

Ricorrente obbligato al versamento
ulteriore del contributo integrativo



ORIGINALE

23651-2017

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Disciplina
del c.d.
risanamento
del Comune
di Roma e
CEDU-
Opposizione
atti
esecutivi

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. ROBERTA VIVALDI - Presidente -
- Dott. RAFFAELE FRASCA - Rel. Consigliere - R.G.N. 27628/2014
- Dott. LINA RUBINO - Consigliere - Cron. 23651
- Dott. AUGUSTO TATANGELO - Consigliere - Rep. e.l.
- Dott. COSIMO D'ARRIGO - Consigliere - Ud. 19/04/2017

ha pronunciato la seguente

PU

SENTENZA

sul ricorso 27628-2014 proposto da:

SOCIETA' AUTOLINEE ROMA SAR SRL , in persona del
legale rappresentante pro tempore ed amministratore
unico Dott. _____

2017

933

giusta procura a margine del ricorso;

- ricorrenti -

contro

BANCA NAZIONALE DEL LAVORO SPA , in persona del

Direttore Direz. Legale

S,

che la rappresenta e difende giusta procura in calce
al controricorso;

ROMA CAPITALE (già COMUNE DI ROMA) (

, che la rappresenta e difende giusta procura
a margine del controricorso;

- controricorrenti -

nonchè contro

UNICREDIT BANCA DI ROMA SPA , MANCINI LAMBERTO, DI
CATALDO GIANLUCA;

- intimati -

avverso la sentenza n. 11309/2014 del TRIBUNALE di
ROMA, depositata il 21/05/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 19/04/2017 dal Consigliere Dott. RAFFAELE
FRASCA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. ANNA MARIA SOLDI che ha concluso per
il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato EMANUELA ROMANELLI;

udito l'Avvocato ANSELMO BARONE;

udito l'Avvocato CLAUDIO MENDICINO per delega;

FATTI DELLA CAUSA

1. La s.r.l. Società Autolinee Roma S.A.R. ha proposto ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, cod. proc. civ., contro Roma Capitale, la Banca Nazionale del Lavoro s.p.a. e UniCredit Banca di Roma s.p.a., nonché nei confronti di Lamberto Mancini e di Gianluca Di Cataldo, avverso la sentenza del Tribunale di Roma del 21 maggio 2014.

Con tale sentenza il tribunale capitolino, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha dichiarato in parte cessata la materia del contendere e per il resto ha disposto il rigetto sull'opposizione agli atti esecutivi, introdotta dalla qui ricorrente avverso l'ordinanza, con la quale aveva provveduto sul processo di esecuzione forzata iscritto al n.r.e. 29526 del 2010.

Tale procedura esecutiva era stata da essa ricorrente introdotta con pignoramento presso terzi a carico del Comune di Roma nei confronti delle due banche quali terze pignorate ed in essa il Mancini e il Di Cataldo erano intervenuti come creditori.

Il giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza oggetto dell'opposizione agli atti esecutivi, aveva rigettato l'istanza di assegnazione delle somme pignorate e ciò, in accoglimento dell'eccezione proposta da Roma Capitale, la quale, senza contestare nell'*an* e nel *quantum* il credito, aveva invocato l'applicazione dell'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008 circa l'assunzione da parte della gestione commissariale del Comune di Roma delle obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008.

1.1. Il Giudice dell'Esecuzione, per quanto in questa sede interessa, con una prima ordinanza del 13 marzo 2012, quella oggetto dell'opposizione, aveva negato l'assegnazione in favore della qui ricorrente, reputando che il titolo esecutivo (una sentenza della Corte d'Appello di Roma), posto a base dell'esecuzione dalla qui ricorrente, pur formatosi nel 2009, rientrasse nell'ambito di applicazione della detta normativa (come interpretata dall'art. 4, comma 8-*bis*, del d.l.n. 2 del

2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 42 del 2010), in quanto recava una condanna del Comune di Roma al risarcimento del danno per fatti verificatisi in epoca anteriore alla costituzione della gestione commissariale.

Con successiva ordinanza del 10 maggio 2012, emessa nella pendenza dell'opposizione agli atti proposta dalla qui ricorrente, il Giudice dell'Esecuzione, invece, modificava la precedente ordinanza ed assegnava alla ricorrente la somma oggetto della condanna disposta dalla sentenza a titolo di spese giudiziali, nonché le spese della procedura eseguita, nel presupposto che la debenza della prima si fosse originata dopo il suddetto commissariamento.

1.2. La sentenza impugnata ha dichiarato la cessazione della materia del contendere quanto alla controversia relativa alla somma assegnata e l'ha rigettata quanto alla somma per cui l'assegnazione era stata negata.

2. Al ricorso per cassazione, che prospetta due motivi, hanno resistito, con separati controricorsi, Roma Capitale e la Banca Nazionale del Lavoro, mentre gli altri intimati non hanno svolto attività difensiva.

3. La ricorrente e la Banca Nazionale del Lavoro hanno depositato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso si deduce, ai sensi del n. 3 dell'art. 360 cod. proc. civ., "violazione e falsa applicazione dell'art. 117, primo comma, Cost., degli artt. 6, primo comma, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU e degli artt. 17 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea".

In questo motivo, in buona sostanza, si censura la sentenza impugnata per avere essa escluso che sul giudizio potesse avere ricadute la sentenza della Corte EDU 24 settembre 2013 n. 43892/04, resa sul caso Pennino c. Italia.

Vi si critica la motivazione, con cui il Tribunale di Roma, dopo avere ricordato che la legittimità costituzionale della normativa sul c.d. risanamento di Roma era stata ritenuta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 154 del 2013, ha escluso che sulla controversia potesse spiegare incidenza la detta sentenza della Corte EDU, così esprimendosi: <<La piena costituzionalità della richiamata disciplina è stata, dunque, recentemente confermata su tutti i parametri di riferimento né la lettura della sentenza della CEDU 24.09.2013 n. 43892/04 Pennino c/Italia, richiamata da parte attrice, riguardante la dichiarazione di dissesto del Comune di Benevento sollecita profili di valutazione nuovi rispetto a quelli già ampiamente trattati dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza. A tal fine, infatti, giova evidenziare la singolarità della disciplina sul risanamento del Comune di Roma - che, come chiarito dalla Corte delle leggi - "presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali in ragione della peculiarità del suddetto Ente, quale 'capitale della Repubblica', sancito dall'arti. 114, terzo comma, Cost.". Inoltre, la contrarietà all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e dell'art. 6 par. 1 della Convenzione è espressa dalla CEDU non con riferimento alla normativa italiana sul dissesto degli enti locali alla disciplina convenzionale (non sollecitata, peraltro, neanche dal ricorrente Pennino che precisa di non contestare la compatibilità con la Convenzione delle disposizioni generali sugli enti locali in dissesto finanziario) ma con riferimento alla concreta vicenda al suo esame sulla scorta di profili fattuale (dichiarazione di dissesto del Comune di Benevento risalente a vent'anni prima, titolo esecutivo divenuto definitivo decennale e mancato pagamento del credito da parte dell'Organo Straordinario di Liquidazione) ben diversi da quelli riguardanti la vicenda dell'odierna attrice, in cui, a fronte di una gestione commissariale attivata nel 2008, non risultano allegati né la definitività del titolo esecutivo azionato né l'avvenuta presentazione di una domanda di ammissione al passivo della Gestione Commissariale ed il suo eventuale esito.>>.

1.1. A questa motivazione viene mosso un primo rilievo, sostenendosi che infondatamente il tribunale capitolino avrebbe ritenuto che la sentenza sul caso Pennino non giustificasse profili di valutazione nuovi rispetto a quelli considerati dalla Corte Costituzionale con l'attribuzione di rilievo alla peculiarità della normativa sulla Gestione Commissariale del Comune di Roma.

Al riguardo, si sottolinea che la stessa Corte Costituzionale avrebbe rilevato nella citata sentenza che quella normativa era intervenuta <<senza tuttavia creare una situazione deteriore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d'Italia dichiarati in stato di dissesto>> e si sostiene che questa esigenza di non differenziare la posizione del Comune di Roma, una volta intervenuta la sentenza della Corte EDU per il dissesto del Comune di Benevento, giustificerebbe la sua applicazione nella controversia.

