Editoriale Scientifica

OSSERVATORIO POLITICHE PUBBLICHE PER LE AUTONOMIE

Anticipazione
Fascicolo 1/2026

www.osservatorioentilocali.unirc.it

La pignorabilità delle entrate degli Enti Locali e l'esecuzione forzata contro la P.A.

di Donato Bulotta

Osservatorio Politiche pubbliche per le Autonomie

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a referaggio (*blind peer review*)
.

Direttore**:** prof. Francesco Manganaro, professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Condirettori
Prof. Giuseppe Tropea, prof.ssa Vincenza Caracciolo La Grotteria

Comitato scientifico
Francesco Astone, Jean Bernard Auby, Estefania Maria de Quiroz Barboza; Antonio Barone, Vittoria Berlingò, Carlos Botassi, Giuseppe Caia, Marco Calabrò, Marco Cammelli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Guido Corso, Fulvio Cortese, Angela Costaldello, Carlos Balbín, Carlos Botassi, Maria Teresa Carballeira Rivera, Sabino Cassese, Mario P. Chiti, Maria Cristina Cavallaro, Giovanna Colombini, Giandomenico Comporti, Alfredo Contieri, Maria De Benedetto, Giacinto della Cananea, Daria de Pretis, Marina D'Orsogna, Marco Dugato, Enrico Follieri, Fabrizio Fracchia, Fabio Francario, Gabriella De Giorgi Cezzi, Diana Urania Galetta, Carlo Emanuele Gallo, Loredana Giani, Marcella Gola, Guido Greco, Nicola Gullo, Maria Immordino, Roberta Lombardi, Marco Mazzamuto, Fabio Merusi, Giuseppe Morbidelli, Remo Morzenti Pellegrini, Nino Paolantonio, Sergio Perongini, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Pier Luigi Portaluri, Margherita Ramajoli, Mauro Renna, Anna Romeo, Fabio Saitta, Aldo Sandulli, Maria Alessandra Sandulli, Franco Gaetano Scoca, Anna Simonati, Mario Spasiano, Fabrizio Tigano, Michele Trimarchi, Bruno Tonoletti, Francesco Tuccari, Jacques Ziller.

Comitato editoriale
Rocco Parisi; Giuseppe Carlo; Cristina Fragomeni; Francesca Saraceno; Debora Bellocco

Editoriale Scientifica

La pignorabilità delle entrate degli Enti Locali e l'esecuzione forzata contro la P.A.

Donato Bulotta

SOMMARIO: ***Parte I - Profili Dogmatici e Costituzionali*** *– 1. Il quadro assiologico del bilanciamento tra tutela del credito e continuità amministrativa; 2. La pignorabilità del denaro pubblico e lo scudo del patrimonio indisponibile: le coordinate storiche della Corte Costituzionale; 3. Attività iure imperii vs attività iure gestionis: tassazione, proventi tributari e depositi di tesoreria.* ***Parte II – Il Modulo Processuale Civile e le Riforme*** *– 4. Titolo esecutivo, precetto e computo dei termini dopo la Riforma Cartabia e il Decreto Correttivo; 5. La nuova competenza per territorio nelle esecuzioni contro la P.A. (Art. 26-bis c.p.c.); 6. Il termine dilatorio (spatium adimplendi) ex art. 14 D.L. n. 669/1996: patologie del precetto e inestensibilità soggettiva.* ***Parte III – Lo Scudo del TUEL e i Flussi Finanziari Speciali*** *– 7. Il vincolo di impignorabilità ex art. 159 TUEL: la procedura cumulativa e il "Piano dei flussi di cassa"; 8. La classificazione dei servizi locali indispensabili (D.M. 28 maggio 1993) e la casistica applicativa; 9. La svolta probatoria sul principio di "vicinanza della prova" e il criterio giurisprudenziale del "sospetto"; 10. L'intangibilità dei fondi europei e l'impignorabilità assoluta delle risorse PNRR (Art. 9 D.L. n. 152/2021);* ***Parte IV – Responsabilità, Concorsualità e Tutela Sovranazionale*** *– 11. Profili di responsabilità processuale del Tesoriere quale terzo pignorato e riparto causale del danno; 12. L'alternativa del Giudizio di Ottemperanza: interferenze, concorsualità e poteri surrogatori del Commissario ad acta; 13. Riflessi giuscontabili: la Riforma della Responsabilità Erariale e il danno da esecuzione forzata; 14. La prospettiva eurounitaria e sovranazionale: la Direttiva ritardi nei pagamenti e la giurisprudenza della Corte EDU.* ***Parte V – Il Regime Speciale delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle Aziende Ospedaliere*** *– 15. Il quadro normativo di settore: dall'art. 1 del D.L. n. 9/1993 all'art. 32-bis del D.L. n. 50/2022; 16. Le pronunce della Corte Costituzionale in materia sanitaria: le sentenze n. 186/2013 e n. 236/2021; 17. Il riparto dell'onere della prova e il registro cronologico dei pagamenti sanitari: Cassazione n. 15516/2022*

Parte I – Profili Dogmatici e Costituzionali

1. Il quadro assiologico del bilanciamento tra tutela del credito e continuità amministrativa

L'esecuzione forzata nei confronti della Pubblica Amministrazione, con specifico riguardo agli Enti Locali (Comuni, Province, Città Metropolitane), si colloca al centro di una perenne tensione dialettica tra valori di rango costituzionale e sovranazionale. Da un lato opera il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 24 della Costituzione e dall'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), il quale postula che il diritto di azione in giudizio non si esaurisca nell'ottenimento di un provvedimento di cognizione (sentenza o decreto ingiuntivo), ma ricomprenda necessariamente la fase della sua attuazione coattiva, ossia il diritto di conseguire materialmente il bene della vita riconosciuto dal giudice. Dall'altro lato si erge il principio del buon andamento e della

continuità della funzione amministrativa (art. 97 Cost.), che impone la salvaguardia delle risorse finanziarie destinate all'erogazione di servizi pubblici essenziali, volti a garantire i diritti fondamentali della collettività (salute, istruzione, sicurezza, assistenza sociale).

