



**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 Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 569 del 2011, proposto da:  
Societa' Consorcase Regione Lazio Coop. a r.l., Fiore di Verbena s. r.l., Pao.Mar s.  
r.l., Immobiliare Tuscolana 1976 s r.l., Edilizia Residenziale Nomentana s. r.l.,  
Emma Natili, rappresentati e difesi dagli avv. Alessandro Pallottino, Maria  
Alessandra Sandulli, con domicilio eletto presso Alessandro Pallottino in Roma,  
via Oslavia N.12;

***contro***

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'Andrea Magnanelli, domiciliata per legge  
in Roma, via Tempio di Giove 21;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II n. 33208/2010, resa tra  
le parti, concernente ESECUZIONE GIUDICATO SENTENZA 33208/2010  
TAR LAZIO, ROMA, SEZIONE II - PAGAMENTO SOMMA A TITOLO  
INDENNITA' DI ESPROPRIO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2011 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Alessandro Pallottino, Alessandra Sandulli, nonché l'avv. Luigi D'Ottavi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Con l'appello in esame, la società cooperativa Consorcasa Regione Lazio e gli altri soggetti indicati in epigrafe impugnano la sentenza 5 novembre 2010 n. 33208, con la quale il TAR Lazio, sez. II, ha accolto "nei limiti e nei termini di cui in motivazione" il loro ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza 10 novembre 2008 n. 4565 della Corte di Appello di Roma.

Tale sentenza ha determinato l'indennità di esproprio loro spettante nella misura di Euro 20.747.187,18, oltre interessi legali, dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza. Le somme dovute sono state successivamente determinate dagli attuali appellanti, con atto di diffida ad eseguire e messa in mora, ex art. 90 R.D. n. 642/1907, in Euro 20.747.187,18, a titolo di indennità di esproprio; Euro 9.087.948,22, quali interessi legali dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza; Euro 120.852,00 a titolo di spese legali, liquidate in sentenza, accessori di legge e spese di CTU.

La sentenza appellata ha affermato:

- a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 78 d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, e del relativo DPCM di attuazione 4 luglio 2008, per tutte le obbligazioni contratte dal Comune di Roma anteriormente all'istituzione della Gestione Commissariale (28 aprile 2008), nonché per tutte quelle contratte alla

data di emanazione del citato DPCM, trovano applicazione l'art. 248, commi 2,3,4 e 255, comma 12, d. lgs. n. 267/2000, di modo che è impedita “categoricamente la coltivazione di azioni esecutive nei confronti dell'Ente, per debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione”, precisandosi (ai sensi dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. n. 2/2010, conv. in l. n. 42/2010), 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 siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”;

- atteso la natura “determinativa” della sentenza della quale si chiede l'ottemperanza, “è all'epoca del fatto o atto che occorre avere riguardo per verificare l'assoggettamento dell'obbligazione dallo stesso derivante al regime della gestione commissariale, nella specie sicuramente posto in essere in epoca anteriore al 28 aprile 2008”;

- “l'inadempienza dell'amministrazione, tenuto conto della portata che assume nella vicenda de qua la dichiarazione di dissesto finanziario relativamente al Comune di Roma nonché delle disposizioni contenute nei DPCM 4 luglio 2008 e 5 dicembre 2008 comporta l'accoglimento del ricorso proposto dalla parte ricorrente nei seguenti termini (e limiti) per cui va ordinato al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di Appello di Roma n. 4565/08 . . . provvedendo alla ricognizione nel bilancio dell'ente della presenza di somme disponibili per il pagamento anche di spese legali e/o di crediti e, conseguentemente, ordinandosi il pagamento di quanto dovuto; in caso di esito negativo della suindicata indagine, provvedendo all'inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto all'odierna parte ricorrente a titolo di capitale, accessori e spese”.

Avverso tale decisione, vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione del giudicato; violazione degli artt. 24 e 113 Cost., nonché conseguente violazione art. 43 Cost. e dell'art. 37 DPR n. 327/2001, in merito al diritto dei proprietari espropriati ad ottenere un equo indennizzo per l'ablazione subita; ciò in quanto “la pronuncia del giudice di I grado, di fatto, ha inibito ai ricorrenti di ottenere il conseguimento reale, e non soltanto di principio, dell'utilità riconosciutagli dalla sentenza della Corte d'Appello di Roma”; invece, “il TAR ha, di fatto, accolto il ricorso ma, nella sostanza, ha negato alle odierne appellanti effettiva soddisfazione in quanto ha stabilito che “la dichiarazione di dissesto finanziario (del Comune) non può essere ignorata e ciò a prescindere dalla natura della sentenza che costituisce il giudicato”. In definitiva, il TAR avrebbe dovuto disporre realmente l'ottemperanza del giudicato formatosi sulla pronuncia della Corte d'Appello di Roma, ordinando al Comune di Roma di pagare quanto indicato in detta pronuncia o mediante il bilancio ordinario o, al limite, anche mediante il bilancio straordinario, ma in entrambi i casi e non solo nel primo, entro un lasso di tempo ben determinato e disponendo, sempre per entrambi i casi, la nomina di un commissario ad acta in caso di persistente inadempienza”;

b) violazione art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia in merito allo svincolo delle indennità provvisorie; violazione del giudicato; poiché “la novella legislativa del 2010 non avrebbe potuto in ogni caso essere applicata almeno con riferimento a quella parte di somme a suo tempo determinata e certamente depositata dal Comune di Roma come indennità provvisoria attualmente giacente presso il MEF” (precisamente Euro 657,905,00, “i quali essendo già da tempo usciti dalle casse del Comune costituiscono un debito già assolto (anche se antecedente al 28 aprile 2008). Al contrario il TAR “non ha posto alcuna differenza tra le somme già versate dal Comune e quelle ancora da versare a seguito della determinazione giudiziale dell'indennità”, ordinando per entrambe la ricognizione nel bilancio

ordinario e, in caso di esito negativo, ha ordinato l'inserimento nella massa passiva”;

c) ulteriore violazione art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia in merito al pagamento delle spese legali indicate nella sentenza della Corte d'Appello n. 4565/2008; violazione del giudicato; ciò in quanto il TAR ha omesso di pronunciarsi, laddove, stante la condanna al pagamento delle spese di giudizio, “il diritto riconosciuto dall'art. 91 c.p.c. sorge incontestabilmente con la sentenza e non prima, per cui nel caso di specie trattasi di un'obbligazione che certamente non deriva da atti o fatti posti in essere prima dell'aprile 2008”.

Dopo aver, dunque, richiesto che questo Consiglio di Stato, in accoglimento dell'appello, disponga concretamente per l'ottemperanza del Comune di Roma alla sentenza della Corte di Appello n. 4565/2008, imponendo al Comune di pagare entro un termine prefissato e provvedendo da subito alla nomina di un Commissario ad acta, per il caso di perdurante inadempimento, gli appellanti, per l'ipotesi i cui si ritenesse applicabile al caso di specie l'art. 78 d.l. n. 112/2008, come modificato e integrato dall'art. 4, co. 8-bis, l. n. 42/2010, chiedono che di tali norme venga valutata “l'esatta portata in una chiave di lettura costituzionalmente orientata e, in ulteriore subordine, di sollevare questione di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 41, 100, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 Cost.” (pagg. 20 – 47 appello).

Si è costituito in giudizio Roma Capitale (già Comune di Roma), che ha concluso chiedendo dichiararsi l'inammissibilità dell'appello “considerato il venir meno della titolarità di una posizione debitoria di Roma Capitale con riferimento al credito per cui si procede” e atteso che “la Gestione Commissariale è un autonomo organo governativo subentrato alla ordinaria amministrazione finanziaria del Comune di Roma”; viene, in ogni caso, conclusivamente richiesto il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

All'odierna udienza in Camera di Consiglio, la causa è stata riservata in decisione.

## DIRITTO

2. Il Collegio ritiene opportuno, al fine del migliore inquadramento delle questioni giuridiche proprie del presente giudizio procedere, innanzi tutto, ad una ricognizione della normativa applicabile nel caso di specie.

L'art. 78 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008 n. 133, recante "disposizioni urgenti per Roma Capitale", prevede tra l'altro:

"1. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento della finanza pubblica e nel rispetto dei principi indicati dall'articolo 119 della Costituzione, nelle more dell'approvazione della legge di disciplina dell'ordinamento, anche contabile, di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Sindaco del comune di Roma, senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato, e' nominato Commissario straordinario del Governo per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) sono individuati gli istituti e gli strumenti disciplinati dal Titolo VIII del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di cui può avvalersi il Commissario straordinario, parificato a tal fine all'organo straordinario di liquidazione, fermo restando quanto previsto al comma 6 ;

b) su proposta del Commissario straordinario, sono nominati tre subcommissari, ai quali possono essere conferite specifiche deleghe dal Commissario (. . .)

3. La gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le entrate di competenza e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008. Le disposizioni dei commi precedenti non

incidono sulle competenze ordinarie degli organi comunali relativamente alla gestione del periodo successivo alla data del 28 aprile 2008. Alla gestione ordinaria si applica quanto previsto dall'articolo 77-bis, comma 17. Il concorso agli obiettivi per gli anni 2009 e 2010 stabiliti per il comune di Roma ai sensi del citato articolo 77-bis e' a carico del piano di rientro.

4. Il piano di rientro, con la situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate di cui al comma 1, gestito con separato bilancio, entro il 30 settembre 2008, ovvero entro altro termine indicato nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2, e' presentato dal Commissario straordinario al Governo, che l'approva entro i successivi trenta giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, individuando le coperture finanziarie necessarie per la relativa attuazione nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente. E' autorizzata l'apertura di una apposita contabilità speciale. Al fine di consentire il perseguimento delle finalità indicate al comma 1, il piano assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche non scadute, e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento pregresso. Il Commissario straordinario potrà recedere, entro lo stesso termine di presentazione del piano, dalle obbligazioni contratte dal Comune anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Per l'intera durata del regime commissariale di cui al presente articolo non può procedersi alla deliberazione di dissesto di cui all'articolo 246, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

6. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2 prevedono in ogni caso l'applicazione, per tutte le obbligazioni contratte anteriormente alla data di emanazione del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 248 e del comma 12

dell'articolo 255 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purchè accertate successivamente al 31 dicembre 2007..

.”

I commi 2, 3 e 4 dell'art. 248 d. lgs. n. 267/2000 (Testo Unico enti locali), espressamente richiamati dal precedente comma 6 dell'art. 78, prevedono:

“2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 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, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benchè proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese.

3. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge.

4. Dalla data della deliberazione di 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. 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.”

Il comma 12 dell'art. 255 del Testo unico enti locali, anch'esso espressamente indicato dal comma 6 dell'art. 78, prevede:

“12. Nei confronti della massa attiva determinata ai sensi del presente articolo non sono ammessi sequestri o procedure esecutive. Le procedure esecutive eventualmente intraprese non determinano vincoli sulle somme.”

Infine, l'art. 4, comma 8-bis d. l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in l. 26 marzo 2010 n. 42, prevede tra l'altro:

“8-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e' nominato un Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro di cui all'articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, e successive modificazioni, gestito con separato bilancio e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2008. A partire dalla data di nomina del nuovo Commissario, il sindaco del comune di Roma cessa dalle funzioni di Commissario straordinario del Governo per la gestione dello stesso piano di rientro. Il Commissario straordinario del Governo procede alla definitiva ricognizione della massa attiva e della massa passiva rientranti nel predetto piano di rientro. . . . Ai fini di una corretta imputazione al piano di rientro, con riguardo ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 248 e al comma 12 dell'articolo 255 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.133 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 siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data.”

Alla luce delle disposizioni sopra riportate, l'aspetto di maggior rilievo, ai fini della presente decisione, è costituito:

- dalla assunzione, da parte della gestione commissariale del comune, “con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria”, di “tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008”, precisandosi che rientrano tra queste anche quelle che “siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”;
- dalla impossibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nelle competenze dell'organo straordinario di liquidazione” (art. 248, co. 2, D. lgs. n. 267/2000);
- dalla impossibilità di intraprendere o proseguire le stesse procedure nei confronti della gestione commissariale.

Orbene, in merito alle disposizioni relative alla situazione finanziaria di Roma Capitale, questo Consiglio di Stato (sez. IV, 30 novembre 2010 n. 8363), in una ipotesi non del tutto diversa da quella oggetto del presente giudizio ha già avuto modo di pronunciarsi, enunciando principi dai quali, nella loro formulazione generale, non si ritiene di doversi discostare nella presente sede, ed in particolare:

“La disposizione da ultimo esaminata (l'art. 78 d.l. n. 128/2008) impedisce dalla data di dichiarazione di dissesto (nel caso di specie dalla data di emanazione del d.P.C.M. divisato dall'art. 78, co. 2 cit., ovvero dal 4 luglio 2008):

- a) ai singoli creditori, di intraprendere o proseguire azioni esecutive per i debiti rientranti nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione (nel caso di specie del Commissario), assunti antecedentemente al 28 aprile 2008;
- b) ai debiti insoluti, di produrre rivalutazione monetaria ed interessi di qualsivoglia natura.

Tale procedura di liquidazione dei debiti è essenzialmente dominata dal principio della par condicio dei creditori, sicché la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza in quanto misura

coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (cfr. ex plurimis Cons. St., VI, 26 novembre 2007, n. 6035; sez. V, 3 marzo 2004, n. 1035; sez. IV, 23 aprile 1999, n. 707; ad. plen., 24 giugno 1998, n. 4, resa in fattispecie governata dall'art. 21, d.l. n. 8 del 1993).

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. . .”

Di conseguenza, la sentenza richiamata, individuato il momento di insorgenza dell'obbligazione in data antecedente al 28 aprile 2008, ha affermato che la stessa rientra nella competenza della gestione commissariale; che “il soggetto legittimato passivo dell'azione di ottemperanza è il Commissario straordinario” e che, in virtù dei principi sopra espressi, “l'azione di ottemperanza proposta dalle società ricorrenti è ammissibile ma non può condurre ad una pronuncia di condanna né del Commissario straordinario né, tantomeno, del comune di Roma”, in quanto “la Sezione deve limitarsi ad individuare esattamente gli importi dovuti a titolo di sorte capitale per il risarcimento del danno, affidando alla gestione straordinaria ogni ulteriore determinazione”, precisandosi altresì che “gli importi così determinati sono improduttivi di rivalutazione ed interessi dal 4 luglio 2008, data di emanazione del d.P.C.M. previsto dall'art. 78, co. 2, d.l. n. 112 cit.”.

3. A fronte dei principi sopra enunciati, la sentenza appellata afferma:

- per un verso, che “la dichiarazione di dissesto finanziario non può essere ignorata”, richiamando esattamente la disciplina sopra riportata, ed evidenziando anche, di conseguenza, l'impossibilità di attivare procedure esecutive nei confronti dell'amministrazione;

- per altro verso, che “la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario . . . costituisce una situazione che non preclude l'emanazione di pronuncia giurisdizionale di esecuzione di un giudicato, ma, semmai, solo le conseguenti azioni esecutive dalla data di dichiarazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto”; di modo che la “giusta pretesa del ricorrente vittorioso in un procedimento giurisdizionale conclusosi con una sentenza passata in cosa giudicata non può essere svilita nella proponibilità dell'azione esecutiva dal provvedimento con il quale è stato dichiarato il dissesto”, potendo quest'ultimo solamente provocare “una tardiva acquisizione del bene della vita riconosciuto con la sentenza da eseguirsi (nella specie, il pagamento di somme), ritardata nel tempo dalla necessaria conclusione della procedura di ricognizione debitoria da parte del commissario straordinario”;

- per altro verso ancora, che “il giudizio di ottemperanza costituisce . . . in caso di dichiarazione di dissesto finanziario, lo strumento attraverso il quale il creditore cristallizza la propria pretesa in attesa che il proprio credito sia inserito nella massa passiva e quindi nel bilancio relativo al piano di rientro. . . Trattasi di una posizione del creditore volta a “prenotare” la soddisfazione del credito.

Alla luce di tali affermazioni, il I giudice ha quindi accolto il ricorso, ordinando al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di Appello di Roma n. 4565/08”, intendendo tale esecuzione nel senso di provvedere “alla ricognizione nel bilancio dell'ente della presenza di somme disponibili per il pagamento anche di spese legali e/o di crediti e, conseguentemente, ordinandosi il pagamento di quanto dovuto; in caso di esito

negativo della suindicata indagine, provvedendo all'inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto all'odierna parte ricorrente a titolo di capitale, accessori e spese".

Il Collegio ritiene che, tali essendo le determinazioni della sentenza appellata, sussista, innanzi tutto, l'interesse all'impugnazione da parte degli appellanti, in quanto una sentenza formalmente definita di "accoglimento", in realtà:

- in primo luogo ed in generale, non soddisfa la domanda di cui alla proposizione dell'azione di ottemperanza;
- in secondo luogo (come lamentato con il secondo e terzo motivo di appello) non verifica (e quindi non pronuncia) sulla ascrivibilità di due dei crediti vantati dagli appellanti alla gestione commissariale, in quanto maturati dopo il 28 aprile 2008.

Occorre ribadire, sulla scorta dei principi già enunciati da questa Sezione con la propria sentenza n. 8363/2010, che, in sede di ottemperanza, ed a fronte di una disciplina normativa che richiama – applicandola a Roma capitale - quella applicabile agli enti locali dissestati, il giudice (in disparte ogni questione che possa intendere sollevare sulla supposta illegittimità costituzionale delle norme):

- deve innanzi tutto accertare il momento di insorgenza della obbligazione, in modo da attribuire, in presenza di un discrimine temporale, la qualifica di debitore all'ente o alla gestione commissariale;
- qualora questa rientri nella gestione commissariale, non può emettere pronuncia che obblighi la gestione commissariale, o tanto meno l'ente locale, ad eseguire la sentenza né può, di conseguenza, procedere alla nomina di un commissario ad acta;
- qualora l'obbligazione risulti certa nell'an, ma non nel quantum, poichè la sentenza per la quale si richiede disporre l'ottemperanza si è limitata a fissare criteri generali (ad esempio, ai sensi dell'art. 35 d. lgs. n. 80/1998, ovvero ai sensi dell'art. 34, co. 4, Cpa), il giudice dell'ottemperanza può procedere, anche a mezzo di

commissario ad acta, a definire il quantum, ordinando quindi all'amministrazione di segnalare alla gestione straordinaria l'esistenza e l'importo del credito così come determinato;

- qualora, al contrario, l'obbligazione sia a carico dell'ente e sia insorta in data successiva a quella prima della quale i crediti vantati ricadono nella gestione commissariale, procede nell'ordinario giudizio di ottemperanza, assumendo la pronuncia adeguata, nel caso di specie, a soddisfare la parte nelle posizioni insorte in virtù del giudicato.

Nel caso di specie, la sentenza della Corte di Appello di Roma ha determinato l'indennità di esproprio spettante agli attuali appellanti nella misura di Euro 20.747.187,18, oltre interessi legali, dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza.

Non ricorre, quindi, nel caso di specie, l'ipotesi di una sentenza con la quale il giudice amministrativo si sia limitato a dare i criteri per definire successivamente la somma dovuta a titolo di risarcimento del danno. Al contrario, ricorre la diversa ipotesi di una sentenza di condanna della pubblica amministrazione pronunciata dal giudice ordinario, al pagamento di una somma determinata e, quanto agli interessi, perfettamente determinabile.

