

## Pignorabilità c/o terzi (PA) dei Fondi strutturali Europei

Con riguardo alle procedure di esecuzione forzata promosse nei confronti di terzi presso la Pubblica Amministrazione, è opportuno, preliminarmente, evidenziare come a partire dagli anni ottanta si è assistito ad un'inversione di tendenza dell'orientamento giurisprudenziale nazionale, che ha portato a superare la posizione iniziale diretta ad assegnare alla PA una posizione di privilegio che la sottraeva a qualsivoglia procedura di espropriazione forzata. Già dalla fine degli anni '70, infatti, la Cassazione e la Corte Costituzionale hanno sancito l'applicabilità alle amministrazioni pubbliche della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 c.c., affermando il principio in base al quale **i crediti e le somme di denaro degli enti pubblici sono pignorabili, salvo siano destinate ad un pubblico servizio o all'attuazione di una funzione istituzionale dell'amministrazione, per disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo su di essa basato**. Solo in presenza di questo vincolo di destinazione, le somme ed i crediti diventano **patrimonio indisponibile e quindi impignorabili** (*ex plurimis*: Cassazione 15 settembre 1995 n. 9727; Cass. 05.05.2009 10284; Cass. 12/02/2008 n. 3287; Corte Costituzionale 25/06/1981 138).

Per quanto attiene, nello specifico, ai Fondi strutturali si tratta di verificare se tali somme possono essere qualificate come importi vincolati, come tali impignorabili in quanto ricompresi nel patrimonio indisponibile dell'Ente pubblico, atteso che, l'art. 545 del c.p.c., dopo aver elencato ai primi tre commi i crediti impignorabili, al comma 6 prevede espressamente *"restano in ogni caso ferme le altre limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge"* e che, l'articolo 1 bis comma 4 della Legge n. 720/1984<sup>1</sup> richiama i *"vincoli di destinazione imposti o derivanti dalla legge"*.

Vengono in rilievo, in proposito, le disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, segnatamente all'art. 1 secondo periodo del protocollo sette allegato allo stesso, in base al quale *"i beni e gli averi della Comunità non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte di Giustizia"*.

Si richiamano, altresì, le previsioni di cui all'art. 132 del Regolamento UE 1303/2013 il quale statuisce che, *"l'autorità di gestione assicura che un beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari"*. La riferita disposizione sembra, in effetti, apporre alle citate somme, sia pure indirettamente, un vincolo di destinazione che ne impedisce l'aggressione mediante espropriazione presso terzi<sup>2</sup>.

A sancire l'impignorabilità dei Fondi Strutturali, in quanto somme vincolate ad una specifica destinazione (il perseguimento di obiettivi di sviluppo e coesione definiti dall'UE) sono intervenute, in ambito nazionale, due pronunce del giudice civile e una sentenza del TAR Puglia<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L. 29.10.1984, 720 Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici

<sup>2</sup> In tal senso si è espressa l'Avvocatura distrettuale dello Stato secondo la quale *"le somme destinate dalla Comunità Europea al finanziamento dei fondi strutturali sono vincolate nella loro destinazione, potendo essere utilizzate unicamente per gli obiettivi di sviluppo fissati in ambito comunitario"* (Parere citato nella nota prot. 70583 del 25/7/2008 dell'Assessorato della regione Sicilia per l'agricoltura e le foreste che tuttavia non ne indica gli estremi).

<sup>3</sup> Il **Tribunale di Napoli**, con sentenza dell'8.02.2011, ha sospeso l'esecuzione promossa nei confronti della Regione Campania, quale terzo pignorato in virtù di un obbligo nei riguardi del debitore esecutato ma nella qualità di organo incaricato dalla Comunità europea del pagamento di provvidenze erogate dalla stessa Comunità per il finanziamento di progetti rientranti nel PO FESR. A fondamento della propria decisione il giudice ha dedotto *"l'esistenza di un vincolo di destinazione sulle somme e la loro conseguente non aggredibilità in via esecutiva"*. Vincolo da affermarsi, prosegue il magistrato, alla stregua di quanto sancito: a) nelle generali previsioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, e segnatamente dell'art. 1, secondo periodo del protocollo 36 allegato a detto Trattato; b) nella specifica disposizione dell'ordinamento interno dettata dall'art. 2 comma secondo, del DPR 2.12.1974 727 come modificato dall'art. 3 comma 5 duodices, L. 11.11.2005 231 (*"le somme dovute agli aventi diritto in attuazione di disposizioni dell'ordinamento comunitario relative a provvidenze finanziarie, la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori riconosciuti ai sensi del Regolamento (CE) n. 1663/95 del 7 luglio 1995 della Commissione, non possono essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari tranne che per il recupero da parte degli organismi pagatori di pagamenti indebiti di tali provvidenze"*) [Tribunale di Napoli 13 f. , sezione quinta bis, 8.02.2011]

Sul piano Europeo (con riferimento più ampio ai Fondi di provenienza Comunitaria), si segnala un provvedimento con il quale la Corte di Giustizia, chiamata ad esprimersi in merito ad una fattispecie di pignoramenti presso terzi di finanziamenti gestiti direttamente dalla Commissione Europea, ha rigettato le domande di autorizzazione a procedere al pignoramento in parola ritenendo che *“l’autorizzazione del pignoramento significherebbe, nella specie, destinare ad interessi particolari estranei alla politica della cooperazione allo sviluppo, fondi espressamente destinati dalla Comunità a tale politica”*. Con la conseguenza che detti provvedimenti coercitivi potrebbero ostacolare il buon funzionamento delle Comunità andando ad incidere sulle politiche comuni o sull’attuazione dei programmi d’azione decisi dalla Comunità [Ordinanza 29.5.2001 – Causa C-1/00 SA; causa C-1/02 SA del 27.03.2003].

A conforto dell’impignorabilità dei Fondi Strutturali, con particolare riguardo alle sovvenzioni FSE, soccorre anche la circostanza che il **credito difetta del requisito della certezza e della liquidità** (richiesto dal c.p.c. per poter procedere al pignoramento)<sup>4</sup> fino a quando non viene ultimata l’attività di verifica di gestione sulle spese sostenute o sulle realizzazioni/risultati dell’operazione finanziata, attività che determina l’ammontare da versare a un beneficiario. Fino a quel momento, si tratta di crediti sottoposti a condizione o, comunque, incerti ed eventuali e perciò privi di attitudine soddisfattiva, ossia impignorabili.

Sul tema è recentemente intervenuta la Legge di Stabilità 2016 (L. 28.12.2015, 208) sancendo **l’impignorabilità dei Fondi esistenti sulle contabilità aperte** (ai sensi del comma 795 della stessa Legge<sup>5</sup>) **per la gestione degli organismi strumentali per gli interventi europei**. Più nel dettaglio la norma prevede che *“i fondi esistenti sulle predette contabilità, nonché sulle contabilità presso la tesoreria statale intestate al MEF, destinati in favore degli interventi cofinanziati dall’Unione Europea, degli interventi complementari alla programmazione europea (compresi gli interventi del Piano d’azione e Coesione e quelli finanziati con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione), nonché i fondi depositati sulle contabilità speciali (ex art 1 com.671 della L. 23/12/2014 n. 190) non sono soggetti ad esecuzione forzata. Sui Fondi depositati sui conti di tesoreria e sulle contabilità speciali (di cui al comma 795), non sono ammessi atti di sequestro o pignoramento presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile anche d’ufficio. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime”*.

In considerazione di quanto sopra rappresentato, fermo restando che la decisione in merito alla pignorabilità/impignorabilità delle somme spetta in ogni caso al Giudice, si può ritenere che i Finanziamenti Europei, in quanto fondi soggetti ad uno specifico vincolo di destinazione, siano impignorabili presso la PA

---

Sulla stessa linea il Tribunale di Vallo della Lucania che - con sent. 117/2013 - ha rigettato la domanda di Equitalia di pignoramento presso terzi, promossa nei confronti dell’Ente Parco, sulla base dell’assunto che: *“i finanziamenti a specifica destinazione sono impignorabili, in deroga alle procedure di rito, in quanto perseguono obiettivi di programmi di sviluppo pubblico”*.

