



## TRIBUNALE ORDINARIO DI NAPOLI NORD

### III SEZIONE CIVILE

Il Giudice dell'esecuzione, in persona del dott. Alessandro Auletta, letti gli atti del procedimento n. 1555/2018, a scioglimento della riserva che precede;

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO QUANTO SEGUE:

1. Il creditore procedente ha esercitato l'azione esecutiva mercé atto di pignoramento presso il tesoriere dell'Ente locale esecutato.

2. Il terzo ha fatto constare, nella propria dichiarazione, la sussistenza di un vincolo di impignorabilità ex art. 159, d.lgs. n. 267 del 2000, d'ora innanzi anche TUEL; delibera di impignorabilità n. 105 del 2017 relativa al I semestre 2018 e quindi, *in thesi*, opponibile al procedente avuto riguardo alla data di notifica del pignoramento (5.3.2018).

3. Il creditore ha contestato la dichiarazione.

Ha in specie dedotto esservi stata "violazione dell'ordine cronologico che si riserva di dimostrare e in radice osserva che il proprio credito è per un servizio essenziale onde non si potrebbe in ogni invocare la suddetta delibera".

Ha ulteriormente articolato le proprie deduzioni con una memoria di contestazione introduttiva dell'accertamento endoesecutivo ex art. 549 c.p.c..

4. Con provvedimento assunto in data 8.2.2019 lo scrivente ha prospettato al creditore la rilevanza e non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 TUEL nei termini appresso indicati.

5. Con memoria depositata in data 15.3.2019 il creditore ha messo in evidenza che la sussistenza di vincoli di impignorabilità va dedotta con opposizione da parte del debitore; opposizione nella specie non promossa, il che imporrebbe di considerare la dichiarazione di quantità come positiva e quindi procedere all'assegnazione del credito pignorato.

6. Tale osservazione non è dirimente.

7. Nel caso di specie, infatti, viene in rilievo un vincolo di impignorabilità posto a tutela di esigenze pubblicistiche, il che consente al Giudice dell'esecuzione di rilevarne la sussistenza anche d'ufficio (così come, *ex lege*, può rilevare d'ufficio la nullità del pignoramento posto in essere in violazione di quanto disposto dal medesimo art. 159 TUEL).

8. Non rileva quindi se la questione relativa alla opponibilità del vincolo in questione al creditore procedente emerga a seguito di opposizione del debitore o (come nella specie) a seguito di "contestazione" della dichiarazione di quantità ex art. 549 c.p.c. o, ancora, all'esito del sollevamento della questione d'ufficio da parte del G.E..

9. Rileva, piuttosto, che l'applicazione dell'art. 159 TUEL integra, nei termini che si vanno a indicare, la possibile violazione degli artt. 3, 24 e 117 Cost. (questione

senz'altro sollevabile dal Giudice dell'esecuzione: v. Corte Cost. 15 luglio 1976, n. 211).

10. È opportuna, al fine di porre in luce la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, una breve digressione sui contenuti della norma di sospetta incostituzionalità.

L'art. 159 TUEL, ai commi 2 e 3, prevede che i Comuni possono, con delibera da adottarsi periodicamente, rendere operativo un vincolo di impignorabilità che la legge pone a favore di determinate classi di creditori, il cui diritto trovi causa:

- i) nel pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi;
- ii) nel pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso;
- iii) *nell'espletamento dei servizi locali indispensabili.*

La Corte Costituzionale (sentenza 18 giugno 2013, n. 211) è intervenuta su questa disposizione con una pronuncia "manipolativa".

Il Giudice delle leggi ha, in particolare, rilevato la sostanziale identità tra la disposizione scrutinata e quella (contenuta nell'art. 113 d.lgs. n. 77 del 1995) dichiarata incostituzionale diversi anni prima, sul rilievo che la stessa implicasse, rispetto alla disciplina prevista per le USL (così come incisa, a sua volta, dalla sentenza n. 285 del 1995), una ingiustificata disparità di trattamento quanto alle condizioni di (in) efficacia del vincolo di impignorabilità.

È stato rilevato che il *tertium comparationis* a suo tempo invocato è ancora in vigore cosicché, pur volendo prescindere dal fatto che l'art. 159 TUEL abbia sostanzialmente tradito la *ratio decidendi* della pronuncia riguardante l'art. 113 d.lgs. n. 77 del 1995 (si allude a Corte Cost., 20.3.1998, n. 69), continuerebbe a sussistere una ingiustificata disparità di trattamento tra il creditore di una USL (frattanto diventata ASL) e quello di un Ente locale, visto che per il primo e non per il secondo "l'impignorabilità sarebbe condizionata anche all'osservanza, da parte dell'esecutato, di un determinato ordine nei pagamenti relativi a titoli diversi da quelli vincolati".

La Corte Costituzionale, dopo avere dichiarato inammissibile la questione relativa alla previsione del rilievo officioso della impignorabilità (siccome nel giudizio *a quo* la stessa era stata fatta valere dal debitore), ha ritenuto fondata la questione sopra sinteticamente richiamata, concludendo nel senso che l'art. 159 TUEL è incostituzionale "nella parte in cui non prevede che la impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati alle lettere a), b) e c) del comma 2 non operi qualora, dopo la adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere dell'ente locale, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso".

A mente dell'art. 159 TUEL, come risultante all'esito della pronuncia manipolativa della Corte Costituzionale, e tenuto anche conto dell'interpretazione prevalente della disposizione nella giurisprudenza:

- 1) l'adozione della delibera è sufficiente ai fini del perfezionamento del vincolo. Il diverso e successivo momento della notifica al tesoriere incide solo sui "rapporti interni" tra questo e l'ente debitore, in quanto solo dalla notifica della delibera di

impignorabilità il tesoriere è tenuto a “bloccare” le somme indicate in tale delibera (e può operare, anche prima della declaratoria giudiziaria della nullità del pignoramento come se lo stesso non fosse avvenuto: v. il comma 4);

- 2) l'emissione di mandati di pagamento a titolo diverso è fatto estintivo del vincolo;
- 3) il rispetto dell'ordine cronologico dei pagamenti per titoli diversi rappresenta un fatto impeditivo del dispiegarsi dell'effetto estintivo connesso all'emissione dei mandati di pagamento a titolo diverso.

Stando all'orientamento prevalente, una volta adottata la delibera in questione, il “blocco” delle somme opera nei riguardi di tutti i creditori e, per quanto qui interessa, anche nei riguardi di quelli il cui diritto trovi “causa” in una delle finalità protette ai sensi dell'art. 159, comma 2, TUEL (ed alla cui protezione è in definitiva funzionale il vincolo di impignorabilità).

Tuttavia, la questione è disputata se è vero che, in dottrina (che non è possibile in questa sede citare, stante il divieto disposto dall'art. 118, comma 3, d.a. c.p.c.), si sono profilate due tesi, autorevolmente sostenute, tese a rimediare a tale “aporia” sistematica:

- a) per taluno si impone una lettura costituzionalmente orientata alla cui stregua “le limitazioni alla garanzia patrimoniale ed i vincoli di indisponibilità non sono opponibili al personale dipendente o convenzionato e a coloro che vantano crediti relativi alla erogazione dei servizi [...], per i quali [il Comune] ha vincolato specifici fondi”. Ciò anche in considerazione del rilievo che tra diverse possibili interpretazioni, l'interprete è tenuto ad accogliere quella più aderente ai principi deducibili dalla Costituzione, mentre il rilievo della illegittimità costituzionale costituisce l'*ultima ratio* alla quale occorre fare ricorso, quanto né l'interpretazione letterale né quella storica e sistematica si rivelano idonee a conciliare la norma con i valori fondamentali dell'ordinamento”;
- b) per talaltro, invece, occorre procedere al sollevamento di una questione di legittimità costituzionale ravvisando la illegittima disparità di trattamento tra i creditori “speciali” (perché titolari di crediti “protetti” dalla delibera di impignorabilità) e i creditori “ordinari” (cioè vantanti diritti la cui origine si pone al di fuori di tali finalità).

Orbene, questo Giudice ritiene che la seconda tesi sia preferibile alla prima: vero è che la Corte Costituzionale si è orientata costantemente nel senso che la devoluzione di un incidente di costituzionalità costituisca la *extrema ratio*, da perseguire allorché non siano praticabili interpretazioni della norma di sospetta costituzionalità che siano tali da ricondurla nell'alveo della compatibilità con le disposizioni del testo costituzionale.

Nondimeno, il ritenere che la delibera di impignorabilità non operi riguardo ai creditori “qualificati” si risolverebbe, a ben vedere, nella surrettizia disapplicazione della norma di legge e non già nella individuazione di un significato della stessa (da seguire a preferenza di altro) che elimini, in via esegetica, il contrasto della stessa con la Costituzione.

In definitiva, va data contezza di una notevole “anomalia” del sistema normativo, anomalia consistente in ciò, che la disciplina protettiva sopra illustrata potrebbe finire per pregiudicare i soggetti protetti o, al più, assoggettare le relative sorti al compimento della stessa attività che devono compiere i creditori “ordinari” (ossia dimostrare – o stando all'orientamento da ultimo seguito dalla S.C. limitarsi ad

allegare, con rovesciamento dell'onere della prova in capo all'Ente locale – l'avvenuta violazione dell'ordine cronologico dei pagamenti, da riguardare, come detto, alla stregua di fatto estintivo dell'efficacia della delibera relativamente al creditore procedente).

11. Ciò detto, occorre verificare se, così come profilata, *la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 TUEL nella parte in cui non prevede che, per i creditori la ragione del cui diritto sia riconducibile a taluno degli ambiti protetti dalla delibera di impignorabilità* ivi disciplinata, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sulla rilevanza si deve notare quanto segue.

Dalle premesse del ricorso volto all'emanazione del decreto ingiuntivo (non opposto e costituente il titolo su cui fonda la presente esecuzione) si evince chiaramente che il credito vantato dalla Edison energia s.p.a. (acquistato *pro soluto* da altra società che poi lo ha ceduto all'odierno procedente) è *relativo al corrispettivo per il servizio di fornitura di energia elettrica e/o gas a favore dell'odierno esecutato*.

Sulla ricomprensibilità di tale credito tra quelli "qualificati" (nel senso sopra esposto), è utile il richiamo a quanto previsto dal d.m. 28.5.1993 (*Individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane*) che all'art. 1 menziona il servizio di illuminazione elettrica (peraltro strumentale, data la sua particolare indispensabilità, anche alla concreta erogazione degli altri servizi contemplati dalla disposizione).

Dato che, quindi, il credito in questione attiene ad una delle finalità protette dalla delibera di impignorabilità e dato che, allo stato, la delibera di impignorabilità di cui si ha notizia attraverso la dichiarazione del terzo precluderebbe, di fatto, la realizzazione di tale credito (*dato che il creditore peraltro non ha allegato alcun pagamento fatto in violazione dell'ordine cronologico*), appare evidente che la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 159 TUEL nel senso sopra indicato si pone in rapporto di strumentalità necessaria con la definizione del presente processo esecutivo.

Sulla non manifesta infondatezza vanno anzitutto richiamate le considerazioni sopra svolte.

In più va evidenziato che una norma – come l'attuale art. 159 TUEL – che si pone l'obiettivo di rendere impignorabili alcune risorse per consentire l'ordinato svolgimento, da parte dell'Ente locale, dei servizi essenziali, ma che, contestualmente, equipara i creditori "protetti" da tale delibera a quelli "ordinari" (le ragioni dei cui crediti cioè non siano riconducibili alle predette cause) si pone, ad avviso del Tribunale, in non rimediabile contrasto:

- con l'art. 3 Cost., perché esprime una soluzione normativa intrinsecamente irragionevole dato che consente il raggiungimento di un risultato contrario alla sua *ratio* e perché pone una equiparazione tra fattispecie oggettivamente diverse (assoggettando il "creditore qualificato" alla stessa sorte del "creditore ordinario" quanto alla possibilità di "superare" la delibera di impignorabilità);
- con l'art. 24 Cost., perché esprime una soluzione contraria al pieno esercizio della tutela esecutiva (che si pone, a giusta ragione, come un segmento della giurisdizione di cui va garantita, non meno che per altri, il canone dell'effettività: v. tra le tante Cass. 3.11.2011, n. 2747, nonché Corte Cost., 24.7.1998, n. 321:

“il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende la fase dell’esecuzione forzata [...]”);

- con l’art. 117 Cost., tenuto conto di quanto ritenuto, circa l’effettività della tutela esecutiva, anche dalla CEDU (artt. 6 CEDU e Protocollo Addizionale n. 1 CEDU, in relazione ai quali v. tra le altre *Hornsby c. Grecia*, sentenza del 19 marzo 1997, in causa n. 18357/91, laddove si è evidenziato che il diritto alla tutela giurisdizionale “*would be illusory in a Contrasting State’s domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party*”).

12. Per tutte le ragioni esposte, il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale sopra illustrate, relative all’art. 159, d.lgs. n. 267 del 2000 (c.d. TUEL).

Conseguentemente, dispone la sospensione del processo esecutivo e la rimessione delle predette questioni alla Corte Costituzionale, ai sensi dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale di Napoli Nord, Sez. III civile, in persona del dott. Alessandro Auletta, rimette alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relativa all’art. 159, d.lgs. n. 267 del 2000 (c.d. TUEL);

dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

dispone la sospensione del processo esecutivo;

manda la Cancelleria per tutti gli adempimenti di competenza ed in specie per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché per la comunicazione della medesima ai Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Aversa, 24.4.2019

Il Giudice dell’esecuzione  
dott. Alessandro Auletta