

Pubblicato il 15/05/2023

N. 02927/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01589/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1589 del 2023, proposto da:

Comune di Marano di Napoli, in persona della Commissione straordinaria,
legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato
Raffaele Marciano, con recapito digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Organismo Straordinario di Liquidazione (di seguito anche OSL), in persona
del Presidente, dott. Alfonso De Stefano, rappresentato e difeso dall'avv.
Lorenzo Lentini, con recapito digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensione cautelare:

della delibera n. 32 del 6 febbraio 2023 dell'Organismo straordinario di
liquidazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2023 il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

1.- Con l'odierno ricorso, notificato tramite PEC il 30 marzo 2023 e depositato il successivo 31, il Comune di Marano di Napoli ha impugnato per l'annullamento, previa richiesta di sospensione cautelare, la delibera n. 32 del 6 febbraio 2023 dell'Organismo straordinario di liquidazione (OSL) insediatosi presso il comune medesimo.

Con tale delibera, il predetto Organismo aveva chiarito di escludere dalla massa passiva di liquidazione le voci di debiti fuori bilancio derivanti da competenze per spese legali divenute liquide ed esigibili successivamente al 31 dicembre 2018, data dalla quale decorre la fase di bilancio riequilibrato, ai sensi dell'art. 252, comma 4, d. lgs. 267/2000.

Il comune ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 248 e seguenti d. lgs. 267/2000 (Testo unico degli enti locali – TUEL); l'eccesso di potere.

L'OSL si è costituito in giudizio con memoria depositata il 5 maggio 2023. Ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per duplice profilo:

- difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla materia controversa, essendo relativa a posizioni di diritto soggettivo;
- in subordine, per essere stato impugnato con l'odierno ricorso in un'inedita richiesta di “parere preventivo” sulla portata e sull'interpretazione di norme e competenze in materia di dissesto finanziario degli enti locali.

Nel merito ha comunque contestato la fondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto.

La causa è stata inserita nel ruolo della camera di consiglio del 10 maggio 2023 per la decisione sull'istanza cautelare.

Al termine della discussione, il Collegio, ravvisando la sussistenza dei presupposti di legge, ha trattenuto la causa per definirla con sentenza in forma semplificata, previo avviso reso alle parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.

2.- Va in via preliminare affrontata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito.

L'eccezione è infondata.

Secondo un principio generale consolidato in giurisprudenza, per determinare l'ambito della giurisdizione non è rilevante il tenore letterale della domanda giudiziale ma il contenuto sostanziale della pretesa fatta con essa valere.

Più in particolare, le Sezioni Unite della Cassazione insegnano che, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non tanto la prospettazione compiuta dalle parti, quanto il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della pronuncia che si chiede al giudice, ma soprattutto della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico sottostante (v. ad es. Cass. civ., SS.UU., 11 ottobre 2011, n. 20902; 16 novembre 2010, n. 23108).

Nella fattispecie in esame, il ricorso è stato promosso non dai potenziali creditori di somme liquidate da un organo giurisdizionale, a titolo di spese di condanna a definizione di giudizi intrapresi per fatti ed atti antecedenti il dissesto, bensì dallo stesso comune di Marano di Napoli, nella sua gestione commissariale.

Ebbene, mentre i creditori sono titolari di un diritto soggettivo a realizzare i propri crediti, non lo è di certo il Comune di Marano. La posizione soggettiva di cui l'Ente comunale è portatore s'identifica, infatti, nell'interesse pubblico

generale alla sana e corretta gestione finanziaria delle risorse comunali. Nel ricorso si fa, infatti, presente che la liquidazione delle spese processuali definite con provvedimenti successivi alla gestione straordinaria determinerebbe un nuovo dissesto del comune, ipotesi che, per l'appunto, si auspica di scongiurare.

In altri termini, l'interesse del comune ricorrente non è di realizzare il credito bensì di evitare determinati effetti sull'assetto futuro delle finanze comunali.

È palese, pertanto, la ragione per la quale si chiede l'intervento del giudice e la differenza della posizione sostanziale di base rispetto ai potenziali creditori.

La questione controversa riguarda propriamente il profilo relativo all'esatta collocazione delle spese legali, se nella gestione straordinaria ovvero in quella ordinaria. Questo profilo, pertanto, rientra nel perimetro della giurisdizione del giudice amministrativo, essendo relativa all'interesse pubblico dell'amministrazione comunale a superare la fase di dissesto finanziario e pervenire in prospettiva ad un riequilibrio dei conti pubblici.

Le posizioni di diritto soggettivo sono soltanto nello sfondo, relative a soggetti terzi, estranei al presente giudizio e, pertanto, al perimetro di questa controversia.

3.- Fondata è tuttavia l'eccezione, formulata in via subordinata, d'inammissibilità del ricorso per essere stato impugnato un atto di contenuto non provvedimentale ma meramente accertativo del momento genetico in cui esattamente sono sorte le partite debitorie in discussione.

3.1.- Va premesso sul punto che il Comune di Marano di Napoli, con delibera n. 204 del 16 ottobre 2018 della Commissione Straordinaria, aveva dichiarato lo stato di dissesto finanziario, ai sensi degli artt. 244 e ss. d. lgs 267/2000.

L'OSL - preposto alla gestione dell'indebitamento pregresso e, quindi, ad adottare gli atti contabili ed operativi volti ad estinguere i debiti dell'ente - è

stato nominato con D.P.R. dell'8 febbraio 2019 e si è insediato il 27 febbraio 2019.

Con delibera n. 2 del 4 marzo 2019, l'Organismo ha dato avvio alla procedura di rilevazione della massa passiva di liquidazione, ai sensi dell'art. 254, comma 2, d. lgs. 267/2000, invitando i creditori dell'ente comunale a presentare domanda.