A fronte di ciò, il primo giudice avrebbe dovuto procedere come sopra indicato, non potendosi viceversa condividere le considerazioni svolte nella sentenza appellata e sulla base delle quali si è pervenuti ad accogliere il ricorso, ma imponendo alla pubblica amministrazione solamente un obbligo di fare non soddisfacente della posizione giuridica della parte vittoriosa nel giudizio di cognizione. Ed infatti:

- per un verso, non può condividersi l'affermazione secondo la quale "la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario . . . costituisce una situazione che non preclude l'emanazione di pronuncia giurisdizionale di esecuzione di un giudicato, ma, semmai, solo le conseguenti azioni esecutive dalla data di

dichiarazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto". Con esclusione del solo caso di accertamento del quantum di una obbligazione definita nell'an (Ad. Plen. n. 4/1998), in sede di ottemperanza il giudice può procedere solo come sopra esposto, non essendo possibile distinguere, peraltro, tra una "pronuncia giurisdizionale di esecuzione di un giudicato" e le "conseguenti azioni esecutive", non esistendo autonome azioni esecutive dopo il giudizio di ottemperanza conclusosi con la relativa sentenza;

- per altro verso, la pronuncia del giudice in sede di ottemperanza o non è impedita dalla disciplina sul dissesto finanziario (e, nel caso di specie, dalla disciplina sulla situazione finanziaria di Roma Capitale), e quindi occorre accordare soddisfazione piena alle posizioni giuridiche attive scaturenti dal giudicato, ovvero impedita lo è, essendo il credito ricaduto nella gestione commissariale, ed in questo caso sopravvengono le conseguenze (di impossibilità di condanna) sopra esposte, escludendosi che la pronuncia del giudice possa costituire "lo strumento attraverso il quale il creditore cristallizza la propria pretesa", al fine di "prenotare la soddisfazione del credito".

Per le ragioni fin qui esposte, l'appello deve essere innanzi tutto accolto in relazione al primo motivo di appello (sub a) dell'esposizione in fatto), laddove, in sintesi, si lamenta che la sentenza appellata ha "di fatto inibito ai ricorrenti di ottenere il conseguimento reale, e non soltanto di principio, dell'utilità riconosciutagli dalla sentenza della Corte di appello di Roma n. 4565/2008".

L'accoglimento del motivo di appello come ora richiamato comporta che questo Collegio, in relazione ai motivi di appello proposti (sub a/c dell'esposizione in fatto), deve verificare, alla luce dei principi sopra esposti, la natura dei crediti vantati dagli appellanti per effetto della sentenza n. 4565/2008 citata, onde poter verificare l'accoglibilità (o meno) del ricorso per l'ottemperanza proposto in primo grado.

4. Il secondo ed il terzo motivo di appello devono essere accolti, con conseguente riforma della sentenza appellata, nei sensi di seguito esposti.

In relazione a tali motivi, il Collegio deve rigettare l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto in I grado, avanzata dall'appellata Roma Capitale, assumendo la propria carenza di legittimazione passiva, in quanto, per le ragioni di seguito esposte, in ambedue le ipotesi non ricorrono crediti ricadenti nella gestione straordinaria, perchè insorti prima del 28 aprile 2008,

Con il secondo motivo di appello (sub b) dell'esposizione in fatto), gli appellanti lamentano che la sentenza appellata non avrebbe pronunciato in merito allo svincolo delle indennità provvisorie (quantificate in complessivi Euro 657,905,00 "giacenti presso il MEF" (Ministero dell'economia e delle finanze); essi assumono che "la novella legislativa del 2010 non avrebbe potuto in ogni caso essere applicata almeno con riferimento a quella parte di somme a suo tempo determinata e certamente depositata dal Comune di Roma come indennità provvisoria attualmente giacente presso il MEF", poiché tali somme "essendo già da tempo uscite dalle casse del Comune costituiscono un debito già assolto" (anche se antecedente al 28 aprile 2008).

