

Pubblicato il 11/06/2018

N. 01245/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02051/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2051 del 2017, proposto da *omissis*, rappresentata e difesa dagli avvocati *omissis*, con domicilio eletto presso *omissis*;

contro

Comune di *omissis*, non costituito in giudizio;

per l'ottemperanza al giudicato nascente dalla Sentenza n. 696/2017 emessa dalla Corte d'Appello di Catania il 18.04.2017, con formula esecutiva apposta in calce all'originale il 9.05.2017 e così notificata il 24.05.2017, non impugnata e divenuta definitivamente esecutiva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2018 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Con ricorso notificato in data 21 novembre 2017 e depositato il successivo 27 novembre, l'impresa *omissis*, ha richiesto l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza n. 696/2017 emessa dalla Corte di Appello di Catania il 18.4.2017, con formula esecutiva apposta in calce all'originale il 9.5.2017 e così notificata il 24.5.2017, con cui il Comune di *omissis* è stato condannato al pagamento in suo favore della

somma di € 2.752,78 oltre interessi, con le modalità indicate nel titolo, sino al soddisfo, oltre al pagamento delle spese legali (sia per il giudizio di primo grado che per il grado di appello), nella misura ivi liquidata.

A sostegno del ricorso parte ricorrente deduce che il Comune non ha provveduto al pagamento nonostante il decorso del termine di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo, ex art. 14 del D.L. 669/1996 e che la sentenza è passata in giudicato, come da attestazione in data 24.10.2017.

II. Con il ricorso in epigrafe, l'impresa *omissis* lamenta dunque la mancata esecuzione del giudicato, rilevando che il Comune di *omissis* non ha mai dato esecuzione alla sentenza succitata e chiede al Tribunale di adottare tutte le misure ed i provvedimenti necessari per assicurare l'ottemperanza, con la nomina di un Commissario ad acta, nell'ipotesi di perdurante inerzia del Comune intimato.

Sottolinea la difesa della ricorrente che nel caso di specie, sia da escludere che il predetto Ente possa ritenersi esonerato dallo svolgimento di un'attività di mera esecuzione conseguente all'adempimento del sopra richiamato titolo, nonostante con deliberazione di Consiglio n. 200 del 04.06.2014 il Comune di *omissis* abbia dichiarato il **dissesto** finanziario.

Costituirebbe, infatti, principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa quello secondo il quale “...i crediti derivanti da sentenze passate in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di **dissesto** dell'ente locale, non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione, ma seguono le ordinarie procedure di liquidazione dei debiti dell'ente locale” (Cons. Stato 11.6.2013 n. 3232).

Il Comune di *omissis*, regolarmente evocato in giudizio, non si è costituito.

III. Il ricorso è inammissibile in considerazione dei seguenti rilievi.

Secondo quanto disposto dall'art. 248, co. 2 e 4, t.u. enti locali, “Dalla data della dichiarazione di **dissesto** e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di **dissesto** [...] sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. [...] Dalla data della deliberazione di **dissesto** e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa e già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità”.

Invece, a mente dell'art. 252 comma 4 del TUEL “L'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla: a) rilevazione della massa passiva; b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali; c) liquidazione e pagamento della massa passiva”.

Non ignora il Collegio l'orientamento, puntualmente citato dalla difesa di parte ricorrente (cfr. sentenza Cons. Stato sez. V 11 giugno 2013 n. 3232), secondo cui, se il debito di cui si controverte, ancorché abbia origine in epoca antecedente alla dichiarazione di **dissesto**, è stato accertato, mediante sentenza passata in giudicato in data successiva, non ricade nel divieto di introduzione e prosecuzione delle azioni esecutive, attualmente previsto dall'art. 248 del d.lgs.267/2000.

Tuttavia, ritiene il Collegio che l'opposta tesi, di cui si darà *infra* migliore contezza, appaia ben più saldamente ancorata al dato normativo costituito dalla norma di interpretazione autentica dettata per l'art. 252 Tuel, dall'art. 5 D.L. n. 80/2004, come convertito con L. n. 140/2004 che così recita:

"Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4 ..." (già art. 85, comma 4, d.l.vo n. 77 del 1995, abrogato dall'art. 274 del Tuel del 2000, a mente del quale l'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e rileva, liquida e paga la massa passiva) "e 254, comma 3..." (che individua i debiti da inserirsi nella massa passiva) "del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico".

Come evidenziato dalla stessa sentenza del Consiglio di Stato sez. V 11 giugno 2013 n. 3232, citata da parte ricorrente *"La sopravvenuta normativa infatti, a prescindere dalla sua effettiva portata, ha carattere innovativo e, come tale, è preordinata a disciplinare fattispecie ad essa successive senza effetto retroattivo, definendo i poteri e l'ambito di operatività dell'organo straordinario di liquidazione degli enti dichiarati dissestati dopo la sua entrata in vigore"*.

Alla luce di tale disposizione, sarebbe assolutamente irrilevante la data della emissione del titolo giudiziario di accertamento del credito, in quanto la competenza funzionale dell'organismo di liquidazione si radicherebbe secondo quanto previsto dall'art. 252 Tuel con riferimento all'origine temporale del fatto da cui il credito deriva - e non dal momento del relativo accertamento.

La suindicata disposizione impedisce dunque dalla data di dichiarazione di **dissesto**:

- a) ai singoli creditori, di intraprendere o proseguire azioni esecutive per i debiti rientranti nella competenza dell'organo straordinario;
- b) ai debiti insoluti, di produrre rivalutazione monetaria ed interessi di qualsivoglia natura.

Scopo della norma, secondo condivisibili e recenti approdi giurisprudenziali (T.A.R. Napoli sez. VII 05295/2015 del 16 novembre 2015 n. 02618 del 20 maggio 2016 e n. 4957 del 26/10/2016; sez.VIII n. 1863 del 06.04.2017), è indubbiamente quello di "isolare" i costi economici della gestione dissestata all'interno della speciale procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente e di evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare senza limiti i loro effetti negativi sui bilanci successivi.

Ciò che quindi rileva, non è tanto la definizione della data di perfezionamento e di certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato, quanto quella della risalenza degli atti e dei fatti che hanno originato le diseconomie. L'art. 252 del d.lgs. n. 267/2000, come interpretato dalla citata disposizione del D.L. n. 80/2004, convertito con L. n. 140/2004, nell'individuare la gestione di competenza dell'organismo straordinario di liquidazione di ente locale dissestato consegna pertanto alla titolarità dell'organismo i fatti gestionali, la cui origine si riconduca fino alla conclusione dell'ultimo esercizio connotato da bilancio approvato.

In presenza dei presupposti individuati dalla norma, condivisibile orientamento giurisprudenziale, sulla base del rilievo che la procedura di liquidazione dei debiti è essenzialmente dominata dal principio della par condicio dei creditori, ha affermato che la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (Cons. Stato, sez. IV, n. 8363 del 30 novembre 2010 che richiama sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6035; sez. V, 3 marzo 2004, n. 1035; sez. IV, 23 aprile 1999, n. 707; e, soprattutto Ad. plen., 24 giugno 1998, n. 4, resa in fattispecie governata dall'art. 21, d.l. n. 8 del 1993). Inoltre (cfr. Cons. Stato, IV, 9.4.2018, n. 2141), «come ricordato dalla Sezione nella sentenza n. 8363 del 2010, testé citata, una importante, parziale, deroga a tale divieto è stata elaborata dalla menzionata pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 4 del 1998 nella parte in cui ha riconosciuto che la speciale disciplina normativa per gli enti dissestati, inibendo le azioni esecutive «pure», ammette quelle aventi un sostanziale contenuto di cognizione perché rivolte, ad esempio, a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato (come nel caso di specie) a fissare criteri generali; in tal caso il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può liquidare le somme effettivamente dovute, segnalando l'esistenza e l'importo del credito all'organo straordinario di gestione»>> (cfr., anche, ex plurimis, Cons. Stato, sezione quinta, 21 settembre 2015, n. 4411, sezione quarta, 30 novembre 2010, n. 8363 e già Ad. Pl. n. 4 del 1998; Cons. giust. amm., n. 423 del 2015).

La ricostruzione interpretativa sopra sintetizzata (cfr. Cons. Stato, 2141/18 cit.) «ha trovato, inoltre, un decisivo avallo da parte delle Corti costituzionale, nella sentenza n. 154 del 21 giugno 2013, relativa alle analoghe disposizioni vigenti per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (cfr., in particolare, l'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, conv. con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 «si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data»).

«La Corte ha ribadito che «in una procedura concorsuale - tipica di uno stato di **dissesto** - una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione».

«Secondo la Corte, sarebbe infatti «irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria [...] dagli effetti del debito pregresso [...]»>>.

IV. In buona sostanza, alla luce delle superiori considerazioni, il Collegio ritiene, da un lato, di aderire alla tesi per cui rientrano nella competenza dell'organismo di liquidazione degli enti dissestati, i fatti gestionali la cui origine si riconduca fino alla conclusione dell'ultimo esercizio connotato da bilancio approvato. Dall'altro, posto che la tutela della par condicio dei creditori comporta, in linea generale, l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza, si ritiene che tale inibitoria riguardi le azioni esecutive «pure» (quelle in cui cioè l'ammontare del credito sia stato determinato dalla sentenza passata in giudicato), ma non quelle

aventi un sostanziale contenuto di cognizione perché rivolte, ad esempio, a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato a fissare criteri generali. In tal caso il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può liquidare le somme effettivamente dovute, segnalando l'esistenza e l'importo del credito all'organo straordinario di gestione.

In definitiva, in altri termini, questa Sezione ritiene che il giudizio di ottemperanza nei confronti degli enti dissestati, sia ammissibile:

1. In relazione a provvedimenti giurisdizionali, afferenti a fatti di gestione accaduti dopo il 31 dicembre dell'ultimo esercizio in cui fu approvato il bilancio dell'ente poi dichiarato in **dissesto**;

2. In relazione a provvedimenti giurisdizionali rispetto ai quali non possa darsi luogo ad azioni esecutive pure; che si siano limitati cioè ad indicare criteri generali, ad esempio giudicando fondata una data pretesa, ma senza quantificare le somme che l'amministrazione dovrà pagare, spostando così di fatto una parte della cognizione alla fase dell'esecuzione. In questi casi, in conformità ai citati arresti giurisprudenziali, come si disse, il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può liquidare le somme effettivamente dovute, segnalando l'esistenza e l'importo del credito all'organo straordinario di gestione.

V. Alla luce delle descritte coordinate ermeneutiche va esaminato il caso posto all'attenzione del Collegio.

Per il Comune di *omissis*, il termine di rilievo legale entro il quale i fatti di gestione che hanno dato luogo ad un provvedimento giurisdizionale ineseguito rientrano nella competenza dell'organismo di liquidazione degli enti dissestati, corrisponde al 31.12.2013, atteso che il **dissesto** fu deliberato con atto di CC n. 200 del 04.06.2014.

Nell'ipotesi di specie, il fatto gestionale che ha dato luogo al credito poi liquidato con la sentenza azionata in questa sede non può che ricondursi alla proposizione, da parte dell'impresa *omissis*, dell'azione finalizzata a ricevere il corrispettivo relativo alle riserve formulate dall'impresa nel corso dei lavori per la costruzione di una scuola materna in territorio di *omissis*, lavori ultimati il 18.08.2000 e collaudati nel 2001, sicchè, come agevolmente si evince dal tenore dei provvedimenti giurisdizionali versati in atti, non può porsi in dubbio la circostanza che trattasi di fatto gestionale – di molto - antecedente la data del 31/12/2013.

Infine, l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza n. 696/2017 emessa dalla Corte di Appello di Catania il 18.4.2017, con formula esecutiva apposta in calce all'originale il 9.5.2017 e così notificata il 24.5.2017, con cui il Comune di *omissis* è stato condannato al pagamento in favore della ditta ricorrente della somma di € 2.752,78 oltre interessi, con le modalità indicate nel titolo, sino al soddisfo, oltre al pagamento delle spese legali, non può che essere qualificata azione esecutiva pura, essendo state precisamente quantificate e liquidate le somme succitate e non residuando, perciò, al giudice dell'esecuzione alcun margine di cognizione.

Alla stregua di tali rilievi il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile.

VI. Le spese di lite vanno compensate fra parte ricorrente ed il Comune intimato, tenuto conto dei non univoci approdi giurisprudenziali in relazione a taluni dei profili esaminati e delle conclusioni cui si è in questa sede contenziosa pervenuti, sulla scorta di argomentazioni con aspetti di novità rispetto alla giurisprudenza di questo Tribunale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Eleonora Monica, Referendario

Antonino Scianna, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Antonino Scianna

IL PRESIDENTE

Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO