supporto della tesi in parola, del resto non va certo dimenticato che la *ratio* dell'introduzione dell'istituto delle *astreintes* nell'ordinamento, come si è visto per anni restio ad una simile previsione, è rinvenuta nell'esigenza di assicurare quella pienezza ed affettività della tutela giurisdizionale, di cui agli artt. 24 e 113 Cost., menzionata anche prima, la cui necessarietà viene ribadita anche dal Codice del processo amministrativo, che, con l'art. 1, è chiaro nell'affermare che *“la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo”*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Così, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 30 aprile 2014, n. 2418; in termini, già T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 15 aprile 2011, n. 2162.

<sup>12</sup> Si rinvia per approfondimenti a MARUOTTI L., *La giurisdizione amministrativa: effettività e pienezza della tutela*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2010.

## Bibliografia

- ALESSANDRI A., *Pignoramento presso terzi e tutela aquiliana del credito*, nota a sentenza in Cass., Sez. Un., 18 dicembre 1987, n. 9497, in *Giur. It.*, 1989
- ANDRIOLI V., *Appunti di diritto processuale civile - Processo di cognizione e di esecuzione*, Napoli, 1962
- ARIETA G., DE SANTIS F., *Trattato di diritto processuale civile*, III, Padova, 2007
- ASPRELLA C., PALMA M., *L'esecuzione della sentenza amministrativa*, in *Riv. esecuz. for.*, 2001
- AULETTA A., *Giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario: una partita chiusa?*, in *Giustamm.*, 2011
- AULETTA F. (diretta da), *Le espropriazioni presso terzi*, Bologna, 2011
- AULETTA F., *Nota a C. Cost.*, 30 dicembre 1998, n. 463, in *Giust. Civ.*, 1999
- AURISICCHIO G., *Azioni giudiziarie contro lo Stato e la Pubblica Amministrazione*, Rimini, 1990
- BALENA G., BOVE M., *Le riforme più recenti del processo civile*, Bari, 2006
- BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970
- BERTETTI M., *Il contenzioso amministrativo in Italia*, Torino, 1865
- BIANCA M., *Diritto civile, Il contratto*, III, Milano, 2006
- BIANCA M., *Diritto civile, L'obbligazione*, IV, Milano, 2006
- BINA M., *La competenza territoriale nell'espropriazione presso terzi e la sua deducibilità con il regolamento di competenza*, in *Giur. It.*, 2003
- BOCCAGNA S., *Le modifiche al primo libro del C.p.c.*, in AA. VV., *Le norme sul processo civile nella legge per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività – Legge 18 giugno 2009, n. 69*, Napoli, 2009
- BOVE M., *La misura coercitiva di cui all'art. 614 bis c.p.c.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010
- BRANCA M., *Il risarcimento del danno nei confronti della pubblica amministrazione nella giurisprudenza del giudice ordinario, del giudice amministrativo e della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2008
- BRIGUGLIO A., CAPPONI B., *Commentario alle riforme del processo civile*, Padova, 2009

BRIGUGLIO A., RUFFINI E. M., *Autotutela esecutiva dei crediti dei privati nei confronti della P.A.: la via della compensazione con i debiti tributari. Prospettive di evoluzione normativa*, in *Riv. esecuz. for.*, 2003

BRUNI A., PALATIELLO G., *La difesa dello Stato nel processo*, Milano, 2011

BUONAURO C., *La disapplicazione degli atti amministrativi tra prassi e dottrina*, Napoli, 2004

CAIANIELLO V., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003

CANNADA BARTOLI E., *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica Amministrazione*, Milano, 1965

CANNADA BARTOLI E., *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950

CAPO G., MUSIO A., SALITO G. (a cura di), *Il contratto preliminare*, Padova, 2014

CAPONIGRO R., *La natura della posizione giuridica nella tutela cautelare atipica del giudizio amministrativo: dalla tutela cautelare alla tutela camerale*, in *Foro Amm.*, 3, 2015

CAPPONI B., *Astreintes nel processo civile italiano?*, in *Giust. Civ.*, Milano, 1999

CAPPONI B., *Fermo amministrativo ex art. 69, c. 6, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e azione esecutiva del privato contro la pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. for.*, 2007

CAPPONI B., *Manuale di diritto dell'esecuzione civile*, Milano, 2015

CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2013

CARINGELLA F., DE NICTOLIS R., GIOVAGNOLI R., POLI V., *Manuale di giustizia amministrativa*, Roma, 2008

CARLESÌ F., *Commento all'art. 4, l. n. 2248/1965, all. E*, in BATTINI S., MATTARELLA B.G., SANDULLI A., VESPERINI G., a cura di, *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa*, Torino, 2007

CARPI F., *Alcune osservazioni sulle riforme dell'esecuzione per espropriazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006

CARRATO A., *L'esecuzione in forma specifica per consegna e rilascio e degli obblighi di fare e di non fare*, Milano, 2005

CASCIONE C. N., *Il diritto privato dei beni pubblici*, Bari, 2013

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010

CASSANO G., *Manuale del recupero dei crediti. Profili sostanziali, strategie stragiudiziali e giudiziali*, Bologna, 2010.

CASSARINO S., *Problemi della disapplicazione degli atti amministrativi nel giudizio civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985

CECCEHERINI G., *Risarcimento e riparazione in forma specifica*, in *Foro It.*, 1990

CENDON P., *Commentario al codice civile. Artt. 2907-2969: Tutela giurisdizionale. Esecuzione forzata. Prescrizione e decadenza*, Milano, 2008

CENDON P., *Esecuzione forzata e processo esecutivo*, Milano, 2006

CERRETA M., COLACITO M., *La privatizzazione del pubblico impiego: profili sostanziali e processuali. Atti del convegno di Perugia, 31 maggio 1999*, Perugia, 2001

CERULLI IRELLI V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2001

CERULLI IRELLI V., voce *Beni pubblici*, in *Digesto/pubbl.*, II, Torino, 1987

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo.*, Torino, 2006

CHIEPPA R., *Il Codice del processo amministrativo*, Milano, 2010

CHIEPPA R., LOPILATO V., *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007

CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1953

CHIZZINI A., *Art. 614 bis*, in BALENA G., CAPONI R., CHIZZINI A., MENCHINI A., *La riforma della giustizia civile. Commento alle disposizioni della legge sul processo civile n. 69/2009*, Torino, 2009

CICERO C., ORTU N., *Annulamento dell'aggiudicazione e risarcimento in forma specifica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010

CINTIOLI F., *Commento all'art. 5, l. n. 2248/1865, all. E*, in MORBIDELLI G., a cura di, *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2008

CINTIOLI F., *Giurisdizione amministrativa e disapplicazione dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2003

CIPRIANI F., *Appunti in tema di cose e crediti impignorabili (a proposito della pignorabilità del credito dei Comuni verso lo stato per la quota Ige)*, in *Riv. dir. fall.*, 1967

CIRILLO B., *Il recupero del credito*, Milano, 2014

CIRILLO B., *Il procedimento di esecuzione mobiliare e immobiliare*, Milano, 2015

CIRILLO G. P., *I contratti e gli accordi delle amministrazioni pubbliche*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2007

CLARIZIA A., *Resoconto del seminario sui libri IV e V (ottemperanza, riti speciali e norme finali) del progetto di Codice del processo amministrativo svoltosi il 7 maggio 2010 presso l'Istituto per ricerche ed attività educative*, Napoli, in *Giustamm.it*.

- COLESANTI V., *Il terzo debitore nel pignoramento di crediti*, Milano, 1967
- COLESANTI V., voce *Pignoramento presso terzi*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983
- COMOGLIO L. P., *Principi costituzionali e processi di esecuzione*, in *Riv. dir. process.*, 1994
- COMOGLIO L. P., FERRI C., TARUFFO M., *Lezioni sul processo civile*, II, Bologna, 2011
- CONSOLO C., *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Milano, 2013
- CONSOLO C., LUISO F. P. (a cura di), *Codice di procedura civile commentato*, Milano, 2010
- CONSOLO C., COMOGLIO L. P., SASSANI B., VACCARELLA R., *Commentario al codice di procedura civile*, Milano, 2013
- COSTANTINO G., *La tutela dei crediti verso le Pubbliche Amministrazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2014
- COSTANTINO G., *La tutela espropriativa contro la P.A. Il pignoramento di crediti in riferimento al sistema della tesoreria unica*, MAZZAMUTO S. (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, II, Napoli, 1989
- COSTANTINO G., *Impignorabilità dei fondi di contabilità speciale delle prefetture: rinviato l'esame della questione di legittimità costituzionale*, in *Foro it.*, 1998
- COSTANTINO G., *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 1993
- COSTANTINO G., *Le espropriazioni forzate speciali*, Milano, 1984
- CRIVELLI A., *Penalità di mora, astreintes, figura consimili*, in *I danni risarcibili nella responsabilità civile, Il danno in generale*, Torino, 2005
- CUCCHI B., *I processi speciali di esecuzione*, Padova, 2009
- D'ANGELO L., *Una nuova presunzione di legittimità degli atti amministrativi?*, in *Lexitalia.it*, 2007
- DE CRISTOFARO M., *Forma e competenza per le domande restitutorie a seguito di cassazione per difetto di giurisdizione, dopo l'introduzione della translatio iudicii*, in *Riv. esecuz. for.*, 2009
- DELLE DONNE C., *L'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione alla luce del Codice del processo amministrativo e del primo decreto correttivo*, in *Riv. esecuz. for.*, 2011
- DEMARCHI P. G. (diretta da), *La nuova esecuzione forzata*, Bologna, 2009
- DENTI V., *L'esecuzione forzata in forma specifica*, Milano, 1953
- DE ROBERTO A., *Prime riflessioni sulle nuove generali in tema di azione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006
- DIANA A. G., *La nuova esecuzione forzata*, Milano, 2011



DURANTE N., *Il processo amministrativo a parti invertite (alias, quando l'amministrazione è ricorrente)*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2004

DURELLO L., *L'audizione delle parti e degli interessati: attuazione del principio del contraddittorio nel processo esecutivo?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011

FALETTI E., *Si ricompono il contrasto fra la Corte di Strasburgo e la giurisprudenza italiana sull'effettività del rimedio interno previsto dalla legge Pinto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005

FALZEA A., *Efficacia giuridica*, in *Enc. Dir.*, vol. XVI, Milano, 1965

FANTOZZI A., *Diritto tributario*, Torino, 1998

FINOCCHIARO G., *Riscritto il regime dell'espropriazione presso terzi*, in *Guida dir.*, 2014

FOGGIA F., *Il giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle sentenze civili contro la Pubblica Amministrazione*, in *La Rivista Nel Diritto*, 2011

FOLLIERI E., *Profili problematici della concessione edilizia in sanatoria con riferimento alle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 10 del 28 gennaio 1977*, in *Riv. giur. gEd.*, 1978, II

FRANCAVILLA M., *È ammissibile il giudizio di ottemperanza per l'esecuzione dell'ordinanza di assegnazione di crediti emessa dal giudice civile nei confronti di un ente pubblico?*, in *Riv. esecuz. for.*, 2009

FUSILLO A., *Diritto di azione esecutiva ed oneri fiscali: un primo commento ad un'importante pronuncia della Corte Costituzionale*, in *Riv. esecuz. for.*, 2001

GABRIELLI E., *Commentario del Codice Civile*, Milano, 2016

GALGANO F., *Diritto civile*, Padova, 2015

GALLI R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2011

GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma-Molfetta, 2013-2014

GIACCHETTI S., *Disapplicazione? No, grazie*, in *Dir. proc. amm.*, 1997

GIACCHETTI S., *Il giudizio di ottemperanza nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Lexitalia.it*, 1988

GIANNINI M. S., *I beni pubblici*, Roma, 1963

GIORGIANNI F., *I crediti disponibili*, Milano, 1974

GIOVAGNOLI R., *Giurisprudenza civile*, Milano, 2010

GRAZIOSI A., DURELLO L., *Art. 543*, in *Commentario al Codice di procedura civile*, a cura di CARPI F., TARUFFO M. (a cura di), Padova, 2015

- ITALIA V., *Scritti scelti*, Milano, 2009
- KELSEN H., *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, nella traduzione italiana di LOSANO M. G., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966
- LAMBERTI L., *Temi ancora irrisolti in materia di giudizio di ottemperanza*, in *Foro amm.*, 2002
- LEPRE A., *Arricchimento ingiustificato ed esecuzione forzata dei crediti contro la P.A.*, in *Riv. dir. proc.*, 2014
- LUISO F. P., *Diritto processuale civile*, Milano, 2013
- MANDRIOLI C., CARRATTA A., *Diritto processuale civile*, Milano, 2015
- MANDRIOLI C., *Esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare*, in *Digesto Civ. VII*, Torino 1991
- MANDRIOLI C., *Precetto e inizio dell'esecuzione forzata*, in *Giuri. It.*, 1954
- MARTINETTO G., *Insequestrabilità e impignorabilità*, Torino, 1968
- MARUOTTI L., *La giurisdizione amministrativa: effettività e pienezza della tutela*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2010
- MATTASOGLIO F., *Commento all'art. 5, l. n. 2248/1965, all. E*, in BATTINI S., MATTARELLA B.G., SANDULLI A., VESPERINI G., a cura di, *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa*, Torino, 2007
- MAZZAMUTO S. (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, II, Napoli, 1989
- METAFORA R., *L'esecuzione degli obblighi di fare (fungibili) e di non fare*, in *Judicium.it*
- MEZZOTERO A., BIESUZ E., *Codice delle esecuzioni forzate nei confronti della P.A.*, Roma, 2009
- MONTANARI M., *Esecuzione sulle somme di pertinenza degli enti locali e relativi limiti di pignorabilità nel più recente dibattito giurisprudenziale*, in *Riv. esecuz. for.*, 2011
- MONTESANO L., *Condanna pecuniaria ed espropriazione forzata contro la pubblica amministrazione*, in *Aa. Vv., Studi in onore do Francesco Santoro Passarelli*, III, Napoli, 1973
- MONTESANO L., *Obblighi di fare e azioni civili contro la Pubblica Amministrazione*, in *Foro It.*, 1961
- MONTESANO L., ARIETA G., *Trattato di diritto processuale civile*, vol. III, tomo II, *L'esecuzione forzata*, Padova, 2007
- MORBIDELLI G., *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2008

- NIGRO M., *Introduzione alla tavola rotonda di Roma del 24 aprile 1982 sul tema "la responsabilità per lesione di interessi legittimi"*, in *Atti della tavola rotonda 24 aprile 1982*, in *Foro Amm.*, 1982
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2004
- ODOARDI F., *Riflessioni critiche sull'impignorabilità dei crediti tributari e sul divieto di compensazione*, in *Riv. dir. trib.*, 2010
- OLIVIERI G., *Opposizione all'esecuzione, sospensione interna ed esterna, poteri officiosi del giudice*, in *Judicium.it*
- ORIANI R., *La sospensione dell'esecuzione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2006
- ORIANI R., *L'opposizione agli atti esecutivi*, Napoli, 1987
- PALEOLOGO G., *Il giudizio cautelare amministrativo*, Padova, 1971
- PAJARDI P., PALUCHOWSKI A., *Manuale di diritto fallimentare*, Milano, 2008
- PAJNO A., *Giustizia amministrativa ed economia*, in *Dir. Proc. Amm.*, 3, 2015
- PASSANANTE L., *Art. 26 c.p.c.*, in *Commentario al Codice di procedura civile.*, CARPI F. E TARUFFO M. (a cura di), Padova, 2015
- PELINO S., *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2015
- PERLINGIERI P., *Le funzioni della responsabilità civile*, in *Rass. Dir. civ.*, 2011
- PETRONE M., *La compensazione tra autotutela e autonomia*, Milano, 1997
- PICONE P., *I temi generali del diritto amministrativo*, Napoli, 2000
- PIRUCCIO P., *Il rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti finisce per gravare sull'amministrazione debitrice*, in *Guida dir.*, 2009
- PROTO PISANI A., *Appunti sulla tutela costitutiva (e sulle tecniche di produzione degli effetti sostanziali)*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1991
- PROTO PISANI A., *Appunti sull'esecuzione forzata*, in *Foro italiano*, 1994
- PROTO PISANI A., *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2012
- PROTO PISANI A., voce *Parte nel processo*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981
- PUCCIARIELLO P., *Espropriazione presso terzi e servizio di tesoreria degli enti pubblici: può essere apposto il vincolo ex art. 543 c.p.c. sulla somma rimessa dalla regione sul conto corrente assistito da apertura di credito?*, in *Riv. esecuz. for.*, 2010
- PUNZI C., *Limiti alla pignorabilità e oggetto della responsabilità*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2013
- PUCCIARIELLO P., *Problemi di effettività dell'esecuzione delle sentenze amministrative di primo grado non passate in giudicato*, in *Riv. esecuz. for.*, 2006

- RAGANATI A., *La impignorabilità dei beni gravati da vincolo di destinazione al soddisfacimento di un pubblico interesse e le ragioni di privilegio derivanti dall'applicazione della normativa del credito fondiario*, in *Riv. esecuz. for.*, 2001
- RAIOLA I., *Termine di grazia per i pagamenti delle amministrazioni e giudizio di ottemperanza: l'art. 14 del d.l. n. 669/1996 alla prova dell'esecuzione innanzi al g.a.*, in *Riv. esecuz. for.*, 2009
- REUDENTI E., VELLANI M., *Diritto processuale civile*, Milano, 1999
- RASCIO V., *L'esecuzione nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *La Rivista Nel Diritto*, 2015
- RASCIO V., *Schemi di diritto processuale civile*, Roma, 2015
- ROMANO A., *La disapplicazione del provvedimento amministrativo da parte del giudice civile*, in *Dir. proc. amm.*, 1983
- ROSSI R., *Sul giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo*, in *Aa. Vv., Studi sul processo esecutivo e fallimentare*, in ricordo di Raimondo Anzecchino, Napoli, 2005
- RUSSO P., *La compensazione in materia tributaria*, in *Rassegna tributaria*, 2002
- RUSSO P., *Manuale di diritto tributario*, Milano, 2007
- SALETTI A., *L'espropriazione presso terzi dopo la riforma*, in *Riv. esecuz. for.*, 2008
- SALAMONE V., *I riti speciali nel nuovo processo amministrativo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2010
- SANDULLI A. M., voce *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, V, Milano, 1959
- SANDULLI A. M., *La posizione dei creditori pecuniari dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.* 1952
- SASSANI B., *L'esecuzione delle sentenze civili nei confronti dell'amministrazione nei rapporti di lavoro*, in *Riv. esecuz. for.*, 2005
- SATTA S., *Giurisdizione ordinaria e cognizione diretta del provvedimento amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1965
- SATTA S., *L'esecuzione forzata*, Torino, 1950
- SCIARRETA F., *Appunti di giustizia amministrativa*, Milano, 2007
- SERRAO E., *Il contratto preliminare*, Padova, 2011
- SICILIANO R., *Il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati: presupposti e rimedi*, in *Riv. esecuz. for.*, 2015
- SOLDI A. M., *Manuale dell'esecuzione forzata*, IV, Padova, 2014

- SPAGNUOLO VIGORITA V., *Una giustizia per la Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1983
- STEIN FR., *Grundfragen der Zwangsvollstreckung*, Tubinga, 1913
- STORTO A., *Esecuzione forzata e diritto alla difesa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2009
- STORTO A., *L'espropriazione forzata nei confronti degli enti pubblici (con particolare riguardo agli enti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatoria) dopo l'intervento urgente del d.l. 30.9.2003 n. 269*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003
- TARULLO S., *Il giudizio di ottemperanza alla luce del Codice del processo amministrativo*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di SCOCA F. G., IV, Torino, 2011
- TARZIA G., *L'oggetto del processo di espropriazione*, Milano, 1961
- TASSONE S., *I poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione*, in CARANTA R., a cura di, *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2011
- TATANGELO A., *L'efficacia del titolo esecutivo dell'ordinanza di assegnazione di crediti nell'espropriazione presso terzi e gli effetti delle vicende successive alla sua emissione (caducazione o sospensione dell'efficacia del titolo, ecc.)*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2005
- TATANGELO A., *Questioni attuali in tema di espropriazioni presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2003
- TENORE V., MARZOCCHI IURATTI B., PALAMARA L., *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2012
- TOTA G., *Note sull'art. 548, 2° co., c.p.c. (dopo il d.l. 12-9-2014, n. 132)*, in VACCARELLA R., *Il processo esecutivo*, Torino, 2014
- TRAPUZZANO C., *Le misure coercitive indiretta*, Padova, 2011
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014
- TREVES G., *La presunzione di legittimità e atti amministrativi*, Padova, 1936
- VACCARELLA R., *Impignorabilità di somme vincolate dall'ente locale e onere della prova*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2006
- VACCARELLA R., voce *Espropriazione presso terzi*, in *Digesto/civ.*, VIII, Torino, 1992
- VACCARELLA R., *Postilla (a proposito del termine di efficacia del precetto)*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2000

- VALERINI F., *Qualche dubbio di coordinamento tra giudizio di ottemperanza ed esecuzione forzata nell'ipotesi di divieto di azioni esecutive a favore delle ASL con piani di rientro*, in *Riv. esecuz. for.*, 2011
- VELLANI C., *La disciplina della sospensione dell'esecuzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012
- VERDE G., *Diritto processuale civile*, III, *Processo di esecuzione*, Bologna, 2012
- VERRIENTI L., *Commento agli artt. 2, 4, 5, l. n. 2248/1865, all. E*, in Romano A., a cura di, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2001
- VILLATA R., *Disapplicazione dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, Milano, 1980
- VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI L. e altri, Bologna, 1982
- VIRGA P., *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1976
- VISSALLI N., *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre*, Padova, 1995
- VITTA C., *Diritto amministrativo*, Milano, 1963
- VITTORIA P., *L'esecuzione forzata e la giurisdizione*, in *Riv. esecuz. forz.*, 2005
- ZIFARO A., *L'estinzione dell'obbligazione tributaria nel processo tributari*, in *Riv. dir. trib.*, 2005
- ZINGALES I., *Pubblica amministrazione e limiti della giurisdizione tra principi costituzionali e strumenti processuali*; Milano, 2007
- 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.it*, 2014
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Attualità del titolo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Le novità della riforma in materia di esecuzione forzata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010

## *Giurisprudenza*

### **1966**

Cass., Sez. Un., 5 aprile 1966, n. 872

### **1968**

C. Cost. 6 giugno 1968, n. 61

### **1969**

Cass., Sez. Un., 26 maggio 1969, n. 1858

### **1971**

Cass., Sez. Un., 26 gennaio 1971, n. 174

Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863

Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863

Cass., Sez. Un., 12 maggio 1971, n. 1352

Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1971, n. 2863

### **1973**

Cons. St., Ad. Plen., 9 marzo 1973, n. 1

### **1974**

Cons. St., Sez. IV, 30 luglio 1974, n. 561

### **1977**

Cass., Sez. Un., 13 novembre 1977, n. 12119

### **1979**

Cass., Sez. Un., 13 luglio 1979, n. 4071

Cass., Sez. Un., 5 ottobre 1979, n. 5145

### **1981**

Cons. St., Ad. Plen., 7 aprile 1981, n. 2

C. Cost., 21 luglio 1981, n. 138

### **1983**

Cass., Sez. Un., 7 ottobre 1983, n. 5838

Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1983, n. 6374

Cass., Sez. Un., 8 novembre 1983, n. 6597

### **1985**

Cass., Sez. Un., 8 giugno 1985, n. 3451

Cass., 23 novembre 1985, n. 5823

### **1987**

Cass., Sez. Un., 26 febbraio 1987, n. 2047

Cass., 25 novembre 1987, n. 8729

Cass., 18 dicembre 1987, n. 9407

Cass., Sez. Un., 18 dicembre 1987, n. 9497

### **1988**

Cass., 1° febbraio 1988, n. 862

Cass., 21 novembre 1988, n. 6262

### **1989**

Cass., Sez. Un., 29 marzo 1989, n. 1540

### **1991**

Cass., Sez. Un., 21 gennaio 1991, n. 536

Cons. St., Sez. V, 13 maggio 1991, n. 805

### **1992**

Cass., 20 febbraio 1992, n. 2092

Cass., 11 marzo 1992, n. 2913

Cass., Sez. Un., 3 giugno 1992, n. 6784

Cass., Sez. Un., 18 novembre 1992, n. 12309

### **1993**

C. EDU, Immobiliare Saffi c. Italia, n. 22774/1993

### **1994**

C. Cost., 21 aprile 1994, n. 149

C. Cost., 21 aprile 1994, n. 155

C. Cost., 16 giugno 1994, n. 242

Cass., 25 luglio 1994, n. 6932

Cass., 14 dicembre 1994, n. 10713

### **1995**

Cass. Sez. Un., 15 maggio 1995, n. 5303

C. Cost., 29 giugno 1995, n. 285

C. Cost., 8 settembre 1995, n. 419

C. Cost., 15 settembre 1995, n. 435



Cass., 15 settembre 1995, n. 9727

T.A.R., Campania, Napoli, 14 novembre 1995, n. 597

## **1996**

C. Cost., 19 luglio 1996, n. 263

Cass., 23 settembre 1996, n. 8406

## **1997**

Cass., 13 gennaio 1997, n. 258

C. EDU, Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997

Cass., 20 febbraio 1997, n. 1568

Cass., 16 agosto 1997, n. 7997

Cass., 22 agosto 1997, n. 7864

Cass., 1° ottobre 1997, n. 9571

Cass., Sez. lav., 23 ottobre 1997, n. 10431

Cass., Sez. Un., 7 novembre 1997, n. 10933

## **1998**

C. Cost., 23 marzo 1998, n. 69

C. Cost., 23 aprile 1998, n. 142

Cass., Sez. lav., 23 maggio 1998, n. 5168

C. Cost., 17 luglio 1998, n. 269

C. Cost., 9 ottobre 1998, n. 350

C. Cost., 9 ottobre 1998, n. 353

Cass., Sez. Un., 11 novembre 1998, n. 11350

C. Cost., 30 dicembre 1998, n. 463

## **1999**

C. Cost., 11 febbraio 1999, n. 26

Cass., 11 febbraio 1999, n. 1150

Cass., 10 marzo 1999, n. 2049

Cons. St., Sez. IV, 23 aprile 1999, n. 707

Cass., 11 giugno 1999, n. 5761

Cass., Sez. Un., 15 luglio 1999, n. 391

Cons. St., Sez. VI, 6 ottobre 1999, n. 1299

Cass., Sez. Un., 25 ottobre 1999, n. 740

Cass., 26 novembre 1999, n. 13234

Cass., Sez. Un., 29 novembre 1999, n. 834

## **2000**

C. EDU, Burdov c. Russia, n. 59498/2000

Cass., 5 gennaio 2000, n. 53

Cass. 12 febbraio 2000, n. 161

Cons. St., Sez. V, 22 febbraio 2000, n. 938

Cass., 6 marzo 2000, n. 2501

Cass., Sez. Trib., 30 marzo 2001, n. 4760

Cass., 13 aprile 2000, n. 4760

Cass., Sez. Lav., 6 giugno 2000, n. 7630

Cons. St., Sez. I, 13 giugno 2000, n. 8026

Cass., Sez. Un., 15 giugno 2000, n. 438

Trib. Palermo, 15 giugno 2000

Trib. Campobasso, 1° luglio 2000

C. Cost., 17 luglio 2000, n. 292

## **2001**

Cass., 27 gennaio 2001, n. 1191

Cons. St., Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169

Cass., Sez. trib., 20 Novembre 2001 , n. 14579

Cons. St., Sez. IV, 21 novembre 2001, n. 592

Cass., 21 dicembre 2001, n. 16143

## **2002**

Cons. St., Sez. VI, 29 gennaio 2002, n. 480

Cass., 6 febbraio 2002, n. 1638

Cass., Sez. Un., 27 febbraio 2002, n. 2954

Cons. St., Sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 952

Cass., 27 maggio 2002, n. 7745

Cass., 13 giugno 2002, n. 8489

Cons. St., Sez. VI, 18 giugno 2002, n. 3338

Cass., 19 giugno 2002, n. 8920

C.T.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. IV, 4 luglio 2002, n. 107

C. Cost., 12 luglio 2002, n. 336

Cass., 6 agosto 2002, n. 11758

### **2003**

Cass., 15 gennaio 2003, n. 493

Cass., 11 giugno 2003, n. 9352

C. Cost., 18 giugno 2003, n. 211

Cass., Sez. Lav., 26 luglio 2003, n. 12156

Cons. St., Sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 584

Cons. St., Sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7292

Cass., 17 novembre 2003, n. 17367

Cass., Sez. Trib., 19 dicembre 2003, n. 19512

### **2004**

Cons. St., Sez. V, 15 aprile 2004, n. 2161

Cass., Sez. Un., 22 giugno 2004, n. 11608

C. Cost., 6 luglio 2004, n. 204

T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 14 luglio 2004, n. 3005

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 1° settembre 2004, n. 8144

Cass., Sez. Un., 8 ottobre 2004, n. 20023

Cons. St., Sez. IV, 14 ottobre 2004, n. 6673

Cons. St., Ad. Plen., 18 ottobre 2004, n. 3

### **2005**

Cass., 25 luglio 2005, n. 15601

Cass., 14 ottobre 2005, n. 19966

C. Cost., 9 dicembre 2005, n. 441

Cons. St., Sez. IV, 12 dicembre 2005, n. 7026

### **2006**

Cass., 11 gennaio 2006, n. 234

Cass. 12 gennaio 2006, n. 405

Cons. St., Sez. IV, 31 gennaio 2006, n. 308

C. Cost., 8 febbraio 2006, n. 44

Cons. St., Ad. Plen., 9 febbraio 2006, n. 9

Cass., Sez. Un., 31 marzo 2006, n. 7578

C. Cost., 11 maggio 2006, n. 191  
Cass., 6 giugno 2006, n. 13263  
C. Cost., 18 giugno 2006, n. 211  
Cass., Sez. Un., 11 luglio 2006, n. 15661  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 luglio 2006, n. 7540  
Cons. St., Sez. V, 5 settembre 2006, n. 5128  
Cass., 20 settembre 2006, n. 20330  
C. Cost., 27 ottobre 2006, n. 343

## **2007**

Cass., 20 febbraio 2007, n. 3964  
Cass., 23 febbraio 2007, n. 4212  
Cass., 28 febbraio 2007, n. 4665  
T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 3 marzo 2007, n. 221  
Cons. St., Sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1572  
T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 16 aprile 2007, n. 626  
Cass., 5 giugno 2007, n. 13069  
Cass., Sez. VI, 16 ottobre 2007, n. 5409  
Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2007, n. 12  
Cons. St., Sez. V, 22 ottobre 2007, n. 5480  
Cass., 21 dicembre 2007, n. 3287

## **2008**

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, 24 gennaio 2008, n. 531  
Cass., 25 gennaio 2008, n. 1710  
Cass., 12 febbraio 2008, n. 3276  
Cons. St., Sez. VI, 3 marzo 2008, n. 796  
Cass., 21 marzo 2008, n. 7677  
Cass., 28 aprile 2008, n. 10654  
T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 19 maggio 2008, n. 522  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. I, 11 settembre 2008, n. 265  
Cons. St., Sez. VI, 22 novembre 2008, n. 4563

## **2009**

Cass., 14 gennaio 2009, n. 590/o.

Cass., 27 gennaio 2009, n. 1949  
Cass., Sez. Un., 23 marzo 2009 n. 6956  
Cass., 5 maggio 2009, n. 10284  
Cons. St., Sez. V, 21 agosto 2009, n. 5013  
T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 16 settembre 2009, n. 8840  
Cons. St., Sez. V, 12 ottobre 2009, n. 6241  
Cass., 17 dicembre 2009, n. 26497

## **2010**

Cass., Sez. Un., 22 febbraio 2010, n. 4059  
Cass., Sez. III, 13 maggio 2010, n. 11597  
T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 1° luglio 2010, n. 1416  
Cass., Sez. Un., 24 settembre 2010, n. 20161  
Cass., Sez. Trib., 24 settembre 2010, n. 20202  
Cons. St., Sez. VI, 15 novembre 2010, n. 8053

## **2011**

Cons. St., Sez. V, 21 gennaio 2011, n. 443  
T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 2 febbraio 2011, n. 228  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 4 febbraio 2011, n. 705  
Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665  
Cons. St., Sez. IV, 21 febbraio 2011, n. 1084  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 9 marzo 2011, n. 1371  
Cass., 12 aprile 2011, n. 832  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 15 aprile 2011, n. 2162  
T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 1° giugno 2011, n. 4982  
Cons. St., Sez. V, 8 giugno 2011, n. 3476  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 16 giugno 2011, n. 3199  
C. Cost., 6 luglio 2011, n. 202  
Cons. St., Sez. V, 16 agosto 2011, n. 4784  
Cass., 30 novembre 2011, n. 25567  
Cons. St., Sez. V, 30 novembre 2011, n. 6338  
T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 16 dicembre 2011, n. 5920  
Cons. St., Sez. V, 20 dicembre 2011, n. 6688

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 29 dicembre 2011, n. 1035

## **2012**

Cass., 26 marzo 2012, n. 4820

T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 4 aprile 2012, n. 670

Cons. St., Ad. Plen., 12 aprile 2012, n. 2

Cass., 18 aprile 2012, n. 6067

Cons. St., Sez. V, 14 maggio 2012, n. 2744

Cons. St., Sez. IV, 31 maggio 2012, n. 3272

Cfr., T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 7 giugno 2012, n. 1128

Cass., Sez. Un., 13 giugno 2012, n. 9590

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 14 giugno 2012, n. 1664

T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 20 luglio 2012, n. 1032

T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 6 agosto 2012, n. 1137

Cons. St., Sez. VI, 4 settembre 2012, n. 4685

T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 9 novembre 2012, n. 4553

T.A.R. Puglia, Bari, Puglia, Sez. II, 7 dicembre 2012, n. 2109

C. Cost., 20 dicembre 2012, n. 311

## **2013**

Cons. St., Sez. III, 14 gennaio 2013, n. 130

Cons. St., Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2

T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 18 gennaio 2013, n. 165

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 21 gennaio 2013, n. 640

Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sez. Giurisd., 22 gennaio 2013, n. 26

T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 25 gennaio 2013, n. 194

T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 6 febbraio 2013, n. 729

Cass., 13 febbraio 2013, n. 3615

T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 7 marzo 2013, n. 184

T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 2 aprile 2013, n. 367

Trib. Catanzaro, 24 aprile 2013/o.

Cons. St., Sez. III, 30 aprile 2013, n. 424

Cons. St., Sez. III, 30 maggio 2013, n. 2933

Cons. St., Sez. III, 7 giugno 2013, n. 3124

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 10 giugno 2013, n. 5789  
Cons. St., Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3281  
Cons. St., Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3293  
T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 24 giugno 2013, n. 1454.  
Cass., 9 luglio 2013, n. 17001  
Cass., 11 luglio 2013, n. 17200  
C. Cost., 12 luglio 2013, n. 186  
Cons. St., Sez. V, 15 luglio 2013, n. 3781  
T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 25 luglio 2013, n. 2114  
Cons. St., Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4155  
T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 5 settembre 2013, n. 1818  
Cass., Sez. Un., 6 settembre 2013, n. 20571  
T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 18 ottobre 2013, n. 9028  
Cass., 31 ottobre 2013, n. 24662  
C. Cost., 31 ottobre 2013, n. 256

**2014**

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 7 gennaio 2014, n. 94  
T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 24 gennaio 2014, n. 241  
Cons. St., Sez. IV, 29 gennaio 2014, n. 462  
T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 13 febbraio 2014, n. 1793  
T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 26 febbraio 2014, n. 477  
T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 25 marzo 2014, n. 622  
Cons. St., Sez. V, 28 aprile 2014, n. 2195  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 30 aprile 2014, n. 2418  
T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 12 maggio 2014, n. 2607  
Cons. St., Sez. IV, 22 maggio 2014, n. 2653  
Cons. St., Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2756  
Cons. St., Sez. IV, 29 maggio 2014., n. 2785  
T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 6 giugno 2014, n. 1144  
T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 17 giugno 2014, n. 6401  
Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15  
C. Cost., 2 luglio 2014, n. 188

Cass., 9 luglio 2014, n. 15676

## **2015**

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 gennaio 2015, n. 8

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 7 gennaio 2015, n. 7

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 15 gennaio 2015, n. 622

Cass., Sez. Lav., 2 febbraio 2015, n. 1841

T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 12 febbraio 2015, n. 256

Cass., Sez. lav., 17 febbraio 2015, n. 3133

Cons. St., Sez. VI, 24 febbraio 2015, n. 914

Cons. St., Sez. IV, 3 marzo 2015, n. 1036

Cons. St., Sez. V, 9 marzo 2015, n. 1174

Cass., Sez. Un., 9 marzo 2015, n. 4683

T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 23 marzo 2015, n. 265

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 4 maggio 2015, n. 6307

C. Cost., 15 maggio 2015, n. 85

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 11 giugno 2015, n. 8178

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 15 giugno 2015, n. 8356

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 luglio 2015, n. 8872

C. Cost., 23 luglio 2015, n. 181

Cass., Sez. Trib., 5 agosto 2015, n. 16409

Cons. St., Sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4414

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 16 ottobre 2015, 11750

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 19 ottobre 2015, n. 11907

T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 23 novembre 2015, n. 2731

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 30 dicembre 2015, n. 14740

## **2016**

Cass., Sez. Un., 7 gennaio 2016, n. 65

T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 13 gennaio 2016, n. 14

T.A.R. Campobasso, Molise, Sez. I, 15 gennaio 2016, n. 1

Cons. St., Sez. III, 2 febbraio 2016, n. 432