



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 9961 del 2019,
proposto da

S.r.l., in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gaetano Di
Martino, Alessandro Balzano, con domicilio digitale come da PEC Registri di
Giustizia;

contro

Comune di in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Antonio De Lillo, con domicilio digitale come da PEC Registri
di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione
Seconda), 26 luglio 2019, n. 10039, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di _____

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2021 il consigliere Angela Rotondano, preso atto del deposito delle note di passaggio in decisione, ai sensi dell'art. 4, comma 1, ultimo periodo, d. l. n. 28/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 70/2020, e richiamato dall'art. 25 d. l. n. 137/2020, convertito in l. 176/2020, del d.l. 183/2020, convertito in l. 21/2021, e data la presenza degli avvocati Di Martino, Balzano e De Lillo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con lodo n. 75 del 19 settembre 2008, pronunciato in Roma e dichiarato esecutivo il 24 settembre 2008, veniva risolto per inadempimento il contratto d'appalto del 10 febbraio 2003, avente ad oggetto i lavori per la realizzazione del programma costruttivo "*comparto Nicola Pappano- primo lotto funzionale*" tra il Comune di _____ e la società _____ S.r.l.- _____ (di seguito "_____ con condanna dell'Amministrazione, a titolo di corrispettivo per i lavori eseguiti e di risarcimento del danno, al pagamento in favore della società della somma di €693.364,76, oltre interessi, IVA e rivalutazione monetaria.

Con sentenza n. 5355 del 2014, passata in giudicato, la Corte di Appello di Roma, sez. II, respingeva il ricorso contro il lodo.

2. Nel frattempo, con delibera n. 114 dell'11 maggio 2013 il Commissario straordinario di liquidazione del Comune, in dissesto dal 2009, ammetteva alla massa passiva della gestione commissariale il credito della _____ in adesione alla sua previa istanza del 4 giugno 2010, pari a €827.865,28, inclusi interessi, oltre a iva per 3.518,77. Erano quindi disposti due pagamenti a favore della società: il primo con relativo previo mandato del 3 aprile 2014, per €563.054,47, pari al 65 per cento del credito vantato; il secondo, seguito alla delibera commissariale n. 136

del 6 aprile 2016 di liquidazione a saldo delle somme dovute ai creditori, per € 303.183, 17 pari al restante 35 per cento del credito. Entrambi i pagamenti erano ricevuti dalla creditrice senza contestazioni, rispettivamente il 10 aprile 2014 e il 7 giugno 2016.

3. Con ricorso proposto ex art. 112, commi 2 e 3, cod. proc. amm. al Tribunale amministrativo per il Lazio, la _____ domandava l'esecuzione del giudicato di cui al lodo arbitrale n. 75 del 2008 e la nomina di un commissario *ad acta* per il caso di persistente inottemperanza dell'Amministrazione.

Asseriva la ricorrente che i pagamenti ricevuti in seguito alla chiusura del dissesto non erano integralmente estintivi dell'obbligazione, residuando un ulteriore credito nei confronti del Comune per € 61.185,93 (di cui € 59.646, 37 come "*sorta capitale*") a favore dell'impresa, alla quale spettavano anche gli interessi legali e moratori dal passaggio in giudicato della citata sentenza della Corte di Appello di Roma n. 5355/2014 al soddisfo, per cui col ricorso si avanzava ulteriore domanda, ai sensi dell'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.

4. Il Tribunale amministrativo con la sentenza in epigrafe, nella resistenza dell'Amministrazione intimata, ha respinto il ricorso, ritenendo infondata la pretesa creditoria; ha aggiunto comunque "*in ultimo*" che "*in base all'art. 248, comma 4, del D.Lgs. n. 267 del 2000, dalla data della deliberazione di dissesto i debiti insoluti non producono più interessi e rivalutazione di qualsivoglia natura sino all'approvazione del rendiconto della gestione liquidatoria, nell'ottica del perseguimento dell'interesse pubblico preminente al risanamento dell'ente*", richiamando a supporto precedenti giurisprudenziali in termini.

5. Avverso la sentenza ha proposto appello la ricorrente di primo grado _____ deducendone l'erroneità e ingiustizia e chiedendone la riforma.

5.1. Si è costituito in giudizio il Comune di _____ riproponendo le eccezioni di inammissibilità dell'appello (per mancanza di specificità, in quanto la richiesta di pagamento dell'appellante non troverebbe giustificazione nel lodo arbitrale né sarebbe esplicitata attraverso calcoli intellegibili e riferibili al titolo

esecutivo; inoltre per aver richiesto il pagamento di una somma inferiore rispetto a quella originariamente indicata in ricorso e per un diverso titolo), assorbite in primo grado stante la ritenuta infondatezza del ricorso; nel merito ha contestato comunque la fondatezza della pretesa creditoria azionata dall'appellante nell'odierno giudizio; ha domandato in subordine che, per il caso di accoglimento dell'appello, le somme riconosciute e liquidate alla | siano decurtate fino a concorrenza dei maggiori importi liquidati dal Commissario straordinario rispetto a quelli spettanti in base al titolo.

5.2. All'udienza dell'8 giugno 2021, previo scambio di memorie conclusionali e repliche (in cui le parti hanno ribadito e ulteriormente illustrato le rispettive tesi difensive), la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Come esposto in fatto, la ricorrente di primo grado ha domandato il pagamento di ulteriori somme di cui assume essere creditrice per interessi e accessori dalla data del dissesto: a fondamento della pretesa azionata ha sostenuto che anche dopo la dichiarazione di dissesto ex art. 248 del D.Lgs. 267/2000 continuano a prodursi interessi e rivalutazione, risultando gli stessi unicamente non opponibili alla procedura di liquidazione; ha asserito quindi che residuasse a suo favore e a carico del Comune un credito di €59.646,37 per la sorte capitale.

2. La sentenza ha respinto il ricorso, rilevando tra l'altro che in base all'art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali- di seguito anche "*TUEL*") dalla data della deliberazione di dissesto i debiti insoluti non producono più interessi e rivalutazione di qualsivoglia natura sino all'approvazione del rendiconto della gestione liquidatoria.

3. L'appello avverso la sentenza richiama i principi affermati dalla giurisprudenza (di cui a Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2014, n. 3131), in fattispecie disciplinata dalla precedente disciplina (di cui all'art. 81 del d. lgs. n. 77/1995, nel testo modificato dall'art. 21 del d.lgs. n. 336/1996) - per l'appellante applicabili al caso

in esame, anche al lume di quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 269 del 1998, ed invece erroneamente interpretati dalla sentenza - secondo cui gli interessi vantati nei confronti degli enti maturano anche successivamente all'apertura della procedura di dissesto finanziario (dalla data della deliberazione del dissesto e fino all'approvazione del rendiconto di gestione), rimanendo soltanto non opponibili ed esclusi dall'ammissione alla massa passiva, mentre rimane integra, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, la facoltà del creditore di esercitare tali diritti nei confronti del Comune una volta cessato lo stato di dissesto ed esaurita la procedura di gestione straordinaria.

4. L'appello è infondato.

5. La sentenza appellata ha correttamente premesso che, a seguito della disposta (con delibera commissariale n. 114 dell'11 maggio 2013) ammissione alla massa passiva della gestione commissariale del credito della [REDACTED] (in adesione all'istanza di quest'ultima) per € 827.865, 28, inclusi interessi, oltre a IVA per € 3.518,77, la società riceveva i pagamenti dell'intera somma dovuta "a saldo" e senza contestazioni e riserve, e precisamente: l'importo di € 563.054,47 , con relativo previo mandato del 3 aprile 2014, pari al 65% del credito vantato (cfr. all.5 atti del Comune depositati il 18 febbraio 2019); l'importo di € 303.183,17, pari al restante 35% del credito, seguito alla delibera n.136 del 6 aprile 2016 con cui il Commissario straordinario decideva la liquidazione a saldo delle somme dovute ai creditori (cfr. all.4 atti Comune depositati l'8 aprile 2019).

5.1. Su queste premesse correttamente assunte, la sentenza ha altrettanto correttamente concluso che non residua alcun credito a favore della [REDACTED] e a carico del Comune resistente.

5.2. Nel caso di specie, entrambi i pagamenti sono intervenuti nell'ambito della procedura di dissesto, ovvero nella fase di inesigibilità degli accessori, non essendo perciò consentito operare l'imputazione agli interessi piuttosto che al capitale (qui interamente liquidato dal Commissario straordinario). Parimenti, opera la generale regola di imputazione dei pagamenti prima agli interessi moratori che a quelli legali

ai sensi dell'art. 1193 c.c.

5.3. La pretesa creditoria dell'appellante ha quindi trovato integrale soddisfazione attraverso i pagamenti effettuati dal Commissario straordinario nell'ambito della gestione liquidatoria e all'interno della procedura di dissesto, risultando provato in atti che l'impresa ha ricevuto l'intero importo dovuto, come richiesto con la domanda di ammissione al passivo del 4 giugno 2010.

