

RELAZIONE ISTRUTTORIA E PROPOSTA DI DELIBERAZIONE

IL DIRIGENTE FINANZIARIO

Premesso che

La giurisprudenza in materia di esecuzione forzata in danno degli enti pubblici è evoluta passando gradualmente da un orientamento restrittivo che negava la pignorabilità delle somme di danaro - per una operata presunta sostituzione dell'attività amministrativa con l'attività giurisdizionale - ad un altro che ammette la sottoposizione a pignoramento del danaro pubblico. Secondo tale ultimo orientamento, il pagamento dei debiti è un atto dovuto da parte della pubblica amministrazione la quale, di fronte ad una sentenza di condanna, è nella stessa posizione di un qualsiasi privato debitore.

Tuttavia, esigenze di realizzazione degli interessi della collettività, cui sono finalizzate le entrate dello Stato e degli enti pubblici, impongono di considerare non illimitata la loro pignorabilità, specie qualora dovesse verificarsi, il caso in cui l'ente venga sottoposto ad esecuzione forzata per la maggior parte o addirittura per la totalità dei fondi disponibili, con la conseguenza che si troverebbe nell'impossibilità di svolgere i propri compiti istituzionali e di pagare le retribuzioni al personale dipendente.

Il legislatore, nel tentativo di evitare una simile evenienza, è intervenuto con il D.L. 18 gennaio 1993, n. 9 (convertito nella legge 67/93) per le unità sanitarie locali e, con il D.L. 18 gennaio 1993, n. 8 (convertito nella legge 68/93) per regioni, province, comuni, comunità montane e consorzi fra enti locali. Le due norme, pur rinviando entrambe a successivi decreti interministeriali per l'individuazione dei servizi oggettivamente ritenuti indispensabili, differivano tra loro in quanto quella sulle unità sanitarie locali non risentiva della presenza di due ulteriori condizioni richieste, invece, per gli enti territoriali e, cioè:

- a) adozione, da parte dell'organo amministrativo, di una delibera di quantificazione preventiva delle somme da destinarsi agli scopi tutelati;
- b) divieto, dalla data della delibera, di emissione di mandati di pagamento per causali diverse da quelle vincolate, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa.

La coesistenza di una delibera di quantificazione, che introduce una limitazione temporale alla tutela patrimoniale del creditore e l'obbligo, per l'ente, di eseguire i pagamenti per i titoli diversi da quelli vincolati secondo l'ordine cronologico, trova la sua *ratio*, oltre che nella tutela delle attività istituzionali degli enti locali, nell'esigenza di non prevaricare le ragioni dei creditori, sì da rendere possibile il recupero dei crediti vantati pur nel contesto della piena funzionalità dell'ente. Il precetto normativo sarebbe dunque rivolto all'ipotesi in cui non vi siano pignoramenti in atto e, affinché non ve ne siano mai, è necessario che l'ente paghi i servizi diversi da quelli indispensabili nel rispetto dell'ordine cronologico. Il comportamento irrispettoso verso il creditore di servizi diversi da quelli indispensabili, darebbe la stura ad una procedura esecutiva nel corso della quale il creditore procedente potrebbe dimostrare il mancato rispetto dell'ordine cronologico esibendo semplici mezzi di prova e pretendendo che il giudice applichi la sanzione della pignorabilità di tutte le somme, anche di quelle destinate ai servizi indispensabili.

Dal 1993 ad oggi la normativa in discorso ha subito profonde modifiche le quali rilevano, soprattutto, riguardo ai seguenti aspetti:

- 1) l'impignorabilità è sanzionata dalla nullità degli atti esecutivi rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Viene in tal modo risolto quel problema sollevato dalla migliore dottrina e legato alla circostanza che la norma tutelante, se idoneamente invocata dall'ente locale con l'adozione della deliberazione di quantificazione preventiva delle somme sottratte alla tutela patrimoniale dei creditori, imponeva al giudice dell'esecuzione di rilevare "*ex officio*" l'impignorabilità;

2) il legislatore, consapevole del fatto che il tesoriere in presenza di pignoramenti avrebbe dovuto disporre il vincolo sulle somme fino a concorrenza del debito esecutato, ha inteso evitare che le esecuzioni forzate causassero brusche interruzioni nei pagamenti, anche se per le finalità tutelate, precisando che le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione dei limiti dal medesimo individuati, non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere;

3) la previsione che la deliberazione di quantificazione preventiva venga notificata al tesoriere è, addirittura, ulteriore condizione per l'operatività della norma di tutela patrimoniale e risponde alla duplice esigenza di innovare in materia di dichiarazione del terzo e consentire, per l'appunto, al giudice dell'esecuzione, attraverso tale dichiarazione, di rilevare d'ufficio l'impignorabilità;

4) Il limite temporale di validità del vincolo è stato portato da tre a sei mesi. Tale esigenza ha inteso rimuovere una contraddizione che, intanto si era venuta a determinare per effetto dell'introduzione dell'articolo 34, sesto comma, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504;

L'indisponibilità è, peraltro, legata all'intero ammontare delle somme così come quantificate dall'organo esecutivo e riguarda sia le somme già possedute dal tesoriere sia quelle di cui dovesse entrare in possesso nel periodo di validità del vincolo di tutela.

Visto che l'articolo 159 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 così recita:

1) Non sono ammesse procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli Enti locali, presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri. Gli atti esecutivi eventualmente intrapresi non determinano vincoli sui beni oggetto della procedura espropriativa;

2) Non sono soggette ad esecuzione forzata a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le somme di competenza degli enti locali di cui all'articolo 1, comma 2 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 da destinare alle suddette finalità;

4) Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere;

Visto che l'Ente non ha ancora approvato il Bilancio di Previsione 2026-2028 si ritiene necessario procedere alla determinazione delle somme impignorabili così come previste dal Bilancio di Previsione 2025-2027;

Vista la sentenza della Corte Costituzionale n. 211 del 18 giugno 2003 (in G.U. 25 giugno 2003, n. 25 – Prima serie speciale), che prevede l'illegittimità dell'art. 159 citato nella parte in cui non prevede che la impignorabilità delle somme destinate ai predetti fini non operi qualora, dopo l'adozione, da parte dell'Organo esecutivo, della deliberazione semestrale di quantificazione preventiva delle somme stesse e la relativa notificazione al Tesoriere, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento e, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'Ente.

Considerato che l'Amministrazione ritiene di dover ancora impegnare e pagare nel semestre per servizi indispensabili un ammontare pari a € 17.073.353,19, secondo quanto indicato nell'Allegato 1, parte integrante e sostanziale del presente atto;

Rilevato che la quantificazione delle somme non soggette ad esecuzione forzata è operazione non legata alla mera individuazione delle somme da pagare, ma risponde alla necessità di preservare da ogni attacco tutte le risorse finanziarie di cui l'Ente verrà a disporre nel semestre fino alla concorrenza delle somme destinate al pagamento degli stipendi, mutui e servizi indispensabili;

Precisato che vanno altresì escluse dall'azione esecutiva le somme di denaro che un'apposita disposizione di legge o provvedimento amministrativo ne vincoli la destinazione ad un pubblico servizio, essendo insufficiente a tal fine la mera iscrizione in bilancio (cfr. cassazione civ. Sez. III 10.7.86, n. 4496) e, che pertanto, non sono disponibili, se non per fronteggiare temporanee esigenze di cassa, le somme accreditate dallo Stato o dalla Regione per l'espletamento di interventi d'investimento nei servizi indispensabili, con specifico vincolo di destinazione;

Osservato che non sussistendo altre limitazioni ai pagamenti, tutti i mandati a titolo diverso da quelli vincolati potranno essere emessi con le modalità stabilite nel regolamento di contabilità, secondo l'ordine cronologico di ricezione degli atti di liquidazione quale risulta da apposito registro informatico ovvero entro le rispettive scadenze per i pagamenti aventi carattere periodico;

Dato atto che con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 14/06/2022, è stato formalmente dichiarato lo stato di dissesto finanziario del Comune di Afragola.

Per tutto quanto sopra indicato

PROPONE AL COMMISSARIO PREFETTIZIO DI DELIBERARE

1. di **destinare** al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per il 1° semestre 2026 tutte le risorse finanziarie “libere” che il Comune possiede alla data odierna, nonché tutte le risorse future fino a concorrenza dell'importo di € 2.100.656,25 (retribuzione trimestrale del personale dipendente).
2. di **destinare** al pagamento delle rate mutui scadenti nel semestre, tutte le residue risorse finanziarie “libere”, eccedenti quelle occorrenti per gli stipendi, che l'Ente possedesse alla data odierna, nonché tutte le risorse future fino a concorrenza dell'importo di € 99.698,99.
3. di **destinare** al pagamento delle rate di restituzione delle anticipazioni di liquidità scadenti nel semestre, tutte le residue risorse finanziarie “libere”, eccedenti quelle occorrenti per gli stipendi, che l'Ente possedesse alla data odierna, nonché tutte le risorse future fino a concorrenza dell'importo di € 727.526,50.
4. di **destinare**, per la parte eccedente quelle occorrenti per gli stipendi, i mutui e le anticipazioni di liquidità, tutte le residue risorse finanziarie “libere” che il Comune dispone alla data odierna, nonché tutte le residue risorse future, all'espletamento dei servizi indispensabili quali definiti con D.M. del 28/05/93 per € 14.145.471,45 come specificato nell'Allegato 1, parte integrante e sostanziale del presente atto.
5. di **disporre** che tutti gli altri pagamenti a titolo diverso da quelli vincolati o destinati potranno essere eseguiti con le modalità stabilite nel regolamento di contabilità, secondo l'ordine cronologico di ricezione degli atti di liquidazione da altri settori a cura del Settore Finanziario.
6. di **incaricare** la Segreteria Generale di notificare copia della presente deliberazione al Tesoriere Comunale e all'ufficio legale comunale.
7. di **rendere** la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art 134, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, stante l'urgenza di provvedere.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE FINANZIARIO

Dott. Marco Chiauzzi

IL COMMISSARIO PREFETTIZIO

Vista la proposta di deliberazione a firma del Dirigente del Settore Finanziario, Dott. Marco Chiauzzi.

Acquisiti

- i pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile espressi dal Dirigente del Settore Finanziario, ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000.

Visti

- il D.Lgs. n. 267/2000.

-lo Statuto del Comune di Afragola.

DELIBERA

1. di destinare al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per il 1° semestre 2026 tutte le risorse finanziarie “libere” che il Comune possiede alla data odierna, nonché tutte le risorse future fino a concorrenza dell'importo di € 2.100.656,25 (retribuzione trimestrale del personale dipendente).

2. di destinare al pagamento delle rate mutui scadenti nel semestre, tutte le residue risorse finanziarie “libere”, eccedenti quelle occorrenti per gli stipendi, che l'Ente possedesse alla data odierna, nonché tutte le risorse future fino a concorrenza dell'importo di € 99.698,99.

3. di destinare al pagamento delle rate di restituzione delle anticipazioni di liquidità scadenti nel semestre, tutte le residue risorse finanziarie “libere”, eccedenti quelle occorrenti per gli stipendi, che l'Ente possedesse alla data odierna, nonché tutte le risorse future fino a concorrenza dell'importo di € 727.526,50.

4. di destinare, per la parte eccedente quelle occorrenti per gli stipendi, i mutui e le anticipazioni di liquidità, tutte le residue risorse finanziarie “libere” che il Comune dispone alla data odierna, nonché tutte le residue risorse future, all'espletamento dei servizi indispensabili quali definiti con D.M. del 28/05/93 per € 14.145.471,45 come specificato nell'Allegato 1, parte integrante e sostanziale del presente atto.

5. di disporre che tutti gli altri pagamenti a titolo diverso da quelli vincolati o destinati potranno essere eseguiti con le modalità stabilite nel regolamento di contabilità, secondo l'ordine cronologico di ricezione degli atti di liquidazione da altri settori a cura del Settore Finanziario.

6. di incaricare la Segreteria Generale di notificare copia della presente deliberazione al Tesoriere Comunale e all'ufficio legale comunale.

DI DICHIARARE, la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art 134, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, stante l'urgenza di provvedere.