

**Sul rilievo “officioso” dell’impignorabilità dei crediti delle ASL nel
procedimento espropriativo presso terzi, tra tutela dei destinatari dei servizi
sanitari essenziali e ragioni creditorie.**

Sommario: 1. Il quadro normativo di riferimento. - 2. L’attività economica delle ASL e i principi regolatori dell’espropriazione forzata presso terzi. Lo snodo della dichiarazione di quantità del terzo. - 3. La scelta tra l’opposizione all’esecuzione e l’opposizione agli atti esecutivi per far valere l’impignorabilità dei crediti sottoposti a destinazione vincolata. - 4. Le modalità per addivenire alla pronuncia di impignorabilità: la tesi del rilievo d’ufficio dell’inespropriabilità delle somme vincolate in sede di dichiarazione di quantità del terzo. - 4.1. *Segue:* le posizioni dottrinali esistenti e le ricadute di ordine sostanziale. - 5. La tesi della necessità della previa opposizione all’esecuzione ex art. 615, 2° co., c.p.c. - 5.1. *Segue:* La richiesta di sospensione dell’esecuzione. - 6. Considerazioni conclusive: legittimità del rilievo officioso dell’impignorabilità dei crediti ASL.

1. Il quadro normativo di riferimento.

Il presente contributo si propone di analizzare, nell’ambito dell’attività economica delle ASL, e in particolare nel campo delle obbligazioni dalle stesse contratte e non soddisfatte, la relazione, in sede esecutiva, tra responsabilità patrimoniale e destinazione vincolata dei fondi erogati dall’ente regionale per far fronte ai servizi sanitari essenziali.

E’ ben noto il principio generale fissato dall’art. 2740 c.c., che trova sicura applicazione anche nei confronti della pubblica amministrazione¹, secondo cui il debitore risponde dell’adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri.

Anche per la p.a., dunque, “*le limitazioni della responsabilità patrimoniale non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge*” (art. 2740, 2° co., c.c.)².

Ai sensi del d.l. n. 9/93 convertito in l. n. 67/1993, “*le somme dovute a qualsiasi titolo alle unità sanitarie locali 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 della erogazione dei servizi sanitari definiti con decreto del Ministro della Sanità di concerto con il Ministro del Tesoro, da emanare entro due mesi dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”.

In via di normazione secondaria, è intervenuto il d.m. del 15-10-1993, che individua i servizi sanitari essenziali per la erogazione dei quali sono previsti fondi a destinazione vincolata: “*a) assistenza medico generica e pediatrica di base; b) assistenza medico specialistica convenzionata interna; c) assistenza pubblica ospedaliera o convenzionata obbligatoria; d) assistenza farmaceutica*”.

Con la normativa in esame, il legislatore ha inteso conferire ad alcuni beni appostati nel bilancio delle ASL natura di patrimonio indisponibile ex art. 826, 3° co., c.c., non essendo assoggettabili ad esecuzione forzata le somme ivi indicate, perché “*destinate ad un pubblico servizio*”, anche in applicazione del principio di inalienabilità ed inespropriabilità di cui all’art. 828, 2° co., c.c.

I principi di cui alle predette norme di diritto sostanziale trovano conferma e supporto anche nella normativa processuale: l’art. 514, 1° co., prima parte, c.p.c.,

¹ Principio compiutamente affermato dalla Corte cost. sentenza 21-7-1981, n. 138, *FP*, 1981, III, 42.

² Buona parte della elencazione dei beni che temono detta limitazione è rinvenibile ad es. in CASTORO, *Il processo di esecuzione nel suo aspetto pratico*, Milano, 2002, 464 - 476.

individua tra le *res mobili* “assolutamente impignorabili” quelle così dichiarate da “*speciali disposizioni di legge*”; l’art. 545, ult. co., c.p.c., in tema di espropriazione dei crediti presso terzi, prevede la clausola di riserva delle “*limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge*”.

Senonché, la giurisprudenza, gradualmente, ha allargato l’ambito oggettivo della pignorabilità dei crediti della P.A. sostenendo che la mera iscrizione in bilancio dei fondi per generici fini pubblici è, *ex se*, inidonea a paralizzare l’azione esecutiva³.

In modo particolare, la Consulta, con un arresto del 1995⁴, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione del principio di eguaglianza, dell’art. 1, 5° co., del d.l. 18-1-1993, n. 9, convertito in l. 18-3-1993, n. 67, concernente disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale, “*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 stati emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l’ordine cronologico delle fatture ovvero delle deliberazioni di impegno*”.

Per effetto della summenzionata pronuncia additiva del giudice delle leggi, il vincolo di indisponibilità è realizzato mediante una fattispecie a formazione successiva: la legge ne individua l’ambito di applicazione, gli atti amministrativi ne specificano l’oggetto⁵.

Tale *modus procedendi* impone alle ASL il rispetto dell’ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa dopo l’adozione della delibera di impignorabilità che “*limita*” la generale responsabilità patrimoniale dell’ente, sottraendo le relative somme alla realizzazione coattiva *ex art. 826, 3° co., c.c.*

Ciò determina un’eccezione alla generica garanzia patrimoniale di cui all’art. 2740 c.c., giacché le somme di denaro ed i crediti dello Stato e degli altri enti pubblici sono esclusi dall’azione esecutiva da un apposito provvedimento amministrativo che nella legge trova il fondamento per imprimere a tali beni il vincolo di destinazione ad un pubblico servizio.

Pertanto, l’adozione della delibera trimestrale che quantifica le somme necessarie all’esplicitamento dei servizi essenziali previsti dalla legge si pone come elemento necessario ai fini del perfezionamento della fattispecie costitutiva

³ V. Cass. 23-11-1985, n. 5823, *FI*, 1986, I, 973;

⁴ Corte cost. 29-6-1995, n. 285, *FI*, 1995, I, 2323. In riferimento agli enti locali, il predetto orientamento trova sviluppo nella sent. della Corte cost. 20-3-1998, n. 69, *FA*, 1998, 1661 a mente della quale “è costituzionalmente illegittimo l’art. 113, 3° co., d.lg. 25 febbraio 1995 n. 77, come modificato dal d.lg. 11 giugno 1996 n. 336, nella parte in cui non prevede che l’impignorabilità delle somme degli enti locali destinate 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 di impegno da parte dell’ente”.

Percorso poi completato con la pronuncia della Corte cost. n. 211 del 18-6-2003, *FI*, 2003, I, 2218, che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 159 d.lg. n. 267/2000 “nella parte in cui non prevede che l’impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati...non operi qualora, dopo l’adozione da parte dell’organo esecutivo della delibera semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme vincolate”.

⁵ In precedenza v. COSTANTINO, *Le unità sanitarie locali nel processo esecutivo*, nota a P. Taranto, ord. del 23-11-1992, *FI*, 1993, I, 2052. ID. *L’espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, *RTPC*, 671 e ss. In ordine alle previgenti USL - soprattutto per la relazione con il processo esecutivo -, v. la monografia di ANDRIOLI, *Le unità sanitarie locali (profili processuali e sostanziali)*, Napoli, 1982, spec. cap. V, 269 e ss.

dell'impignorabilità. Regime che, ovviamente, riguarda solo le somme quantificate in delibera e dichiarate come necessarie al pagamento degli stipendi del personale dipendente o convenzionato e alla erogazione delle restanti tipologie di servizi essenziali elencate nel menzionato d.m. 15.10.1993.

Esclusivamente entro questi limiti, infatti, la delibera produce l'effetto di sottrarre le somme dell'ente all'esecuzione forzata⁶.

Successivamente alla l. n. 67/93 ed alla sentenza additiva della Corte costituzionale n. 285/95, il legislatore, consapevole che il "consueto" ritardo nei pagamenti delle strutture private convenzionate da parte delle ASL avrebbe minato la loro sopravvivenza e, quindi di riflesso, l'attività assistenziale e terapeutica, con l. 27-12-1997, n. 449, all'art. 8, 6° co., ha previsto che *"le regioni e le aziende sanitarie locali nella liquidazione e nei pagamenti dei loro debiti assegnano la priorità a quelli che riguardano prestazioni o convenzioni per prestazioni a favore degli handicappati"*. E sempre in favore di questi soggetti, la l. n. 67/2006, ha disposto specifiche sanzioni avverso forme discriminatorie dirette ed indirette, individuando, tra queste ultime, ipotesi nelle quali *"una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone"*.

Va infine osservato che in tema di tutela della salute sussiste la potestà legislativa concorrente ai sensi del novellato art. 117, 3° co., Cost.⁷, e quindi il vincolo di destinazione delle somme può non discendere solo dalla normativa statale, ma, vieppiù, da quella regionale⁸. Tuttavia, l'intervento regionale muove da una logica di esplicitazione delle generali categorie di servizi pubblici essenziali individuate dalla fonte nazionale e dunque deve porsi *"nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale"*⁹ aventi effetto anche nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano nel territorio regionale potestà amministrative, tra le quali, le stesse ASL.

In buona sostanza, l'ASL resta destinataria del contributo per il pagamento degli oneri indicati nella delibera regionale, ma le somme conservano una specifica destinazione, entro i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato a tutela della salute.

2. L'attività economica delle ASL e i principi regolatori dell'espropriazione forzata presso terzi. Lo snodo della dichiarazione di quantità del terzo.

⁶ In tal senso, COMOGLIO-FERRI-TARUFFO, *Lezioni sul processo civile*, II, Bologna, 2005, 357-358 affermano 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 della somme. Infatti il bilancio contemplando tutte le entrate e le uscite in una visione globale.. non può essere considerato come fonte di vincoli di destinazione di particolari somme tali da sottrarli all'azione espropriativa dei creditori.....con la conseguenza (corsivo mio) di considerare assoggettabili a pignoramento le somme di denaro dell'ente pubblico presso la tesoreria".

⁷ In argomento, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 18-10- 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, v. CARAVITA, *Riflessioni sul mondo della sanità tra riforme e istanza di autonomia*, in www.federalismi.it, 4, § 1, 2004.

⁸ Ad esempio, la Regione Campania, con delibera di Giunta Regionale del 22-5-2007, in ossequio all'art. 1, 180° co., l. n. 311/2004, ha disposto che *"si fa obbligo alle aziende sanitarie destinatarie dei presenti contributi di utilizzare i medesimi in base alla specifica destinazione dettagliatamente esposta in premessa e negli allegati, con contestuale obbligo di rendicontazione al Settore Programmazione sanitaria della AGG 19"*.

⁹ Così, Corte cost. 28-12-2005, n. 467, RCP, 2006, 3, 434.

Fatte le superiori premesse, è ora possibile passare ad analizzare le problematiche processuali concernenti il regime di impignorabilità dei crediti sottoposti ad esecuzione forzata con le modalità dell'espropriazione forzata presso terzi.

L'ASL opera, infatti, nel campo del diritto sostanziale, al pari di ogni altro soggetto di diritto privato, con l'assunzione di situazioni giuridiche passive nell'ambito dei rapporti obbligatori.

Potrebbe, ad esempio, accadere che, a fronte del protratto inadempimento di un'obbligazione pecuniaria contratta dall'ASL, il creditore, sia nelle forme ordinarie che in quella monitoria¹⁰, si precostituisca un titolo esecutivo giudiziale.

Ed essendo risaputo che le ASL sono rette da un sistema imperniato principalmente sulla finanza regionale, è prassi ed interesse dei creditori procedere a pignoramento *ex art. 543 e ss. c.p.c.*, vincolando le somme accreditate dalla Regione in favore dell'ASL presso l'istituto bancario tesoriere.

Nelle dinamiche processuali del procedimento espropriativo presso terzi, è altresì ben nota l'importanza della dichiarazione del terzo tesoriere che non deve limitarsi a riferire della esistenza o meno di un attivo di cassa sufficiente a coprire le somme pignorate, ma deve avere ad oggetto il saldo attivo complessivo esistente al momento della dichiarazione.

Depone in questa direzione il dato normativo perché l'art. 547 c.p.c., come emendato dalle recenti riforme del 2005¹¹, fornisce, anche dal punto di vista contenutistico, il modello legale di dichiarazione, statuendo che è compito del terzo *"specificare di quali cose o somme è debitore o si trova in possesso e quando ne deve eseguire il pagamento o la consegna"*.

Di modo che, ai fini della concreta assegnabilità delle somme pignorate, in presenza di una dichiarazione del terzo che dia conto di aver accantonato le somme pignorate (sia pure nei limiti quantitativi di cui al novellato art. 546 c.p.c.) e di una delibera di impignorabilità, è necessario accertare se i fondi di pertinenza dell'ente al momento della dichiarazione positiva resa dal terzo siano di entità superiore al complesso delle somme quantificate in delibera.

In questi casi, parte della giurisprudenza di merito sostiene che nell'ipotesi in cui l'effettiva entità delle somme complessivamente disponibili presso la tesoreria dell'ente, nella sua relazione con la delibera *ex art. 1, 5° co., l. n. 67/93*, non risulti, resta onere dell'ente debitore fornire la prova della inferiorità di essa rispetto al complessivo importo vincolato dalla delibera per il soddisfacimento delle finalità tassativamente elencate dalla norma e dal regolamento in essa richiamato¹².

La soluzione pare confacente al dato normativo perché non si potrebbe gravare il creditore dell'onere di introdurre il giudizio per l'accertamento dell'obbligo del terzo, atteso che l'iniziativa processuale gli sarebbe preclusa dalla natura comunque "positiva" della dichiarazione di quantità resa.

Resta, dunque, onere del debitore provare che il vincolo di impignorabilità ha ad oggetto l'insieme delle somme esistenti sul conto.

¹⁰ Sembra questa la strada processuale maggiormente seguita dai creditori convenzionati con le ASL, i quali, servendosi della nozione ampia di prova scritta *ex art. 634 c.p.c.*, su fattura, mirano ad ottenere un decreto ingiuntivo, con concessione della clausola di provvisoria esecutività "discrezionale" *ex art. 642, 2° co., c.p.c.*, confidando, causa la mole del contenzioso ASL, nell'inerzia degli uffici legali competenti e, quindi, nella mancata opposizione di cui all'art. 645 c.p.c.

¹¹ Per le novità che hanno interessato l'istituto v. ACONE, *Novità in tema di pignoramento presso terzi*, REF, 2006, 1 ss., nonché ARIETA-DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, in *Trattato di diritto processuale civile*, Padova, 2007, 899 e ss., spec. 966-975.

¹² Così, T. Salerno, Sez. IV civ., 18-5-2007, inedita.

3. La scelta tra opposizione all'esecuzione e opposizione agli atti esecutivi per la declaratoria di impignorabilità dei crediti sottoposti a destinazione vincolata.

Quali i rimedi per l'ASL se nonostante la delibera trimestrale di impignorabilità e il rispetto del principio di cronologia dei pagamenti come richiesto dalla sentenza additiva della Corte cost. n. 285/95, il creditore titolato pignora presso l'Istituto bancario tesoriere i fondi accreditati dalla Regione in favore della debitrice, ma caratterizzati da specifico vincolo di destinazione?

Dette somme, è bene ribadirlo, perché pignorate, non entrano materialmente nella disponibilità della percipiente ed, al contempo, non possono *de iure* essere distratte dagli scopi impressi dalla normativa nazionale in concorrenza con quella regionale. Sul piano dei rimedi, non riguardando le censure aspetti endoesecutivi¹³, la scelta dell'ente pubblico per censurare l'atto di pignoramento presso il terzo tesoriere deve necessariamente riguardare le opposizioni *ex artt. 615-617 c.p.c.*

Contrariamente a quanto previsto per le cose mobili assolutamente impignorabili di cui all'art. 514 c.p.c., nella fattispecie in esame, l'eventuale inespropriabilità dei fondi di tesoreria vincolati all'espletamento di servizi pubblici essenziali deve essere fatta valere con uno dei rimedi processuali afferenti le cosiddette opposizione da parte del debitore¹⁴.

In particolare, tra le tesi più accreditate, si è sostenuto che la predetta fattispecie di impignorabilità costituisce l'oggetto di una opposizione all'esecuzione *ex art. 615 c.p.c.* "dal momento che la impignorabilità non è altro che la negazione del diritto di procedere all'esecuzione su determinati beni, dunque del diritto stesso di procedere all'esecuzione forzata¹⁵."

Diversamente, parte della giurisprudenza di legittimità sostiene che la contestazione in ordine al vincolo di impignorabilità delle somme dà vita ad una opposizione agli atti esecutivi e non all'esecuzione, atteso che la censura *de qua* attiene alla "procedibilità" piuttosto che al diritto di procedere *in executivis*¹⁶.

La scelta tra i due distinti rimedi giudiziali non è cosa di poco conto, per le ricadute processuali che le diverse opzioni comportano. Prima fra tutte, la problematica attinente l'assenza di termini per proporre l'opposizione *ex art. 615 c.p.c.*¹⁷ che

¹³ In via sistematica, v. ORIANI, *L'opposizione agli atti esecutivi*, Napoli, 1999, 51. In argomento v. pure IANNICELLI, *Note sull'estinzione del processo esecutivo*, Salerno, 2004, 163 e ss., il quale, nell'analisi della contestazione alla decisione sull'estinzione, affronta, con riferimenti storici, la genesi e la portata dell'istituto del reclamo nel processo esecutivo.

¹⁴ Per REDENTI-VILLANI, *Diritto processuale civile*, Milano, 1999, 302, l'impignorabilità assoluta *ex art. 514 c.p.c.* dovrebbe essere rilevata in concreto dall'ufficiale giudiziario, il quale si asterrà dal pignoramento, nonostante qualunque richiesta del creditore procedente, salvo darne atto nel verbale. Così anche ANDRIOLI, *Appunti di diritto processuale civile - Processo di cognizione e di esecuzione* - Napoli, 1962, 312, per il quale "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".

Sulle conseguenze processuali in caso di rifiuto dell'ufficiale giudiziario di eseguire un atto del suo ufficio v. T. Alessandria, 11-10-2002, *GM*, 2003, 695.

¹⁵ Così, ARIETA-DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., 1677.

¹⁶ V. Cass. 20-2-2006, n. 3655, *GCM*, 2006, 2.

¹⁷ Tuttavia, per proporre l'opposizione all'esecuzione, 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. V., in questo senso, Cass. 11-2-1999, n. 1150, che chiarisce che la scadenza del termine non possa prolungarsi con riferimento al diverso termine stabilito per l'opposizione di cui all'art. 617 c.p.c. instaurata avverso l'ordinanza di assegnazione. Ma v. anche Cass. 21-11-1988, n. 6262, secondo cui l'opposizione concernente la pignorabilità dei beni può essere esperita soltanto finché non si sia esaurito il processo esecutivo e,

risultano addirittura preclusivi nel caso di opposizione agli atti esecutivi *ex art. 617 c.p.c.*

Per quanto appresso si dirà, pare maggiormente aderente il dato normativo sostenere che la controversia relativa alla pignorabilità di crediti sottoposti a destinazione vincolata sia materia di opposizione all'esecuzione.

In tal senso, depongono soprattutto le norme di riferimento: basti qui richiamare il 2° co. dell'art. 615 c.p.c. che prevede, quale distinta fattispecie applicativa, "*quella che riguarda la pignorabilità dei beni*".

Si può dunque argomentare che l'esistenza di un limite legale all'azione del creditore procedente di far espropriare i beni del debitore configura un difetto originario dell'azione esecutiva¹⁸ e, *ad excludendum*, la relativa contestazione resta estranea all'area di applicazione dell'opposizione agli atti, per trovare, invece, albergo in quella della opposizione all'esecuzione¹⁹.

In concreto, l'opposizione all'esecuzione, proposta ai sensi dell'art. 615, 2° co., c.p.c., si sostanzia, dunque, in una domanda tendente all'accertamento negativo della pretesa esecutiva del creditore procedente di assoggettare a pignoramento beni che sono riconosciuti non aggredibili²⁰.

4. Le modalità per addivenire alla pronuncia di impignorabilità: la tesi del rilievo d'ufficio dell'inespropriabilità delle somme vincolate in sede di dichiarazione di quantità del terzo.

Veniamo al *quomodo* della decisione sull'impignorabilità resa in sede oppositiva.

Fermo restando il diritto del debitore a far valere in ogni tempo la contestazione sulla pignorabilità dei beni, alcune pronunce di merito riconoscono al giudice dell'esecuzione, indipendentemente da una formale opposizione all'esecuzione della debitrice, già in sede di udienza per la dichiarazione di quantità del terzo, *ex novellato art. 547 c.p.c.*, la possibilità di dichiarare la nullità del pignoramento per effetto dell'esibizione della delibera trimestrale di impignorabilità dell'ASL²¹.

Preme però evidenziare che l'esercizio di siffatto potere dichiarativo di nullità del pignoramento presso terzi è condizionato dal comportamento delle parti: è infatti necessario che all'esibizione da parte della debitrice (o anche del terzo) della documentazione amministrativa di impignorabilità da parte dell'ASL, segua la "mancata" o solo "generica contestazione" della stessa da parte del creditore pignorante.

A seguito del novellato art. 547 c.p.c., che consente di trasmettere la dichiarazione di quantità al creditore a mezzo di raccomandata a.r. (anche se non per tutte le

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.

¹⁸ Così ad es. CIPRIANI, *Appunti in tema di cose e crediti impignorabili (a proposito della pignorabilità del credito dei comuni verso la Stato per la quota Ige)*, *RDF*, 1967, 395.

¹⁹ Per SATTÀ, *Commentario al codice di procedura civile*, - *Sub art. 545 c.p.c* - III, Roma, ristampa del 1966, 315, l'impignorabilità non è altro che una determinata destinazione di certi beni, che ne fa quasi un "*corpus separatum* rispetto al patrimonio del debitore, almeno fino a quando dura la destinazione".

²⁰ V. Cass. 11-1-2007, n. 387; Cass. 16-11-2005, n. 23084; Cass. 29-4-2003, n. 6667.

²¹ V. ord. T. Salerno, cit., che sulla scorta dell'insegnamento della sent. Cass. 11-6-1999, n. 5761, *GCM*, 1999, 1329, così motiva: "il vigente regime di impignorabilità delle somme è stabilito nell'interesse pubblico e perciò il pignoramento delle stesse, fuori dei limiti consentiti, è assolutamente nullo per violazione di norme imperative e tale nullità è rilevabile anche d'ufficio nell'ambito del procedimento espropriativo... indipendentemente dall'opposizione eventualmente proposta dal debitore esecutato.

tipologie di credito), sarà onere del debitore produrre in giudizio la delibera di impignorabilità.

E, correlativamente, sarà onere del creditore pignorante muovere censure alla attività dell'ente. Contestazioni e censure che possono attenerne il mancato rispetto dell'ordine cronologico delle partite, ovvero l'esistenza di mandati di pagamento per titoli diversi da quelli vincolati, emessi successivamente alla delibera di quantificazione preventiva delle somme impegnate per la realizzazione dei fini istituzionali dell'ente.

Soddisfatte dette condizioni sembra “non indispensabile” la formulazione, anche a verbale, di un'opposizione *ex art. 615 c.p.c.* da parte dell'ASL, giacché, secondo un meccanismo analogo alla condizione risolutiva operante nel campo del diritto sostanziale, il giudice dell'esecuzione prende atto di un regime di inespropriabilità “già sorto” per effetto della rituale adozione della delibera di vincolo delle somme disponibili presso il tesoriere per il trimestre di riferimento²².

D'altra parte, il giudice dell'esecuzione ben può conoscere della delibera di impignorabilità senza che né il debitore esecutato, né il *debitor debitoris* siano addirittura comparsi all'udienza *ex art. 547 c.p.c.* Ed invero, atteso che l'ASL ha l'onere di trasmettere alla tesoreria la delibera adottata *ex art. 1, 5° co., d.l. n. 9/93 conv. in l. n. 67/93*, è facoltà del terzo rimetterla al giudice in una alla dichiarazione di quantità. In questo caso, il g.e. può, *ex officio*, rilevare detta impignorabilità e disporre la nullità del pignoramento.

Non persuade quell'orientamento giurisprudenziale²³ che attribuisce al g.e., in sede di udienza *ex art. 547 c.p.c.*, unicamente il potere di adottare i provvedimenti cautelari eventualmente richiesti (sospensione), trascurando l'oggetto sostanziale dell'espropriazione, come meglio si dirà nel par. 6.

In ogni caso, in applicazione del criterio di distribuzione dell'onere della prova *ex art. 2967 c.c.*, una volta che l'ASL abbia provato documentalmente l'impignorabilità dei crediti (*prius*)²⁴, incombe sul creditore precedente non solo allegare, ma anche asseverare la violazione delle prescrizioni che condizionano l'operatività del vincolo (*posterius*)²⁵.

²² Qui si pone la problematica della decorrenza degli effetti vincolanti della delibera di impignorabilità: sia con riferimento al momento iniziale di validità, sia con riferimento a quello finale ed in specie a quello determinato dal pagamento di prestazioni per titoli diversi. Quanto al *dies a quo*, non sembrano esserci dubbi. Il vincolo è validamente imposto al momento della notifica della delibera al tesoriere. Con riferimento alle conseguenze della perdita di efficacia della delibera di impignorabilità in caso di pagamento di passività pregresse, non è detto che ciò sia automatico e valga per l'intero. E tanto, in conseguenza della *ratio* sottesa alla declaratoria di impignorabilità, coincidente essenzialmente con la necessità di consentire lo svolgimento delle prestazioni essenziali e correlativamente di retribuirle. In questo senso cfr. T. Napoli (ord.) - Sez. V *bis* - R.G.E. 23928/06, inedita.

²³ V. ord. T. Salerno, 17-10-2007, inedita.

²⁴ *Ex artt. 514-515 c.p.c.*, osserva ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, III, Napoli, 1957, 132. che “incombe al debitore di dimostrare e di provare che il bene ricercato rientra in una delle categorie di beni impignorabili assolutamente o relativamente”.

²⁵ Di questo avviso è ad es. Cass. 6-6-2006, n. 13263, *REF*, 2006, 588, con nota critica di VACCARELLA, *Impignorabilità di somme “vincolate” dall'ente locale ed onere della prova*. Secondo la Corte, infatti, l'ente locale sarebbe gravato esclusivamente “dell'onere di provare i fatti impeditivi dell'esercizio dell'azione esecutiva e, precisamente, l'esistenza delle delibere comunali che avevano vincolato le somme di bilancio”, mentre “incombe sul creditore precedente l'onere di provare l'esistenza di fatti contrari a quelli impeditivi e cioè l'emissione di mandati di pagamento per titolo diversi da quelli vincolati e senza seguire l'ordine indicato dalla legge”.

Le critiche inerenti la ripartizione dell'onere probatorio mosse dalla citata dottrina (spec. p. 589) nascono dalla considerazione che i mandati a causali diverse possono essere materialmente recuperati dal creditore precedente solo attraverso l'ente pubblico debitore o per mezzo dei terzi beneficiari dei pagamenti.

In questi termini, pare ragionevole riconoscere il potere del giudice dell'esecuzione di chiudere anticipatamente il processo esecutivo già all'udienza per la dichiarazione di quantità, subordinandolo sia alla previa verifica dell'elemento impediente sulla procedura espropriativa presso terzi, rappresentato dalla delibera di indisponibilità dei fondi di tesoreria, che alla mancata o non seria contestazione di controparte²⁶.

4.1. *Segue: le posizioni dottrinali esistenti e le ricadute di ordine sostanziale.*

In dottrina, sia pure con argomentazioni diverse, da tempo, è riconosciuto al giudice dell'esecuzione il potere del rilievo officioso dell'impignorabilità dei crediti²⁷.

Partendo dalla posizione rivestita dal giudice nel processo di esecuzione e in modo non molto dissimile dalle ipotesi di "inesistenza o inattualità del titolo esecutivo"²⁸, si è ritenuta legittima, *ex art.* 484 c.p.c., la verifica, anche d'ufficio, della pignorabilità dei beni²⁹ e ciò a prescindere da quanto stabilito dall'art. 615, 2° co., c.p.c.

Secondo altra ricostruzione, il rilievo *ex officio* dell'impignorabilità è consentito solo quando la stessa è "stabilita nell'interesse generale"³⁰ o dal "versante pubblico"³¹ piuttosto che quando è posta "nell'interesse del debitore"³². Per i crediti staggiti nei confronti delle ASL, il ragionamento è il seguente: poiché l'art. 1, 5° co., d.l. n. 9/1993 è "norma imperativa, inderogabile, di diritto pubblico", essa si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento, compreso il giudice dell'esecuzione"³³.

Altri ancora, fondano il predetto potere officioso sulla relazione, già operante nel campo del diritto sostanziale, tra la teoria delle limitazioni della responsabilità

²⁶ In ordine ai poteri di direzione del processo da parte del g.e. cfr. IANNICELLI, *Note sull'estinzione del processo esecutivo*, cit., 130, secondo il quale è indubitabile che "anche i processi esecutivi costituiscono un modo di esercizio della giurisdizione e pure in questi il giudice è preposto alla loro direzione (484, 1° co., c.p.c.) e non si limita a porre in essere provvedimenti ordinati a far progredire il processo ed attuare la pretesa dell'istante, ma risolve esplicitamente o implicitamente, in funzione dei provvedimenti da prendere, questioni che riguardano l'esistenza delle condizioni previste dalla legge perché il processo possa andare avanti".

²⁷ Per una disamina generale v. TANTANGELO, *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, REF, 2003, spec. 469-475.

²⁸ V. OLIVIERI, *Opposizione all'esecuzione, sospensione interna ed esterna, poteri officiosi del giudice*, www.judicium.it, spec. § 11.

²⁹ Così ad es. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., 496, il quale, anche sulla scorta delle considerazioni di ORIANI, *L'opposizione agli atti esecutivi*, cit., 30, afferma l'esistenza del potere-dovere del giudice dell'esecuzione di rilevare d'ufficio l'impignorabilità e il diritto di ottenere lo svincolo dei beni impignorabili mediante semplice decreto o ordinanza". Per vero, lo studioso, deduce l'ulteriore conseguenza (p. 697) che il mancato rilievo d'ufficio possa costituire motivo di opposizione agli atti *ex art.* 617 c.p.c.

³⁰ In questo senso, CIPRIANI, *Appunti in tema di cose e crediti impignorabili*, cit., 391, per il quale "per i crediti in questione può serenamente parlarsi di impignorabilità assoluta, rilevabile *ex officio*, e non rinunciabile dal debitore".

³¹ Così, SAITTA, *Rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità*, RTPC, 1978, 1359 e ss.

³² V., CORSARO-BOZZI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, Milano, 1996, 278, secondo i quali alla regola generale della non rilevabilità dell'impignorabilità, perché posta nell'interesse del debitore, fanno eccezione i casi in cui la legge dispone la sua formulazione in modo da evidenziare, senza equivoci, "la preminente tutela di un interesse pubblico".

³³ COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni*, cit., 697, che evidenzia la natura dichiarativa del provvedimento che rileva l'impignorabilità del credito da adottare, peraltro, "prima che si perfezioni il pignoramento presso terzi", ossia prima della dichiarazione o dell'accertamento dell'obbligo del terzo.

patrimoniale con quella dell'impignorabilità³⁴, cosicché, di norma, l'inalienabilità determina l'inespropriabilità³⁵ delle *res* staggite.

Infine, vi è chi, in deroga al principio della normale eccezionalità delle nullità *ex art.* 157 c.p.c., ha ritenuto che il pignoramento caduto indistintamente su crediti della P.A. in deposito presso il terzo tesoriere è vizio inquadrabile tra le nullità extra-formali³⁶ afferente non il giudice o le parti³⁷, bensì l'oggetto sostanziale dell'espropriazione³⁸.

Da qui, diverse le ricadute processuali incidenti anche sul piano dei rapporti sostanziali tra creditore precedente e debitrice.

L'ordinanza di declaratoria di impignorabilità si riflette negativamente non solo sull'istanza di assegnazione delle somme vincolate, con conseguente liberazione del terzo pignorato dagli obblighi di custodia *ex art.* 546 c.p.c., ma, soprattutto, asseconda l'esigenza pratica dell'ASL dell'immediato svincolo delle somme pignorate, necessarie per espletare quei servizi pubblici funzionali ai bisogni socio-sanitari della collettività da essa servita.

Trattasi, evidentemente, di un accertamento dell'invalidità del pignoramento fondato su poteri officiosi del giudice dell'esecuzione tendenti a risolvere la questione della inespropriabilità, *illico et immediate*, fatto con provvedimento (ordinanza) che, inserendosi *de plano* nella procedura, costituisce un vero e proprio atto esecutivo a sua volta "dinamicamente" impugnabile con l'opposizione agli atti esecutivi³⁹.

Nel caso in cui il giudice dell'esecuzione ritenga legittimo il pignoramento presso terzi perché, ad esempio, il creditore ha allegato fatture che dimostrano l'emissione di mandati di pagamento diversi da quelli vincolati, non è precluso il diritto della debitrice di censurare con l'opposizione all'esecuzione la sostanziale improcedibilità dell'azione esecutiva.

5. La tesi della necessità della previa opposizione all'esecuzione *ex art.* 615, 2° co., c.p.c.

³⁴ MARTINETTO, *Insequestrabilità e impignorabilità*, NN.D.I., VIII, Torino, 1968, 745. Per l'a. tale potere va riconosciuto al giudice dell'esecuzione (p.746), in quanto l'impignorabilità deriva dalla condizione sostanziale di inalienabilità dei beni di modo che entrambe le teorie "formano una cosa sola" (p.745).

³⁵ V. ad es. SATTA, *Commentario, al codice di procedura civile*, - *sub art.* 545 c.p.c - cit., 315, per il quale "l'inespropriabilità è un riflesso dell'inalienabilità e si accompagna costantemente ad essa".

³⁶ *Funditus*, SAITTA, *Rilevabilità d'ufficio dell'impignorabilità*, cit., spec. 1365-1369, in spunto alla soluzione adottata da P. Enna, 9-2-1973, inedita, richiamata alla nt. 1, secondo cui, sebbene nell'ambito dell'art. 514 c.p.c., poi estesa dall'a. anche all'art. 545 c.p.c., "il pignoramento caduto su un bene assolutamente impignorabile è "nullo per illiceità o impossibilità dell'oggetto" (artt. 1418 e 1346 c.c.)...e poiché il pignoramento, *quoad effectum*, è sia atto processuale che sostanziale la predetta ipotesi di nullità attiene a quelle "di ordine sostanziale, disciplinate dalle norme generali degli artt. 1418 ss. c.c."...e tra quelle norme vi è quella dell'art. 1421 che stabilisce la rilevabilità d'ufficio da parte del giudice".

³⁷ Si riprende la distinzione operata da PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2006, 245 e 292.

³⁸ Altri, partendo dall'esame delle diverse possibili conclusioni anticipate del processo esecutivo, inquadra sistematicamente l'argomento riconducendolo al concetto di nullità di cui agli artt.156 e ss. V. IANNICELLI, *Note sull'estinzione del processo esecutivo*, cit., 129. L'autore distingue tra "nullità insanabili durante tutto il corso del processo esecutivo perchè il difetto che affligge il processo è così grave da minare alla radice la serie degli atti ed impone fin quando possibile la caducazione" e "nullità che possono dedursi soltanto a mezzo dell'opposizione *ex art.* 617 c.p.c. e che quindi si sanano con il decorso del termine per tale contestazione...ed è la prima situazione *a determinare* (cors. vo mio) la chiusura anticipata del processo esecutivo...*mediante il possibile* (cors. vo mio) rilievo d'ufficio da parte del g.e."

³⁹ Per ARIETA-DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., 1657, la questione della pignorabilità dei beni staggiti è emblematica per evidenziare "lo sviluppo dinamico dell'esecuzione ed i conseguenti poteri di reazione che sono riconosciuti alle parti".

Altra corrente di pensiero, più vicina alle ragioni creditorie, nel silenzio del dato normativo, non ritiene plausibile, in sede esecutiva, la declaratoria di nullità del pignoramento presso terzi a motivo dell'atto amministrativo di impignorabilità deliberato dall'ASL, senza la proposizione di una formale opposizione all'esecuzione⁴⁰.

Il primo ostacolo, di ordine testuale, è rinvenibile nella mancata espressa previsione della rilevanza officiosa della nullità del pignoramento, contrariamente a quanto disposto dall'art. 159 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Né pare possibile, visto il disposto dell'art. 14, disp. prel. c.c., un'applicazione analogica delle previsioni di cui al d.lg. 267/2000, stante la natura di norma eccezionale.

Ma anche nell'ottica delle garanzie processuali, ed in particolare al *modus operandi* del principio del contraddittorio nel processo esecutivo, è parso conveniente ancorare la *quaestio juris* della pignorabilità dei beni staggiti al "luogo" deputato, "ex lege", alla loro disamina, in condizione di parità tra le parti.

Ne consegue l'onere dell'ASL di instaurare formale incidente esecutivo ex art. 615 c.p.c. al fine di accertare l'impignorabilità di fondi assoggettati al vincolo di indisponibilità pubblicistico ex art. 1, 5° co., l. n. 67/93.

E ciò, dopo la riforma, avviene mediante la proposizione del ricorso al giudice dell'esecuzione che apre la cosiddetta "fase sommaria" deputata sia alle verifiche processuali che all'adozione degli eventuali provvedimenti cautelari richiesti, cui può far luogo il successivo giudizio a cognizione piena.

La tesi, dunque, oltre a far leva sull'assenza del dato normativo, che, nel caso in esame, non contempla un'ipotesi di rilievo officioso della nullità del pignoramento presso terzi, a livello sistematico, mira a non ingenerare indebite sovrapposizioni, in capo al giudice dell'esecuzione, tra attività esecutive e attività cognitive.

In buona sostanza, questa corrente di pensiero considera l'udienza ex art. 543, 2° co., n. 4, c.p.c., funzionale a "rendere specifico l'oggetto dell'espropriazione"⁴¹ mediante la dichiarazione del terzo, non costituendo la *sedes materiae* per la valutazione di profili cognitivi che investono l'espropriabilità dei crediti dell'ente debitore⁴².

⁴⁰ V. Cass. S.U. 18-12-1987, n. 9407, *GI*, 1989, I, 537, con nota di ALESSANDRI, *Pignoramento presso terzi e tutela aquiliana del credito*. In dottrina, v. soprattutto, BUCOLO, *Il processo esecutivo ordinario - sub art. 545* - Padova, 1994, 675, per il quale i divieti che la norma pone "non costituiscono norme inderogabili: dipende dalla volontà del debitore far valere l'impignorabilità dei crediti cui la norma inferisce...autorizza questa soluzione il fatto che, per un verso, la norma non contiene alcuna espressione letterale che autorizzi a ritenere l'immanenza di un potere d'ufficio" e, per altro verso, "il fatto che l'interessato, per far valere quei divieti o quelle limitazioni, deve percorrere la strada dell'opposizione all'esecuzione a norma del secondo comma dell'art. 615 c.p.c., devolvendo al giudice della cognizione il potere/dovere di *iurisdicere* al riguardo".

Sul presupposto che l'impignorabilità, sia assoluta che relativa, è stabilita nell'esclusivo interesse del debitore, e pertanto spetti a quest'ultimo dedurla in sede di opposizione all'esecuzione v. VERDE-CAPPONI, *Profili del processo civile*, III, 1998, Napoli, 64. Nel medesimo senso, v. già Cass. 8-7-1978, n. 3432, giurisprudenza riferita da TANTANGELO, *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi*, cit., 470, secondo cui "l'impignorabilità di crediti è posta nell'esclusivo interesse del debitore, qualificato dalla legge come prevalente rispetto all'interesse del creditore all'espropriazione forzata...pertanto non trattandosi di norme imperative, il giudice non può rilevare di ufficio l'impignorabilità del bene, con la conseguente dichiarazione di nullità del pignoramento e degli atti successivi, ma spetta al debitore esecutato dedurre l'impignorabilità con l'opposizione all'esecuzione di cui al secondo comma dell'art. 615 del codice di procedura civile".

⁴¹ Così, MONTESANO-ARIETA, *Diritto processuale civile*, Torino, 1999, III, 93.

⁴² In giurisprudenza di merito cfr. ord. T. Salerno, 17-10-2007, cit., laddove, per escludere ogni possibilità di un rilievo officioso dell'impignorabilità, si paventa il rischio di creare una sorta di "eterogenesi" dei fini del provvedimento tipico del g.e. dato dall'ordinanza.

Sul piano della distribuzione e configurazione dell'onere della prova, non si riscontrano dissonanze rispetto all'orientamento di cui al precedente paragrafo: anche in questo caso, è l'ASL, nella veste di debitrice-opponente, a dover provare il fatto costitutivo dell'assunzione del vincolo di impignorabilità secondo le modalità e gli scopi di legge; solo se quest'ultimo risulta dimostrato, l'opposto creditore procedente è tenuto a dare la prova del fatto estintivo-modificativo della successiva emissione di mandati di pagamento aventi titolo irregolare⁴³.

Ed ove siano provati entrambi i "fatti positivi"⁴⁴, sorge in capo alla debitrice la dimostrazione del rigoroso rispetto dell'ordine cronologico preteso dalla sentenza della Consulta n. 295/1995⁴⁵ con documentazione che ha il carattere della fede privilegiata dell'atto pubblico.

Giova infine rammentare che, dal punto di vista della legittimazione attiva, l'opposizione all'esecuzione per far valere l'impignorabilità del bene staggito è preclusa al terzo che ha reso la dichiarazione *ex art. 547 c.p.c.*⁴⁶. Di contro, gli è consentito il rimedio *ex art. 615 c.p.c.* per far valere la dichiarata improcedibilità del processo esecutivo nei confronti del suo creditore, sopravvenuta all'ordinanza di assegnazione del credito⁴⁷.

Tuttavia, nell'ambito della giurisprudenza di legittimità, è consolidata l'opinione che considera il terzo pignorato "parte necessaria" nei processi di opposizione all'esecuzione in cui si contesti la validità del pignoramento⁴⁸, con conseguente applicazione della disciplina di cui all'art. 102 c.p.c.⁴⁹.

In definitiva, il terzo non può che essere interessato al giudizio che riguarda la legittimità del pignoramento dal cui esito "dipende" la liberazione dell'obbligo di non compiere atti che determinano l'estinzione del credito o il suo trasferimento ad altri.

5.1. Segue: la richiesta di sospensione dell'esecuzione.

Nell'ottica delle ragioni debitorie, sviluppando le ricadute della tesi che considera indispensabile la previa proposizione dell'opposizione *ex art. 615 c.p.c.* per far valere la questione dell'impignorabilità, resta onere del debitore, il quale intenda paralizzare l'azione esecutiva intrapresa con pignoramento caduto su fondi assoggettati a vincolo pubblicistico di indisponibilità, formulare, a corredo della propria domanda *ex art. 615 c.p.c.*, istanza di sospensione dell'esecuzione, secondo il modello procedimentale di cui agli attuali artt. 615-624-625 c.p.c.

Nel contesto dell'udienza di comparizione, oggi modulata, per il rinvio contenuto nell'art. 185, disp. att. c.p.c., sulle forme camerali *ex art. 737 c.p.c.*⁵⁰, un ruolo centrale e "preliminare" assume la decisione "discrezionale" del giudice dell'esecuzione sulla richiesta di sospensione del processo esecutivo.

⁴³ Visto che tale documentazione proviene dall'organo amministrativo dell'ente pubblico si potrebbe pensare, in sede di opposizione all'esecuzione, ad un'istanza istruttoria formulata dal creditore ai sensi dell'art. 210 c.p.c., o ad un esercizio di poteri istruttori *ex officio* di cui all'art. 213 c.p.c.

⁴⁴ Così definiti da VACCARELLA, *Impignorabilità di somme "vincolate" dall'ente locale ed onere della prova*, cit., 588

⁴⁵ In questo modo v. T. Napoli (ord.) - sez. V *bis* -, cit.

⁴⁶ Così, Cass., 23-2-2007, n. 4212, *GC*, 2007, 9, 1847.

⁴⁷ V. Cass. 7-2-2000, n. 1339, *GCM*, 2000, 260.

⁴⁸ V. Cass. 1-10-1997, n. 9571, *GCM*, 1997, 1823.

⁴⁹ Per ARIETA-DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., 1719, si profila "un'ipotesi di litisconsorzio processuale imposto dalla esigenza che il terzo partecipi ai giudizi dall'esito dei quali dipende la sorte del diritto del quale il terzo è titolare, sia pure come soggetto passivo".

⁵⁰ Contro il richiamo alle forme camerali, a motivo del carattere contenzioso della materia capace di arrivare alla formazione del giudicato sostanziale, v. AMADEI, *Le opposizioni esecutive*, in *Il nuovo processo di esecuzione* a cura di CECHELLA, Milano, 2006, 192.

Il ricorso allo strumento inibitorio di cui all'art. 624 c.p.c. tende ad evitare il rischio che, in conseguenza del compimento di ulteriori atti di esecuzione, in particolare l'assegnazione⁵¹ delle somme vincolate, si producano effetti irreversibili o quantomeno difficilmente reversibili, in pregiudizio dei servizi sanitari essenziali concretamente individuati nella delibera trimestrale di impignorabilità.

In tale contesto, ferma la sussistenza dei presupposti della pendenza del giudizio di opposizione e dell'apposita istanza di parte, rimane problematico, data la genericità della locuzione, individuare i "gravi motivi" che legittimano l'istanza di sospensione⁵², che per quanto evidenziato dalla recente giurisprudenza⁵³, sono, di norma, quelli, sia di carattere "processuale" che "sostanziale", che si ricavano dalle ragioni poste a fondamento della opposizione e che "rendono prevedibile, o comunque estremamente probabile, la dichiarazione di fondatezza degli stessi e il conseguente accoglimento dell'opposizione"⁵⁴.

Quanto ai possibili esiti, qualora l'ASL abbia ottenuto la sospensione del processo esecutivo (non reclamata, o comunque disposta o confermata in sede di reclamo), data l'alternativa di cui al nuovo 3° co. dell'art. 624 c.p.c., piuttosto che coltivare l'opposizione potenzialmente idonea ad acquisire il crisma della definitività sulla vicenda dell'impignorabilità dei crediti, con tutta probabilità, sceglierà l'estinzione del pignoramento (*rectius*: del processo esecutivo) nel tentativo di risolvere la lite, sulla falsariga della nuova disciplina dei provvedimenti cautelari anticipatori, "al momento e per il momento"⁵⁵.

Siffatta determinazione pare inoltre giustificata dall'esigenza dell'ente pubblico di ottenere lo svincolo dei fondi custoditi dall'istituto bancario necessari per erogare i servizi sanitari essenziali, pur nella consapevolezza di accontentarsi della minore autorità dell'ordinanza che dispone l'estinzione del processo esecutivo.

Ma la vicenda non sembra chiudersi a questo punto: chiesta tempestivamente ed ottenuta la sospensione del processo esecutivo, maturata la scelta di chiedere l'estinzione del processo esecutivo, la liberazione delle somme da parte dell'ASL potrebbe essere condizionata dall'iniziativa processuale della creditrice opposta, che potrebbe avere interesse a coltivare il giudizio di opposizione all'esecuzione nel termine perentorio di cui all'art. 616 c.p.c.⁵⁶. Con la conseguenza che i fondi pignorati rimarrebbero bloccati, con tutti i vincoli di custodia per l'istituto di tesoreria, in attesa della definizione della causa⁵⁷.

⁵¹ Sull'istituto, anche per i riferimenti agli studi romanistici, v. lo scritto di GORLA, *L'assegnazione di crediti*, Padova, 1935, spec. introduzione 2- 12.

⁵² Per un raffronto della clausola generale nelle norme di cui agli artt. 615 e 624 c.p.c., anche per la valutazione comparativa della posizione processuale dell'esecutato rispetto a quella del creditore, v. IANNICELLI, *Novità in materia di sospensione dell'esecuzione*, in *La riforma del processo civile, delle procedure esecutive e dei procedimenti speciali*, in *Atti del Convegno organizzato da Synergia Formazione*, Milano 10-11 novembre 2005 e disponibile *on line* in www.unisa.it/Dipartimenti/Dirce, voce contributi, p. 5.

⁵³ V. Cass. 12-1-2006, n. 405, *GCM*, 2006, 1.

⁵⁴ Così, ARIETA- DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., 1550.

⁵⁵ Così BOVE, in BOVE- BALENA, *Le più recenti riforme del processo esecutivo*, Bari, 2006, 290.

⁵⁶ Per BOVE, in BOVE- BALENA, *Le più recenti riforme*, cit., 292, l'istanza con la quale l'opponente si avvale dell'alternativa dell'estinzione del pignoramento cade in conseguenza dell'instaurazione, nello stesso termine, del giudizio di opposizione ad opera di controparte.

⁵⁷ In senso critico, v. ARIETA-DE SANTIS, *L'esecuzione forzata*, cit., 1556, i quali osservano che l'auspicio deflativo è destinato ad avere ben scarsa fortuna, sia perché il creditore opposto dovrebbe riconoscere la fondatezza dei motivi di opposizione che hanno portato alla sospensione, sia perché la chiusura anticipata del processo esecutivo determina la cessazione del vincolo del pignoramento, con conseguente liberazione dei beni già pignorati.

Beninteso, sempre secondo questo orientamento, la mancata richiesta di sospensione da parte dell'ASL, impedisce al giudice dell'esecuzione la pronuncia sul merito dell'opposizione formulata, destinata ad essere valutata unicamente nella successiva fase a cognizione piena, sempre che la parte interessata vi dia impulso, consentendogli di assegnare alla creditrice le somme staggite, salvo altre ragioni ostative di ordine processuale.

6. Considerazioni conclusive: legittimità del rilievo officioso dell'impignorabilità dei crediti ASL.

Le diverse soluzioni sopra disaminate, in ordine all'impignorabilità dei crediti ASL, assecondano esigenze tra loro contrastanti, se non addirittura opposte.

Si è visto che la prima prospettiva, fondata sul potere di rilievo officioso dell'inespropriabilità dei fondi di tesoreria di pertinenza dell'ente pubblico, ha il pregio di predicare la liberazione del terzo pignorato dal vincolo indiretto *ex art. 546 c.p.c.*, ed, *ex parte debitoris*, consente di ottenere il rigetto dell'istanza di assegnazione conseguente alla declaratoria di improcedibilità della procedura esecutiva, con la possibilità pratica ed immediata di svincolare le somme pignorate, istituzionalmente deputate all'erogazione dei servizi sanitari essenziali per la collettività. Svincolo invece precluso da un provvedimento di mera sospensione dell'esecuzione che, seppure ottenuto sulla ritenuta bontà del *fumus* e del *periculum* della proposta opposizione all'esecuzione, non consente all'ente di disporre delle somme pignorate⁵⁸.

La ricostruzione operata nel par. 4, se pure con le problematiche e le limitazioni innanzi segnalate, pare sostenibile per le seguenti argomentazioni.

Innanzitutto, v'è chi, optando decisamente per la primaria tutela della salute pubblica, di recente, ha sostenuto che proprio la presenza di un vincolo pubblicistico di impignorabilità della P.A., risultante da un provvedimento amministrativo applicativo della legge, in conformità con quanto dispone l'art. 2740 c.c., nonché l'art. 828, 2° co., c.c., impone "che il giudice dovrebbe rilevarlo d'ufficio essendo posto lo stesso a presidio di interessi pubblici"⁵⁹.

Opzione questa, peraltro, già fatta propria dalla Suprema Corte in tema di regime giuridico del trattamento pensionistico per invalidità *ex d.p.r. 5-1-1950, n. 180*, come modificato dalla l. n. 153 del 30-4-1969. Secondo la Corte, il regime di impignorabilità è stabilito nell'interesse pubblico e perciò il pignoramento fuori dai limiti consentiti è assolutamente nullo per violazione di norme imperative, e costituisce un'ipotesi di nullità rilevabile d'ufficio⁶⁰.

Ma non si tratta solo di scegliere tra le ragioni creditorie e quelle dei destinatari dei servizi pubblici essenziali, entrambe meritevoli di tutela nel nostro ordinamento: l'una per essere la *ratio essendi* dell'espropriazione forzata, l'altra per essere imminente valore di riferimento costituzionale. Piuttosto, pare opportuno aderire a quelle soluzioni che, a livello di sistema processuale, tentano di dare pratica attuazione al principio di effettività della tutela esecutiva, potenziato dopo le più recenti riforme del processo esecutivo, ed a quello, pur esso non secondario, di economia processuale.

⁵⁸ Del resto, poche sembrano essere le aperture giurisprudenziali per la concedibilità di un provvedimento d'urgenza *ex art. 700 c.p.c. v. ad es. P. Taranto (ord.) 19-6-1992, FI, 1993, I, 2726*, con nota di GRIPPO.

⁵⁹ Così, CRIVELLI, *Pignoramento presso terzi*, Milano, 2007, 94.

⁶⁰ Cfr. Cass. 11-6-1999, n. 5761, *FI, 2001, I, 2019*.

In questa direzione, contrariamente a quanto sostenuto da coloro che ritengono indispensabile la previa opposizione *ex art. 615 c.p.c.*, quale sede naturale per far valere l'impignorabilità dei crediti ASL, va evidenziato che il principio del contraddittorio non verrebbe affatto mortificato, atteso che l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo espropriativo presso terzi, a motivo dell'inespropriabilità dei fondi di tesoreria sottoposti a destinazione vincolata, è a sua volta impugnabile con il rimedio cognitivo dell'opposizione agli atti esecutivi *ex art. 617 c.p.c.*

Il diritto di difesa del creditore precedente, all'evidenza, resterebbe così sostanzialmente intatto, potendo egli contestare "l'irregolarità formale" della declaratoria di "improcedibilità" o "improseguibilità" del processo esecutivo nel limite temporale di cui all'art. 617, 2° co., c.p.c.

L'altra censura al rilievo officioso della nullità del pignoramento, in sede di dichiarazione di quantità del terzo, costituita dalla presunta indebita ingerenza e commistione tra profili cognitori e *tout court* esecutivi, pare superabile laddove si pensi che la predetta sanzione si pone come diretta conseguenza della dimostrazione della debitrice-esecutata del vincolo di indisponibilità cui non fa seguito, *ex parte creditoris*, la prova di titoli estranei alle causali di cui alla delibera trimestrale di quantificazione ovvero al mancato rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti.

Stando così le cose, qualora il vincolo risulta documentato, non sembrano esserci ragioni ostative affinché il giudice dell'esecuzione rifiuti al creditore precedente l'assegnazione delle somme e dichiarare la fine anticipata del processo esecutivo.

Sotto altro il profilo, la tesi in questione pare valorizzare l'attività partecipativa (e difensiva) del debitore all'udienza *ex art. 547 c.p.c.*, il quale, a fronte della dichiarazione positiva del terzo "di dovere qualcosa al soggetto passivo dell'esecuzione"⁶¹, può, conoscendo l'entità del *quantum debeatur*, accompagnare un'eccezione d'impignorabilità del credito staggito e suffragarla con idonea prova documentale.

In tal senso, l'elemento della citazione di cui all'art. 543, 2° co., n. 4, c.p.c., avrebbe la funzione, non solo della "*provocatio ad declarandum* del terzo", ma altresì di consentire al debitore di evidenziare al giudice l'esistenza di una fonte legale generatrice del vincolo di impignorabilità caduto sui beni aggrediti.

Ed allora, pare ragionevole che il giudice possa, già in sede di udienza *ex art. 547 c.p.c.*, chiudere il processo esecutivo con una decisione in rito, evitando all'ASL un giudizio cognitivo la cui utilità non è facilmente ravvisabile, vista l'assenza di specifiche doglianze del creditore precedente rispetto all'asseverato vincolo di impignorabilità.

Detta opzione sembra maggiormente aderente alle linee guida delle recenti riforme tese ad "accelerare i tempi della procedura razionalizzando lo svolgimento delle attività processuali e quindi anzitutto riducendo il numero delle udienze a quello strettamente essenziale"⁶².

A sostegno della rilevanza officiosa dell'impignorabilità dei crediti "vincolati a pubblico servizio" dagli organi deliberativi dell'ASL, sembra deporre il contenuto dell'art. 496 c.p.c.⁶³.

Quando, infatti, il valore dei beni pignorati supera l'importo delle spese e dei crediti del creditore precedente e dei creditori intervenuti, il giudice, "*su istanza del debitore o anche d'ufficio*", può disporre la riduzione del pignoramento.

⁶¹ In tal senso, v. MONTANARI, *sub art. 548*, in *Codice di procedura civile commentato* (a cura di CONSOLO-LUISO), III, Padova, 2007, 3908.

⁶² Così, FONTANA, *Custodia e vendita nell'espropriazione immobiliare*, FI, V-7, 122.

⁶³ Aspetto già evidenziato da SAITTA, *Rilevanza d'ufficio dell'impignorabilità*, cit., spec. 370-371.

Le due fattispecie non sembrano così diverse. Ed invero, se la riduzione del pignoramento tende a limitare la cosiddetta “esecuzione eccessiva” in pregiudizio del debitore, l’impignorabilità assoluta si pone come limite legale “all’oggetto immediato dell’espropriazione”⁶⁴ e, in ultima analisi, tende ad “evitare al debitore il sacrificio derivante da un pignoramento caduto su beni non necessari ai fini dell’esecuzione”⁶⁵.

Giova a questo punto evidenziare che l’art. 514, c.p.c. consente all’ufficiale giudiziario, “*motu proprio*”, di conoscere lo *status* dei beni da sottoporre a pignoramento mobiliare.

Sotto altro aspetto, non consentire al g.e. il potere del rilievo officioso (ed in ambito udienza *ex art. 547 c.p.c.*) potrebbe comportare il rischio di una (futura) pronuncia additiva di incostituzionalità per diversità di trattamento rispetto al regime di cui all’art. 159 d. lg. 267/2000.

Ciò anche in considerazione della tendenziale opera di parificazione della Corte costituzionale che si è avuta nell’ultimo decennio⁶⁶. Anche per questo, pare auspicabile l’accoglimento di un’“interpretazione adeguatrice” che consenta al giudice dell’esecuzione, già in sede di udienza *ex art. 547 c.p.c.* “la declaratoria di nullità del pignoramento che abbia colpito i crediti inespropriabili dell’ASL.”⁶⁷

In conclusione, ferma ed impregiudicata la possibilità di far valere col rimedio dell’opposizione all’esecuzione l’eventuale inespropriabilità dei fondi di tesoreria vincolati, in assenza di disposizioni di segno contrario, sembra possibile attribuire al giudice dell’esecuzione, nella fattispecie sopra delineata (e quindi in ambito udienza *ex art. 547 c.p.c.*), il potere “concorrente”⁶⁸ di rilevare la impignorabilità dei crediti staggiti presso il terzo tesoriere, indipendentemente da una formale opposizione del debitore e, come innanzi detto, dalla sua presenza (e/o del terzo) in udienza. Sempre che sia stata acquisita in giudizio la delibera di impignorabilità (anche per il tramite del terzo, unitamente alla dichiarazione di quantità) e il creditore opposto non abbia dato prova di pagamenti fatti a titolo diverso o in violazione dell’ordine cronologico, ovvero non sia comparso.

⁶⁴ Così, CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile, Funzione e composizione del processo*, I, Padova, 1936,854.

⁶⁵ SAITTA, *Rilevabilità d’ufficio dell’impignorabilità*, cit., 371.

⁶⁶ Tra le più significative, cfr. sent. Corte cost. n. 211/2003, *GI*, 2004, 1575, con nota di NATALI, *La Corte costituzionale ristabilisce l’uguaglianza fra Enti Locali e Aziende sanitarie locali in merito al regime di impignorabilità delle relative somme*. La Consulta ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 159 d.lg. n. 267/2000 “nella parte in cui non prevede che “l’impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati...non operi qualora, dopo l’adozione da parte dell’organo esecutivo della delibera semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l’ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni d’impegno da parte dell’ente stesso”.

⁶⁷ Nel medesimo senso, v. TANTANGELO, *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi*, cit., 539, laddove l’a. afferma che “la rimessione della questione all’esame della Corte costituzionale potrebbe però essere evitata in via interpretativa, ove si ritenga comunque possibile (al fine di evitare una interpretazione delle norme in esame che presenti dubbi di costituzionalità) il rilievo di ufficio dell’impignorabilità”.

⁶⁸ Così, CASTORO, *Il processo di esecuzione nel suo aspetto pratico*, cit., 476, afferma che “rimedio *ad hoc* per contestare la pignorabilità sia in *toto*, che in parte, è l’opposizione prevista dall’art. 615 secondo comma, che tuttavia non esclude, come rimedio concorrente il potere di rilevare d’ufficio la impignorabilità, di cui dispone il giudice dell’esecuzione, nella mancanza specialmente appariscente, di una delle condizioni dell’azione esecutiva: l’oggetto dell’esecuzione”.