Anche il **TAR Puglia -Lecce-** chiamato a pronunciarsi in merito ad una controversia tra la Regione e la Provincia di Brindisi, in ordine al mancato riconoscimento di una somma corrisposta dalla Provincia -in qualità di terza pignorata- ai diretti creditori dell’ENAIIP (lavoratori dipendenti dell’Ente di Formazione), ha ritenuto che *“gli importi corrisposti in via di anticipazione alla Provincia eseguita costituiscono fondi aventi vincolo di destinazione (PO Puglia FSE 2007-2013 – LR 15/2002) per cui non sono assoggettabili a pignoramento. Tale vincolo di destinazione trova fondamento – ad avviso del Collegio- nel principio di integrità dei pagamenti ai beneficiari sancito dall’art. 80 del Reg. (CE) 1083/2006 a mente del quale “gli Stati Membri accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l’importo totale del contributo pubblico entro il più breve tempo possibile e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari”; nonché nell’art. 23, co.3, LR 15/2002 secondo cui “le convenzioni oppure atti unilaterali d’obbligo [per l’affidamento delle attività formative o di orientamento professionale, come nel caso in esame devono prevedere che i fondi assegnati siano utilizzati esclusivamente per i fini per i quali sono attribuiti e che degli stessi venga dato regolare rendiconto a conclusione delle attività, con restituzione delle eventuali somme non utilizzate]” [TAR Puglia- Lecce sentenza del 22/12/2014].*

<sup>4</sup> Per poter essere pignorato, il credito deve essere **certo, liquido ed esigibile**, come sancito dal combinato disposto degli articoli 525, 633 e 474 del c.p.c. Con il termine certo si intende che il credito non è controverso nella sua esistenza; liquido vuol dire determinato nel suo ammontare o facilmente determinabile; esigibile significa che non è sottoposto a condizione sospensiva né a termini, ovvero è venuto a maturazione e può essere fatto valere in giudizio

<sup>5</sup> Il **comma 795 della Legge di stabilità 2016** prevede che *“la gestione degli organismi strumentali per gli interventi europei si avvale di conti di tesoreria unica appositamente istituiti, intestati agli organismi [...] e di corrispondenti conti correnti istituiti presso i tesorieri delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano”*

per il soddisfacimento di crediti di terzi. Tale vincolo trova origine, oltre che nelle richiamate **disposizioni normative** (art. 1 protocollo 7 allegato al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, art. 132 Regolamento Ue 13030/2013, art. 1 comma 800 Legge di Stabilità 2016), nella **decisione della CE e nell'atto amministrativo regionale (DGR) di adozione del programma operativo**, che individua gli obiettivi e le azioni di interesse pubblico cui le somme sono preordinate, nonché nei **provvedimenti di approvazione delle graduatorie di progetti ammessi al finanziamento** che di norma, individuando gli importi da corrispondere ai singoli beneficiari, determinano l'impegno giuridicamente vincolante.

Fattispecie peculiare è l'ipotesi di pignoramenti promossi da creditori del beneficiario che abbiano contribuito alla realizzazione del progetto per cui i fondi sono stati stanziati (es. lavoratori e/o fornitori del beneficiario): in tal caso la spesa sarebbe riconoscibile ai fini del FSE in quanto riferita all'operazione/progetto (i Fondi UE non verrebbero infatti distratti verso finalità diverse da quelle per cui sono state vincolate)<sup>6</sup>.

In tal caso la spesa sarebbe ammissibile perché non si determinerebbe, peraltro, una violazione del principio di integrità dei pagamenti configurandosi, piuttosto, una mera operazione di compensazione finanziario-contabile tra crediti e debiti vantati dal beneficiario nei confronti dell'amministrazione (sulla cui ammissibilità si è espressa in senso favorevole la CE<sup>7</sup>).

---

<sup>6</sup> Tale fattispecie potrebbe in particolare configurarsi nel caso di utilizzo da parte dell'amministrazione di modalità di rendicontazione a costi semplificati laddove l'obbligazione di pagamento della PA nei confronti del beneficiario sorge a seguito della prova della realizzazione del progetto, non essendo necessario dare evidenza delle spese sottese allo stesso attraverso l'esibizione della documentazione probante.

<sup>7</sup> Cfr risposta Commissario Hahn ad un'interrogazione Parlamentare avente ad oggetto l'integrità dei pagamenti ai beneficiari e la compensazione crediti-debiti (Interrogazioni parlamentari 12.06.2013 (E-006818-13) e risposta di Johannes Hahn a nome della Commissione del 26.06.2013; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-006818&language=IT>).