Gli appellanti hanno anche depositato certificati di vigenza delle polizze di deposito, rilasciati dalla Direzione territoriale dell'economia e delle finanze di Roma.

Orbene, ai sensi (da ultimo) dell'art. 26 DPR n. 327/2001 (Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazioni per pubblica utilità), "trascorso il termine di trenta giorni dalla notificazione dell'atto determinativo dell'indennità provvisoria, l'autorità espropriante ordina che il promotore dell'espropriazione effettui il pagamento delle indennità che siano state accettate, ovvero il deposito delle altre indennità presso la Cassa depositi e prestiti. (comma 1).

Inoltre, “in seguito alla presentazione, da parte del promotore dell'espropriazione, degli atti comprovanti l'eseguito deposito o pagamento dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante emette senz'altro il decreto di esproprio.” (comma 11).

Fatta salva ogni diversa e successiva determinazione dell'indennità di espropriazione, il deposito dell'indennità provvisoria (non accettata) presso la Cassa depositi e prestiti costituisce condizione perché possa essere emanato il decreto di esproprio, e quindi possa determinarsi il sacrificio del diritto di proprietà, nel rispetto delle condizioni (tra le quali il pagamento dell'indennizzo) previste dall'art. 42 Cost.

In definitiva, per il tramite del deposito e, quindi, della perdita di disponibilità della somma da parte dell'espropriante e sua offerta o, comunque, deposito in favore del proprietario, che, medio tempore, ha perso le facoltà di godimento (nel caso di occupazione di urgenza) o lo stesso diritto di proprietà (nel caso di intervenuto decreto di esproprio), il soggetto espropriante può conseguire la piena proprietà del bene.

Le somme, dunque, depositate presso la Cassa depositi e prestiti possono essere considerate fuoriuscite dal patrimonio del soggetto depositante ed ormai nella astratta disponibilità del soggetto espropriando (o espropriato), il quale potrà materialmente ottenerle, al verificarsi delle condizioni di legge, posto che il suo diritto alla percezione (almeno) delle somme depositate sorge con la determinazione stessa dell'indennità provvisoria.

Stante la particolarità del procedimento espropriativo e la natura (e causale) delle somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti, verificandosi le condizioni di legge (come nel caso di specie), il destinatario delle medesime (in favore del quale il deposito è stato disposto), ben può ottenerne lo svincolo, apprendendo materialmente una somma che costituisce, come condivisibilmente afferma

l'appellante, debito già assolto dal Comune di Roma, e quindi (ancorchè il diritto di credito sia sorto prima del 28 aprile 2008), estraneo alla tematica del riparto tra comune e gestione commissariale in relazione alla data predetta.

Con il terzo motivo di appello, i ricorrenti lamentano che il TAR avrebbe omesso di pronunciare in merito al pagamento delle spese legali indicate nella sentenza della Corte d'Appello n. 4565/2008, laddove, stante la condanna al pagamento delle spese di giudizio, “il diritto riconosciuto dall'art. 91 c.p.c. sorge incontestabilmente con la sentenza e non prima, per cui nel caso di specie trattasi di un'obbligazione che certamente non deriva da atti o fatti posti in essere prima dell'aprile 2008”

Come è noto, l'art. 91 c.p.c. prevede, in particolare, che “il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa.”

Appare del tutto evidente che il diritto a percepire sia le spese sia gli onorari di difesa liquidati in sentenza sorge con il deposito della sentenza medesima.

Orbene, poiché la sentenza della Corte di Appello risulta depositata in data 10 novembre 2008, ne consegue che i diritti di credito in esame sono sorti ben dopo la data del 28 aprile 2008 (di cui all'art. 78 d.l. n. 128/2008) e, quindi, ricorre pacificamente la posizione debitoria di Roma Capitale (e la assoluta estraneità della gestione commissariale), senza che possa essere invocata la impromovibilità o la improcedibilità delle procedure esecutive.

Per le ragioni esposte, ed in accoglimento del secondo e del terzo motivo di appello (sub lettere b) e c) dell'esposizione in fatto), la sentenza appellata deve essere riformata

5. Il Collegio non può giungere alle medesime conclusioni cui è ora pervenuto per i diritti di credito sopra indicati, con riferimento a quanto liquidato dalla Corte di Appello di Roma (Euro 20.747.187,18) a titolo di indennità di esproprio, oltre interessi legali dalla data del 30 aprile 1996 alla sentenza.

In questo caso, appare del tutto evidente che il diritto di credito (e la corrispondente obbligazione di Roma Capitale) è sorto ben prima del 28 aprile 2008, assumendo – a fronte di ciò – la sentenza esclusivamente valore accertativo della sussistenza ed entità del diritto di credito (già esistente), con conseguente condanna dell'amministrazione al pagamento della somma accertata. Il diritto a ricevere gli interessi, in quanto obbligazione accessoria, segue quanto statuito per l'obbligazione principale.

Ricorre, dunque, in questo caso, l'ipotesi prevista dall'art. 78 d. l. n. 128/2008 e dall'art. 4, comma 8bis, d.l. n. 2/2010, e quindi, in applicazione dei medesimi, il Collegio dovrebbe ritenere la impromovibilità del giudizio di ottemperanza, essendo, peraltro, il debito attribuito alla gestione straordinaria.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che occorre rimettere alla Corte Costituzionale, stante la sua rilevanza ai fini della decisione e la sua non manifesta infondatezza, la questione relativa alla legittimità costituzionale dell' articolo 78 d. l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008 n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in l. 26 marzo 2010 n. 42, per le ragioni meglio esplicitate con separata ordinanza.

Proprio perché, anche per questo aspetto, la decisione riguarda la posizione di debitore di Roma Capitale (che verrebbe esclusa dall'applicazione delle disposizioni sopra indicate ed in relazione alle quali si solleva la questione di legittimità costituzionale), il Collegio ritiene infondata, anche in ordine a questo profilo della domanda, la proposta eccezione di carenza di legittimazione passiva.

Pertanto, alla luce di quanto sin qui esposto, in parziale accoglimento del ricorso proposto in primo grado, il Collegio deve ordinare a Roma Capitale di ottemperare alla sentenza della Corte di Appello di Roma 10 novembre 2008 n. 4565/2008, provvedendo al pagamento, in favore degli appellanti, delle somme già depositate in loro favore a titolo di indennità provvisoria di espropriazione presso la Cassa depositi e prestiti, mediante svincolo delle medesime, nonché al pagamento delle spese, diritti ed onorari come liquidati in sentenza, oltre interessi spettanti per legge e spese di registrazione della sentenza medesima, una volta determinate come per legge.

Tanto l'amministrazione dovrà adempiere entro il termine di novanta giorni decorrenti dalla data di comunicazione della presente sentenza, o da quella di notificazione, se anteriore.

Il Consiglio di Stato nomina fin da ora, per il caso di perdurante inottemperanza, il Prefetto di Roma quale commissario ad acta, con facoltà di delega a dirigente della medesima Prefettura.

Il Collegio riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in merito alle spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) non definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Società Consorcasa Regione Lazio coop. a r.l. ed altri, come in epigrafe indicati (n. 569/2011 r.g.):

- a) accoglie parzialmente l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso per l'ottemperanza proposto in I grado, ordinando all'amministrazione di ottemperare alla sentenza n. 4565/2008 della Corte di Appello di Roma, nei limiti, modi e termini precisati in motivazione;
- b) dispone la nomina del commissario ad acta, come indicato in motivazione, ove perduri l'inottemperanza;

c) rimette con separata ordinanza alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell' articolo 78 d. l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008 n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in l. 26 marzo 2010 n. 42;

d) riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in merito alle spese, diritti ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Anna Leoni, Presidente FF

Sergio De Felice, Consigliere

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/08/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)