

La V sezione del Consiglio di Stato ha chiesto all'Adunanza plenaria di rimeditare il principio affermato con la sentenza n. 15 del 5 agosto 2020, secondo cui *“la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo”*.

Consiglio di Stato, sezione V, ordinanza 21 aprile 2021, n. 3211 – Pres. Barra Caracciolo, Est. Prospero

Giustizia amministrativa – Principio di diritto enunciato dalla Adunanza plenaria – Non condivisione da parte della sezione del Consiglio di Stato – Enti locali – Dissesto finanziario – Poste passive relative a fatti anteriori alla dichiarazione di dissesto – Nuovo deferimento

Deve essere sottoposta all'attenzione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la rimeditazione della propria affermazione contenuta nella sentenza n. 15 del 5 agosto 2020 in base alla quale “la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo” (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in esame, la V sezione del Consiglio di Stato ha richiesto all'Adunanza plenaria di rimeditare il principio dalla stessa affermato con la sentenza n. 15 del 5 agosto 2020 (in *Foro it.*, 2020, III, 664, con nota di BARILA', nonché oggetto della News US, n. 92, del 3 settembre 2020, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti, ma sulla quale si veda *infra* § g), secondo cui *“la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo”*.

II. – Il collegio, con l'ordinanza in esame, dopo aver analizzato la vicenda processuale e la situazione fattuale sottesa, ha osservato quanto segue:

- a) con la citata sentenza n. 15 del 5 agosto 2020, l'Adunanza plenaria ha affermato il principio secondo cui sono attratti nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione e non rientrano quindi nella gestione ordinaria, non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, sia sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della competenza amministrativa, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta e immediata di atti e fatti di gestione pregressi alla dichiarazione di dissesto;
- b) nel caso di specie, il Comune resistente ha dichiarato il dissesto in data 19 giugno 2017 e il decreto ingiuntivo è stato emanato dopo tale dichiarazione, pur riferendosi a fatti che precedono lo stato di dissesto, con la conseguenza che la pretesa dei ricorrenti non potrebbe trovare accoglimento, alla luce di quanto affermato dalla Plenaria;
- c) è necessario che l'Adunanza plenaria rimediti la questione alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale nella giurisprudenza dell'ultimo ventennio e, in particolare, nella sentenza n. 43780/2004 del 24 settembre 2013, *De Luca c/o Italia* (in *Giur. it.*, 2014, 373 (m), con nota di MERCATI; *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2014, 151, con nota di GUERRIERI), ha tra l'altro affermato che:
- c1) *“l'avvio della procedura di dissesto finanziario a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva i pagamenti delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ne consegue l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla convenzione”;*
- c2) il diritto ad adire un tribunale in materia civile costituisce un aspetto fondamentale della tutela dei diritti e sarebbe lesivo di esso se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria restasse inefficace. L'esecuzione di una sentenza di qualsiasi giudice deve essere considerata facente parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6 della Convenzione EDU;
- c3) un credito può costituire un bene ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 se è sufficientemente accertato per essere esigibile;
- c4) ai sensi dell'art. 248, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dalla data della dichiarazione di dissesto e fino all'approvazione del rendiconto, non potevano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti del

comune per i crediti che rientravano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. L'art. 5, comma 2, della l. n. 140 del 2004 ha esteso questa regola anche ai crediti accertati con provvedimento giurisdizionale successivo alla dichiarazione di dissesto;

- c5) pertanto, nel caso in esame, il ricorrente aveva subito un'ingerenza nell'esercizio del suo diritto di accesso ad un tribunale: se tale diritto non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera tale che il diritto ne risulti lesa nella sua stessa sostanza;
 - c6) tali limitazioni si conciliano con l'art. 6 della Convenzione solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso, nel caso di specie, lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori;
 - c7) il divieto di intraprendere azioni esecutive nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'organo straordinario e, quindi, fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente, procedura che sfugge completamente al controllo del creditore;
 - c8) secondo la Corte, lo stato di dissesto di un comune dichiarato nel 1993, a fronte del riconoscimento di un credito con sentenza del 2003, ancora paralizzato al momento della pronuncia del 2013, aveva virtualmente privato il ricorrente del suo diritto di accesso a un tribunale per un periodo eccessivamente lungo, con il conseguente venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso;
- d) nella controversia in esame:
- d1) i debiti del Comune nei confronti dei ricorrenti risalgono al 2013 e al 2014, dunque vi è una paralisi dei diritti dei creditori che nasce da date molto lontane;
 - d2) si tratta di crediti di lavoro, che rappresenta un valore cardine nella Costituzione, il quale gode di privilegi nelle procedure concorsuali riguardanti i privati;
- e) tali considerazioni sembrano imporre un'interpretazione del combinato disposto dell'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000, nonché dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80 del 2004, convertito nella l. n. 140 del 2004 che debba essere costituzionalmente orientata ed inoltre conforme ai principi dettati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

- f) per completezza va aggiunto che l'attuale controversia si è sviluppata su un piano giurisdizionale con una interdizione all'esecuzione di un provvedimento appartenente a tale genere, mentre la fattispecie regolata dall'Adunanza plenaria si fonda essenzialmente sull'inerzia inerente la conclusione di un procedimento amministrativo – acquisizione espropriativa – senza l'emissione di pronunce giurisdizionali di tipo cognitorio.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) con l'ordinanza in esame il collegio chiede una rimeditazione, ai sensi dell'art. 99, comma 3, c.p.a. (rara ipotesi applicativa), delle affermazioni contenute nella citata sentenza n. 15 del 5 agosto 2020, richiamate in massima, dell'Adunanza plenaria. Con la citata sentenza, l'Adunanza plenaria ha ritenuto che *“L'atto di acquisizione sanante, generatore dell'obbligazione (e, quindi, del debito), è attratto nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione (OSL), e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato”*. Alla citata News US, n. 92 del 3 settembre 2020 si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni della Plenaria: ai §§ h), i) e j), in materia di dissesto degli enti locali e per riferimenti giurisprudenziali sul rapporto tra procedura di liquidazione straordinaria e crediti anteriori e successivi alla dichiarazione di dissesto; al § k), in tema di finanza locale in genere. Sul tema precisa, tra l'altro, BARILA', cit., che: allocare la spesa presso l'organo straordinario di liquidazione non giova necessariamente alla finanza pubblica, anche se non è escluso che il privato possa cedere alla proposta di transazioni per non attendere altri lunghi anni al fine di riprendere le azioni verso il comune, una volta che esso sia tornato *in bonis*; il rischio per le casse pubbliche è allora quello che i ritardi, spesso fisiologicamente pluriennali, nei pagamenti della gestione liquidatoria, facciano lievitare il debito, ma ovviamente lo stesso vale anche qualora il debito fosse a carico di una gestione ordinaria che non sia in grado di sostenerlo; sarebbe auspicabile che organo straordinario di liquidazione e organi di gestione ordinaria dell'ente locale collaborassero per accelerare il pagamento di un debito che altrimenti lieviterebbe per legge ben oltre i tassi di inflazione e di interesse attuali, ma l'ipotesi sembra quasi lunare nella nostra prassi amministrativa; *“quanto più passa il tempo, tanto più diventa concreto il rischio che il privato, esasperato da attese spesso pluridecennali, possa rivolgersi con successo alla Corte europea dei diritti dell'uomo”*;

h) con la citata sentenza n. 43780/2004 del 24 settembre 2013, *De Luca c/o Italia*, cit., la Corte EDU, ha, tra l'altro, affermato che:

h1) *“Un credito certo, liquido ed esigibile, com'è quello derivante da una sentenza passata in giudicato, è un bene e pertanto il mancato pagamento di quel credito reca offesa al diritto al rispetto dei beni del creditore”;*

h2) *“Costituisce violazione del diritto di accesso alla giustizia, garantito dall'art. 6, par. 1, Cedu, l'aver privato il ricorrente della possibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti di un comune, dichiarato in stato di dissesto finanziario, per un periodo di tempo eccessivamente lungo dal passaggio in giudicato (maggio 2004) della sentenza con la quale lo stesso comune era stato condannato al pagamento di una somma di denaro nei confronti del ricorrente (nella specie, per canoni di affitto di un immobile e per il risarcimento di danni a questo causati dal comune) e senza che l'organo straordinario di liquidazione dei debiti dell'ente abbia approvato, in tale periodo, il rendiconto della propria gestione, a ciò essendo subordinato - secondo la legge - l'esperimento delle azioni esecutive (nella specie, la corte ha altresì condannato il governo italiano a risarcire in via equitativa il ricorrente con una somma di cinquantamila euro, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta su tale somma)”;*

h3) *“L'esecuzione di una decisione deve essere considerata come facente parte del processo e dunque il diritto ad un equo processo la comprende; tale diritto non è assoluto e può essere limitato, purché non ne risulti vanificata l'essenza, in base ad un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il risultato previsto, anche sotto il profilo temporale; nel caso di specie, in ragione della durata della procedura di dissesto, il ricorrente è stato privato del suo diritto di accesso ad un tribunale per un periodo eccessivamente lungo, tale da vanificarne l'essenza”;*

h4) *“La mancanza di risorse di un comune non può giustificare la mancata soddisfazione di un credito certo, liquido ed esigibile derivante da una sentenza passata in giudicato; pertanto, trattandosi di una collettività locale, cioè di un organo dello stato, è quest'ultimo che risulta obbligato a pagare”.*