L'ente comunale, con delibere del consiglio n. 35 dell'8 maggio 2019 e n. 62 del 5 agosto 2019, ha quindi approvato "l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2019/2021", ai sensi dell'art. 259 e ss. d. lgs. 267/2000.

Il bilancio riequilibrato è stato definitivamente approvato, con Decreto D.C.F.L. prot. n. 22245 del 7 febbraio 2020, col quale il Ministero dell'Interno ha accertato la validità dei provvedimenti di risanamento adottati dal Comune. Nel frattempo, l'amministrazione comunale, con nota prot. n. 1669 del 16 gennaio 2023, ha chiesto chiarimenti per la liquidazione delle spese legali, in virtù di sentenze di condanna successive alla data di vigenza del dissesto, corrispondente al 31 dicembre 2018.

L'OSL, con delibera n. 32 del 6 febbraio 2023, ha ritenuto di escludere dalla massa passiva di liquidazione tutti i debiti fuori bilancio derivati da competenze legali divenute liquide ed esigibili in data successiva il 31 dicembre 2018, potendo essere attratte nella massa passiva di liquidazione esclusivamente le voci appartenenti al debito pregresso. Queste ultime non possono che ricondursi a fatti gestionali sorti in epoca antecedente la predetta data.

3.2.- Giova ricordare che l'art. 252, comma 4, d. lgs. 267/2000 statuisce 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 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”.

L’art. 254, comma 3, precisa altresì che sono inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva:

- “a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato;
- b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2;
- c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione ai sensi del comma 7”.

L’OSL, nell’individuare i debiti da ricomprendere nella massa passiva, non dispone di potere discrezionale, dovendo procedere ad una mera attività ricognitiva di contenuto tecnico-contabile delle posizioni debitorie pregresse sulla base delle illustrate prescrizioni normative.

Per questo, l’Organismo ha correttamente dichiarato di escludere dalla massa passiva tutti i debiti per spese legali divenuti liquidi ed esigibili successivamente al 31 dicembre 2018, data a partire dalla quale è entrato in vigore il bilancio riequilibrato, approvato, come sopra esposto, ai sensi dell’art. 259 d. lgs 267/2000, con delibera n. 35 dell’8 maggio 2019.

Ed invero, il credito costituito dalle spese legali trova la sua fonte unicamente nel provvedimento del giudice che ne dispone la liquidazione e l’imputazione. L’attribuzione delle spese è infatti il risultato di una valutazione specifica che compie l’organo giudicante e che dipende strettamente dal contenuto della pronuncia, prima della quale non può sostenersi si sia materializzato.

Cronologicamente, quindi, il credito si forma nel momento in cui il

provvedimento del giudice è pubblicato.

3.3.- In altri termini, per il profilo puramente civilistico, riguardo alle spese legali il provvedimento del giudice si pone, ai sensi dell'art. 1173 cod. civ., quale "altro atto o fatto idoneo a produrre l'obbligazione in conformità dell'ordinamento giuridico". Prima del provvedimento giurisdizionale, il legale non gode di alcun diritto di credito al riconoscimento monetario dell'attività difensionale svolta.

Ne consegue che, per un'evidente ragione tecnico-contabile, declinata dagli illustrati artt. 252 e 254 d. lgs 267/2000, i crediti per spese legali, determinati con provvedimenti giurisdizionali pubblicati dopo il termine ultimo di vigenza dello stato di dissesto (31 dicembre 2018), non possono essere ricompresi nella massa passiva di liquidazione.

L'azione per il recupero di tali spese, pertanto, è esperibile unicamente nei confronti del Comune di Marano e non dell'Organismo Straordinario di Liquidazione.

3.4.- Confortano in questo senso i precedenti della giurisprudenza [cfr., recente, TAR Campania, Salerno, Sez. I, 7 gennaio 2022, n. 1902 secondo cui: "7.2. – Nel caso di specie l'atto di gestione (i.e. la vicenda fattuale – e le correlative, eventuali obbligazioni – inerente la questione della legittimità della scheda di valutazione del dipendente del Comune di Pagani, decisa con la sentenza oggetto di esecuzione in questa sede) rientra sicuramente nella massa passiva, ma così non è per l'obbligazione relativa alle spese legali, che trova il suo fatto genetico solo nella sentenza della cui esecuzione si tratta. Il debito di cui trattasi è venuto ad esistenza dopo il 31.12.2019 (la sentenza è stata pubblicata in data 30.10.2020) e quindi non può in alcun modo rientrare nella massa passiva, non bastando la mera relazione "occasionale" con il fatto dedotto nel giudizio conclusosi con la sentenza azionata. Il credito costituito

dalle spese legali distratte in favore del difensore e liquidate con sentenza passata in giudicato successivamente allo stato di dissesto, in altri termini, sorge solo con la sentenza e non è, pertanto, da ricollegare alla pregressa attività gestoria fallimentare, con la conseguenza che non può essere contabilmente inserito nella massa passiva ed è, invece, passibile di esecuzione in via ordinaria (cfr. T.A.R. Napoli, VIII, 09/07/2020, n. 2972).”].

3.5.- Non è, infine, pertinente il richiamo alla sentenza n. 1 del 2022 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale riguarda la distinta ipotesi di un credito, per compenso legale, derivante da un decreto ingiuntivo non opposto, successivo al riequilibrio di bilancio, ma “correlato” a fatti ed atti di gestione “anteriori” al dissesto. In quel caso, infatti, il debito era pregresso ed il provvedimento monitorio del giudice lo ha solo formalizzato.

4.- Si ravvisano le giuste ragioni in considerazione della natura pubblica delle parti processuali per compensare integralmente le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente FF, Estensore

Giuseppe Esposito, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO