



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Raffaella Miranda	Primo Referendario (relatore)
Carla Serbassi	Primo Referendario
Emanuele Scatola	Referendario

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2018

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale I 8 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente modificazioni e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

Vista la nota prot. n. 74190 del 07.11.2018 (prot. CdC 7158 del 08.11.2018), con cui il Sindaco del Comune di Avellino ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n.54/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Raffaella Miranda.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Avellino ha rivolto alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, una richiesta di parere.

Prima di porre il quesito, oggetto di parere, è stata richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 211/2003 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, commi 2, 3 e 4, *"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"*.

Ciò premesso il Sindaco richiedente, pone i seguenti quesiti:

1. *"Circa la non decadenza dell'Ente dal beneficio dell'impignorabilità delle somme ex art 159 del TUEL nel caso in cui siano emessi dei mandati "a titolo vincolato" senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento";*
2. *Se la qualificazione dei mandati di pagamento "a titolo vincolato", dipende dalla fonte di finanziamento trasferimenti (provinciali, regionali, statali, europei) e/o prestiti a specifiche finalità dalla legge e/o dall'atto amministrativo di assegnazione/erogazione delle risorse- la cui evidenza contabile è disciplinata dall'art. 180 c.3 lett. d) del TUEL;*
3. *Se sia sufficiente la contabilizzazione secondo quanto disposto dall'art. 185 c.2 lett. i) del TUEL, al fine di fornire dimostrazione dell'emissione del mandato avente natura vincolata dinanzi al giudice dell'esecuzione, onde evitare di incorrere nella decadenza del vincolo di impignorabilità delle somme previsto dall'art. 159 del TUEL così come innovato dalla sentenza della Corte Cost. 211/2003, nel caso in cui l'emissione di un mandato "a titolo vincolato" non segua l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento".*

DIRITTO

La richiesta di parere in esame è ammissibile soggettivamente, in quanto proposta dal Sindaco del Comune.

Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva occorre distinguere.

Il primo ed il secondo quesito sono oggettivamente ammissibili perché riguardanti la materia della contabilità pubblica, nella nota accezione individuata dalla giurisprudenza contabile.

Il terzo quesito, invece, non può ritenersi ammissibile. Invero, la questione posta riguarda l'onere probatorio spettante al Comune dinanzi al G.O. al fine di *"fornire dimostrazione dell'emissione del mandato avente natura vincolata (...), onde evitare di incorrere nella decadenza del vincolo di impignorabilità delle somme previsto dall'art. 159 del TUEL"*. Pertanto, in relazione a tale quesito il Collegio non può esprimere il proprio parere, pena l'interferenza del proprio *decisum* con altre magistrature.

Passando ad esaminare le altre due questioni, prima illustrate, preliminarmente, occorre rilevare che il tema dell'esecuzione forzata promossa nei confronti degli enti locali trova una disciplina specifica nell'art. 159 TUEL.

La disposizione, in particolare ai commi 2 e 3, prevede che *“Non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le somme di competenza degli enti locali destinate a:*

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

3. *Per l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2 occorre che l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifichi preventivamente gli importi delle somme destinate alle suddette finalità”.*

La *ratio* della norma è evidente: non pregiudicare lo svolgimento dell'attività istituzionali dell'ente, salvaguardando dai creditori determinate somme aventi specifica destinazione.

Tale norma, come evidenziato dal Sindaco richiedente, è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevede che *“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”.*

Ora, rispondendo al primo quesito, in una visione costituzionalmente orientata, secondo quanto indicato dal Giudice delle Leggi, si osserva che in tanto il Comune conserva il *“beneficio”* dell'impignorabilità delle somme ex art. 159 TUEL giacenti presso il tesoriere dell'ente locale, in quanto sussistano tre condizioni (due positive ed una negativa):

1. che sia stata emessa la delibera semestrale di vincolo, che quantifichi gli importi non soggetti ad esecuzione forzata e che il credito vantato dal terzo sia estraneo alle finalità per le quali il vincolo è posto¹;
2. che tale provvedimento sia stato notificato al tesoriere, che rappresenta il soggetto destinatario delle eventuali azioni esecutive e, quindi, per rendere l'atto opponibile ai terzi;
3. che l'ente **non** abbia eseguito pagamenti non *“preferenziali”* cioè estranei alle finalità per le quali il vincolo è posto oppure, se li ha eseguiti, abbia seguito l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento.

Pertanto, in relazione al primo quesito il parere di questo Collegio è nei seguenti termini: il Comune decade dal beneficio dell'impignorabilità delle somme ex art 159 del TUEL nel caso in cui siano emessi dei mandati diversi da quelli "a titolo vincolato" e non abbia rispettato la regola *prior in tempore*, cioè l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute, in quanto mancherebbe il terzo requisito necessario ai fini della sussistenza dell'impignorabilità. In altri termini, se il

¹ E' necessario inoltre che la delibera sia approvata all'inizio del semestre di riferimento al fine di impedire che un eventuale pignoramento sia notificato prima che la deliberazione produca i suoi effetti. In relazione a questa problematica la giurisprudenza ha chiarito che in caso di pignoramento a carico di ente eseguito sulle somme giacenti in tesoreria, il vincolo di impignorabilità derivante dalla delibera richiede che l'esecutività della stessa sia **anteriore** alla notifica del pignoramento (cfr. Cassazione n. 1949/2009).

Comune esegue pagamenti "preferenziali" (cioè senza seguire l'ordine cronologico delle fatture) per mandati non vincolati, secondo l'orientamento del Giudice costituzionale, perde, quasi in un'ottica sanzionatoria, il previsto beneficio. In base a questa regola, assentita dalla Corte Costituzionale, solo per i mandati diversi da quelli vincolati rileva il rispetto della priorità delle fatture. Viceversa, i mandati per somme vincolate possono essere emessi anche senza seguire l'ordine cronologico delle fatture; in tal caso non si determina la decadenza dal beneficio, in quanto, non v'è la necessità di garantire la concorrenza fra i creditori, dovendo (in teoria) essere già accantonate in bilancio le somme vincolate al pagamento.

In relazione alla seconda problematica occorre partire dalla lettura dell'art. 180 comma 3 lett. d) del TUEL secondo cui l'ordinativo d'incasso deve contenere, tra le altre, l'indicazione di "*eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti*".

È evidente, quindi, che la risposta al quesito posto dal Comune sia fornita dal legislatore stesso. Il vincolo di destinazione può essere previsto da legge (vd. il classico esempio dell'art. 208, comma 4, codice della strada; ovvero il caso dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni destinati, ex art. 1, comma 460, L. 232/2016, alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria), da trasferimenti o da prestiti. Come noto, infatti, le entrate a destinazione vincolata rappresentano risorse (derivanti da indebitamento o da trasferimenti finalizzati dello Stato o della Regione, principalmente di parte capitale e, talora, di parte corrente) alle quali, per evitare lo sviamento dalle loro finalità, la legge imprime, oltre ad un generico vincolo a livello di bilancio, anche uno specifico vincolo di cassa.

Resta da chiarire se la qualificazione dei mandati di pagamento "*a titolo vincolato*" possa dipendere "*dall'atto amministrativo di assegnazione/erogazione delle risorse*".

Sebbene non sia di lapalissiana evidenza cosa intenda il Comune con tale espressione, è possibile ritenere che, sebbene sia sempre facoltà della p.a. autodeterminarsi nella programmazione delle proprie spese, ciò non comporta che possa essere impresso il vincolo a livello di bilancio inteso in senso stretto.

In tal senso, su una determinata somma, ad esempio per la realizzazione di un'opera pubblica, può essere impressa una specifica finalità da un atto di programmazione del Comune, senza tuttavia con ciò determinarsi il vincolo ed il regime ex art. 159 TUEL.

Invero, partendo dal principio di "universalità" ed "unità" del bilancio, per cui tutte le entrate devono finanziare tutte le spese, si deve ritenere che solo il legislatore possa prevedere delle ipotesi derogatorie a tale regime mediante l'istituzione delle entrate vincolate, sottraendole dalle regole comuni ed assoggettandole ad una disciplina speciale (vd. in tal senso Corte cost. n.250/2013).

In questa prospettiva, il Giudice delle Leggi ha evidenziato che i vincoli derivano sempre dalla "legge" in quanto anche le altre due ipotesi di "trasferimenti" o "prestiti", sono sorretti dalla previsione normativa. Quanto ai vincoli creati dall'Ente, ammessi solo per le "entrate straordinaria", si parla in realtà di "*vincoli formalmente stabiliti dall'ente*", perché nella sostanza si fondano comunque su una previsione normativa, che stabilisce anche quali siano le "entrate straordinarie" (v. Corte Cost. 279/2016).

Del resto, in base all'art. 180, comma 3, lettera d), TUEL, "*gli eventuali vincoli delle entrate [possono derivare solamente] dalla legge, da trasferimenti o da prestiti*".

Pertanto, in disparte i casi sopra considerati, che trovano la propria fonte autorizzatoria nella legge, non è possibile per l'ente locale istituire ulteriori ipotesi di entrate vincolate, al fine di non ledere la *par condicio creditorum*.

Infatti, diversamente ragionando si creerebbe un facile sistema per il Comune per sottrarre ingenti somme dalla responsabilità a favore dei creditori dell'ente, senza alcun substrato legislativo di riferimento.

In altri termini, sebbene la p.a. deve sempre perseguire l'interesse pubblico, di cui l'Ente locale è portatore, ciò non comporta che sia sufficiente la decisione del debitore, anche se pubblico, di vincolare una somma al perseguimento di quell'interesse per sfuggire alle regole della responsabilità civile ed al regime della pignorabilità dei beni (ivi comprendendo il danaro).

Concludendo, il Comune ben può decidere mediante un atto amministrativo generale di alta amministrazione (e non con un provvedimento meramente esecutivo) di finalizzare determinate somme al perseguimento dell'interesse pubblico, senza poter con ciò imporre il particolare regime delle somme vincolate, che, si ripete, deve sempre trovare specifico fondamento legislativo.

P.Q.M.

La sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti rilascia il parere nei termini esposti in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 19 dicembre 2018

Il Relatore
Raffaella Miranda

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 19/12/2018

Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi