



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori D’ANNA, AIELLO, FLORIS, LANGELLA, MANDELLI, MILO, RIZZOTTI, Lucio ROMANO, SCILIPOTI, VICECONTE e ZUFFADA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 2013

Modifiche alla disciplina concernente l’esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni e interpretazione autentica del primo comma dell’articolo 499 del codice di procedura civile, in materia di intervento dei creditori nell’esecuzione

ONOREVOLI SENATORI. - Alcune innovazioni del codice di procedura civile introdotte dalla riforma del 2005 (decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005) hanno determinato una serie di fenomeni distorsivi nei meccanismi di recupero forzoso dei crediti a carico delle amministrazioni pubbliche, in generale, e degli enti del servizio sanitario nazionale, in particolare, la cui entità ha assunto dimensioni allarmanti.

Più specificamente, la rinnovata formulazione dell'articolo 499 del codice di procedura civile consente ai creditori dotati di sole fatture contabili (ovvero documenti che non attestano in alcun modo l'esistenza di un credito certo, liquido ed esigibile) di inserirsi nelle procedure intraprese da creditori muniti di titolo esecutivo.

L'entità del fenomeno è tale da essere divenuto il più grave fattore di carenza di liquidità, ad esempio, nelle regioni che hanno raggiunto livelli di indebitamento elevati: la indisponibilità delle somme a disposizione degli enti del servizio sanitario nazionale, infatti, neutralizza qualunque politica di risanamento e razionalizzazione, poiché la massa debitoria nel frattempo accumulata non può essere estinta e, paradossalmente, si alimenta sempre di più.

Si consideri, infatti, che, se da un lato le procedure esecutive possono essere intraprese solo da creditori muniti di titolo esecutivo, l'articolo 546 del codice di procedura civile stabilisce che, qualora in tali procedure intervengano altri creditori (anche sulla base delle sole scritture contabili), il creditore precedente ha la facoltà di estendere il pignoramento fino alla concorrenza

della somma necessaria a soddisfare tutti i creditori intervenuti, aumentata della metà.

Nella prassi, pertanto, accade che una procedura esecutiva venga intrapresa da un creditore sulla base di un titolo esecutivo di scarso valore (anche poche centinaia di euro) e che in tale procedura intervengano creditori (spesso società di *factoring* che hanno acquistato in massa crediti della più variegata natura) muniti di sole fatture per milioni e milioni di euro: in questa fase si verifica, immediatamente, il più rilevante danno per le amministrazioni debentrici, poiché l'estensione dei pignoramenti determina il risultato di far vincolare presso il tesoriere somme destinate all'amministrazione indipendentemente dalla esistenza di titoli esecutivi e, dunque, di crediti certi, liquidi ed esigibili.

Di fatto, accade che, in alcune ipotesi, l'entità dei pignoramenti è divenuta tale da non consentire alle amministrazioni di effettuare alcun pagamento fino alla definizione delle procedure esecutive.

E, dunque, una situazione insostenibile in relazione alla quale vanno immaginati incisivi temperamenti.

Analisi del fenomeno

L'articolo 499 del codice di procedura civile stabilisce che gli interventi spiegati da creditori privi di titolo esecutivo (ovvero sulla base delle sole scritture contabili) debbano essere depositati nel fascicolo della procedura esecutiva prima dell'udienza fissata per la dichiarazione di quantità da parte del terzo e la consequenziale (eventuale) assegnazione delle somme e poi notificati al debitore nel termine di dieci giorni dal deposito.

Qui scattano numerose altre patologie del sistema che lo rendono sostanzialmente incontrollabile:

a) l'articolo 499 del codice di procedura civile stabilisce, al quinto comma, che alla predetta udienza il giudice dell'esecuzione dovrebbe assegnare le somme inerenti crediti fondati sui soli titoli esecutivi e fissare una ulteriore udienza per consentire al debitore di indicare quali dei crediti fondati su fatture intenda riconoscere e quali no; la predetta norma stabilisce che in caso di mancata comparizione all'udienza i crediti si intendono riconosciuti (anche se tale riconoscimento non ha forza di giudicato e il debitore potrà sempre recuperarli);

b) la fissazione di tale specifica udienza è, ovviamente, fondamentale: l'amministrazione debitrice, infatti, potrebbe non sapere affatto degli interventi spiegati nella procedura sulla base delle fatture, in quanto i creditori sono tenuti a notificare gli interventi nei dieci giorni successivi al deposito, termine che potrebbe scadere anche dopo il giorno dell'udienza (accade, anzi, che gli interventi vengano depositati o il giorno dell'udienza o il giorno prima);

c) nella prassi, tuttavia, alcuni giudici non fissano tale udienza, con la conseguenza che, se l'amministrazione debitrice non si presenta all'udienza fissata per la dichiarazione del terzo (e può farlo solo proponendo formale opposizione all'esecuzione ex articolo 615, secondo comma, del codice di procedura civile, con istanza di sospensiva, rimedio giurisdizionale con cui si contesta il diritto a procedere all'esecuzione forzata) e la dichiarazione del terzo è positiva, il giudice dell'esecuzione assegnerà le somme depositate presso il tesoriere sia ai creditori muniti di titolo esecutivo sia a quelli che sono intervenuti sulla base delle sole scritture contabili; ma il numero delle procedure attivate (e, come si dirà più avanti, il fenomeno del *forum shopping*) rendono sostanzialmente impossibile garantire una presenza capillare in ogni procedura;

d) sempre più spesso i creditori procedenti notificano l'atto di pignoramento presso terzi citando l'amministrazione debitrice dinanzi a un tribunale diverso da quello in cui ha sede la filiale che gestisce il conto di tesoreria, magari con il pretesto di notificare l'atto anche a una filiale periferica del tesoriere (è il fenomeno del cosiddetto *forum shopping*): a stretto rigore, il giudice dell'esecuzione adito dovrebbe d'ufficio dichiarare l'incompetenza territoriale ai sensi dell'articolo 1-bis della legge n. 720 del 1984 (la legge sulla tesoreria unica) e la nullità del pignoramento. Ciò di fatto non accade, anche (e soprattutto) in ragione di una formulazione della predetta norma che dà adito a speculazioni interpretative di vario tipo;

e) l'attivazione delle procedure dinanzi a tribunale diverso da quello in cui ha sede il tesoriere determina ulteriori e relevantissime difficoltà per lo svolgimento dell'attività difensiva dell'amministrazione debitrice: in primo luogo, infatti, si costringe l'ente a raggiungere tribunali anche molto lontani rispetto alla sede istituzionale (attività sostanzialmente impossibile per le avvocature interne); in secondo luogo, tutte le notifiche successive all'atto di pignoramento vengono effettuate, ai sensi dell'articolo 492 del codice di procedura civile, presso la cancelleria del tribunale e non più all'amministrazione debitrice, con la conseguenza che l'ente non è praticamente mai a conoscenza di quando si tengono effettivamente le udienze e di quanti interventi su fatture vengono spiegati nelle procedure;

f) frequentissimo è, inoltre, l'utilizzo delle medesime fatture in più procedure esecutive, fino a quando non avviene l'assegnazione in una delle procedure; ciò determina, tuttavia, il paradossale effetto che i vincoli apposti presso il tesoriere spesso riguardano gli stessi titoli ma, essendo effettuati in distinti atti di pignoramento, moltiplicano a dismisura l'entità delle somme vincolate: teso-

riere, in pratica, appone più volte dei vincoli sulla base delle stesse fatture. A ciò va naturalmente aggiunto il rischio che intervengano più assegnazioni sulla base degli stessi titoli e che, pertanto, si arrivi a doppi o tripli pagamenti sulla base dello stesso titolo (sia che si tratti di un titolo esecutivo sia che si tratti di una fattura).

Conclusioni

Prima di affrontare nel dettaglio gli interventi normativi che, con il disegno di legge, si intendono adottare in relazione all'articolo 499 del codice di procedura civile, è importante precisare che l'ordinamento già conosce tutta una serie di norme finalizzate a scongiurare il rischio di un improprio ricorso alle procedure esecutive a carico delle amministrazioni pubbliche: ci si riferisce all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 del 1997 (che, come detto, impedisce l'esecuzione a carico delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici prima che siano decorsi 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) e all'articolo 1-bis della legge n. 720 del 1984 (che circoscrive al pignoramento presso il tesoriere dell'ente le modalità di recupero forzoso dei crediti vantati nei confronti di alcune amministrazioni specificamente individuate in un elenco e che prevede la nullità dei pignoramenti non notificati al tesoriere).

Tali norme, tuttavia, sia per la diversa epoca in cui sono state emanate, sia per una formulazione non scevra da dubbi interpretativi, danno adito «come detto» a speculazioni ermeneutiche che ne neutralizzano l'efficacia (sempre problematica, ad esempio, è l'esatta individuazione degli enti pubblici non economici): è importante comprendere che il danno alla capacità finanziaria delle amministrazioni pubbliche deriva dalla semplice notifica dell'atto di pignoramento, notifica che determina il vincolo sulle

somme depositate presso il tesoriere (e anche sulle rimesse future) prima ancora che il giudice dell'esecuzione esamini la ricorrenza dei presupposti per l'assegnazione di tali somme ai creditori.

Per scongiurare il ricorso improprio a tali procedure, pertanto, è indispensabile anzitutto chiarire con estremo dettaglio - almeno nel caso delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 del 1997 - quali siano gli enti ai quali le predette norme si applicano: è evidente che la nozione più razionale alla quale fare riferimento sia quella delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (nozione ovviamente sconosciuta al legislatore del 1996), ovvero «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

È appena il caso di aggiungere che la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella causa C 265/07, ha stabilito, con sentenza dell'11 settembre 2008, che la normativa italiana che non consente al creditore di procedere per il recupero crediti nei confronti della pubblica amministrazione prima dei 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo è pienamente coerente con la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000.

In secondo luogo, è necessario intervenire sull'articolo 1-bis della legge n. 720 del 1984 per chiarire, con formulazione che non dia adito a dubbi interpretativi di sorta, che non è possibile effettuare pignoramenti dinanzi a tribunali diversi da quelli in cui ha sede l'amministrazione debitrice; è, altresì, importante precisare che la nullità di pignoramenti notificati in violazione di tale divieto opera direttamente anche nei confronti del tesoriere. In altri termini, è necessario chiarire che i pignoramenti che recano l'indicazione di un tribunale diverso da quello in cui ha sede l'amministrazione debitrice, proprio perché nulli fin dall'origine, non fanno sorgere in capo al tesoriere l'obbligo di vincolare le somme della pubblica amministrazione in suo possesso.

Ciò premesso, è necessario intervenire sull'articolo 499 del codice di procedura civile.

A ben vedere, l'anzidetta norma, anche nella formulazione attuale, dovrebbe essere interpretata nel senso che, pur essendo la peculiare procedura degli interventi con le sole scritture contabili generalmente ammessa, essa non possa trovare applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Plurime sono le argomentazioni che militano a favore di tale opzione interpretativa.

In primo luogo, costituisce *ius receptum* la considerazione che i contratti in cui è parte una pubblica amministrazione richiedono la forma scritta *ad substantiam*, non potendosi la volontà della pubblica amministrazione desumere per *facta concludentia* (*ex multis*, si veda, in tal senso, la sentenza della Corte di cassazione n. 1752 del 2007).

In assenza di forma scritta, in altri termini, il vincolo negoziale con la pubblica amministrazione non sorge per difetto di uno dei suoi elementi essenziali, ovvero *in idem placitum consensus*.

Non integrano tale requisito, naturalmente, le scritture contabili.

Il meccanismo disciplinato dall'articolo 499 del codice di procedura civile, quinto

e sesto comma, dunque, introdurrebbe – in caso di mancata presentazione all'udienza di comparizione – una sorta di ipotesi di riconoscimento del debito del tutto incompatibile con il descritto (rigoroso) regime di formazione di un valido vincolo negoziale di cui la pubblica amministrazione sarebbe parte.

L'indice decisivo a favore della descritta interpretazione è, comunque, rinvenibile nel fatto che, diversamente opinando, si consentirebbe una irragionevole sperequazione a favore dei creditori privi di titolo esecutivo rispetto a quelli che ne sono muniti: per questi ultimi, infatti, opera il divieto di procedere a esecuzione forzata prima che sia decorso il termine di 120 giorni recato dal citato articolo 14 del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 del 1997.

Ritenere consentiti gli interventi nelle procedure esecutive, ai sensi dell'articolo 499 del codice di procedura civile, dei creditori della pubblica amministrazione privi di titolo esecutivo, significherebbe consentire la sostanziale obliterazione del descritto meccanismo aggravato di esecuzione, a favore di soggetti le cui ragioni di credito, per giunta, non hanno alcuna certezza.

L'interpretazione del tessuto normativo su innanzi illustrato rappresenta l'unica opzione ermeneutica che, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 499 del codice di procedura civile, non determini un irragionevole *vulnus* al diritto di difesa del debitore esecutato qualora esso sia una pubblica amministrazione.

Il ricorso alla regola ermeneutica dell'interpretazione adeguatrice, si rammenta, costantemente sollecitato dalla Corte costituzionale (si vedano, *ex multis*, le sentenze nn. 4, 6, 42, 65, 66, 206, 387, 401 e 427 del 2006), che richiama l'interprete al potere dovere di ricostruire il contenuto e la portata delle disposizioni di legge ordinaria alla stregua dei principi della Carta fondamentale, in modo da attribuire alle stesse, tra i

plurimi significati astrattamente possibili, quello che non sia in contrasto con i valori costituzionali.

