

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **138/1981** (ECLI:IT:COST:1981:138)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **MALAGUGINI**

Udienza Pubblica del **18/02/1981**; Decisione del **25/06/1981**

Deposito del **21/07/1981**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9564 9565**

Atti decisi:

N. 138

SENTENZA 25 GIUGNO 1981

Deposito in cancelleria: 21 luglio 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 207 del 29 luglio 1981.

Pres. AMADEI - Rel. MALAGUGINI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 826, ultimo comma, 828, ultimo

comma, e 830, ultimo comma, cod. civ., dell'art. 514, n. 5, cod. proc. civ. e dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'8 ottobre 1975 dal tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Ospedali riuniti di Napoli e l'ENEL - compartimento di Napoli - e l'INAM, iscritta al n. 612 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25 del 1976;

2) ordinanza emessa il 13 agosto 1976 dal pretore di Verbania nel procedimento civile vertente tra il Ministero delle finanze e Ceglie Sergio, iscritta al n. 659 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 340 del 1976.

Visti l'atto di costituzione del Ministero delle finanze e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 febbraio 1981 il Giudice relatore Alberto Malagugini;

udito l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Ministero delle finanze e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Il 27 settembre 1971 l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, agendo esecutivamente contro l'Ente Pubblico Ospedali Riuniti di Napoli" sulla base di decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo per un credito di L. 96.581.699, ha pignorato fino a tale importo "tutte le somme debite e debende agli stessi Ospedali Riuniti di Napoli dall'istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie".

L'INAM, comparso il 4 dicembre 1971 dinanzi al pretore di Roma ex artt. 543 n. 4 e 547 c.p.c., si è dichiarato debitore degli Ospedali Riuniti di Napoli per somma di danaro non inferiore a quella pignorata.

Promuovendo giudizio d'opposizione dell'esecuzione, rimesso per valore al tribunale di Roma, l'Ente Pubblico "Ospedali Riuniti di Napoli" ha assunto l'impignorabilità del credito pignorato, riguardante "rette di degenza" e già iscritto, anteriormente al pignoramento, nella parte attiva del bilancio preventivo dell'Ente per il 1971. Il tribunale, con ordinanza in data 8 ottobre 1975, ha ritenuto che le norme degli artt. 826, ultimo comma, 828, ultimo comma, 830, ultimo comma, cod. civ. - relative al patrimonio indisponibile degli Enti Pubblici anche non territoriali - comportano che anche le somme di danaro e i crediti pecuniari degli Enti Pubblici, iscritti nei rispettivi bilanci preventivi, sono indisponibili ed inespropriabili. Ciò corrisponde, del resto, all'orientamento della Corte di cassazione, mentre sarebbe da disattendere il contrario avviso della dottrina prevalente, secondo cui fra i "beni destinati a un pubblico servizio" non rientrerebbe il denaro (e tanto meno i crediti pecuniari) che, avendo non un valore d'uso bensì un generico valore di scambio, non appare specificamente collegabile ad alcuno dei servizi pubblici di pertinenza dell'Ente (né può, mediante la mera inserzione in bilancio, essere sottratto con decisione unilaterale alla garanzia dei creditori).

Il tribunale ritiene peraltro che le norme sopra citate, interpretate in conformità al costante insegnamento della Cassazione, presentino aspetti di dubbia legittimità costituzionale infatti - argomenta il giudice a quo - "l'inespropriabilità del denaro e dei crediti pecuniari degli Enti Pubblici, aggiunta all'inespropriabilità delle cose materiali indisponibili, si traduce nella privazione per il creditore della stessa azione esecutiva. Non varrebbe obiettare che l'Ente Pubblico debitore può essere proprietario anche di cose materiali non destinate a pubblici

servizi, e/o di danaro o crediti pecuniari non iscritti in bilancio: quanto al primo aspetto, si tratta di eventualità altamente improbabile, come l'esperienza dimostra, e comunque di una mera eventualità; ancor meno consistente è il secondo aspetto, giacché altre norme imperative, attinenti alla contabilità degli Enti Pubblici, impongono la immediata iscrizione in bilancio di tutto il danaro pervenuto nelle loro casse o nelle casse dei loro tesorieri, e di tutti i crediti acquistati verso chiunque.

Ora, la privazione per il creditore dell'azione esecutiva sembra in contrasto con almeno due norme della Carta costituzionale, invocabili anche da Enti Pubblici e in particolare dall'ENEL:

- con l'art. 3 primo comma ("tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge"), essendovi ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori di privati e i creditori di Enti Pubblici, i primi dotati e i secondi non dotati di azione esecutiva contro il debitore;

- con l'art. 24 primo comma ("tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti"): l'ammettere in favore del creditore di Ente Pubblico la sola azione di condanna comporta che la concreta soddisfazione del suo diritto è lasciata alla mercé degli amministratori dell'Ente debitore, magari responsabili di un dissesto finanziario o animati dal proposito di nuocere al creditore".

2. - Nel giudizio avanti la Corte costituzionale è intervenuta l'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dell'eccezione sollevata. L'Avvocatura osserva che il principio della indisponibilità ed inespropriabilità del denaro e dei crediti degli Enti Pubblici, iscritti nei rispettivi bilanci, deriva non tanto dalle norme del codice civile, quanto dall'art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, disposizione la cui legittimità costituzionale è stata affermata con la sentenza n. 161 del 1971. Richiamate inoltre altre decisioni della Corte costituzionale (n. 165/63, n. 7/59, n. 108 del 1967) sul valore del bilancio dello Stato e sui relativi controlli, in relazione agli artt. 81, primo comma, e 100, secondo comma, Cost., osserva che tali articoli, pur estranei alla fattispecie prospettata dal giudice a quo, "costituiscono manifestazione e sanzione costituzionale, di una norma o principio della contabilità dello Stato e della contabilità pubblica in genere: che la utilizzazione o la destinazione delle pubbliche risorse al soddisfacimento delle pubbliche esigenze, quindi la individuazione di queste e la determinazione delle relative priorità, costituiscono esercizio di un potere squisitamente politico o, quanto meno, amministrativo che, se deve essere assoggettato ai controlli, appunto politici o amministrativi, non può essere esercitato in sostituzione dell'Amministrazione dall'autorità giudiziaria e tanto meno dal privato in sede di espropriazione forzata (si veda, in tal senso Cass. 3 gennaio 1967, n. 1).

I citati artt. 81 e 100 contengono, del resto, alcuni precetti posti direttamente dalla stessa Costituzione in attuazione di un principio generale, questo applicabile alla Pubblica Amministrazione intesa nel senso più ampio, comprensivo di tutti gli enti pubblici, proclamato da un'altra norma della stessa Carta costituzionale, precisamente dall'art. 97, per il quale la legge deve, nell'organizzare i pubblici uffici, assicurare il buon andamento della amministrazione. Questa è appunto la ratio della norma oggi impugnata, che esclude il potere dell'autorità giudiziaria di distrarre i beni strumentali della pubblica amministrazione dalla destinazione - ad essi impressa dai competenti organi politici od amministrativi - intesa alla soddisfazione di pubblici interessi, come tali individuati e valutati dalle medesime autorità".

In ogni caso, sarebbe da escludere che la regola dell'impignorabilità del denaro e dei crediti degli Enti Pubblici, iscritti in bilancio, contrasti con l'art. 24 Cost., essendo pacifico che la sentenza di condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento di una somma ben può essere portata ad esecuzione sui beni facenti parte del patrimonio disponibile dello Stato e degli enti pubblici minori. Né può dirsi che, persino nell'ipotesi di mancanza assoluta di beni disponibili, la soddisfazione dei crediti sia rimessa alla mercé degli amministratori dell'ente, posto che la loro discrezionalità è soggetta al controllo giurisdizionale di legittimità, e che

resta comunque esperibile il giudizio d'ottemperanza davanti al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 27 n. 4 testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.

3. - Si è pure costituito nel giudizio, l'ENEL rappresentato e difeso dall'avvocato Aldo Sandulli con atto di deduzioni depositato il 21 luglio 1976 e pertanto oltre il termine di cui agli artt. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 3 delle Norme integrative per i giudizi avanti questa Corte.

4. - In data 6 giugno 1975, ad istanza del creditore Ceglie Sergio e sulla base di un titolo esecutivo (sentenza del giudice conciliatore di Verbania) veniva sottoposta a pignoramento presso l'Ufficio del registro di Verbania la somma di lire 9.205, rinvenuta nella cassa generale dell'ufficio. Proposta opposizione all'esecuzione dal Ministero delle finanze, sull'assunto dell'impignorabilità del denaro della Pubblica amministrazione, il pretore di Verbania, con ordinanza in data 13 agosto 1976, ha ritenuto l'eccezione d'impignorabilità fondata sugli artt. 826 e 828 cod. civ.; 514, n. 5 cod. proc. civ., e sull'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. Ha ritenuto peraltro non infondato il dubbio di legittimità costituzionale delle norme sopra citate, con riferimento agli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost., nella parte in cui escludono l'espropriabilità del denaro e dei crediti pecuniari di natura extra-fiscale dello Stato.

Per quanto attiene al principio d'uguaglianza, il giudice a quo osserva "che la legge ordinaria, nell'escludere in maniera assoluta la pignorabilità delle entrate statali, pone il creditore dello Stato, che abbia conseguito una sentenza di condanna, in condizione di grave inferiorità rispetto al cittadino che abbia invece ottenuto un giudicato dichiarativo della lesione del diritto, ovvero una decisione amministrativa di revoca o di annullamento dell'atto illegittimo. In questo secondo caso, qualora l'autorità amministrativa non si conformi alla pronuncia giurisdizionale, l'interessato ha a propria disposizione il rimedio dell'art. 27, n. 4; nel primo invece è sprovvisto di effettiva tutela. Sotto questo profilo, anzi, si rileva ancor più singolare la pratica ineseguibilità della sentenza di condanna, in rapporto alla concreta efficacia che i giudicati dichiarativi e costitutivi possono conseguire attraverso il ricorso giurisdizionale di merito: poiché l'esborso coatto di una somma di danaro incide nella discrezionalità amministrativa assai meno profondamente dell'adempimento di una prestazione infungibile, o della rimozione di un provvedimento emanato dall'amministrazione attiva per la cura di un concreto interesse pubblico".

Pure problematica sarebbe la compatibilità con l'art. 28 Cost., posto che il concetto di responsabilità ivi presupposto, se pure non postula l'indiscriminata pignorabilità dei beni dell'obbligato, sarebbe incompatibile con l'assoggettamento solo teorico dei medesimi all'esecuzione, cioè con la pratica inesistenza di qualunque garanzia patrimoniale.

"Più gravi perplessità" sono manifestate in rapporto agli artt. 24 e 113 Cost., "in quanto il trattamento legislativo del credito dello Stato configura un caso esemplare, e per così dire scolastico, di posizione giuridica riconosciuta dal diritto sostanziale (al punto da essere consacrata in una sentenza di condanna) cui non corrisponde una effettiva protezione giudiziaria nei confronti della pubblica autorità. Nulla fa ritenere che la garanzia costituzionale sia limitata al processo di cognizione: è invero possibile che l'interesse sostanziale, per sua stessa natura, risulti tutelato in modo definitivo col mero accertamento della situazione giuridica (es.: azione di nullità, querela di falso, negatoria servitutis); ma in tema di crediti pecuniari la tutela giurisdizionale, anche nei confronti dello Stato, non può esaurirsi in un riconoscimento platonico. La legge deve dunque prevedere un'attività sostitutiva dell'adempimento spontaneo (art. 2910 del codice civile); deve prevederla, è vero, con le limitazioni e gli adattamenti giustificati dalla particolare natura del soggetto passivo; ma non può, senza infrangere il precetto costituzionale, escluderla completamente".

Escluso che l'attività sostitutiva (dell'adempimento spontaneo) possa ravvisarsi nei controlli della Corte dei conti sulla gestione del bilancio dello Stato, o nel controllo

parlamentare, il giudice a quo osserva che "quasi tutti i limiti che l'azione esecutiva contro lo Stato incontra nella legge ordinaria, hanno fondamento e corrispondenza in altri principi della Costituzione", quali la sovranità popolare (dove l'implicita esclusione del pignoramento dei crediti tributari, "che importerebbe la sostituzione del singolo alla pubblica autorità nell'esercizio di un potere sovrano"), l'incidentale (art. 119) menzione della categoria dei beni demaniali, e soprattutto il principio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97), idoneo a giustificare le previsioni legislative d'inespropriabilità delle cose (mobili ed immobili) "destinate in natura allo svolgimento di un pubblico servizio". Nulla, tuttavia, "sembra giustificare l'impignorabilità del danaro (bene per eccellenza fungibile, e sempre presente nelle casse dello Stato e dei suoi tesoriери) e l'impignorabilità dei crediti pecuniari di natura privatistica non in particolare, l'art. 81 della Costituzione, che non intende certo esonerare lo Stato dall'obbligo di pagare i debiti né conferirgli la facoltà di determinare a proprio beneplacito il tempo e le altre modalità dell'adempimento, e meno che mai attribuire al legislatore ordinario una generale licenza di ledere, con la legge di approvazione del bilancio, interessi costituzionalmente protetti.

Del resto lo stanziamento per le spese di giustizia è previsto proprio dal bilancio, anche se non è pignorabile allo stato attuale della legislazione".

5. - Intervenendo nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto il rigetto delle sollevate eccezioni d'incostituzionalità, richiamando la precedente giurisprudenza della Corte secondo cui (sent. n. 88 del 1963) "la determinazione dei beni che possono formare oggetto di espropriazione forzata, ed i limiti dell'espropriazione stessa, devono essere riservati alla scelta del legislatore (ed eventualmente del giudice: art. 483 cod. proc. civ., in fine)".

Rilevato che tale principio - dell'affidamento alla discrezionalità del legislatore - vale a fortiori in materia di (im) pignorabilità di beni e proventi pecuniari destinati a pubblici servizi, l'Avvocatura passa ad illustrare il sistema normativo vigente, alla luce della costante interpretazione giurisprudenziale, muovendo dalla distinzione tra proventi di natura pubblicistica e privatistica. Per i primi, il carattere di indisponibilità e la conseguente impignorabilità hanno fondamenti nello stesso precetto legislativo. Per i proventi (denaro e crediti) di natura privatistica, invece, analogo vincolo deriva "dall'obbligo di osservanza dell'atto amministrativo che ha impresso ai beni stessi una pubblica destinazione, in virtù della forza d'impegno e della esecutività dello stesso e del divieto di revoca dell'atto amministrativo, sancito nell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E.

È da porre in evidenza che, secondo la giurisprudenza (Cass. Sez. Un. 3 gennaio 1967, n. 1), anche quando tali proventi siano destinati in bilancio alla estinzione dei debiti dell'ente pubblico, non viene meno il vincolo di indisponibilità e di impignorabilità dei proventi stessi in relazione ai debiti indicati nella parte passiva del bilancio, perché resta sempre un margine di discrezionalità, sia circa l'impiego dell'una o dell'altra somma stanziata per il pagamento dell'uno o dell'altro debito, sia circa l'ordine di prevalenza da seguire e le modalità del relativo adempimento, per cui non è consentito alla Autorità giudiziaria, e tanto meno al privato in sede di espropriazione forzata, di sostituirsi alla Amministrazione nell'esercizio del relativo potere.

I principi di cui sopra, validi per gli enti pubblici in genere, assumono il carattere della tassatività e della inderogabilità nei confronti di tutti i proventi pecuniari iscritti nel bilancio di previsione dello Stato". Il programma di spesa, che la legge di bilancio incorpora, determinerebbe evidentemente un "vincolo d'indisponibilità, delle somme costituenti le entrate, per destinazioni che non siano quelle espressamente previste. Se si ammettesse il contrario, si aprirebbe un varco non consentito, e addirittura esiziale, per il controllo politico-amministrativo del Governo da parte del Parlamento".

L'Avvocatura osserva, infine, che l'esecuzione della sentenza di condanna al pagamento di

una somma di denaro, emessa nei confronti della Pubblica Amministrazione, ben può essere portata ad esecuzione sui beni del patrimonio disponibile dello Stato e degli enti pubblici minori. D'altra parte, nemmeno ipotizzando "in linea puramente teorica, la mancanza assoluta di un patrimonio disponibile dello Stato, può trovare fondamento la questione d'incostituzionalità sollevata, dato che, giusta gli insegnamenti della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 88 del 1963), non può ravvisarsi l'illegittimità costituzionale nell'accadimento eventuale che il creditore non abbia potuto realizzare la sua pretesa per la inesistenza, presso il privato debitore, di somme o di beni impignorabili. La soddisfazione del creditore è riconosciuta dall'ordinamento, ma, come si è rilevato, a tale soddisfazione sono posti dal legislatore dei limiti che non possono essere superati e che devono essere riconosciuti per tutelare interessi pubblici o sociali preminenti".

D'altra parte, l'esecuzione delle condanne a pagamento nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni potrebbe essere ottenuta, ad avviso dell'Avvocatura, attraverso un mezzo giurisdizionale, quale è il ricorso al Consiglio di Stato.

Considerato in diritto:

1- Le questioni sollevate dai giudici a quibus hanno entrambe per oggetto la espropriabilità o meno dei denari e dei crediti pecuniari dello Stato o degli enti pubblici quando iscritti nei rispettivi bilanci preventivi, anche se parzialmente diversi sono le disposizioni di legge denunciate ed i parametri costituzionali invocati. I due giudizi possono, quindi, essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Il tribunale di Roma, in un procedimento di opposizione alla esecuzione promosso dall'Ente pubblico "Ospedali riuniti di Napoli" contro l'Ente Nazionale per l'energia elettrica (ENEL) che in forza di decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo aveva proceduto a pignoramento presso il terzo debitore INAM (che aveva reso dichiarazione positiva), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 826, ultimo comma, 828, ultimo comma ed 830, ultimo comma, del codice civile, ritenendoli in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. Ciò perché il giudice remittente, "in conformità al costante insegnamento della Corte di cassazione, ritiene evidente che le norme in parola vietano l'espropriazione forzata del denaro e dei crediti pecuniari degli Enti pubblici iscritti nei loro bilanci preventivi, così che - attesa l'inespropriabilità delle cose materiali indisponibili - il creditore (di tali Enti) risulterebbe privato della stessa azione esecutiva".

A sua volta, il vice pretore di Verbania, giudice dell'opposizione all'esecuzione promossa dal Ministero delle finanze contro il signor Sergio Ceglie, il quale in forza di sentenza esecutiva del giudice conciliatore di Verbania aveva proceduto a pignoramento presso l'ufficio del registro di quella città della somma di L. 9.205, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 826, ultimo comma, 828, ultimo comma, del codice civile, 514 n. 5 del codice di procedura civile, 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, in riferimento agli artt. 3, 28, 24 e 113 Cost.

Anche secondo il vice pretore di Verbania, la destinazione dei proventi pecuniari (denaro e crediti) (dello Stato) al pubblico servizio ex art. 826, ultimo comma, del codice civile, nascerebbe dalla semplice iscrizione nel bilancio "senza che debba essere analiticamente prestabilita la spesa per cui ogni singola somma sarà erogata", poiché "la destinazione si attua non singolarmente per ogni entrata, ma globalmente per tutte le spese iscritte nella parte passiva".

3. - Comune ad entrambe le ordinanze di rimessione è, dunque, in sostanza la interpretazione delle disposizioni di legge denunciate, in particolare degli artt. 826, ultimo

comma, 828, ultimo comma, e 830, ultimo comma, del codice civile nel senso che da esse dovrebbe desumersi la indisponibilità e la impignorabilità delle somme di denaro e dei crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici, iscritti nei rispettivi bilanci preventivi.

Siffatta interpretazione è stata per lungo tempo espressa dalla giurisprudenza ed accolta da una parte della dottrina, secondo una linea ricostruttiva che deduceva i limiti dell'azione esecutiva contro la pubblica amministrazione dal tradizionale principio della divisione dei poteri, posto a fondamento dell'art. 4 della legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo. La tutela della indipendenza della amministrazione - si argomentava - esige che il giudice ordinario non abbia ad ingerirsi nella condotta degli affari amministrativi, così influenzando i tempi e i modi di soddisfazione degli interessi pubblici da parte della amministrazione stessa e quindi raggiungendo risultati praticamente uguali a quelli propri degli atti amministrativi. Piena doveva rimanere la discrezionalità della P.A. nell'uso delle proprie risorse patrimoniali, con la conseguenza che, pur ammessa la possibilità di una condanna pecuniaria, la soddisfazione del credito con l'azione esecutiva incontrava il duplice limite dello stanziamento in bilancio della relativa spesa e dell'emissione del titolo di spesa, ad ottenere il quale non vi sarebbe diritto soggettivo, stante la discrezionalità della amministrazione nella scelta dei crediti da soddisfare. Corollario di questa impostazione era che bastava l'iscrizione di somme o di crediti pecuniari nei bilanci preventivi dello Stato o degli Enti pubblici per farli qualificare "beni... destinati ad un pubblico servizio" ex art. 828 ultimo comma del codice civile, quindi inalienabili e correlativamente inespropriabili: sostenendosi, in particolare, che la legge di approvazione del bilancio non vincola soltanto la P.A., ma opera anche nei confronti dei terzi.

4. - Peraltro, questa linea interpretativa, riflessa in una giurisprudenza che poteva ritenersi consolidata, pur nel contrasto della prevalente dottrina, è stata modificata in profondo da alcune recenti pronunce della Cassazione, da ultimo a sezioni unite civili.

Già questa Corte (cfr. sent. n. 32 del 1970 e 161 del 1971) aveva negato che l'intangibilità dell'atto amministrativo traesse origine da un (costituzionalizzato) principio della divisione dei poteri ed avesse fondamento costituzionale, poiché l'art. 113, ultimo comma, Cost. lascia al legislatore ordinario di determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti amministrativi. Muovendo da questo presupposto, la dottrina ha sostenuto che la P.A. ha una posizione di preminenza in base alla Costituzione non in quanto soggetto, ma in quanto esercita potestà specificamente ed esclusivamente attribuitele nelle forme tipiche loro proprie. In altre parole, è protetto non il soggetto, ma la funzione, ed è alle singole manifestazioni della P.A. che è assicurata efficacia per il raggiungimento dei vari fini pubblici ad essa assegnati. Per converso, al di fuori dell'esercizio delle predette funzioni l'azione della P.A. rientra nella disciplina di diritto comune e ove venga a ledere un diritto soggettivo, la potenzialità di tutela di questo affidata al giudice ordinario è completa, incontrando il solo limite del non potere costui sostituirsi all'amministrazione nell'emanare un atto né condannarla ad emanarlo.

In base a questa piattaforma ricostruttiva, la giurisprudenza più recente è pervenuta all'affermazione che l'ammissibilità della condanna della P.A. al pagamento di somme di denaro comporta come conseguenza imprescindibile l'ammissibilità dell'esecuzione per espropriazione.

Invero, gli articoli di legge denunziati definiscono il patrimonio dello Stato e degli Enti pubblici, territoriali e non, nonché la condizione giuridica dei beni che fanno parte del loro patrimonio indisponibile e che, in quanto tali, sono sottratti alla esecuzione forzata.

L'individuazione di questi ultimi beni - diversi dagli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, testualmente indicati nell'art. 826, ultimo comma, del codice civile - presuppone l'accertamento della esistenza di un vincolo di destinazione ad un "pubblico servizio".

Dalle disposizioni di legge in esame non è, però, dato desumere alcun criterio derogatorio rispetto alla regola generale per cui "il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri", ai sensi dell'art. 2740 del codice civile, ed è soggetto alla espropriazione forzata se non esegue spontaneamente il comando contenuto nella sentenza di condanna (art. 2910 del codice civile).

Tale regola vale anche per lo Stato e gli Enti pubblici, mentre i limiti di pignorabilità dei loro beni patrimoniali vanno individuati concretamente, in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione, in conformità della previsione, anch'essa di carattere generale, di cui al secondo comma del citato art. 2740 del codice civile, (ed analogicamente a quanto disposto dagli artt. 514 e 545 del codice di procedura civile in tema di impignorabilità di cose mobili o di crediti).

5. - Ciò posto, la non assoggettabilità all'esecuzione forzata delle somme di denaro o dei crediti pecuniari dello Stato e degli Enti pubblici può discendere soltanto dal fatto che essi concorrano a formare il patrimonio indisponibile, e cioè, come si è visto, dal fatto che essi siano vincolati ad un pubblico servizio ovvero, - come, ad esempio, per i crediti tributari - che nascano dall'esercizio di una potestà pubblica.

Per quanto qui specificatamente interessa, il denaro ed i crediti pecuniari, traenti origine da rapporti di diritto privato, per la natura fungibile e strumentale del denaro stesso, difficilmente possono ritenersi assoggettabili a vincoli di destinazione, a meno che non siano destinati immediatamente, nella loro individualità, ad un fine pubblico.

Il mero fatto della loro iscrizione nel bilancio preventivo non li può trasformare in beni patrimoniali indisponibili, così da annullare la responsabilità patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. Invero il bilancio preventivo costituisce strumento di attuazione dei programmi e crea un vincolo nei soli confronti della P.A.; ma non può incidere sulla sostanza dei diritti soggettivi e sottrarre il denaro alla responsabilità patrimoniale che opera per legge in una sfera diversa. Il bilancio, preventivo inoltre, in quanto contempla appunto la previsione di tutte le entrate e di tutte le uscite in una visione globale, non consente in alcun modo di collegare singole entrate (e cioè determinate somme di denaro) a singole uscite (e cioè all'espletamento di determinati servizi) e non può quindi essere considerato come un vincolo di destinazione, in senso tecnico, di particolari somme.

D'altra parte, una volta riconosciuto che di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme la posizione della P.A. non è diversa da quella di qualsiasi altro debitore, il pagamento è un atto dovuto della P.A. medesima, che non può perciò sottrarsi, vanificando il comando del giudice con l'adottare discrezionalmente una propria graduatoria di priorità degli obblighi cui adempiere con le risorse disponibili.

Non è quindi, condivisibile l'argomentazione dell'Avvocatura dello Stato che, pur riconoscendo l'impossibilità di desumere la destinazione ad un pubblico servizio dalla intrinseca natura, in sé considerata, del denaro e dei crediti pecuniari dello Stato e degli Enti pubblici ravvisa, però, un tale vincolo di destinazione nella iscrizione in bilancio preventivo dei beni stessi per far fronte ad una esigenza ivi specificata.

Sembra evidente, infatti, l'insostenibilità di un assunto che partendo dalla natura del bene di per sé insuscettibile di vincoli di destinazione, ravvisa poi nel bilancio - che dalle entrate globalmente preventivate deduce la disponibilità (non sempre esaustiva) per le voci di spesa - il vincolo di destinazione di quelle somme di denaro o di quei crediti pecuniari che vengono assoggettati ad esecuzione forzata. Al contrario proprio la impossibilità di correlare nell'ambito del bilancio preventivo determinate somme di denaro o determinati crediti pecuniari a specifiche voci di spesa, infirma in radice l'argomentazione qui considerata. Inoltre consentire che la mancata previsione in bilancio degli oneri cui l'Amministrazione deve sottostare in

adempimento delle obbligazioni che le competono, paralizzi il soddisfacimento del diritto del creditore consacrato in una sentenza di condanna del giudice, non è neppure conforme ai principi del buon andamento e della imparzialità dell'Amministrazione.

6. - Si deve, in conclusione, riconoscere: 1) che di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme la posizione della P.A. non è in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione; 2) che i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali dello Stato e degli Enti pubblici vanno individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione; 3) che la iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme, di qualunque provenienza, o di crediti - salvo, per quest'ultimi, che traggano origine da rapporti di diritto pubblico - non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile. Rimane salva, naturalmente, l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati con apposita norma di legge al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche, e resta impregiudicata - perché esula dall'ambito del presente giudizio - la questione sul se tale vincolo possa legittimamente sorgere in modo diverso.

Nei sensi sopra specificati entrambe le questioni sollevate dai giudici a quibus, sulla base di una diversa interpretazione delle disposizioni di legge denunziate, devono essere dichiarate non fondate, senza che occorra analizzare partitamente le singole censure, in relazione ai parametri costituzionali di volta in volta invocati; censure che il venir meno del loro comune presupposto e la riconosciuta espropriabilità, nei limiti anzidetti, del denaro e dei crediti pecuniari di diritto privato della P.A., rendono insostenibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 826, ultimo comma, 828, ultimo comma, e 830, ultimo comma, del codice civile sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. dal tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 826, ultimo comma 828, ultimo comma del codice civile, 514 n. 5 del codice di procedura civile e 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost. dal vice pretore di Verbania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 1981.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.