5.4. Il Commissario liquidatore, aderendo pienamente all'istanza di pagamento avanzata dall'impresa, ha infatti provveduto a imputare i pagamenti effettuati al capitale e agli interessi maturati ante dissesto (non potendo per legge pagare alcuna somma a titolo di interessi durante la fase della speciale procedura concorsuale).

5.5. Infatti, se l'art. 248, comma 4, del TUEL prescrive che nella fase di dissesto i debiti insoluti non producono più interessi e rivalutazione (*id est*: sono temporaneamente inesigibili per legge), poiché all'atto dei mandati di pagamento il credito accessorio non era esigibile, vigendo lo stato di dissesto del Comune, i pagamenti, non essendo applicabile il disposto dell'art.1194 c.c., andavano imputati in conto capitale e non in conto interesse (e, quanto agli interessi dovuti fino alla dichiarazione di dissesto, prima agli interessi moratori e poi a quelli legali, secondo quanto stabilito dall'art. 1193 c.c.).

Nel caso in esame non è, pertanto, residuo alcun credito della | nei confronti del Comune intimato alla chiusura della procedura di dissesto finanziario, avendo entro tale termine l'impresa ricevuto all'interno della gestione commissariale l'intero pagamento preteso con la domanda di ammissione al passivo del 4 giugno 2010, senza mai svolgere alcuna contestazione. Di conseguenza, non residuando alcuna somma in conto capitale al momento della chiusura della procedura di dissesto (e non avendo del resto neppure la | fornito prova contraria al riguardo) e risultando interamente soddisfatto ed estinto il credito prima del ritorno *in bonis* dell'ente (con l'azzeramento delle somme spettanti a titolo di capitale), neppure sono maturati *medio tempore* (*id est*: durante la fase di dissesto) i

richiesti accessori del credito a titolo di interessi e rivalutazione.

5.6. Invero, è principio generale in tema di dissesto finanziario degli enti locali quello di isolare i costi della gestione dissestata all'interno della speciale procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente, sì da evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare senza limiti i loro effetti negativi sui bilanci successivi; in tal senso deve essere interpretato l'art.248, comma 4 del D.Lgs. n.267 del 2000, in base al quale dalla data della deliberazione di dissesto i debiti insoluti non producono più interessi e rivalutazione di qualsivoglia natura sino all'approvazione del rendiconto della gestione liquidatoria; ciò nell'ottica del perseguimento dell'interesse pubblico preminente al risanamento dell'Ente, che costituisce scopo primario della suddetta normativa, nella logica pubblicistica speciale che connota l'intera disciplina del dissesto degli Enti locali.

5.7. Le sentenze citate dall'appellante non sovvertono il corretto ragionamento del primo giudice né confermano la fondatezza della pretesa azionata.

Se è vero che, alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 269 del 1998 (con riferimento alla disciplina recata dall'art. 81, comma 4, del decreto legislativo n. 77 del 1995), *“il blocco della rivalutazione e degli interessi è destinato ad operare solo in pendenza della speciale procedura concorsuale”*, sicché la normativa in tema di dissesto degli enti locali va intesa *“nel senso che, nel periodo decorrente dalla deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria (cioè non sono opponibili alla procedura e suscettibili di essere ammessi alla massa passiva), ma rimane integra la facoltà per i creditori di azionare tali diritti nei confronti dell'ente pubblico una volta cessato lo stato di dissesto ed esaurita la procedura di gestione straordinaria, per cui nulla vieta al creditore di promuovere le normali azioni di cognizione, tra cui quelle volte all'accertamento del diritto agli interessi ed alla predetta rivalutazione”* (Cons. Stato, Sez. V. n. 3131/2014 cit.), è tuttavia qui assorbente il rilievo per cui, a

seguito dei pagamenti effettuati dal Commissario straordinario (correttamente qui imputati al capitale in forza di quanto disposto dall'art. 248 TUEL e non agli interessi) nessun credito residua a carico del Comune.

Non è dunque in discussione che l'art. 248 TUEL, in base a un'interpretazione costituzionalmente orientata e alla luce delle coordinate ermeneutiche delineate dalla Corte Costituzionale, consenta al creditore di richiedere all'ente locale tornato *in bonis* di recuperare l'eventuale residuo credito ove non soddisfatto integralmente dalla gestione liquidatoria, in uno agli interessi maturati nel periodo di dissesto, ma temporalmente inesigibili per legge.