L'evoluzione del sistema normativo italiano riflette il passaggio da una concezione "prerogativa" e autoritativa dello Stato — inteso come soggetto legibus solutus la cui cassa era considerata intrinsecamente intangibile per ragioni di sovranità — a una visione pienamente integrata nello Stato di diritto. In quest'ultimo modello, la Pubblica Amministrazione, quando opera nell'alveo dei rapporti patrimoniali di diritto comune (iure gestionis), è soggetta al principio generale della responsabilità patrimoniale generica ex art. 2740 c.c., secondo cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Le deroghe a tale principio non possono tradursi in un privilegio soggettivo o personale della P.A., ma devono essere strettamente ancorate a un criterio oggettivo e funzionale: la reale e concreta destinazione del bene o della somma di denaro al soddisfacimento di un interesse pubblico preminente.

2. La pignorabilità del denaro pubblico e lo scudo del patrimonio indisponibile: le coordinate della Corte Costituzionale

Per decenni, la giurisprudenza di merito e parte della dottrina hanno utilizzato le categorie civilistiche dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile (artt. 822, 826 e 828 c.c.) per estendere una coltre di impignorabilità assoluta su tutte le somme di denaro depositate nei conti correnti bancari o nelle tesorerie degli enti pubblici. Si sosteneva che il denaro, in quanto bene fungibile per eccellenza iscritto nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente locale, assumesse per ciò solo una destinazione di pubblico interesse, divenendo parte integrante del patrimonio indisponibile e, come tale, sottratto all'esecuzione forzata ai sensi dell'art. 828, comma 2, c.c.

A scardinare questo impianto dogmatico è intervenuta la storica sentenza della Corte Costituzionale 21 luglio 1981, n. 138. La Consulta, investita della questione di legittimità costituzionale degli artt. 826, u.c., 828, u.c., e 839, u.c., c.c., ha fissato le coordinate ermeneutiche tuttora vigenti:

La preminenza funzionale non soggettiva: L'amministrazione pubblica gode di una posizione di preminenza in base alla Costituzione non in quanto soggetto in sé, ma esclusivamente in quanto eserciti potestà pubbliche nelle forme loro proprie. Fuori dall'esercizio di tali funzioni, l'azione della P.A. rientra nella disciplina di diritto comune.

Insufficienza del vincolo formale di bilancio: La mera iscrizione di una somma di denaro in un capitolo del bilancio preventivo dell'ente rappresenta un atto interno di programmazione economico-finanziaria, avente valore vincolante unicamente per l'organo amministrativo che lo adotta. Tale iscrizione formale non possiede l'efficacia giuridica di imprimere un "vincolo di destinazione in senso tecnico" idoneo ad affievolire i diritti soggettivi dei terzi creditori o a sottrarre la liquidità alla garanzia patrimoniale generica.

Necessità di un vincolo reale e concreto: Per sottrarre il denaro pubblico all'azione esecutiva ordinaria non è sufficiente una destinazione generica o astratta, ma occorre un vincolo specifico, attuale, concreto e immediato alla realizzazione di un servizio pubblico o di una potestà d'imperio, validamente impresso mediante atti amministrativi perfetti o per espressa disposizione di legge.

3. Attività iure imperii vs attività iure gestionis: tassazione, proventi tributari e depositi di tesoreria

Dalla pronuncia della Consulta n. 138/1981 e dalla conforme giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione (tra cui la fondamentale sentenza n. 4071/1979) deriva la necessità di isolare la natura giuridica delle entrate dell'ente locale, distinguendo i flussi finanziari a seconda del titolo genetico.

Le entrate provenienti da rapporti iure gestionis: Sono i crediti e le somme che l'ente locale ritrae dall'amministrazione del proprio patrimonio disponibile, quali canoni di locazione o concessione di beni patrimoniali disponibili, rendite finanziarie, proventi derivanti da contratti di diritto privato o successioni. Queste somme sono pienamente e incondizionatamente pignorabili, seguendo le regole ordinarie del pignoramento presso terzi codicistico, senza che l'ente possa opporre alcuna riserva di bilancio.

Le entrate originanti da atti iure imperii: Si tratta delle somme riscosse in forza di una potestà pubblica d'imperio (artt. 119 e 53 Cost.), ovverosia i proventi derivanti da imposte locali (IMU, IRAP), tasse sui servizi (TARI), contributi pubblici e sanzioni amministrative (es. violazioni del Codice della Strada). La giurisprudenza consolidata stabilisce che tali crediti tributari e sanzionatori, nonché i proventi da essi derivanti e provvisoriamente tenuti in deposito presso la tesoreria dell'ente, sono strutturalmente impignorabili finché conservano la loro matrice originaria e non vengono confusi nella massa indistinta delle disponibilità liquide dell'ente. Ciò in quanto la loro percezione è funzionalmente preordinata all'alimentazione complessiva dei compiti istituzionali della P.A.

Parte II – Il Modulo Processuale Civile e le Riforme

4. Titolo esecutivo, precetto e computo dei termini dopo la Riforma Cartabia e il Decreto Correttivo

Il modulo formale per l'instaurazione del processo esecutivo nei confronti della Pubblica Amministrazione ha subito una profonda mutazione strutturale ad opera del D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (Riforma Cartabia) e del recentissimo Decreto Correttivo (D.Lgs. n. 164/2024).

L'innovazione più dirompente è l'abolizione totale della formula esecutiva (il tradizionale "Comandiamo a chiunque spetti..." apposto dal cancelliere o dal notaio) tramite l'abrogazione dell'art. 475 c.p.c. e la riscrittura dell'art. 474 c.p.c. Oggi, i provvedimenti giudiziali (sentenze, decreti ingiuntivi dichiarati esecutivi, ordinanze) costituiscono titolo esecutivo direttamente in forza della loro emanazione, purché muniti dell'attestazione di conformità telematicamente estratta e sottoscritta dal difensore del creditore.

Sotto il profilo notificatorio, la Riforma Cartabia ha stabilito il primato assoluto della notificazione telematica (PEC). Ai sensi dell'art. 149-bis c.p.c., l'avvocato deve procedere alla notifica del titolo esecutivo e del precetto estraendo l'indirizzo PEC dell'ente locale debitore esclusivamente dagli elenchi pubblici ufficiali, identificati nel ReGIndE o nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA). La notificazione cartacea a mezzo ufficiale giudiziario assume un carattere meramente residuo e sussidiario, attivabile solo in caso di comprovato malfunzionamento dei sistemi telematici o di assoluta assenza dell'ente dagli indici pubblici.

Il Decreto Correttivo del 2024 ha apportato ulteriori limature al procedimento di pignoramento presso terzi (art. 543 c.p.c.): è stato ridefinito l'impianto degli adempimenti successivi alla notifica dell'atto

di pignoramento, mitigando alcuni rigori formali introdotti nel 2022 in tema di termini per l'iscrizione a ruolo e per la notifica dell'avviso di avvenuta iscrizione a ruolo al debitore ed al terzo, eliminando quest'ultimo onere qualora il creditore proceda contro enti pubblici, stante la stabilità intrinseca dei flussi contabili presidiati. Resta immutata la disciplina della perdita di efficacia del precetto ex art. 481 c.p.c.: se entro novanta giorni dalla notificazione non ha inizio l'esecuzione (coincidente con la notifica del pignoramento al terzo tesoriere), il precetto decade e dev'essere rinnovato.

5. La nuova competenza per territorio nelle esecuzioni contro la P.A. (Art. 26-bis c.p.c.)

Uno degli aspetti collaterali di maggiore impatto pratico nell'espropriazione forzata di crediti nei confronti della P.A. risiede nella determinazione del giudice territorialmente competente. La materia è governata dall'art. 26-bis c.p.c., introdotto per razionalizzare i flussi contabili ed evitare l'indebito intasamento dei tribunali coincidenti con le sedi legali delle grandi amministrazioni centrali o periferiche.

La norma stabilisce una netta deroga al foro generale del debitore:

Quando il debitore esecutato è una Pubblica Amministrazione, per l'espropriazione di crediti (pignoramento presso terzi), è competente in via esclusiva il giudice del luogo in cui opera la filiale, succursale o agenzia dell'istituto bancario tesoriere che gestisce in concreto il servizio di cassa e i flussi finanziari dell'ente medesimo.

Questa regola scardina il vecchio criterio flessibile che legava la competenza al luogo di residenza o sede del terzo pignorato, centralizzando l'esecuzione presso l'ufficio giudiziario nel cui circondario si trova lo specifico sportello bancario deputato alle rimesse contabili dell'ente locale debitore. La violazione di tale criterio integra un'ipotesi di incompetenza territoriale inderogabile, eccepibile dal terzo tesoriere nella dichiarazione ex art. 547 c.p.c. o dal Comune debitore mediante opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c. entro il termine perentorio di venti giorni.

6. Il termine dilatorio (spatium adimplendi) ex art. 14 D.L. n. 669/1996: patologie del precetto e inestensibilità soggettiva

L'espropriazione forzata contro i soggetti pubblici è subordinata al rispetto di un imponente privilegio processuale riconosciuto dal legislatore a tutela dell'ordine contabile dello Stato: il termine dilatorio di grazia previsto dall'art. 14, comma 1, del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni dalla Legge 28 febbraio 1997, n. 30).

La norma prescrive che le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e gli enti locali completino le procedure interne per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data di notificazione del titolo esecutivo. Prima del decorso infruttuoso di tale termine (denominato spatium adimplendi), è fatto assoluto divieto al creditore di procedere ad esecuzione forzata, nonché di notificare l'atto di precetto.

Patologie dell'atto e rilevabilità del vizio

La giurisprudenza di legittimità ha analizzato a fondo le conseguenze derivanti dalla violazione di tale termine dilatorio:

Nullità radicale del precetto: Il precetto notificato prima della scadenza dei 120 giorni è affetto da nullità insanabile. Come statuito dalla Cassazione (cfr. Sez. III, 16 novembre 2005, n. 23084), il decorso del termine legale opera come una vera e propria condizione di efficacia del titolo esecutivo. L'inosservanza di tale intervallo si traduce in una contestazione del diritto del creditore di procedere in via esecutiva, integrando i presupposti di un'opposizione all'esecuzione ex art. 615, comma 1, c.p.c..

Rilevabilità d'ufficio: Trattandosi di una norma imperativa posta a presidio dell'ordine pubblico economico e della regolare gestione finanziaria dello Stato, la violazione del termine dei 120 giorni è rilevabile d'ufficio dal Giudice dell'Esecuzione in ogni stato e grado del procedimento esecutivo, determinando l'improcedibilità dell'azione esecutiva e la caducazione di tutti gli atti successivi.

Inefficacia dell'assegnazione e inapplicabilità dell'art. 2929 c.c.: Qualora il creditore promuova il pignoramento in violazione dell'art. 14 e il giudice, per omesso rilievo d'ufficio, emetta ordinanza di assegnazione delle somme presso il terzo tesoriere, tale ordinanza è affetta da nullità derivata. La Cassazione ha chiarito che il creditore assegnatario non può invocare lo scudo protettivo dell'art. 2929 c.c. (tutela dei terzi acquirenti o assegnatari in buona fede), in quanto egli coincide con il soggetto procedente ed è responsabile sul piano oggettivo della originaria non azionabilità del titolo.

Limiti soggettivi e restrittività interpretativa

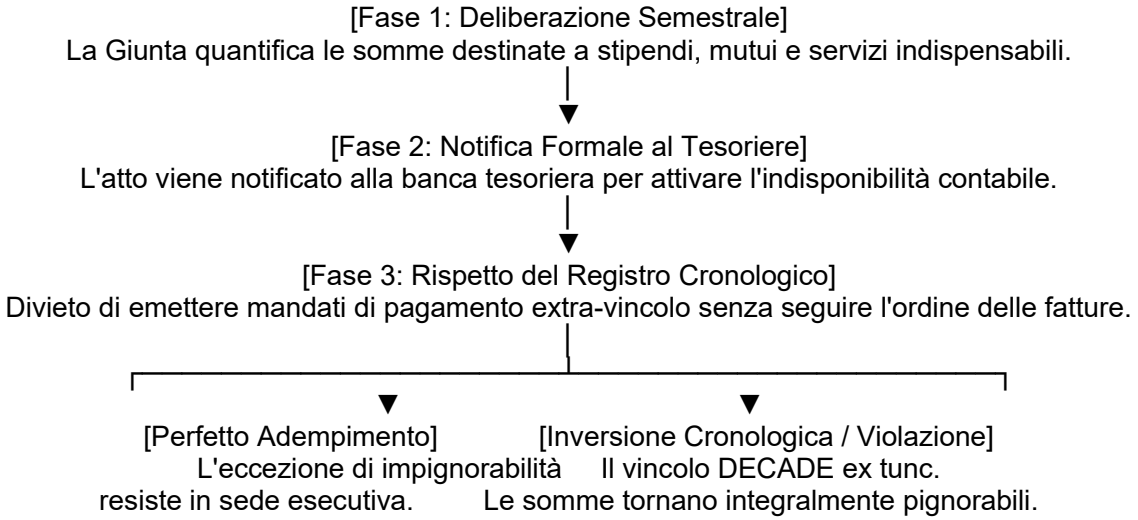
Trattandosi di una norma eccezionale e derogatoria rispetto al principio della parità di trattamento dei creditori e della responsabilità patrimoniale generica, il perimetro di applicazione soggettivo dell'art. 14 è interpretato in modo estremamente restrittivo. La protezione si applica unicamente alle Amministrazioni dello Stato, agli Enti Locali e agli Enti Pubblici Non Economici.

La Cassazione Civile, Sez. III, 7 giugno 2018, n. 14739, ha fermamente negato l'estensione analogica o estensiva di tale termine dilatorio alle società private in accomandita o per azioni affidatarie in concessione del servizio di riscossione dei tributi locali (es. vecchi agenti della riscossione o società private iscritte all'albo ex art. 53 D.Lgs. 446/1997). Anche se tali società gestiscono risorse destinate a enti pubblici, esse mantengono la natura di soggetti economici di diritto privato e non possono beneficiare dello spatium adimplendi riservato ai soli enti pubblici istituzionali.

Parte III – Lo Scudo del TUEL e i Flussi Finanziari Speciali

7. Il vincolo di impignorabilità ex art. 159 TUEL: la procedura cumulativa e il "Piano dei flussi di cassa"

Per i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, lo strumento difensivo principale contro l'aggressione indiscriminata delle disponibilità liquide è costituito dall'art. 159 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico Enti Locali - TUEL). Questa norma riconosce all'ente locale il potere di sottrarre all'esecuzione forzata le somme depositate presso il proprio tesoriere, a condizione che l'amministrazione si uniformi a una procedura cumulativa e rigida, strutturata in tre fasi distinte e interdipendenti:



Questo impianto procedimentale deve oggi obbligatoriamente coordinarsi con i principi dell'armonizzazione contabile (D.Lgs. n. 118/2011) e con l'obbligo di redazione del Piano annuale dei flussi di cassa. L'organo esecutivo dell'ente non può operare una quantificazione astratta o basata su stime previsionali storiche: le somme vincolate nella delibera semestrale devono trovare un riscontro analitico e speculare nelle previsioni di cassa del piano, dimostrando l'effettiva e materiale destinazione delle risorse ai capitoli di spesa protetti, pena la radicale illegittimità della delibera per difetto di motivazione e carenza di presupposti fattuali.

8. La classificazione dei servizi locali indispensabili (D.M. 28 maggio 1993) e la casistica applicativa

La terza voce di spesa tutelabile ai sensi dell'art. 159 TUEL concerne le somme destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili. Al fine di evitare che gli amministratori locali potessero qualificare arbitrariamente come "indispensabile" qualsiasi capitolo di spesa (svuotando di efficacia la garanzia patrimoniale dei creditori), il legislatore ha previsto una riserva di decretazione ministeriale. Il perimetro oggettivo è rigidamente delimitato dal Decreto del Ministro dell'Interno 28 maggio 1993, adottato di concerto con i Ministri del Tesoro e delle Finanze.

Il decreto classifica i servizi indispensabili suddividendoli per aree funzionali, di cui si riportano le principali casistiche applicative:

Servizi di amministrazione generale: Spese per il funzionamento degli organi istituzionali (Consiglio, Giunta), gestione economico-finanziaria e fiscale, ufficio tecnico e anagrafe.

Servizi di polizia locale: Spese per il personale e i mezzi della Polizia Municipale e della Polizia Provinciale destinati alla vigilanza, all'ordine pubblico ed alla viabilità.

Servizi di istruzione pubblica: Spese per la scuola materna, l'istruzione elementare e media, con specifico riferimento alla manutenzione degli edifici scolastici, al riscaldamento ed all'assistenza scolastica di base.

Servizi di viabilità e trasporti: Spese per la manutenzione ordinaria delle strade comunali e provinciali, dell'illuminazione pubblica e della segnaletica stradale.

Servizi relativi al territorio e all'ambiente: Spese per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, fognature, depurazione delle acque e protezione civile.

Servizi nel settore sociale: Spese per gli asili nido, l'assistenza a anziani, disabili, minori in condizioni di disagio ed il servizio necroscopico e cimiteriale.

Qualsiasi somma vincolata dall'ente locale per finalità estranee a questo elenco tassativo (es. spese per manifestazioni culturali, sponsorizzazioni sportive, arredo urbano voluttuario, contributi ad associazioni ricreative) è strutturalmente esclusa dal beneficio dell'impignorabilità, e la relativa delibera è parzialmente inefficiente in sede esecutiva.

9. La svolta probatoria sul principio di "vicinanza della prova" e il criterio giurisprudenziale del "sospetto"

Il punto nodale del contenzioso esecutivo avente ad oggetto l'art. 159 TUEL riguarda il riparto dell'onere della prova in ordine al rispetto dell'ordine cronologico delle fatture. Per anni, il panorama giurisprudenziale è stato dominato da un orientamento rigoroso che imponeva al creditore procedente l'onere di dimostrare che il Comune avesse pagato debiti estranei violando l'ordine cronologico. Si trattava di una probatio diabolica: il privato cittadino non ha libero accesso quotidiano ai mandati di pagamento emessi dal sistema informatico interno della tesoreria comunale, con la conseguenza che lo scudo dell'ente locale risultava praticamente impenetrabile.

La svolta radicale si è compiuta con la fondamentale sentenza della Cassazione Civile, Sez. III, 14 marzo 2012, n. 4280, successivamente elevata a diritto vivente dalle conformi pronunce di legittimità (tra cui Cass. n. 19103/2020 e Cass. n. 25836/2020). La Suprema Corte ha applicato alla materia esecutiva il canone dogmatico della vicinanza della prova, fondato sull'art. 2697 c.c. letto alla luce dei principi costituzionali di ragionevolezza e parità delle parti nel processo (art. 111 Cost.).

L'impianto probatorio attuale è così strutturato:

L'onere di allegazione qualificata del creditore (Il criterio del "sospetto"): Al creditore non è richiesta la prova matematica dell'inversione cronologica. Egli assolve al proprio onere processuale allegando in giudizio specifiche e circostanziate vicende fattuali idonee a ingenerare nel giudice il fondato "sospetto" che l'amministrazione stia operando pagamenti extra-vincolo in modo arbitrario. Tale onere si soddisfa depositando le deliberazioni o le determinazioni dirigenziali di liquidazione (estratte dall'Albo Pretorio telematico dell'ente) recanti pagamenti per titoli diversi (es. compensi a professionisti esterni, acquisto di beni non essenziali) avvenuti in data successiva rispetto all'apposizione del vincolo trimestrale o semestrale.

L'onere della prova contraria in capo all'Ente Locale: Una volta che il creditore ha introdotto gli elementi del "sospetto", opera l'inversione dell'onere della prova. Essendo il Comune l'unico soggetto depositario della propria contabilità e del registro ufficiale delle fatture, spetta all'amministrazione l'onere di dimostrare documentalmente l'ineccepibile regolarità cronologica dei flussi di pagamento. L'ente deve esibire il registro informatico delle fatture (piattaforma dei crediti commerciali) e i correlati mandati, provando che i pagamenti contestati dal creditore seguivano strettamente l'ordine temporale di ricezione o che le somme erano destinate ai servizi indispensabili protetti. La mancata

o incompleta produzione di tale documentazione contabile determina la declaratoria di inefficacia del vincolo e l'assegnazione delle somme al creditore.

10. L'intangibilità dei fondi europei e l'impignorabilità assoluta delle risorse PNRR (Art. 9 D.L. n. 152/2021)

Nel contesto delle entrate pubbliche a destinazione vincolata, assume una fisionomia autonoma e innovativa lo statuto giuridico delle somme connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La materia è disciplinata dall'art. 9, comma 13, del D.L. 31 maggio 2021, n. 152 (convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 233). La norma stabilisce che i fondi destinati alla realizzazione dei progetti PNRR, depositati sulle contabilità speciali intestate alle Amministrazioni pubbliche centrali o periferiche, nonché sui sottoconti di tesoreria o conti correnti bancari dedicati accesi dagli enti locali in qualità di soggetti attuatori, non possono essere soggetti ad esecuzione forzata, sequestro o pignoramento. Il legislatore ha comminato espressamente la sanzione della nullità radicale dell'atto esecutivo compiuto in violazione di tale divieto, precisando che tale nullità è rilevabile d'ufficio dal Giudice dell'Esecuzione in ogni stato e grado del procedimento.

La ratio di questo "super-scudo" risiede nell'esigenza suprema di preservare l'avanzamento dei target e dei milestone concordati con la Commissione Europea. Le risorse PNRR sono soggette a una rigorosa rendicontazione e a vincoli di destinazione oggettivi. Consentire che controversie civilistiche o l'inadempimento di debiti ordinari di un Comune possano determinare il blocco o l'espropriazione di fondi europei comporterebbe l'arresto dei cantieri, il mancato rispetto dei cronoprogrammi e la conseguente revoca dei finanziamenti a danno dell'intero sistema Paese. Pertanto, l'impignorabilità delle somme PNRR si configura come un regime assoluto, oggettivo e originario, che opera di diritto per il solo titolo genetico della provvista finanziaria, esulando completamente dalla procedura di quantificazione semestrale ex art. 159 TUEL. Il terzo tesoriere che riceve un pignoramento gravante su un conto PNRR contrassegnato da specifico codice CUP (Codice Unico di Progetto) ha il dovere di rendere una dichiarazione negativa limitatamente a tali somme, senza operare alcun accantonamento cautelativo.

Parte IV – Responsabilità, Concorsualità e Tutela Sovranazionale

11. Profils di responsabilità processuale del Tesoriere quale terzo pignorato e riparto causale del danno

Nel procedimento di espropriazione presso terzi promosso contro un ente locale, l'istituto bancario che riveste la qualifica di tesoriere (terzo pignorato) si trova al centro di delicati doveri di protezione e diligenza professionale. Ai sensi dell'art. 547 c.p.c., il tesoriere è tenuto a rendere al creditore procedente la dichiarazione di quantità, specificando l'ammontare delle somme di cui l'ente locale è creditore e l'eventuale sussistenza di vincoli di impignorabilità notificati dall'amministrazione.

Il principio di auto-responsabilità: Cassazione Civile, Sez. III, 8 marzo 2024, n. 6371

Un tema ampiamente dibattito concerne le conseguenze risarcitorie nell'ipotesi in carenza di una dichiarazione incompleta o erronea del tesoriere, il quale ometta di segnalare al giudice l'esistenza delle delibere ex art. 159 TUEL, inducendo l'ufficio giudiziario ad emettere un'ordinanza di assegnazione su fondi che l'ente considerava protetti.

Con la recente ordinanza 8 marzo 2024, n. 6371, la Suprema Corte ha delineato i confini della responsabilità del tesoriere, valorizzando il principio cardine dell'auto-responsabilità processuale della Pubblica Amministrazione. Il caso analizzato riguardava un Comune che aveva citato in giudizio la propria banca tesoriera, chiedendo il risarcimento del danno per il valore delle somme assegnate coattivamente a un creditore, asserendo che la banca avesse violato l'obbligo di diligenza non menzionando la delibera di impignorabilità nella dichiarazione ex art. 547 c.p.c.

La Cassazione ha respinto la domanda risarcitoria del Comune, fissando un principio fondamentale:

Il processo esecutivo è regolato dal principio del contraddittorio. Qualora l'ente locale esecutato si sia regolarmente costituito nel procedimento esecutivo spiegando opposizione ex art. 615 o 617 c.p.c. per far valere l'impignorabilità delle somme, sorge in capo all'amministrazione un preciso onere difensivo di produrre la documentazione idonea a dimostrare la sussistenza del vincolo e il rispetto dell'ordine cronologico.

Se l'ente locale adotta una condotta processuale negligente — omettendo di depositare le delibere, non comparendo alle udienze o non coltivando i motivi di opposizione — tale inerzia difensiva interrompe il nesso di causalità materiale tra l'omissione informativa del tesoriere e l'evento dannoso (l'assegnazione coattiva dei fondi). L'assegnazione delle somme, in questo scenario, resta causalmente imputabile in via esclusiva alla colpa processuale dell'ente debitore, il quale non può traslare sul terzo tesoriere le conseguenze pregiudizievoli della propria carente tutela giudiziale.

12. L'alternativa del Giudizio di Ottemperanza: interferenze, concorsualità e poteri surrogatori del Commissario ad acta

Il creditore che dispone di un titolo esecutivo di formazione giudiziale (sentenza passata in giudicato, decreto ingiuntivo non opposto, ordinanza esecutiva ex art. 702-ter c.p.c.) nei confronti di una Pubblica Amministrazione ha a disposizione un doppio binario di tutela giurisdizionale: l'espropriazione forzata ordinaria dinanzi al Giudice dell'Esecuzione civile (regolata dal codice di rito) e il Giudizio di Ottemperanza dinanzi al Giudice Amministrativo, disciplinato dagli artt. 112 e seguenti del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del Processo Amministrativo - C.P.A.).

I due rimedi non si escludono vicendevolmente, ma possono essere attivati in via alternativa o finanche concorrente e parallela, come riconosciuto dalla storica sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 24883/2008. Il creditore può legittimamente promuovere il pignoramento presso terzi e, contestualmente, incardinare il ricorso per ottemperanza dinanzi al TAR competente, fermo restando che l'ottenimento materiale del pagamento in una sede determina l'estinzione per cessazione della materia del contendere nell'altra procedura.

Tuttavia, sotto il profilo dell'efficacia sostanziale, il Giudizio di Ottemperanza presenta spiccati elementi di superiorità rispetto all'esecuzione civilistica, specialmente quando si agisce contro un ente locale che ha eretto lo scudo dell'art. 159 TUEL. Come evidenziato dal Consiglio di Stato, Sez. IV,

10 febbraio 2021, n. 1228, l'ottemperanza non è un mero processo di esecuzione in senso tecnico, ma un giudizio misto di cognizione ed esecuzione volto a conformare l'assetto amministrativo al comando del giudicato.

La superiorità del rimedio amministrativo si manifesta attraverso la figura del Commissario ad acta:

Mentre il Giudice dell'Esecuzione civile opera come un organo meramente coattivo che deve arrestarsi dinanzi a un vincolo d'impignorabilità formalmente perfetto (salva la prova dell'inversione cronologica), il Commissario ad acta nominato dal TAR agisce come organo straordinario ausiliario del giudice e, al contempo, come organo surrogatorio dell'amministrazione inadempiente.

Il Commissario ad acta penetra all'interno dei meccanismi contabili dell'ente locale superando i blocchi imposti dall'art. 159 TUEL. Egli esercita i poteri sostitutivi della Giunta e del Consiglio Comunale: può ordinare d'ufficio variazioni di bilancio, procedere al formale riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL, attingere ai fondi di riserva o imporre l'alienazione di beni del patrimonio disponibile per reperire la liquidità necessaria, scardinando le delibere semestrali d'impignorabilità che vincolano l'autorità giudiziaria ordinaria.

13. Riflessi giuscontabili: la responsabilità erariale per il danno da esecuzione forzata

L'inerzia patologica degli amministratori e dei funzionari pubblici nell'adempimento spontaneo delle condanne giudiziarie determina gravi ripercussioni sul piano della responsabilità amministrativo-contabile dinanzi alla magistratura della Corte dei Conti.

La scelta dell'ente locale di non dare esecuzione a un titolo giudiziale durante lo spatium adimplendi dei 120 giorni — costringendo il creditore a notificare l'atto di precetto e ad incardinare un pignoramento presso terzi o un giudizio di ottemperanza — comporta un inevitabile e ingiustificato incremento del debito complessivo dell'ente. Tale incremento è costituito dalle spese di notifica, dai compensi professionali per l'atto di precetto, dalle spese vive di iscrizione a ruolo della procedura esecutiva, dagli onorari legali liquidati dal giudice dell'esecuzione nell'ordinanza di assegnazione e dalla costante maturazione degli interessi moratori e legali (spesso gravati da anatocismo giudiziale ex art. 1283 c.c.).

La giurisprudenza consolidata delle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei Conti qualifica in via diretta come danno erariale (danno ingiusto alle finanze pubbliche) l'esborso di queste somme aggiuntive (spese legali di precetto ed esecuzione). Il danno viene contestato dalla Procura contabile ai funzionari (dirigenti del settore finanziario o dell'ufficio legale) o agli amministratori (sindaco, assessori al bilancio) qualora venga dimostrato che l'ente locale disponeva delle risorse liquide nei capitoli di bilancio o nel fondo di riserva per le spese impreviste e, ciononostante, ha omesso di pagare tempestivamente per inerzia, disorganizzazione o ingiustificato ostruzionismo.

L'impatto della Riforma della Responsabilità Erariale (Legge 7 gennaio 2026, n. 1)

La materia è stata profondamente ridefinita dalla Riforma della Responsabilità Erariale (Legge 7 gennaio 2026, n. 1), la quale ha introdotto un assetto normativo volto a contemperare la tutela del patrimonio pubblico con la necessità di contrastare la cosiddetta "burocrazia difensiva" o "firma della paura" dei funzionari.

I pilastri della riforma del 2026 incidenti sulla materia esecutiva sono:

La perimetrazione tassativa della colpa grave: La colpa grave non è più una categoria aperta all'interpretazione discrezionale del giudice contabile. La Legge n. 1/2026 stabilisce che la colpa grave è espressamente esclusa qualora il funzionario pubblico abbia agito conformandosi ai pareri preventivi rilasciati dalle Sezioni Consultive della Corte dei Conti, ovvero si sia uniformato a consolidati orientamenti della giurisprudenza di legittimità o amministrativa. Pertanto, se un dirigente del settore finanziario sospende un pagamento per tutelare fondi che una norma speciale qualifica come impignorabili, la sua condotta è presidiata da uno scudo totale contro le azioni risarcitorie della Procura.

Il regime rigido della prescrizione quinquennale: La riforma ha introdotto una regola certa sul computo della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale. Il termine quinquennale decorre inderogabilmente dal momento in cui si è verificato il fatto generatore del danno (ossia l'effettivo esborso economico di somme dalle casse comunali per il pagamento delle spese di precetto ed esecuzione), a nulla rilevando il momento successivo in cui il danno sia stato scoperto o segnalato dall'organo di revisione interna dell'ente.

Il potere riduttivo dell'addebito in sede transattiva: La legge del 2026 generalizza e potenzia l'istituto del rito abbreviato e del potere riduttivo in sede di invito a dedurre. Il funzionario presunto responsabile può richiedere la definizione del procedimento contabile offrendo il pagamento di una somma ridotta fino al limite del 30% del danno originariamente contestato, favorendo il rapido recupero delle risorse ed evitando contenziosi ultradecennali.

Sanzioni specifiche per i ritardi legati al PNRR: Al fine di garantire la massima efficienza nell'attuazione dei piani europei, la riforma introduce una fattispecie sanzionatoria tipica a carico del funzionario il cui ritardo ingiustificato nell'esecuzione di pagamenti o nell'adozione di atti determini il blocco dei fondi PNRR o l'attivazione di procedure esecutive nulle da parte di terzi. La sanzione pecuniaria amministrativa irrogabile dalla Corte dei Conti varia da un minimo di 150 euro fino a un massimo corrispondente a due annualità lorde dello stipendio del dipendente pubblico.

14. La prospettiva eurounitaria e sovranazionale: la Direttiva ritardi nei pagamenti e la giurisprudenza della Corte EDU

La disciplina interna in materia di esecuzione forzata contro la P.A. non può essere interpretata isolatamente, ma deve conformarsi ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali pattizi contraenti l'Italia.

Il contrasto con la Direttiva 2011/7/UE (Ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali)

Sotto il profilo del diritto dell'Unione, l'art. 14 del D.L. n. 669/1996 (con il suo termine dilatorio di 120 giorni) e l'art. 159 TUEL (con lo scudo delle delibere trimestrali) si trovano in una situazione di costante attrito con la Direttiva 2011/7/UE, volta a contrastare i ritardi nei pagamenti della P.A. nelle transazioni commerciali con imprese e professionisti. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), con la storica sentenza del 28 gennaio 2020 (Causa C-122/18, Commissione c. Italia), ha condannato la Repubblica Italiana per la violazione sistematica degli artt. 3 e 4 di tale Direttiva,

accertando che le pubbliche amministrazioni italiane superano costantemente i termini di 30 o 60 giorni per il saldo dei propri debiti commerciali.

Il giudice dell'esecuzione ordinario e il giudice costituzionale hanno dovuto chiarire che lo spatium adimplendi dei 120 giorni dell'art. 14 non viola direttamente la Direttiva UE, in quanto le due normative operano su piani diversi: la Direttiva fissa il termine entro cui il credito deve essere adempiuto o accertato mediante un titolo esecutivo, mentre l'art. 14 interviene in un momento successivo, regolando unicamente le modalità procedurali nazionali dell'azione esecutiva forzata, la cui competenza resta riservata alla sovranità degli Stati membri, purché sia garantito il principio di effettività. Ciononostante, l'accumulo di ritardi e l'opposizione strumentale dello scudo del TUEL espone l'Italia a continue sanzioni pecuniarie comunitarie nell'ambito di procedure di infrazione.

La tutela del diritto di proprietà ex art. 1 Prot. 1 CEDU: la giurisprudenza della Corte EDU

Sotto il profilo del diritto internazionale, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) ha elaborato una giurisprudenza monolitica in tema di esecuzione delle sentenze contro lo Stato, fondata sull'art. 6 della CEDU (Diritto a un equo processo) e sull'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione (Protezione della proprietà).

Nelle pietre miliari della giurisprudenza sovranazionale applicata all'Italia (tra cui Corte EDU, Grande Chambre, 29 marzo 2006, Cocchiarella c. Italia e Corte EDU, Sez. II, 31 marzo 2009, Simaldone c. Italia), la Corte di Strasburgo ha sancito i seguenti principi:

L'impossibilità di invocare carenze di bilancio: Una Pubblica Amministrazione non può mai invocare la mancanza di fondi, l'esaurimento dei capitoli di spesa o la complessità delle procedure contabili interne per giustificare il mancato o ritardato adempimento di un debito accertato da un'autorità giudiziaria.

La nozione allargata di "bene": Un credito pecuniario liquido ed esigibile derivante da una sentenza provvisoriamente o definitivamente esecutiva costituisce un "bene" (possession) ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1. L'apposizione di ostacoli procedurali sproporzionati (come delibere trimestrali di impignorabilità prive di effettivo riscontro nei flussi di cassa o termini dilatori irragionevoli) integra una violazione del diritto al rispetto dei beni del creditore.

La tollerabilità del lasso temporale: La Corte EDU ammette che lo Stato possa necessitare di un certo lasso di tempo (uno spatium adimplendi ragionevole, quale quello dei 120 o 180 giorni) per organizzare il pagamento in via amministrativa. Tuttavia, se tale termine decorre infruttuosamente e l'ente locale utilizza strumenti processuali dilatori per paralizzare i pignoramenti, l'ordinamento nazionale incorre in una violazione strutturale della Convenzione, obbligando lo Stato al pagamento di indennizzi per equa riparazione a favore del creditore privato.

Parte V – Il Regime Speciale delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle Aziende Ospedaliere

15. Il quadro normativo di settore: dall'art. 1 del D.L. n. 9/1993 all'art. 32-bis del D.L. n. 50/2022

La disciplina dell'esecuzione forzata e della pignorabilità delle somme di denaro nei confronti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) — quali le Aziende Sanitarie Locali (ASL), le Aziende

Ospedaliere (AO) e gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) pubblici — presenta tratti di marcata specificità che la differenziano parzialmente dal regime valevole per gli Enti Locali ex art. 159 TUEL.

Il pilastro normativo fondamentale è costituito dall'art. 1, comma 5, del D.L. 18 gennaio 1993, n. 9 (convertito con modificazioni dalla Legge 18 marzo 1993, n. 67), il quale ha introdotto una specifica clausola di salvaguardia finanziaria per impedire che azioni esecutive indiscriminate da parte dei creditori (principalmente aziende farmaceutiche e fornitori di dispositivi medici) potessero paralizzare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), tutelati dall'art. 32 della Costituzione.

Il modulo protettivo delle aziende sanitarie si articola su una procedura sovrapponibile, ma autonoma rispetto a quella comunale, basata su tre vincoli di destinazione quantitativa:

Le somme necessarie al pagamento degli stipendi e delle competenze spettanti al personale dipendente, convenzionato o accreditato per i tre mesi successivi;

I fondi a destinazione vincolata essenziali per l'erogazione dei servizi sanitari essenziali (quali l'acquisto di farmaci salvavita, ossigeno, presidi ospedalieri urgenti);

Le somme destinate al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui in scadenza nel semestre.

Il legislatore è intervenuto a più riprese per blindare la cassa della sanità pubblica. Con l'art. 32-bis del D.L. 17 maggio 2022, n. 50 (convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2022, n. 91), l'impianto è stato allineato ai più rigidi canoni di contabilità analitica. La quantificazione delle somme destinate ai servizi essenziali non può più basarsi su criteri statistici o storici, ma deve avvenire mediante un'esplicita delibera trimestrale del Direttore Generale (coadiuvato dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Sanitario), la quale deve essere formalmente notificata all'istituto bancario tesoriere della ASL o dell'Azienda Ospedaliera.

16. Le pronunce della Corte Costituzionale in materia sanitaria: le sentenze n. 186/2013 e n. 236/2021

La legittimità costituzionale dei privilegi esecutivi concessi alle ASL e alle Aziende Ospedaliere è stata ripetutamente vagliata dalla Consulta, investita dai giudici dell'esecuzione civile che ravvisavano una violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 Cost.) a danno dei creditori commerciali della sanità.

La sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 10 luglio 2013

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate in merito all'art. 1, comma 5, del D.L. n. 9/1993, statuendo che lo "scudo contabile" sanitario trova piena copertura costituzionale nell'art. 32 Cost. (tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività).

La Consulta ha chiarito che il legislatore può temporaneamente comprimere il diritto di azione esecutiva del creditore privato, purché tale compressione risponda a un superiore canone di proporzionalità e sia finalizzata a evitare l'interruzione di un servizio pubblico essenziale per la vita umana. Tuttavia, la Corte ha posto un limite invalicabile: l'impignorabilità non è un diritto assoluto e

permanente dell'ente, ma resta subordinata all'effettiva adozione e notifica della delibera trimestrale e al rigoroso rispetto dell'ordine cronologico delle fatture.

La sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 14 dicembre 2021

La Consulta ha affrontato il delicato tema dei blocchi legislativi temporanei e generalizzati delle azioni esecutive contro le ASL (come le sospensioni delle esecuzioni introdotte durante l'emergenza pandemica da COVID-19 ex art. 117 D.L. n. 34/2020).

Con la sentenza n. 236/2021, la Corte ha censurato le proroghe reiterate di tali blocchi automatici, dichiarandole incostituzionali laddove si traducano in una moratoria indefinita dei pagamenti. La Corte ha ribadito che le misure di impignorabilità non possono trasformarsi in uno strumento di surrettizio risanamento dei bilanci dissestati delle ASL, ma devono rimanere ancorate al regime ordinario e selettivo delle delibere trimestrali del Direttore Generale, per non svuotare di contenuto l'art. 24 della Costituzione.

17. Il riparto dell'onere della prova e il registro cronologico dei pagamenti sanitari: Cassazione n. 15516/2022

In modo perfettamente speculare a quanto avviene per gli Enti Locali, anche nel settore sanitario l'efficacia del vincolo di impignorabilità decade qualora l'Azienda Sanitaria o Ospedaliera effettui pagamenti extra-vincolo senza rispettare il rigido ordine cronologico di ricezione delle fatture per debiti commerciali.

Con la sentenza 17 maggio 2022, n. 15516, la Cassazione Civile (Sez. III) ha consolidato l'applicazione del principio della vicinanza della prova alle esecuzioni promosse contro gli enti del SSN.

L'iter probatorio nel processo esecutivo contro la ASL o l'Azienda Ospedaliera segue queste precise scansioni:

L'allegazione del creditore (Il "sospetto" informatico): Il fornitore farmaceutico o il creditore istante assolve al proprio onere probatorio mediante l'estrazione e il deposito in giudizio dei dati provenienti dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) del Ministero dell'Economia e delle Finanze o dal registro pubblico delle determinazioni di liquidazione del Direttore Generale della ASL. Se il creditore dimostra che la ASL ha liquidato e pagato fatture commerciali aventi un numero di protocollo di ricezione successivo rispetto alla propria fattura (rimasta insoluta), introduce nel giudizio esecutivo il fondato "sospetto" di inversione cronologica.

L'onere documentale della ASL: Spetta all'Azienda Sanitaria l'onere di dimostrare che i pagamenti eseguiti in data successiva riguardavano esclusivamente mandati emessi per servizi essenziali e salvavita regolarmente vincolati nella delibera trimestrale, ovvero che era stato rispettato l'ordine del registro cronologico. Se la ASL omette di produrre il giornale di cassa del tesoriere o il registro informatico dei mandati, il Giudice dell'Esecuzione deve dichiarare l'inefficacia dello scudo protettivo e procedere all'assegnazione delle somme pignorate.