

Sentenza del 4/5/2005 del Giudice monocratico del Tribunale di Torre Annunziata sezione distaccata di Castellammare di Stabia in tema di esclusione dell'impignorabilità per le aziende speciali comunali

**Le aziende speciali gestori del servizio idrico integrato sono enti pubblici economici e non è applicabile la disciplina dell'impignorabilità di cui all'art.159 D.Lvo 267/2000.**

Si rimette una recente , inedita sentenza del Giudice monocratico del Tribunale di Torre Annunziata sezione distaccata di Castellammare di Stabia con cui rigettando l'opposizione all'esecuzione ( e/o agli atti esecutivi) è stata esclusa la natura di Ente pubblico non economico per l'opponente azienda speciale comunale gestore del servizio idrico integrato escludendo che per essa possa trovare applicazione in tema di procedure esecutive l' art. 14 del D.L. 669/96 e successive modificazioni nonché l'applicabilità alle stesse della disciplina dell'impignorabilità di cui all'art. 159 D.Lvo 267/2000..

Con la pregevole decisione il giudice monocratico ha osservato che seppure l'azienda comunale sia disciplinata dal diritto pubblico emettendo normalmente atti amministrativi, la sua attività contrattuale richiede delle deliberazioni amministrative, gli atti e gli organi sono soggetti ai controlli tipici dell'attività amministrativa e gli amministratori incorrono in forme di responsabilità tipiche del settore amministrativo, non può sottrarsi ,d'altro canto, che l'attività esercitata è tipicamente industriale (e già il legislatore del 1925 ne era perfettamente consapevole, come risulta dalla lettura dell'art. 15, comma 1, T.U. n. 2578) ed è destinata allo scambio: essa, infatti, viene esercitata per fornire utilità e vantaggi alla collettività, ma è sottoposta a tariffe dirette a riversare il costo del servizio sull'utente in proporzione ai vantaggi da questi conseguiti.

Il giudicante nell'evidenziare come già l'art. 3 della legge 589/56, istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali, poneva un principio fondamentale applicabile a tutte le imprese pubbliche: il criterio della economicità, in base al quale le imprese pubbliche, se non possono produrre utili per gli enti cui fanno capo, non possono neppure versare in stato di cronico disavanzo, dovendo quanto meno coprire i costi dell'attività esercitata e realizzare il pareggio di bilancio, ha osservato che l'art. 23 della legge 142/90 e successivamente l'art. 114 T.U. 267/2000 ribadiscono che l'attività delle aziende è tenuta ad uniformarsi ai criteri della efficacia, dell'efficienza e della economicità.

Alla stregua di tali considerazioni , secondo il giudicante, discendono le conferme dell'autonomia imprenditoriale e della personalità giuridica dell'azienda speciale che viene in tal modo sottratta ai poteri di ingerenza connaturati alla gestione diretta e viene eliminata ogni possibilità di trasferimento all'ente territoriale di utili e perdite di esercizio diverse dal capitale di dotazione (art. 23 legge 142/90).

Correttamente, dunque, per l'azienda speciale, l'economicità non può che

identificarsi con il tradizionale requisito, comune a tutti gli enti pubblici economici, in forza del quale al termine del ciclo produttivo deve ricavarsi quanto necessario alla remunerazione dei fattori di produzione.

Non vi è alcun dubbio, dunque, in ordine alla ascrivibilità delle aziende speciali di cui all'art. 114 T.U. Enti Locali alla categoria degli enti pubblici economici, alla stregua della definizione che di tali soggetti hanno costantemente dato la dottrina e la giurisprudenza e cioè di enti che, operando nel campo della produzione di beni e servizi e svolgendo attività prevalentemente o esclusivamente economiche, informano la propria attività al criterio della obiettiva economicità, intesa quest'ultima quale necessità minima di copertura dei costi dei fattori di produzione attraverso i ricavi.

Per mera completezza, infine, è appena il caso di evidenziare come la natura di enti pubblici economici delle aziende speciali ex art. 22 legge 142/90 non è stata mai posta in dubbio dalla giurisprudenza amministrativa che di volta in volta è venuta ad occuparsi di tali soggetti (ex plurimis Consiglio di Stato, 98/432).

avv. Assunta Russo

([avv.assuntarusso@tiscali.it](mailto:avv.assuntarusso@tiscali.it))

**sentenza n. 137/05 depositata il 4 maggio 2005**

**TRIBUNALE DI TORRE ANNUNZIATA  
Sezione Distaccata di Castellammare di Stabia  
REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Giudice della Sezione Distaccata di Castellammare di Stabia, dott. Raffaele Donnarumma, ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa iscritta al n. 139/2003 R.G., avente ad oggetto “opposizione all’esecuzione”, riservata in decisione sulle conclusioni rassegnate all’udienza del 11/2/05

**TRA**

**ASAM - Azienda Speciale Servizi Idrici Integrati di Castellammare di Stabia**, in persona del Commissario Straordinario avv. Lorenzo Mazzeo, elettivamente domiciliata in Castellammare di Stabia, alla Via Catello Marano n. 6, presso lo studio dell’avv. Salvatore Mascolo che la rappresenta e difende in virtù di procura in calce all’atto di pignoramento notificato e delibera n. 27 del 25.03.2003;

**OPPONENTE**

**E**

**CO.DA.CON.S., sezione territoriale di Castellammare di Stabia, in persona del Presidente p.t.,**

elettivamente domiciliato in Castellammare di Stabia, al viale Europa 167, presso l'avv. Luigi Vingiani, che lo rappresenta e difende.

**OPPOSTO**

**CONCLUSIONI**

Il procuratore dell'opponente ha concluso per l'accoglimento dell'opposizione riportandosi ai propri atti di causa.

L'opposto ha concluso per il rigetto della spiegata opposizione.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con atto di pignoramento notificato in data 17.02.2003 il CODACONS sottoponeva a pignoramento le somme di pertinenza dell'ASAM presso il tesoriere San Paolo IMI S.p.a., rete Banco di Napoli, fino alla concorrenza di €2.500,00, procedendo ad esecuzione forzata in virtù di sentenza del Giudice di Pace di Castellammare di Stabia, n. ....

L'ASAM spiegava opposizione all'esecuzione nella procedura iscritta al n. .... R.E. deducendo l'impignorabilità delle somme esistenti presso il tesoriere, in virtù di deliberazione del Commissario Straordinario n. 7 del 2003 con la quale venivano individuate le somme indispensabili per il pagamento del personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali, nonché per l'espletamento dei servizi essenziali.

Deduceva che la predetta delibera era stata adottata ai sensi dell'art. 159 del D. Lgs. 267/2000 il quale stabilisce che non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, le somme destinate per l'appunto al pagamento e alle retribuzioni del personale dipendente e all'espletamento dei pubblici servizi; che la disciplina del cui all' art. 159 cit. è da ritenersi applicabile alle Aziende Speciali e/o adeguate dagli enti locali ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge 142/90.

Osservava, altresì, che il pignoramento era altresì inammissibile in quanto i creditori procedenti non avevano osservato il disposto dell'art. 14 D.L. 669/96 e successive modificazioni che fa divieto ai creditori di procedere ad esecuzione forzata nei confronti degli enti pubblici prima che siano trascorsi centoventi giorni dalla notifica del titolo in forma esecutiva; che, invece, nel caso di specie il decreto ingiuntivo posto a base dell'esecuzione era stato dichiarato esecutivo in data 24.02.2003 e non era stato notificato in tale forma.

Deduceva, infine, che l'azione esecutiva era stata promossa da soggetto non meglio identificato, contestandone la legittimazione, nonché la legittimazione della persona fisica che assumeva esserne il legale rappresentante.

Deduceva, ancora, la mancanza di valida procura per la fase esecutiva.

Tanto esposto chiedeva, previa sospensione della procedura esecutiva ex art. 624 c.p.c., l'accoglimento della spiegata opposizione.

Il G.E., fatta formalizzare l'opposizione, procedeva all'assegnazione delle somme pignorate rigettando l'istanza di sospensione e fissava l'udienza per la prosecuzione del giudizio di opposizione.

L'opposto, a sua volta, eccepeva il difetto di procura a capo al procuratore dell'opponente e deduceva l'inapplicabilità dell'art. 159 D. Lgs. 267/2000 alle Aziende Speciali.

Sosteneva, infatti, che le aziende speciali, come costantemente ritenuto in giurisprudenza a seguito della disciplina introdotta dagli artt. 22 e 23 della legge 142/90, sono da considerarsi enti pubblici economici.

Per tali motivazioni chiedeva il rigetto dell'opposizione.

Espletata la trattazione, la causa veniva definitivamente riservata in decisione all'udienza del 25.01.05 sulle conclusioni in epigrafe trascritte, con la concessione alle parti del termine di giorni sessanta per il deposito delle comparse conclusionali avendo le parti rinunciato al termine per le repliche.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

L'opposizione è infondata e va pertanto rigettata.

Innanzitutto deve essere rigettata l'eccezione formulata dall'opposto relativa al difetto di ius postulandi, dal momento che il procuratore dell'attore ha prodotto la procura ad litem firmata dal commissario straordinario, Mazzeo, in calce all'atto di pignoramento notificato e la delibera di conferimento incarico (dello stesso Commissario straordinario).

Ancora si deve osservare che l'opponente ha proposto diverse domande che devono essere qualificate da questo Giudice, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla parte, secondo i normali principi ermeneutici. In primo luogo, difatti, l'opponente contesta la regolarità formale della procedura esecutiva sotto un triplice profilo: 1) mancata indicazione dei dati anagrafici, ex art. 14 DL 669/96; 2) carente individuazione del soggetto esecutante; 3) carenza di procura per la fase esecutiva. Tali argomentazioni costituiscono oggetto tipico della opposizione agli atti esecutivi, ex art. 617 c.p.c., essendo, appunto diretti a contestare non il "se" dell'esecuzione, bensì il "come" della stessa. In particolare, sul terzo profilo si veda Cass.2001/9292; 1999/6936; 1999/6396; Trib. Napoli. 30/10/2002 su Giurisp. di Merito 2002, f. 6.

Per cui la proponibilità della opposizione soggiace al rispetto del termine di 5 giorni di cui all'art. 617 c.p.c., che, dovendo decorrere dalla data di conoscenza dell'atto viziato, devono essere fatti decorrere dalla data di notifica del pignoramento, cioè dal 17/2/2003, termine sicuramente inosservato, essendo stata proposta l'opposizione, con dichiarazione resa in udienza, in data 3/3/03. Comunque va detto che, nel merito, la prima questione sarebbe, oltretutto, infondata, dal momento che l'art. 14 bis DL 669/96 non si applica agli enti pubblici economici, quali sono le Aziende speciali. Anche il secondo profilo sarebbe infondato, dal momento che la legittimazione del CODACONS, nella sua articolazione territoriale non è più discutibile, essendo stata fatta oggetto di accertamento nel giudizio di merito e coperta, quindi, dal giudicato formatosi, come per espressa dichiarazione delle parti. Legittimato alla esecuzione forzata deve essere necessariamente lo stesso soggetto riconosciuto creditore in sentenza. E tanto basta a conferire allo stesso anche legittimazione per gli eventuali giudizi di opposizione che si aprono, quali mere parentesi, nella procedura esecutiva.

L'opposizione agli atti esecutivi deve essere dichiarata, quindi, inammissibile.

Anche l'opposizione all'esecuzione deve essere rigettata. In particolare ci si riferisce alla dedotta impignorabilità delle somme asseritamente coperte da vincolo. Osserva questo Giudice come la questione relativa all'applicabilità o meno dell'art. 159 del D.Lgs. 267/2000 in tema di c.d. impignorabilità delle somme sottoposte a vincolo alle aziende speciali di cui agli artt. 22 e 23 della legge 142/90 (oggi art. 114 T.U. Enti Locali) non dipenda affatto dalla ascrivibilità delle stesse alla categoria degli enti pubblici economici ovvero a quella degli enti pubblici non economici.

Ed invero, l'ambito di applicazione della predetta norma e dell'intera disciplina recata dal T.U. del 2000 è risolta in maniera chiara ed inequivocabile dallo stesso legislatore, all'art. 2 del D.Lgs. 267/2000.

Tale ultima disposizione normativa, infatti, espressamente recita: *<<ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolane e le unioni di comuni... le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale>>*.

Tanto osservato, a parere del Tribunale, non v'è chi non veda come l'art. 159 del T.U. in esame, nel dettare norme *<<sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali>>*, non possa che ritenersi applicabile esclusivamente ai soggetti di diritto pubblico definiti "enti locali" dalla stessa legge, ex

art. 2 cit.: nel novero di tali soggetti non figurano affatto le aziende speciali o altri enti strumentali deputati alla gestione di servizi pubblici locali.

Esclusa in tal modo l'applicazione dell'art. 159 T.U. 267/2000 per le aziende speciali di cui all'art. 114 del medesimo testo unico, la questione relativa alla natura di enti pubblici economici o non economici della aziende *de quibus* spiega rilievo sotto il diverso profilo dell'applicabilità alle stesse dell'art. 14 del D.L. 669/96 e successive modificazioni, riferibile esclusivamente agli enti pubblici non economici per espressa previsione normativa.

Sotto tale profilo è d'uopo osservare come già all'indomani dell'entrata in vigore della legge 142/90 la più attenta dottrina amministrativistica non abbia avuto dubbi in ordine alla ascrivibilità delle aziende speciali di cui all'art. 22 della legge medesima alla categoria degli enti pubblici economici. Infatti, l'azienda speciale, prevista dall'art. 22 cit. come strumento per la gestione di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale, alla stregua della normativa anteriore alla legge di riforma (allorquando era denominata azienda municipalizzata) era ritenuta un'organizzazione strumentale per lo svolgimento dei compiti e l'espletamento dei servizi dei Comuni.

Tali aziende, configurate in questo modo, non vivevano di vita propria, se non nell'ambito di una limitata autonomia contabile ed organizzativa.

Esse erano, dunque, legate strutturalmente e funzionalmente alle competenze provinciali e comunali e agli ambiti territoriali in cui tali competenze di esplicavano.

Ne derivava che le aziende municipali restavano sfornite di personalità giuridica, sicchè gli atti dalle stesse emanati erano da riferirsi al Comune del quale le stesse facevano parte.

La normativa introdotta dalla legge 142/90 ha innovato profondamente rispetto al regime precedente: infatti l'azienda, pur venendo configurata come ente strumentale dell'ente locale, è dotata di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto.

Orbene, come argutamente rilevato da autorevoli commentatori, l'attribuzione della personalità giuridica all'azienda speciale rappresenta una tappa fondamentale dell'evoluzione verso un modello di gestione dei servizi pubblici locali che punti alla costituzione di un'impresa pubblica locale funzionalmente responsabile.

Ad oggi, quindi, le aziende speciali possono a buon diritto farsi rientrare nella categoria degli enti autonomi in quanto, pur essendo sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza dell'ente territoriale, sono dotate di un'autonomia garantita.

Il legislatore ha, infatti, attribuito alle stesse una particolare snellezza operativa al fine di soddisfare l'interesse pubblico mediante la migliore realizzazione delle finalità delle aziende stesse.

Si è teso, inoltre, ad attribuire all'azienda una strumentazione, comprensiva dell'autonomia patrimoniale, che possa permetterle di svolgere efficacemente il ruolo di soggetto pubblico imprenditore.

Orbene, l'attività delle aziende speciali diretta alla produzione e alla prestazione di beni e servizi costituisce un'attività economica, nel senso che comporta un'opera di attivazione, di coordinamento ed organizzazione dei fattori produttivi in vista della soddisfazione di bisogni collettivi.

Si tratta, quindi, di un'attività a carattere essenzialmente privatistico, anche se la circostanza del suo svolgimento a fini sociali influisce sensibilmente sulla sua disciplina.

È per questo motivo che la predetta attività economica presuppone, a monte, un'attività amministrativa volta a fissare le direttive fondamentali dell'attività aziendale e a controllare la rispondenza dei risultati dell'attività economica ai fini che l'ente si propone di conseguire attraverso l'assunzione del servizio.

Tutto ciò comporta di certo non lievi difficoltà nella determinazione della normativa applicabile di volta in volta all'attività dell'azienda.

Da un lato, infatti, detta struttura è disciplinata dal diritto pubblico: emette normalmente atti amministrativi, la sua attività contrattuale richiede delle deliberazioni amministrative, gli atti e gli organi sono soggetti ai controlli tipici dell'attività amministrativa e gli amministratori incorrono in forme di responsabilità tipiche del settore amministrativo.

D'altro canto, l'attività esercitata è tipicamente industriale (e già il legislatore del 1925 ne era perfettamente consapevole, come risulta dalla lettura dell'art. 15, comma 1, T.U. n. 2578) ed è destinata allo scambio: essa, infatti, viene esercitata per fornire utilità e vantaggi alla collettività, ma è sottoposta a tariffe dirette a riversare il costo del servizio sull'utente in proporzione ai vantaggi da questi conseguiti.

Sotto tale profilo è d'uopo evidenziare come già l'art. 3 della legge 589/56, istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali, poneva un principio fondamentale applicabile a tutte le imprese pubbliche: il criterio della economicità, in base al quale le imprese pubbliche, se non possono produrre utili per gli enti cui fanno capo, non possono neppure versare in stato di cronico disavanzo, dovendo quanto meno coprire i costi dell'attività esercitata e realizzare il pareggio di bilancio. Orbene, in tale prospettiva, l'art. 23 della legge 142/90 e successivamente l'art. 114 T.U. 267/2000 ribadiscono che l'attività delle aziende è tenuta ad uniformarsi ai criteri della efficacia, dell'efficienza e della economicità.

Dall'affermazione di tali principi, di derivazione chiaramente aziendalistica, discendono le conferme dell'autonomia imprenditoriale e della personalità giuridica dell'azienda speciale che viene in tal modo sottratta ai poteri di ingerenza connaturati alla gestione diretta.

In questo contesto, peraltro, viene eliminata ogni possibilità di trasferimento all'ente territoriale di utili e perdite di esercizio diverse dal capitale di dotazione (art. 23 legge 142/90).

Correttamente, dunque, per l'azienda speciale, l'economicità non può che identificarsi con il tradizionale requisito, comune a tutti gli enti pubblici economici, in forza del quale al termine del ciclo produttivo deve ricavarsi quanto necessario alla remunerazione dei fattori di produzione.

La norma in esame stabilisce, ancora, come necessario corollario di quanto già sancito, che il bilancio di previsione aziendale debba essere obbligatoriamente in pareggio: inevitabilmente tale scopo deve essere conseguito attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. Tutte le considerazioni che precedono, dunque, non lasciano residuare alcun dubbio in ordine alla ascrivibilità delle aziende speciali di cui all'art. 114 T.U. Enti Locali – tra cui la odierna opponente ASAM - alla categoria degli enti pubblici economici, alla stregua della definizione che di tali soggetti hanno costantemente dato la dottrina e la giurisprudenza e cioè di enti che, operando nel campo della produzione di beni e servizi e svolgendo attività prevalentemente o esclusivamente economiche, informano la propria attività al criterio della obiettiva economicità, intesa quest'ultima quale necessità minima di copertura dei costi dei fattori di produzione attraverso i ricavi.

Per mera completezza, infine, è appena il caso di evidenziare come la natura di enti pubblici economici delle aziende speciali ex art. 22 legge 142/90 non è stata mai posta in dubbio dalla giurisprudenza amministrativa che di volta in volta è venuta ad occuparsi di tali soggetti (*ex plurimis* Consiglio di Stato, 98/432).

Orbene, per quanto concerne precipuamente l'oggetto del presente giudizio, la natura di ente pubblico economico della odierna opponente esclude che per essa possa trovare applicazione in tema di procedure esecutive l'art. 14 del D.L. 669/96 e successive modificazioni.

Così come escluderebbe, se non si fosse pervenuti a tale risultato per altra via, la applicabilità alle stesse della disciplina dell'impignorabilità di cui all'art. 159 D.Lvo 267/2000.

La spiegata opposizione è dunque infondata in tutte le sue articolazioni e va, pertanto, rigettata. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

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

Il Giudice, definitivamente pronunciando sull'opposizione all'esecuzione proposta dall' ASAM - Azienda Speciale Servizi Idrici Integrati di Castellammare di Stabia, in persona del Commissario Straordinario, nell'ambito della procedura esecutiva n. .... R.E. , così provvede:

- rigetta l'opposizione;
- condanna l'ASAM - Azienda Speciale Servizi Idrici Integrati di Castellammare di Stabia al pagamento in favore del CO.DA.CON.S , sezione territoriale di Castellammare di Stabia, delle spese di lite che complessivamente liquida in €1.000,00 di cui €620,00 per onorari, €

350,00 per diritti ed €30,00 per spese, oltre IVA, CPA e rimborso spese generali 12,50%  
come per legge, con attribuzione al procuratore antistatario.  
Castellammare di Stabia, 4/5/2005

Il Giudice  
dott. Raffaele Donnarumma