Tuttavia, i principi giurisprudenziali affermati dalla Corte Costituzionale (nella sentenza n. 269 del 1998 richiamata dagli appellanti) riguardano fattispecie diverse da quelle per cui è causa, in cui l'organo straordinario non provvede al pagamento del credito e ne dispone l'accantonamento ai sensi dell'art. 254 comma 4 TUEL: in tal caso, alla chiusura della procedura liquidatoria, tale quota capitale residua può essere fatta valere nei confronti del bilancio risanato, comprensiva di interessi e rivalutazione maturati durante il periodo della liquidazione.

Anche la menzionata decisione del Consiglio di Stato, V, n 3131/2014 riguardava la differente ipotesi in cui, al momento dell'approvazione del rendiconto e della conclusione della speciale procedura concorsuale, residuava a carico dell'ente locale una somma principale dovuta in conto capitale (in quanto i pagamenti in quel caso effettuati al di fuori della procedura di dissesto andavano imputati in conto interessi).

Il credito della _____ si è qui invece interamente estinto a seguito dei pagamenti effettuati dal Commissario straordinario nell'ambito della procedura liquidatoria (come risulta dalla deliberazione n. 136 del 6 aprile 2016 che disponeva il pagamento a saldo del credito di _____ per complessivi € 866.237,64, di cui € 563.054,47 come “*somma già liquidata*” e 303.183,17 come “*somma da liquidare*”, a saldo di ogni spettanza); nulla è quindi più dovuto per il pagamento di

interessi ulteriori, oggetto della domanda proposta con il ricorso per ottemperanza.

5.8. Non è pertanto necessario neppure disporre la sospensione del presente giudizio in pendenza della decisione della Corte Costituzionale alla quale, con ordinanza di questa Sezione n. 5502 del 21 luglio 2021, è stata rimessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione.

Non rilevano, infatti, ai fini della decisione della presente controversia, le questioni poste all'esame dalla Corte Costituzionale dalla citata ordinanza di rimessione la quale, muovendo dal regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito previsto dalla disciplina di legge in esame, ha osservato, per un verso, come nella misura in cui equipara sul piano normativo situazioni ontologicamente diverse, come il dissesto finanziario degli enti locali e il fallimento dell'imprenditore privato, tale regime appare porsi in contrasto con il principio di uguaglianza; per altro verso come, per effetto di tale ingiustificata equiparazione, l'obiettivo della stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente locale, a base dell'intervento statale, sia compromesso per via della persistente soggezione dell'ente tornato *in bonis* al credito per gli interessi residuati dopo il pagamento da parte dell'organo straordinario di liquidazione fino al rischio che si renda necessario un nuovo intervento straordinario a carico della finanza pubblica; di modo che *“portato alle estreme conseguenze, il rischio derivante dal descritto assetto normativo è che ad un dissesto ne seguano ulteriori... e che pertanto l'obiettivo del bilancio stabilmente riequilibrato dell'ente locale sia vanificato”*, così ostacolando il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale una volta liquidato l'indebitamento in precedenza accumulato. Pertanto, ad avviso della Sezione (cfr. ordinanza n. 5502 del 2021), la soluzione costituzionalmente imposta per rimuovere tale irragionevole equiparazione di situazioni antitetiche appare quindi quella di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale

integralmente soddisfatto nel dissesto di quest'ultimo al momento dell'apertura della procedura e dunque assegnare al pagamento dell'organo di liquidazione carattere estintivo.

5.9. Orbene, non rileva ai fini della presente controversia la decisione sulla questione di legittimità dell'art. 248, comma 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – nella parte in cui prevede che, dalla data in cui è deliberato il dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256, i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria, in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost., in quanto nel caso in esame decisivo e assorbente è il rilievo per cui, come ben ritenuto dall'appellata sentenza, non residui in effetti alcun credito a carico del Comune e a favore di _____ (la quale ha ottenuto tutto quanto le spettava nel corso della gestione commissariale), infondata essendo perciò la pretesa ad ulteriori interessi e rivalutazione monetaria.

6. L'appello, pertanto, va respinto.

7. Sussistono nondimeno giusti motivi per la particolarità della vicenda e la peculiarità delle questioni trattate per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2021, tenuta con le modalità previste dagli artt. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), del d.l. 1

aprile 2021, n. 44, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Giovanni Grasso, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO