



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**

**in sede giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 714 del 2018, proposto da

Comune di Milazzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Amalfa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Cambria Giuseppa, nella qualità di erede di Cambria Ulisse, Cambria Maria Sofia nella qualità di erede di Cambria Ulisse, Cannata Carmela in proprio e nella qualità di esercente la patria potestà sulla figlia minore Cambria Barbara, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Caldarera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cambria Francesco nella qualità di erede di Cambria Ulisse non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Seconda) n. 01179/2018, resa tra le parti, concernente ottemperanza sentenza Tribunale di Barcellona P.G. n. 267 del 14 settembre 2015

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Cambria Giuseppa nella qualità di erede di Cambria Ulisse, di Cambria Maria Sofia nella qualità di erede di Cambria Ulisse, di Cannata Carmela in proprio e nella qualità di esercente la patria potestà sulla figlia minore Cambria Barbara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2018 il Cons. Giuseppe Barone e uditi per le parti gli avvocati Francesco Amalfa, Antonio Sottile su delega di Mario Caldarera;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellati adivano il TAR competente chiedendo l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 267 del 14.9.2015 del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, resa su un ricorso instaurato nel 1996, recante condanna al pagamento di somme di denaro nella misura di euro 279.040 oltre interessi e rivalutazione e spese di lite quantificate in sentenza, nonché al pagamento della c.d. penalità di mora per l'ipotesi di persistente inadempimento.

Resisteva il Comune di Milazzo, che eccepiva l'inammissibilità del ricorso, tenuto conto che con la deliberazione n. 101 dell'8.11.2016 era stato dichiarato il dissesto dell'ente locale ai sensi dell'art. 248, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 (d'ora innanzi anche: TUEL). Concludeva quindi perché si pronunciasse l'estinzione del giudizio ai sensi della normativa richiamata.

All'esito del giudizio il TAR accoglieva il ricorso:

(i) aderendo, in diritto, alla tesi secondo cui la dichiarazione di dissesto degli enti locali non rende inammissibili i ricorsi promossi per l'esecuzione di giudicati successivi alla dichiarazione di dissesto, anche se relativi a fatti o atti di gestione anteriori,

(ii) e, ritenendo, in fatto, che il passaggio in giudicato della sentenza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto sarebbe avvenuto il 24.11.2016, successivamente quindi alla dichiarazione di dissesto risalente all'8.11.2016.

Il TAR, con la stessa sentenza impugnata, ha provveduto alla nomina del commissario ad acta individuato nel Prefetto di Messina per l'ipotesi di persistente adempimento da parte del Comune.

2. Propone appello il Comune di Milazzo e critica la sentenza deducendo l'errore in cui sarebbe incorso il primo Giudice sotto un duplice profilo:

a) la sentenza di cui si chiede l'esecuzione è stata ritualmente notificata, sicché il giudicato si è formato decorso il termine breve di impugnazione, ben prima della dichiarazione di dissesto;

b) anche ad applicare il termine lungo annuale, il calcolo del termine di passaggio in giudicato fatto dal Tar sarebbe erroneo e in ogni caso il giudicato sarebbe anteriore al dissesto;

c) vi è violazione di legge perché l'inammissibilità dei giudizi esecutivi individuali riguarda anche i giudicati successivi alla dichiarazione di dissesto, se si riferiscono a fatti e atti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto medesima.

Il Comune appellante insiste perché venga pronunciata l'estinzione del giudizio ai sensi dell'art. 248 comma 2, d.lgs. n. 267/2000.

3. All'udienza camerale del 17.10.2018 fissata per la trattazione dell'incidente cautelare, previo avviso alle parti della possibilità di definire il giudizio con sentenza breve, l'appello è stato trattenuto per la decisione.

4. L'appello è fondato.

4.1. La sentenza del Tribunale civile di Barcellona Pozzo di Gotto, come risulta dall'atto di diffida che gli appellati hanno rivolto all'amministrazione comunale, perché desse esecuzione alla sentenza, è stata notificata al Comune il 23.10.2015 e quindi la sentenza è passata in giudicato

dopo 60 giorni e cioè il 22.12.2015, dunque ben prima che intervenisse la dichiarazione di dissesto (8.11.2016).

Risulta quindi smentito quanto sostenuto nella sentenza impugnata, e cioè che il giudicato civile si sarebbe formato successivamente alla dichiarazione di dissesto, tenuto conto che, come si è già detto, la sentenza del Tribunale civile è passata in giudicato il 22.12.2015, mentre il dissesto del Comune è stato dichiarato con deliberazione n. 101 dell'8.11.2016.

4.2. Se anche, in via di mera ipotesi, fosse contestata la notifica della sentenza, e si volesse applicare il termine lungo annuale (applicabile *ratione temporis* trattandosi di giudizio civile promosso prima della riduzione del termine lungo da un anno a sei mesi), occorre tener conto che in virtù del d.l. n. 133/2014 a decorrere dal 2015 il periodo feriale va dal 1° al 31 agosto ed è dunque pari a 31 giorni e non più, come in precedenza, a 46 giorni.

Sicché, la sentenza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, pubblicata il 14.9.2015, sarebbe comunque passata in giudicato alla data del 15.10.2016, in ogni caso prima della dichiarazione di dissesto.

4.3. Anche, quindi, rimanendo all'interno della logica del TAR, il motivo di appello risulta fondato e va accolto.

5. E' fondato anche l'ulteriore motivo di appello con cui si lamenta la violazione di legge e segnatamente degli artt. 252, comma 4, TUEL e 5, comma 2, d.l. n. 80/2004.

5.1. Invero, l'art. 252, comma 4, t.u. n. 267/2000 dispone che "*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 l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 conv. in l. n. 140/2004 precisa che ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4, e 254, comma 3, t.u. n. 267/2000, "*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*".

5.2. Il Collegio non intende discostarsi dai propri precedenti che, in applicazione di tale chiara regola, hanno statuito che la dichiarazione di dissesto di un ente locale preclude le azioni esecutive e assoggetta a procedura liquidatoria tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti intervenuti prima della dichiarazione di dissesto, anche se tali obbligazioni siano state liquidate in via definitiva solo successivamente (Cons. giust. sic. 9.7.2018 n. 382; Id., 2.5.2017 n. 203; Id., 3.6.2015 n. 423).

La tesi è seguita anche dal Consiglio di Stato (Cons. St., IV, 9.4.2018 n. 2141).

Se ne ricava che il divieto di azioni esecutive individuali, e l'estinzione dei giudizi promossi riguarda anche i giudizi di esecuzione di giudicati che si siano formati successivamente alla dichiarazione di dissesto, ma per fatti o atti anteriori alla dichiarazione medesima.

Non si può condividere la diversa tesi giurisprudenziale secondo cui i crediti derivanti da provvedimenti giudiziari passati in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria, anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione.

5.3. Non pare al Collegio condivisibile il diverso orientamento di talune decisioni del Consiglio di Stato, taluna delle quali menzionata dalla sentenza appellata e talaltra citata da parte appellata durante la discussione orale (Cons. St., VI, 7.8.2017 n. 3937; Id., V, 11.10.2016 n. 4183; Id., V, 6.5.2015 n. 2263; Id., V, 11.6.2013 n. 3232).

Invero, la decisione n. 3232/2013 fa riferimento a un giudizio di ottemperanza promosso prima dell'entrata in vigore dell'art. 5, d.l. n. 80/2004, e fa leva sul carattere innovativo e dunque non retroattivo di tale previsione, che non può paralizzare giudizi di esecuzione promossi prima della sua entrata in vigore (si afferma infatti nella decisione n. 3232/2013: *“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”*).

Tale precedente non è dunque pertinente nel caso di specie, dove il giudizio di ottemperanza è stato promosso ben dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 80/2004.

Né, per stabilire su quali contenziosi ha effetto l'art. 5, d.l. n. 80/2004, può aversi riguardo alla data in cui è sorta la pretesa creditoria, qui anteriore al d.l. n. 80/2004 (il ricorso in cui si è formato il giudicato civile della cui ottemperanza si tratta risale al 1996), in quanto l'art. 5 d.l. n. 80/2004 detta una disposizione di carattere processuale che riguarda la sorte dei processi di esecuzione nei confronti di Comuni in dissesto, e dunque riguarda quanto meno tutti i processi esecutivi promossi dopo la sua entrata in vigore, ancorché relativi a fatti e atti di gestione anteriori a detta entrata in vigore.

Gli altri tre precedenti fanno riferimento a giudicati successivi al d.l. n. 80/2004, del quale danno una interpretazione restrittiva, che finisce con l'essere una interpretazione abrogativa, che, come tale, non può essere condivisa.

Infatti la previsione legislativa intervenne, nel 2004, proprio per dirimere dubbi esegetici, e fa chiaro riferimento, per delimitare la massa passiva che entra nella liquidazione concorsuale conseguente alla dichiarazione di dissesto, ai debiti derivanti da fatti o atti di gestione anteriori a tale dichiarazione anche se risultanti da provvedimenti giurisdizionali successivi.

E' dunque irrilevante la nozione di liquidità ed esigibilità del credito prima o dopo la dichiarazione di dissesto: anche i debiti dell'ente locale che diventano liquidi ed esigibili dopo la dichiarazione di dissesto entrano nella massa passiva e nella liquidazione concorsuale, se derivano da fatti e atti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto medesima.

La *ratio legis* è garantire la *par condicio creditorum*, e l'esegesi che attrae alla procedura concorsuale tutti i debiti dell'ente locale imputabili a fatti o atti di gestione anteriori alla

dichiarazione di dissesto è più soddisfacente di tale *ratio* rispetto all'esegesi che lascia sfuggire alla massa passiva, consentendo la prosecuzione di azioni esecutive individuali, i debiti divenuti liquidi ed esigibili dopo la dichiarazione di dissesto, anche se sorti prima di essa, senza avere dunque riguardo al fatto genetico dell'obbligazione, ma solo al momento, del tutto contingente e legato a eventi casuali e non controllabili e prevedibili, in cui il debito diventa esigibile.

A conforto di tale esegesi giova confrontare la procedura liquidatoria concorsuale nei confronti degli enti locali dissestati con il paradigma delle procedure concorsuali rivolte a soddisfare i plurimi creditori di un unico debitore insolvente nel rispetto della *par condicio creditorum*, vale a dire il fallimento. Nel quale si afferma il principio del divieto di azioni esecutive individuali dopo la dichiarazione di fallimento e la necessità di insinuazione dei crediti nella massa passiva.

Orbene, l'art. 51 della legge fallimentare recata dal r.d. n. 267/1942 stabilisce che “(...) *dal giorno della dichiarazione di fallimento nessuna azione individuale esecutiva o cautelare, anche per crediti maturati durante il fallimento, può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nel fallimento*”.

Si afferma dunque la regola che è irrilevante la data in cui il credito diventa liquido ed esigibile, atteso che l'azione esecutiva individuale non è consentita neppure per i crediti maturati “durante” il fallimento, e dunque “dopo” la sua dichiarazione.

Quanto, poi, al precedente di questa sezione CGARS 31.7.2017 n. 367, invocato da parte appellata durante la discussione orale e apparentemente contrario alla tesi che questo Collegio ritiene di seguire, giova osservare che solo all'apparenza si tratta di un precedente difforme. Infatti, in quella causa si discuteva dell'ottemperanza a un giudicato in materia espropriativa in cui l'ente locale aveva l'opzione tra restituzione del fondo o acquisizione con pagamento del relativo indennizzo (si trattava del giudicato Tar Sicilia – Palermo, III, n. 276/2015). Non si trattava, all'evidenza di un'azione esecutiva avente per oggetto immediato e diretto il pagamento di somme di denaro, ma il cui oggetto immediato era un *facere* e non un *dare*, vale a dire l'opzione tra restituzione e acquisizione del fondo, e solo in via mediata, eventuale e consequenziale, il pagamento di una somma di denaro. Si ricadeva dunque in una ipotesi in cui secondo un orientamento pacifico il dissesto dell'ente locale non inibisce il giudizio di ottemperanza, che può proseguire fino all'adempimento dell'obbligo di *facere*, per poi paralizzarsi quanto agli obblighi di *dare*, ove questi ultimi da eventuali divengano attuali.

5.4. Del resto la ricostruzione interpretativa cui il Collegio ha aderito e aderisce, trova avallo non solo in recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (la già citata sez. IV, n. 2141/2018), ma anche negli indirizzi espressi da parte della Corte costituzionale, nella sentenza 21.6.2013 n. 154, relativa alle analoghe disposizioni vigenti per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, d.l. n. 2/2010, conv. in l. n. 42/2010 nella parte in cui dispone, “*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 [...]”.*

5.5. Infine, la stessa adunanza plenaria, con la decisione 24.6.1998 n. 4, resa con riferimento alla normativa anteriore al d.lgs. n. 267/2000, ma *in parte qua* identica a quella attuale, sia pure senza prendere espressa posizione in diritto sulla questione de qua (essendosi invece occupata di altre questioni di diritto e segnatamente l'applicabilità al giudizio di ottemperanza del divieto di azioni esecutive individuali in caso di dissesto), ha ritenuto inammissibile un giudizio di ottemperanza che, in punto di fatto, era stato promosso per l'esecuzione di un giudicato formatosi dopo la dichiarazione di dissesto, per fatti o atti di gestione anteriori alla dichiarazione medesima.

6. Conclusivamente l'appello va accolto con le conseguenze di cui in dispositivo.

Quanto alle spese, la natura della controversia ne consente l'integrale compensazione di tutti e due i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello, e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, dichiara estinto il giudizio di ottemperanza.

Spese del doppio grado compensate.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Giuseppe Barone, Consigliere, Estensore

Maria Immordino, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Barone**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

IL SEGRETARIO