Dopo tale assunto ci si sofferma ampiamente sui principi che, una volta condivisa tale applicabilità della pronuncia europea e, quindi, l'incidenza dei principi da essa affermati sulla controversia, imporrebbero (conforme, a dire della ricorrente, all'avviso espresso dalla stessa Corte EDU in ordine alla vincolatività riguardo ordine alla portata della Convenzione EDU delle sentenze da Essa rese, nonché in base alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, 39 del 2008, 311 e 317 del 2009, 187 e 196 del 2010) di disapplicare <<l'art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008 n. 133 e dell'articolo 4, comma 8-bis, ultimo periodo, d.l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. In legge 26 marzo 2010 n. 42, poiché in contrasto con l'art. 6, comma 1, della CEDU e con l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla medesima CEDU>>.

Ad avviso della ricorrente: <<Infatti, anche in relazione al combinato disposto delle previsioni anzidette, nella misura in cui precludono a chi sia titolare di credito accertato giudizialmente nei

confronti del Comune di Roma (ora Roma Capitale) la possibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive contro l'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione (fino all'approvazione del rendiconto di questi), si ravvisano i medesimi profili di criticità che hanno indotto la Corte di Strasburgo a riconoscere nel caso Pennino, la violazione degli artt. 1 del Protocollo n. 1 e 6 par. 1 della Convenzione stessa. Né può giovare, ad escludere la dedotta illegittimità delle disposizioni qui censurate, la pronuncia n. 153/13 della Corte costituzionale che, peraltro, sul punto, non contiene alcun argomento astrattamente contraopponibile alla *ratio decidendi* della pronuncia Pennino (ammesso e non concesso che, in tema di interpretazione ed applicazione delle norme CEDU, la Consulta possa "dissentire" dalla Corte di Strasburgo. *Ratio decidendi* compendiata nell'assunto - *pleno iure* invocabile nella controversia *inter partes* secondo cui un *organ de l'Etat* (e il comune è considerato tale) non può invocare le proprie difficoltà finanziarie, ovvero il proprio stato di dissesto, come giustificazione per il mancato pagamento dei propri debiti.>>.

1.2. Con una seconda censura si critica la sentenza impugnata riguardo all'affermazione che la sentenza della Corte Edu non si sarebbe espressa con riferimento alla normativa italiana sul dissesto degli enti locali, ma con riferimento alla concreta vicenda al suo esame che presentava profili ben diversi da quelli della vicenda di cui è processo.

Erroneo sarebbe il primo assunto, perché la Corte EDU, avendo un vero e proprio monopolio interpretativo delle norme della Convenzione EDU, si pronuncerebbe <<non solo per decidere i singoli casi sottoposti al suo esame, ma, più in generale, per chiarire, salvaguardare e sviluppare le regole e i principi contenuti nella Convenzione>>, di modo che le sue decisioni sarebbero efficaci <<*erga omnes* (così come, peraltro, enunciato espressamente dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con la risoluzione n. 122 del 28 settembre 2000) ed *ultra partes*>>.

Erroneo sarebbe pure l'assunto che la situazione oggetto di controversia non presenti caratteri del tutto analoghi a quella di cui alla sentenza europea, giacché vi sarebbe <<affinità contenutistica>> fra la disciplina del risanamento del Comune di Roma e quella considerata nella detta sentenza.

Si sostiene ancora che non sarebbe poi esatta l'affermazione del Tribunale che la sentenza costituente il titolo esecutivo non era passata in cosa giudicata, giacché essa era stata impugnata in Cassazione dalla ricorrente solo quanto alla statuizione sugli interessi e sulle spese giudiziali, ma non, riguardo alla somma oggetto dell'esecuzione, in via incidentale dal Comune.

1.3. Le argomentazioni svolte a sostegno del motivo sono finalizzate alla richiesta in prima battuta di disapplicare l'art. 78 del d.l. n. 112 del 1978, con ogni conseguenza sulla controversia, e in subordine, per il caso di ritenuta impossibilità della chiesta disapplicazione, a quella di sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa in discussione, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, primo comma, ed all'art. 13 della Convenzione EDU ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU nella citata sentenza e nel presupposto che la Consulta non abbia potuto di quest'ultima tenere conto nella sentenza n. 154 del 2013, ad essa anteriore.

1.4. In fine ed in via gradata, premessa la deduzione che la Convenzione EDU, a seguito della modifica dell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea ha acquisito lo stesso valore giuridico del Trattato, si chiede a questa Corte, sempre che non ritenga di poter procedere alla chiesta disapplicazione, di far luogo ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia CE perché valuti la compatibilità con il diritto comunitario della normativa sul risanamento del Comune di Roma, in particolare con l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che tutela il diritto di proprietà, e con l'art. 47 della stessa Carta, che tutela il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice.

1.5. Il motivo – riguardo al quale, stante l’analiticità della sua argomentazione, è priva di fondamento l’eccezione di aspecificità sollevata da Roma Capitale - non è fondato quanto alla invocata disapplicazione della normativa sul risanamento del Comune di Roma, per contrasto con il diritto comunitario siccome comprensivo delle disposizioni della Convenzione EDU e non è fondato neppure quanto alle gradate prospettazioni con cui, per il caso che alla disapplicazione non possa farsi luogo, si è chiesto alla Corte di sollevare questione di legittimità costituzionale nel presupposto del contrasto di quella normativa con la Costituzione e, ancora subordinatamente, di sollevare una questione di c.d. pregiudiziale interpretativa comunitaria dinanzi alla Corte di Giustizia CE.

Va avvertito, in via preliminare, che le questioni che gradatamente la ricorrente prospetta debbono essere considerate con riferimento all’oggetto del giudizio, che concerne un’opposizione agli esecutivi proposta contro un’ordinanza, emessa in una procedura di espropriazione presso terzi di crediti e con la quale il giudice dell’esecuzione ha dichiarato che il credito per cui si procedeva all’esecuzione, rappresentato da una somma riconosciuta da una sentenza emessa in grado di appello, non poteva essere fatto valere con la detta procedura di esecuzione forzata, dovendo invece, salvo per la parte concernente le spese giudiziali, farsi valere con la procedura inerente alla gestione commissariale prevista dall’art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008 ed interpretato – quanto al suo primo periodo - dall’art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 42 del 2010, 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.

Nella specie il credito, per cui la ricorrente aveva iniziato l'esecuzione forzata, discende pacificamente da fatti anteriori al 28 aprile 2008 e risultava accertato, al momento dell'inizio dell'esecuzione, da sentenza della Corte d'Appello di Roma anteriore all'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica.

L'opposizione agli atti proposta contro l'ordinanza denegatoria dell'assegnazione della somma per la parte corrispondente al credito di cui al titolo non rappresentata dalle spese giudiziali, inerendo il *quomodo* dell'attuazione del diritto di procedere all'esecuzione e, particolarmente di procedervi con un'esecuzione forzata singolare, dovendosi il credito far valere con la speciale procedura concorsuale affidata alla gestione commissariale introdotta dalla legge del 1978, è diretta ad accertare la legittimità dell'ordinanza *de qua* al momento in cui essa è stata pronunciata, ma con riferimento ad un fatto, l'efficacia della disposizione preclusiva della possibilità di procedere esecutivamente, verificatosi prima dell'inizio dell'esecuzione, cioè del pignoramento, che risale all'agosto del 2010.

1.6. Ciò premesso, si osserva che è priva di fondamento la prospettazione del motivo, nella parte in cui preliminarmente postula che la sopravvenienza della sentenza della Corte EDU sul c.d. caso Perrino o meglio i principi da essa ipoteticamente affermati quanto alle disposizioni della Convenzione EDU e segnatamente all'art. 1 del suo Protocollo Addizionale ed al suo art. 6, paragrafo 1 (mentre - è da dire - nessun principio quella Corte ha affermato con riguardo all'art. 13 della Convenzione), dovrebbe giustificare la disapplicazione della normativa sulla base della quale è stato ritenuto che non fosse possibile esercitare l'azione esecutiva.

Infatti, questa Corte ha già chiarito una prima volta, nel solco degli insegnamenti della Corte Costituzionale, che <<Nel sistema normativo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non ha modificato - in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80 del 2011 - la

propria posizione nel sistema delle fonti, ed il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, del Trattato alla Convenzione non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa (Corte di Giustizia 24 aprile 2012, c-571/10, Kamberaj), atteso che, in tale evenienza, il rimedio è costituito dal giudizio di legittimità costituzionale della norma interna per contrasto con l'art. 117 Cost. (Nella specie, relativa al riconoscimento dell'anzianità pregressa al personale ATA transitato al Ministero dell'istruzione, la S.C. ha escluso la necessità di sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale, sia perché la Corte costituzionale, sia pure in data anteriore agli ultimi interventi della CEDU, si era già espressa, sia perché la stessa Corte di Giustizia europea è intervenuta sulla materia fornendo una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea).>> (così Cass. n. 4049 del 2013).

E in una seconda occasione, poco dopo, ha ulteriormente ribadito il principio, precisando, nel solco di Corte Costituzionale n. 80 del 2011, che: <<Nel sistema normativo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non ha modificato - in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80 del 2011 - la propria posizione nel sistema delle fonti, ed il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, del Trattato alla Convenzione non consente al giudice nazionale, nelle materie estranee al diritto dell'Unione europea ed in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa, senza che sia possibile riferire la medesima Convenzione all'art. 11 Cost., in forza della qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come <<principi generali>> del diritto dell'Unione. (Nella specie la S.C. ha ritenuto che non possa essere invocato l'istituto della disapplicazione per ottenere che l'indennizzo relativo alla

violazione del diritto alla ragionevole durata del processo sia calcolato in relazione all'intera durata del giudizio e non solo alla parte ritenuta eccedente rispetto a quella ragionevole)>> (Cass. n. 27102 del 2013).

Nell'affermare tale principio la citata sentenza ha assunto come presupposto le affermazioni, fatte dal Giudice delle Leggi nella sentenza n. 80 del 2011, nella quale si è in primo luogo ribadito il principio di diritto di cui a Corte Cost. n. 349 del 2007, nel senso che: <<In base all'art. 117, primo comma, Cost., come modificato dall'art. 2 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, non può attribuirsi rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, derivando dallo stesso l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme poste dai trattati e dalle convenzioni internazionali - e tra queste la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), alla quale deve riconoscersi una peculiare rilevanza in considerazione del suo contenuto -, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU, e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale, che realizza un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati. Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme e qualora ciò non sia possibile, ovvero qualora dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', proporre la relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. - Per l'affermazione, prima della modifica apportata all'art. 117, primo comma, Cost. dalla legge cost. n. 3 del 2001, che la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dagli artt. 10 e 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con

riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali, v. la citata sentenza n. 223/1996>>.

Di seguito, la sentenza n. 80 del 2011, all'esito di ampie considerazioni, con riferimento alla situazione derivata dal Trattato di Lisbona e dal rinvio da esso fatto alla Convenzione, ha confermato la validità del detto principio, come emerge riassuntivamente dal punto 5.6., in cui si afferma che: <<Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che [...] il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, *omisso medio*, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata. Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010), pure in rapporto alla tematica oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 93 del 2010).>>.

Ebbene, l'applicazione dei detti principi rende privo di fondamento il motivo di ricorso nella parte in cui postula la disapplicazione della normativa nazionale sul risanamento del Comune di Roma quale effetto della decisione della Corte EDU, considerata come espressiva di principi relativi all'esegesi della Convenzione EDU con i quali essa sarebbe incompatibile.

Invero, se anche tale incompatibilità sussistesse e la sentenza europea invocata si considerasse, in quanto espressiva di quei principi ed interpretativa di essi, alla stregua della stessa Convenzione EDU, non si potrebbe fare luogo alla chiesta disapplicazione, come conseguenza della diretta applicazione di quei principi stessi, ma la strada obbligata sarebbe quella di sollevare una questione di costituzionalità.

1.7. Va esaminata a questo punto la prospettazione subordinata che è appunto nel senso di sollecitare questa Corte a sollevare questione di costituzionalità, ma anch'essa risulta priva di fondamento, dovendosi

rilevare la insussistenza del presupposto della non manifesta infondatezza per investire la Corte Costituzionale.

La ragione è che dai principi applicati dalla sentenza europea sul caso Perrino e segnatamente nell'interpretare gli artt. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU e 6 della stessa Convenzione con riferimento al caso di specie (mentre la Corte non ha applicato, come s'è detto, l'art. 13, siccome espressamente dice nel paragrafo 78), non si evince in alcun modo un contrasto fra essi e la normativa di cui all'art. 78 del d.l. 112 del 2008, convertito, con modificazioni nella l. n. 133 del 1978 ed autenticamente interpretato dalla legislazione del 2010.

Queste le ragioni.