Le Sezioni unite della Cassazione ne hanno più volte affermato il ruolo di imprescindibile punto di riferimento dell'interprete, sottolineando che «l'interpretazione adeguatrice corrisponde ad un preciso ed ineludibile dovere del giudice, il quale è tenuto a ricavare dalle disposizioni interpretate, tutte le volte che ciò sia possibile, norme compatibili con la Costituzione» (Cassazione penale, sezioni unite, sentenza n. 23016 del 17 maggio 2004), con la precisazione che una simile direttiva ermeneutica deve essere seguita «quando una disposizione abbia carattere polisenso e da essa sia enucleabile, senza manipolare il contenuto della disposizione, una norma compatibile con la Costituzione attraverso l'impiego dei canoni ermeneutici prescritti dagli articoli 12 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale».

Poiché si assiste a pronunce giurisdizionali di segno diametralmente opposto sul tema, è opportuno, alla luce di quanto appena chiarito in merito alla *ratio* della norma, approvare una legge di interpretazione autentica che fughi ogni perplessità in ordine all'esatto ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 499 del codice di procedura civile, specificando che non è possibile effettuare interventi con le fatture nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Un intervento di tale natura rispetta i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale delle norme di interpretazione autentica che è, infatti, consentita in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione (eventualità, che, con evidenza, ricorre nel caso di specie) e i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attingono alla salvaguardia, oltre che dei prin-

cipi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (Corte costituzionale, sentenza n. 209 dell'11 giugno 2010).

Non vi è, per quanto detto in precedenza, irragionevolezza nel prevedere che gli interventi con le sole fatture contabili possano essere spiegati solo nei rapporti tra privati e non anche quando il debitore è un'amministrazione pubblica; non si intacca l'affidamento ingenerato nei creditori che hanno fatto ricorso a tali procedure poiché, in ogni caso, ai sensi del sesto comma dell'articolo 499 del codice di procedura civile, questi ultimi sono comunque a conoscenza del fatto che l'eventuale assegnazione di somme a seguito di interventi fondati su fatture contabili non ha effetto di giudicato e consente, pertanto, al debitore di ripetere i relativi importi; non incide, anche alla luce di tale ultima considerazione, sull'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Per dare concreta operatività alle conseguenze che derivano dall'esatta applicazione dell'articolo 499 del codice di procedura civile, interpretato alla luce dei parametri che vengono a essere dettati in via autentica dal legislatore (interpretazione che ha, ovviamente, effetti retroattivi), si è infine stabilito - con l'ultimo comma del disegno di legge - di prevedere adeguati meccanismi per un celere svincolo delle somme attualmente vincolate sulla base di pignoramenti effettuati con fatture.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al primo periodo del comma 1 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, le parole: «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici» sono sostituite dalle seguenti: «Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,».

2. Al comma 1 dell'articolo 1-*bis* della legge 29 ottobre 1984, n. 720, dopo le parole: «si eseguono» è inserita la seguente: «esclusivamente».

3. Il comma 4-*bis* dell'articolo 1-*bis* della legge 29 ottobre 1984, n. 720, è sostituito dal seguente:

«4-*bis*. Il giudice competente per l'esecuzione a carico degli enti e organismi pubblici di cui al primo comma dell'articolo 1 è il giudice del luogo in cui tali enti e organismi hanno la sede legale. Gli atti di pignoramento di cui all'articolo 543 del codice di procedura civile, notificati agli enti e organismi pubblici di cui al primo comma dell'articolo 1 della presente legge, che indicano un giudice dell'esecuzione diverso da quello di cui al primo periodo del presente comma, sono nulli e non fanno sorgere in capo al terzo gli obblighi di cui all'articolo 546 del codice di procedura civile. Nell'ipotesi prevista dal secondo periodo del presente comma, la nullità degli atti di pignoramento è pronunciata dal giudice dell'esecuzione in qualunque momento, anche fuori udienza, d'ufficio ovvero su istanza del debitore o del terzo».

4. Il primo comma dell'articolo 499 del codice di procedura civile si interpreta nel senso che i titolari di un credito di somma di denaro risultante dalle scritture contabili di cui all'articolo 2214 del codice civile non possono intervenire anche nell'esecuzione intrapresa a carico delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

5. Il giudice dell'esecuzione, d'ufficio ovvero su istanza del debitore o del terzo, ordina senza indugio, anche fuori udienza, lo svincolo di tutte le somme vincolate dagli istituti cassieri o tesoriери delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a seguito di interventi spiegati dai titolari di un credito di somma di denaro risultante dalle scritture contabili di cui all'articolo 2214 del codice civile. Qualora a seguito degli interventi di cui al primo periodo, il terzo, ai sensi dell'articolo 546, primo comma, del codice di procedura civile, abbia aumentato della metà il vincolo sull'importo precettato, l'ordine di svincolo si estende anche a tali ultime somme.