CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **69/1998** (ECLI:IT:COST:1998:69)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MARINI A.**
Camera di Consiglio del **26/11/1997**; Decisione del **12/03/1998**
Deposito del **20/03/1998**; Pubblicazione in G. U. **25/03/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24009 24010**
Atti decisi:

N. 69

SENTENZA 12-20 MARZO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 113 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, promossi con ordinanze emesse il 22 novembre 1996 dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli nel procedimento civile vertente tra la S.I.A. s.p.a. ed altri e il comune di Pozzuoli ed altra iscritta al n. 92 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1997, ed il 26 luglio 1996 dal pretore di Catania nel procedimento civile vertente tra Costa Illuminata ed il comune di Catania ed altra iscritta al n. 166 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 novembre 1997 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento di espropriazione presso terzi contro il comune di Pozzuoli, il pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con ordinanza del 22 novembre 1996, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2 (recte: art. 113, commi 2 e 3), del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336.

2. - La citata norma dispone che "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'art. 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.

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".

Rileva il rimettente che siffatta disciplina, applicabile agli enti locali, risulta diversa da quella in vigore per le unità sanitarie locali a seguito della sentenza n. 285 del 1995 con cui questa Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito nella legge 18 marzo 1993, n. 67, nella parte in cui, per l'effetto della non sottoponibilità ad esecuzione forzata delle somme destinate ai fini ivi indicati, non prevede la condizione che l'organo di amministrazione dell'unità sanitaria locale, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, della data della deliberazione di impegno da parte dell'ente".

Dalla diversità delle discipline, riferibili agli enti locali e alle unità sanitarie locali, discenderebbe, secondo il giudice a quo, che il creditore (che abbia proceduto al pignoramento) di somme di pertinenza di un ente locale verrebbe a trovarsi in una posizione deteriore rispetto al creditore di una unità sanitaria locale. Infatti, mentre l'ente locale esecutato potrebbe, agli effetti dell'impignorabilità (delle somme di sua pertinenza), limitarsi ad opporre al creditore procedente la delibera di quantificazione delle somme destinate ai fini indicati dal legislatore, la unità sanitaria locale i; sarebbe tenuta anche a provare che dalla data di detta deliberazione non sono stati emessi - a titoli diversi da quelli vincolati - mandati di pagamento se non seguendo uno specifico ordine cronologico. Con conseguente violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Una ulteriore violazione dello stesso principio viene ravvisata dal rimettente nella rilevabilità d'ufficio della nullità, sancita dal secondo comma della disposizione denunciata, per effetto della quale il creditore di un ente locale, diversamente da quello di una unità sanitaria locale, potrebbe veder frustrata la propria pretesa esecutiva anche in mancanza di opposizione da parte del debitore esecutato.

Secondo lo stesso rimettente, la disciplina censurata violerebbe, infine, l'art. 24, secondo

comma, della Costituzione, in quanto il creditore di un ente locale che intenda contestare l'impignorabilità delle somme di competenza dell'ente medesimo sarebbe tenuto a provare l'illegittimità della delibera di quantificazione adottata dall'ente. In relazione a ciò, la rilevabilità d'ufficio della nullità finirebbe per comprimere il diritto di difesa del creditore procedente, sotto molteplici aspetti. Quest'ultimo, prima ancora dell'eventuale intervento d'ufficio del giudice dell'esecuzione, avrebbe l'onere di provare la pignorabilità delle somme di competenza dell'ente esecutato, senza che nel procedimento esecutivo sia configurabile un'attività istruttoria e, in caso di dichiarazione di nullità dell'esecuzione, sarebbe tenuto ad instaurare un procedimento di cognizione, proponendo opposizione avverso l'ordinanza dichiarativa di nullità. Il creditore procedente potrebbe, poi, essere privato di un grado di giurisdizione sulla questione della pignorabilità delle somme di competenza dell'ente esecutato non essendo appellabile la sentenza pronunciata all'esito dell'opposizione agli atti esecutivi. Sicché, sarebbe configurabile il doppio grado di giurisdizione soltanto ove il debitore esecutato proponga opposizione all'esecuzione per impignorabilità delle somme. E la compressione del diritto di difesa del creditore risulterebbe ancora più evidente considerando che il pignoramento di somme risultate poi impignorabili non sarebbe in alcun modo riconducibile al comportamento del creditore procedente.

3. - Nel corso di un procedimento di espropriazione presso terzi a carico del comune di Catania, il pretore di Catania, con ordinanza del 26 luglio 1996, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 113 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, nella parte in cui non prevede, quale condizione per l'impignorabilità delle somme di competenza degli enti locali, la mancata emissione, dalla data di delibera semestrale di quantificazione degli importi delle somme destinate alle finalità di cui al comma 2, di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, della data di deliberazione di impegno da parte dell'ente.

Rileva preliminarmente il rimettente che questa Corte, con sentenza n. 285 del 1995, ha adeguato la disciplina previgente per le unità sanitarie locali in tema di impignorabilità delle somme di competenza di queste ultime a quella, più rigorosa, in vigore per gli altri enti locali, in base all'assunto che "le due posizioni giuridiche (delle unità sanitarie locali e degli enti locali) messe a confronto sono praticamente analoghe". Con la disposizione denunciata il legislatore avrebbe introdotto per gli enti locali una disciplina nuovamente differenziata rispetto alle unità sanitarie locali, ponendo quale unica condizione per la impignorabilità delle somme di pertinenza degli enti locali l'adozione della delibera semestrale di quantificazione delle somme. Nell'ordinanza di rimessione si sottolinea, altresì, che se il mancato rispetto dell'ordine cronologico nella emissione di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati si fosse verificato in relazione ad una procedura esecutiva avviata contro una unità sanitaria locale, il giudice dell'esecuzione avrebbe dovuto disporre l'assegnazione delle somme pignorate, con evidente disparità di trattamento tra creditori delle unità sanitarie locali e creditori degli enti locali.

La disposizione denunciata violerebbe, ad avviso del rimettente, anche l'art. 97, primo comma, della Costituzione che impone il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione per le differenti conseguenze che l'inosservanza dell'ordine cronologico nell'emissione dei mandati di pagamento comporterebbe riguardo alle unità sanitarie locali e agli enti locali.

4. - Nei giudizi davanti alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Con successiva memoria, presentata solo nel secondo giudizio, la difesa erariale sostiene

che la sentenza n. 285 del 1995 di questa Corte avrebbe integrato la disciplina delle unità sanitarie locali mediante un rinvio non ricettizio alla disciplina degli enti locali e che, pertanto, la successiva modificazione di quest'ultima si estenderebbe direttamente alla prima facendo venir meno la disparità di trattamento denunciata dal rimettente.

Mentre, sempre secondo l'Avvocatura, la diversa qualificazione come ricettizio del rinvio contenuto nella stessa sentenza comporterebbe l'immodificabilità, ad opera del legislatore, della disciplina recepita. Ciò che esulerebbe dai poteri attribuiti dal nostro ordinamento a questa Corte e finirebbe per porsi in contraddizione con le stesse motivazioni poste a base della citata sentenza che avrebbe inteso affermare, attraverso il richiamo all'art. 3 della Costituzione, solo la necessità di equiparare il trattamento di situazioni omogenee e non già la immodificabilità di una determinata disciplina.

La norma denunciata avrebbe, poi, ad avviso della difesa erariale, una sua razionale giustificazione nella difficoltà, per gli enti locali, di rispettare la rigida normativa previgente, restando la tutela dei creditori contro i possibili abusi da parte della pubblica amministrazione in ogni caso assicurata dalle norme sulla responsabilità degli amministratori. Considerazioni tutte che comproverebbero l'infondatezza anche delle diverse censure di violazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. - Il pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 113, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 77 del 1995, come modificato dal decreto legislativo n. 336 del 1996, nella parte in cui non prevede, quale condizione ulteriore per l'impignorabilità delle somme di pertinenza degli enti locali, la mancata emissione, dalla data di delibera di quantificazione delle somme destinate al pagamento delle retribuzioni e dei conseguenti oneri previdenziali, delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari ed all'espletamento dei servizi locali indispensabili, di mandati di pagamento, a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa. Ciò determinerebbe, secondo il rimettente, la violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, stante la diversa disciplina attualmente in vigore per le unità sanitarie locali ex art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito nella legge n. 67 del 1993, quale risulta a seguito della sentenza di questa Corte n. 285 del 1995. Ad avviso del rimettente, infatti, il creditore che abbia proceduto al pignoramento di somme di pertinenza di un ente locale verrebbe a trovarsi, per effetto della disciplina denunciata, in una situazione deteriore rispetto al creditore di una unità sanitaria locale: mentre al primo l'ente esecutato potrebbe limitarsi ad opporre, agli effetti dell'impignorabilità, la delibera semestrale di quantificazione delle somme, per il secondo l'impignorabilità sarebbe condizionata anche all'osservanza da parte dell'ente esecutato, nell'emissione dei mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, dell'ordine cronologico delle fatture e degli impegni di spesa.

Ritiene, infine, il rimettente che il comma 2 del precitato art. 113 nella parte in cui prevede, per la fattispecie di impignorabilità delle somme ivi indicate, l'adozione di apposita deliberazione da parte dell'organo esecutivo dell'ente locale, "a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio", violerebbe l'art. 3 della Costituzione, ponendo il creditore di un ente locale in una situazione deteriore rispetto al creditore di una unità sanitaria locale, in quanto il primo potrebbe vedere frustrata la propria pretesa esecutiva anche in mancanza di opposizione da parte del debitore e sarebbe lesivo del diritto di difesa del creditore procedente garantito dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione per le implicazioni di carattere processuale che

la rilevabilità d'ufficio della nullità verrebbe a determinare sotto molteplici aspetti.

2. - Il pretore di Catania dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 113 del decreto legislativo n. 77 del 1995 come modificato dal decreto legislativo n. 336 del 1996, nella parte in cui non prevede, quale condizione ulteriore per l'impignorabilità delle somme di pertinenza degli enti locali, la mancata emissione, dalla data di delibera di quantificazione degli importi delle somme destinate alle finalità ivi indicate, di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa.

Oltre ai parametri richiamati nell'ordinanza del pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, il rimettente evoca anche quello di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, che impone il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, in relazione alle diverse conseguenze che la inosservanza dell'ordine cronologico nell'emissione dei mandati di pagamento di somme non vincolate comporterebbe per le unità sanitarie locali e per gli enti locali.

3. - l giudizi che investono la stessa disposizione di legge devono essere riuniti.

4. - La questione sollevata dal pretore di Catania è fondata nei termini di seguito precisati. Occorre premettere che la disciplina dell'impignorabilità delle somme di pertinenza delle unità sanitarie locali era contenuta nell'art. 1, comma 5, del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 9 (convertito, con modificazioni, nella legge 18 marzo 1993, n. 67) a tenore del quale: "Le somme dovute a qualsiasi titolo alle unità sanitarie locali e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non sono sottoposte ad esecuzione forzata nei limiti degli importi corrispondenti agli stipendi e alle competenze comunque spettanti al personale dipendente o convenzionato, nonché nella misura dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini dell'erogazione dei servizi sanitari definiti con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

La riferita disciplina risultava sostanzialmente diversa da quella applicabile agli enti locali per i quali l'art. 11, comma 1, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68), poneva quale condizione dell'impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati dal legislatore, oltre la deliberazione trimestrale di quantificazione degli importi delle somme di cui sopra, la mancata emissione dalla data di adozione della predetta delibera di "mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento" o, se si trattava di somme non soggette a fattura, della data di deliberazione di impegno da parte dell'ente.

Questa Corte con sentenza n. 285 del 1995, premesso che le due posizioni giuridiche (delle unità sanitarie locali e degli enti locali) messe a confronto erano omogenee e che, pertanto, la diversità di disciplina delle stesse risultava lesiva del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito nella legge n. 67 del 1993, "nella parte in cui, per l'effetto della non sottoponibilità ad esecuzione forzata delle somme destinate ai fini ivi indicati, non prevede la condizione che l'organo di amministrazione dell'unità sanitaria locale, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate e che dall'adozione della predetta delibera non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, della data di deliberazione di impegno da parte dell'ente".

L'identità di disciplina tra unità sanitarie locali ed enti locali introdotta dalla citata sentenza è stata eliminata dall'art. 113 del decreto legislativo n. 77 del 1995, entrato in vigore in data 17 maggio 1995, che, abrogando la precedente normativa di riferimento per gli enti

locali, al comma 3 subordina "l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2" alla sola condizione 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". Ed è proprio in riferimento alla nuova diversità di disciplina che viene sollevata dal rimettente la stessa questione di costituzionalità già decisa dalla sentenza n. 285 del 1995.

In proposito, una precisazione appare necessaria. Secondo quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato poiché la sentenza n. 285 del 1995 disporrebbe per le unità sanitarie locali un rinvio non ricettizio alla disciplina degli enti locali, la intervenuta modificazione di quest'ultima si comunicherebbe direttamente alle unità sanitarie locali eliminando in radice la stessa possibilità di una qualsiasi diversità tra le due discipline (e tra le due categorie di enti).

L'erroneità della tesi risiede nello stesso presupposto da cui muove, posto che il riferimento ad un rinvio non ricettizio asseritamente operato con la più volte citata sentenza non trova alcun conforto nella lettera e nel contenuto della stessa sentenza.

Privo di fondamento è anche l'assunto della difesa erariale della immodificabilità della disciplina delle unità sanitarie locali quale conseguenza per così dire necessitata del carattere ricettizio del rinvio. È, infatti, evidente che una sentenza di questa Corte non può in alcun caso comportare una limitazione della libertà del legislatore diversa da quella rappresentata dall'osservanza della Costituzione.

Mentre va dunque ribadita la persistente diversità di disciplina tra unità sanitarie locali ed enti locali, quel che si tratta di accertare è se tale diversità risulti o meno conforme alla Costituzione.

In proposito, attesa la identità delle questioni affrontate, debbono essere richiamate le considerazioni svolte da questa Corte nella citata sentenza n. 285 del 1995 riguardo sia all'omogeneità delle due situazioni giuridiche (delle unità sanitarie locali e degli enti locali) poste in confronto che alla irragionevole disparità di trattamento in cui si traduce la diversità di disciplina di tali categorie di enti (e dei rispettivi creditori) La norma denunciata accordando, come si è visto, ai soli enti locali la possibilità di opporre l'impignorabilità di somme di denaro indipendentemente dalla osservanza di un determinato ordine cronologico nell'emissione di mandati a titoli diversi da quelli vincolati risulta immotivatamente diversa da quella in vigore per le unità sanitarie locali ed in quanto tale lesiva del principio costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Si deve, pertanto, far luogo ad una dichiarazione di incostituzionalità che, nei limiti dell'ordinanza di rimessione, riconduca la disposizione denunciata in termini corrispondenti alla disciplina prevista dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 9 del 1993, convertito nella legge n. 67 del 1993, come risulta a seguito della sentenza di questa Corte n. 285 del 1995.

5. - Resta assorbita ogni altra censura.

6. - La questione sollevata dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, è manifestamente inammissibile in quanto l'ordinanza di rimessione risulta priva di elementi idonei alla individuazione della fattispecie oggetto del giudizio principale e, quindi, del carattere di pregiudizialità rispetto ad esso della)(questione sottoposta all'esame della Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 3, del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini ivi indicati non opera qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della delibera semestrale di quantificazione preventiva degli importi delle somme stesse, 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;

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Marini

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 20 marzo 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.