



TRIBUNALE DI NAPOLI

XIV SEZIONE CIVILE

AREA ESECUZIONI

Il giudice dell'esecuzione dott.ssa Maria Ludovica Russo
letti gli atti della procedura esecutiva n. R.G.E. 3114/2019;
all'esito dell'udienza a trattazione scritta dell'8.07.2020;

OSSERVA

Le questioni sottoposte all'attenzione di questo giudicante meritano una disamina differenziata sui seguenti argomenti: 1) i caratteri dell'udienza a trattazione scritta; 2) la fattispecie disciplinata dall'art. 117 c. 4 della L. 34/2020; 3) il potenziale contrasto tra la norma suddetta con i principi costituzionali.

1. In primo luogo va esaminata la richiesta - effettuata da alcuni dei creditori intervenuti - di rinviare l'emissione dei provvedimenti relativi alla presente udienza a trattazione scritta a data successiva all'emergenza epidemiologica; ciò in considerazione della questione preliminare di diritto che andrebbe esaminata, con modalità diversa dalla trattazione scritta e mediante udienza da fissarsi - secondo la richiesta del creditore intervenuto Vincenzo De Cesare - a data successiva al 31.12.2020.

Sul punto, la legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, all'art. 85 comma 6, prevede che: "Per assicurare le finalità di cui al comma 6, i capi degli uffici giudiziari possono adottare le seguenti misure:..(omissis)..., tra cui, alla lettera h) "lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice".

Dunque, dalla lettura della norma si ricava come la scelta di tale forma non sia influenzata dalla complessità dell'oggetto dell'udienza, ma dalla possibilità che la parte interessata sia munita di difensore costituito; la necessità (rectius opportunità) di prevedere un surplus di contraddittorio (o scritto o anche mediante rinvio ad udienza fisica) si potrebbe ipotizzare ove una questione dirimente - ai fini del provvedimento del giudice da emettersi all'esito dell'udienza cartolare - emerga dallo scritto di una delle parti, su cui l'altra, verosimilmente non ha potuto controbattere in

contraddittorio, oppure ove il giudice ritenga opportuno chiedere chiarimenti su qualche punto (emerso dagli scritti) ad uno o più dei difensori delle parti (o addirittura alle parti stesse).

Invero, nel nostro caso (come si evidenzierà al punto 2) il motivo alla base del rinvio risulta costituito dal disposto di una condizione di procedibilità inserita in un atto normativo; condizione che come tale potrebbe (e dovrebbe) essere rilevata dallo stesso giudicante.

Orbene, la sollecitazione al rinvio arriva dalla parte creditrice (e non dalla parte debitrice), costituita tramite avvocato, che nelle note stesse si è mostrata ben consapevole della questione giuridica sottesa, ma comunque ha chiesto rinvio per di udienza nell'abito delle "ordinarie attività processuali, ovvero con modalità congrue alla complessità della precipua tematica (a fine emergenza epidemiologica, ossia comunque post 31 luglio 2020)"

In pratica, la situazione non sarebbe dissimile al caso in cui la questione di procedibilità, fosse emersa in corso di udienza ed uno dei creditori, pur mettendone a verbale l'esistenza, la consapevolezza dell'esistenza e la problematicità della stessa, avesse chiesto un rinvio ad altra udienza per meglio argomentare sul punto.

A fronte di ciò, il giudice ritiene: a) che, in astratto, sull'esistenza di una condizione di procedibilità il GE debba provvedere anche d'ufficio; che l'udienza a trattazione scritta possa sicuramente sul punto essere sovrapponibile all'udienza fisica, ai fini della difesa delle parti, in particolar modo ove la parte che potrebbe essere controinteressata all'emersione della circostanza, abbia dato prova di conoscere la questione stessa, al pari di un verbale di udienza, senza tra l'altro chiedere la concessione di eventuali brevi termini per note; b) che in concreto, la ratio normativa (come si chiarirà meglio al punto 2), sottesa alla previsione di improcedibilità, imponga proprio - per non rendere vano lo scopo oggettivo della norma, una decisione quanto più possibile tempestiva del GE e comunque non rinviata ad un momento temporale successivo, a quella "interessato" dall'esigenza normativa; c) che il rinvio, anche se successivo al 31.12.2020, non sposterebbe i termini giuridici della questione (come si evidenzierà al punto 2).

2. In relazione alla portata della condizione di procedibilità, si riporta il disposto dell'art. 117 c. 4 del D.L. 34/2020 del 19.05.2020, cd. Decreto Rilancio, il quale così recita: "Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario

regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020”.

La norma (entrata in vigore il 19.05.2020) appare effettivamente di non immediata lettura.

Essa è composta di tre periodi.

Il primo periodo sancisce *expressis verbis* una causa di improcedibilità, o meglio una causa: di improcedibilità - per le esecuzioni nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale instaurate dopo la data di entrata in vigore della norma in questione - e di improseguibilità per le procedure esecutive, contro i suddetti enti, in corso alla data di entrata in vigore di suddetta norma.

Il secondo periodo prevede che i pignoramenti e le prenotazioni a debito effettuate - prima del 19 maggio - sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale non producano alcun vincolo per siffatti enti sanitari, i quali pertanto potranno disporre - direttamente tramite richiesta al Tesoriere - di siffatte somme, sebbene solo per le finalità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti.

Il terzo periodo integra l'orizzonte temporale della norma, applicabile sino al 31 dicembre 2020.

Invero, a parere di questo giudicante proprio l'insieme delle disposizioni contenute nella norma, determina i contorni della condizioni di procedibilità in questione.

Trattasi di una condizione di procedibilità (o presequibilità) che inibisce *tout court* ed in via definitiva l'inizio e la prosecuzione della procedura esecutiva.

Ciò lo si trae da diversi indici tra di loro concordanti.

A) In primo luogo il legislatore è chiaro nel parlare di “impossibilità di intraprendere o continuare azioni esecutive”, volontariamente sganciandosi da espressioni come “sospendere o non poter proseguire sino al...”, che pur il legislatore ha utilizzato in altre ipotesi anche legate alla presente emergenza epidemiologica.

In particolare, la legge 27/2020 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) ha previsto: all'art. 54ter la sospensione “per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto” delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore; mentre all'art. 103 c. 6 la sospensione “dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, fino al 1° settembre 2020”.

Allo stesso modo, ove l'improseguibilità sia da intendersi come stato temporaneo e non definitivo, il dictum legislativo risulta chiaro sul punto (v., ad esempio, l'art 168 L. Fallimentare in caso di concordato preventivo ed il d.lgs 2011 n. 159, cd. Codice Antimafia, per l'ipotesi di sequestro penale preordinato alla confisca). In entrambi i casi le norme sono chiare nel precedere uno stato di quiescenza in cui entra la procedura esecutiva, destinato a terminare o con la definitiva chiusura o con la riattivazione della procedura.

Orbene, nel caso in questione, non risulta prevista alcuna possibilità di riattivazione della procedura esecutiva, né collegata ad un evento futuro, né al trascorrere di un arco temporale delineato.

Non può venire in ausilio in questo senso, il disposto del terzo periodo del comma 4 dell'art. 117 cit. Infatti la data del 31 dicembre 2020 va letta come orizzonte temporale (limitato) dell'applicabilità della norma in oggetto (legata al particolare frangente epidemiologico) o meglio ancora come orizzonte già specificato della vigenza normativa delle disposizioni contenute nei periodi precedenti; al contrario non può costituire il periodo cui ancorare la sospensione o improcedibilità temporanea, in quanto ciò andrebbe contro non solo la costruzione sintattica del primo periodo, ma toccherebbe l'inquadramento sistematico dell'intera disposizione, il cui secondo periodo non potrebbe mai concepirsi come una disponibilità temporanea di somme, da parte dell'ente.

B) La ratio normativa esplicitata nella norma in questione sembra lasciare poco spazio ad interpretazioni di segno diverso.

Infatti, usando una tecnica normativa ricorrente nella legislazione emergenziale da COVID -19, il legislatore esplicita quale sia lo scopo immanente della disposizione in oggetto: *“far fronte alle esigenze straordinari ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali”*.

A questo punto, è intuitivo come questo risultato (disporre di risorse da destinare alle attività sanitarie necessarie ed al pagamento dei debiti commerciali necessari per queste finalità) possa raggiungersi solo liberando definitivamente le somme vincolate, somme che altrimenti resterebbero, sebbene non assegnate prima del 31.12.2020, comunque vincolate per i pagamenti dei crediti portati dai pignoramenti notificati al Tesoriere (sia pure con la particolarità portata dall'art. 35, comma 8, lett. b), del decreto legge 24 aprile 2014, n. convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014).

C) Questa interpretazione lascia comunque piena autonomia applicativa ai periodi primo e secondo del comma 4 dell'art. 117 cit. Infatti, mentre il primo periodo presuppone, parlando di improcedibilità, una necessaria pronuncia legislativa che chiuda la singola procedura esecutiva e rende disponibili definitivamente le somme pignorate; il secondo periodo invece, prescinde da una

pronuncia normativa, dando la possibilità all'ente sanitario (tramite il Tesoriere) di ritenere inoperanti non solo i pignoramenti effettuati, ma anche le prenotazioni a debito precedentemente avvenute, se però, aventi ad oggetto un particolare flusso di risorse e se tale flusso venga incanalato per soddisfare determinate e definite esigenze. Si tratta dunque di una previsione al tempo stesso più ampia e più profonda (per le posizioni creditorie lambite e per la speditezza dell'iter previsto) e dall'altro più ristretta (per le risorse oggetto della previsione e per le finalità dell'utilizzo) rispetto a quella del primo periodo del medesimo comma.

D) Si potrebbe sottolineare come le preoccupazioni per lo svincolo definitivo delle somme, non potrebbero essere state alla base della ratio legislativa, poiché a ciò avrebbe già risposto in via generale l'art. 35, comma 8, lett. b), del decreto legge 24 aprile 2014, n. convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, che ha inserito, nel tessuto dell'art. 1 del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 9 il comma 5-bis, prevedendo la libera disponibilità per le ASL delle somme pignorate nei seguenti termini *"Al fine di garantire l'espletamento delle finalità di cui al comma 5, dalla data della predetta comunicazione il tesoriere è obbligato a rendere immediatamente disponibili le somme di spettanza dell'ente indicate nella deliberazione, anche in caso di notifica di pignoramento o di pendenza di procedura esecutiva nei confronti dell'ente, senza necessità di previa pronuncia giurisdizionale"*.

Orbene, la citata disposizione (in ossequio alla sentenza della Corte Costituzionale n. 285 del 1995) così continua: *"Dalla data di adozione della deliberazione l'ente non può emettere mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenuto per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno"*.

Dunque dalla lettura sincronica dei due periodi, ne emerge che: la disponibilità automatica delle somme non solo è limitata a quelle indicate (anche in termini monetari) in delibera come indispensabili per i fini di cui al comma 5 della citata norma, ma è sottoposta ex post (per tali somme) al controllo giurisdizionale di aver rispettato, in caso di emissione di mandati per titoli diversi, nel rispettivo trimestre, l'ordine cronologico delle fatture o delle delibere di impegno.

Al contrario la norma odierna, dispone definitivamente la chiusura della procedura (nel periodo di vigenza della norma) disancorando la liberazione delle somme dalla connessione con gli importi vincolati mediante le (anche precedenti) delibere trimestrali e da ogni accertamento cronologico, in nome di un fine più generale, specificato ed oggettivizzato nella norma e di un'esigenza, altrettanto chiarita, di una liquidità (definitiva) e di tempestivo ottenimento.

3. La ricostruzione suddetta comporta, come anticipato, la dichiarazione di improcedibilità della procedura in questione.

Né ricorrono a parere di questo giudice, gli estremi per ritenere che la norma contenga profili di incostituzionalità.

Sebbene si ritenga di affrontare in questa sede la questione brevemente (al fine di dare atto della valutazione della stessa e della ritenuta non necessità, di sollevare, questione di costituzionalità), va effettuata la breve riflessione che segue.

Senza soffermarsi sulle singole pronunce della Corte di legittimità (emesse proprio in materia di impignorabilità ed in particolar modo nelle ipotesi di pignoramento nei confronti degli enti facenti parte del Sistema Sanitario Nazionale), la lettura coordinata delle stesse conduce a ritenere che una contrazione in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati sia contrastante con i principi costituzionali (in particolare con gli artt. 24 e 111 Cost.) ove vengano di fatto vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori e si determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (sul punto, emblematica Corte Cost. 186/2013, in occasione del blocco - legislativamente reiterato - avverso i pignoramenti avverso le ASL nelle Regioni Commissariate, previsto dall'1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, modificato dall'art. 17, comma 4, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e poi dall'art. 6- bis , comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189).

Invero, a parere di questo giudice, nel caso in esame tali lesioni non si evidenziano.

E' vero che la presente norma non è controbilanciata da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione individuale giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007) ed in particolare non è previsto "alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali" (così, Corte Cost 186/2013 cit., nonché precedentemente Corte Cost. Cost. n. 155 del 1994, secondo cui "un'ordinata liquidazione concorsuale" quale quella prevista dal decreto legge, 1° ottobre 1999, n. 341, convertito con modificazioni, dalla legge del 3 dicembre 1999, n. 453, per il dissesto dell'azienda universitaria Policlinico Umberto I di Roma", non sia tacciabile di incostituzionalità), ma tale aspetto va valutato alla stregua delle coordinate che seguono.

La norma di cui al comma 4 dell'art. 117 cit. non prevede né potrebbe prevedere alcun "meccanismo di risanamento che canalizzi in una unica procedura concorsuale le singole azioni

esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori” (cfr. C. Corte Cost. 186/2013) poiché la disciplina in esame non si pone il fine immanente di risanare l’ente sanitario o proporre un piano di rientro dal disavanzo sanitario stesso, ma quello di liberare risorse necessarie per lo svolgimento delle attività legate alla citata eccezionale e dirompente emergenza sanitaria (ivi compreso quello di pagare i partners commerciali che forniscano gli enti delle dotazioni necessarie); di talché la previsione di una procedura concorsuale conseguirebbe palesemente il risultato opposto a quello esplicitato dal legislatore.

Di conseguenza, non si rinviene una modalità di esenzione, per la parte pubblica, dal rispondere economicamente degli effetti giudiziari di una condanna giudiziaria (con violazione dell’art. 111 Cost.), ma di una presa di posizione legislativa nel ritenere prevalente la tutela della salute e nell’approntare i mezzi per affrontare l’emergenza epidemiologica in corso (art. 2 Cost.).

D’altro canto, a differenza delle ipotesi legislative scrutinate, in questo caso l’applicazione temporale della norma risulta assai limitata (sino al 31.12.2020), per cui non si può assumere in via astratta: né che le posizioni dei creditori siano definitivamente azzerate (art. 24 Cost.), né che il legislatore, a differenza dei casi esaminati dalla Corte, abbia previsto o addirittura prolungato - danneggiando ulteriormente il diritto dei creditori alla soddisfazione dei propri crediti - l’orizzonte temporale per il soddisfacimento dei crediti, oltre l’arco di tempo verosimilmente necessario per rispondere all’impatto dell’emergenza sanitaria.

Non va taciuto, inoltre, che il provvedimento di chiusura - improcedibilità - sia inidoneo a determinare qualsiasi tipo di perenzione del diritto sotteso all’azione esecutiva, dovuto al decorso del tempo (art. 2945 c.c.).

Infine, dal punto di vista meramente concreto, una situazione di stallo della procedura esecutiva sino a data successiva al 31.12.2020, accompagnata da uno svuotamento dall’interno - sulla base del secondo periodo di cui al comma 4 dell’art. 117 cit. - delle risorse dell’ente sanitario, colpite dal pignoramento, determinerebbe presumibilmente per i creditori una situazione di incertezza prolungata, foriera anch’essa di conseguenze economiche e di ritardi processuali.

Pertanto alla luce delle considerazioni che precedono

PQM

Dichiara improcedibile la presente procedura esecutiva.

Dispone lo svincolo delle somme pignorate presso il Terzo Tesoriere.

Napoli, li 13/07/2020

Il giudice dell’esecuzione
(dott.ssa Maria Ludovica Russo)