1.7.1. Mette conto si segnalare che nel caso di cui la Corte EDU era stata investita la legislazione che aveva bloccato la possibilità per il soggetto creditore di procedere all'esecuzione singolare, rappresentata dalla l. n. 267 del 2000, era stata oggetto di un intervento modificativo con la l. n. 140 del 2004, che, disattendendo l'orientamento giurisprudenziale nazionale che aveva ritenuto che il decreto legislativo n. 267 del 2000 non si applicasse ai crediti nei confronti di un ente locale ritenuti certi ed esigibili per effetto di una sentenza pronunciata dopo la dichiarazione di dissesto finanziario, e ciò anche se tali crediti erano sorti anteriormente, aveva invece disposto in senso contrario, prevedendone l'applicazione anche quando i crediti fossero stati accertati con provvedimento giurisdizionale successivo (si vedano i paragrafi 8 e 9 della sentenza della Corte EDU, che ne danno atto).

Va pure rilevato che nel caso di specie il soggetto creditore, prima della l. n. 140 del 2004, risultava aver conseguito un titolo esecutivo in forza di sentenza, divenuta definitiva il 22 marzo 2003 all'esito di un'azione giurisdizionale promossa il lontano 15 gennaio 1987 (paragrafo 11 della sentenza) e relativa all'accertamento di un credito risalente a ben prima (nel ricorso per cassazione lo si dice relativo al 1972).

Ora, nel decidere il ricorso, la Corte EDU (paragrafo 47) dà atto espressamente che il ricorrente Pennino aveva sostenuto <<che l'entrata in vigore della legge n. 140 del 2004, che prevedeva, a suo avviso, che le disposizioni relative agli enti locali in dissesto finanziario si applicassero ormai anche ai crediti accertati con sentenza pronunciata dopo la dichiarazione di dissesto, lo>> aveva <<privato della possibilità di ottenere la riscossione del suo credito>> ed aveva precisato <<di non contestare la compatibilità con la Convenzione delle disposizioni generali sugli enti locali in dissesto finanziario e che la sua doglianza riguarda[va] la legge n. 140 del 2004, che>> aveva <<reso *de facto* non eseguibile la sentenza del tribunale di Benevento del 21 luglio 2002 e modificato la giurisprudenza precedente (paragrafi 8 e 9 supra)>>.

Nel paragrafo 48, la Corte EDU dà atto che il ricorrente: a) aveva affermato che vi era stata <<ingerenza nell'esercizio del suo diritto al rispetto dei suoi beni, in quanto la legge in questione>> aveva <<avuto come effetto, a suo giudizio, di rinviare *sine die* la possibilità di riscuotere il suo credito>>; b) nonché aggiunto <<che tale ingerenza non era «legittima» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, in quanto>> aveva <<creato una situazione di incertezza e lo>> aveva <<privato della possibilità di una tutela giurisdizionale>>, facendo, altresì presente che la somma da lui reclamata era <<stata iscritta al passivo e che pertanto egli non>> avrebbe potuto <<beneficiare né degli interessi legali né della rivalutazione monetaria, e ciò fino alla chiusura della procedura di liquidazione>>.

Nel paragrafo 49, la sentenza dà atto, poi, che il ricorrente riconosceva <<di avere la possibilità di contestare gli atti dell'OSL dinanzi ai giudici ordinari o amministrativi>>, aggiungendo, però <<di non potere tuttavia né controllare l'attività dell'OSL né sollecitare la riscossione del suo credito, e che soltanto la decisione di ammettere o di non ammettere un credito al passivo>> era <<soggetta a impugnazione>>, da ciò facendo discendere <<di avere dovuto sostenere un onere eccessivo ed esorbitante e che lo Stato non>>

aveva <<saputo garantire un giusto equilibrio tra interessi pubblici e privati contrapposti.>>.

1.7.2. La Corte EDU, scrutinando detta prospettazione, ha riconosciuto la violazione dell'art. 1 del Protocollo sotto il profilo del rispetto dovuto ai beni di ogni persona fisica o giuridica, affermando che il credito doveva considerarsi tale agli effetti di quella norma (paragrafo 53) e, quindi, affermando che, non pagando il suo debito, il Comune di Benevento aveva leso <<il diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni, quale enunciato nella prima frase del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1>> (paragrafo 56).

Senonché, come emerge chiaramente dal successivo paragrafo 58, ancorché in modo implicito ed avuto riguardo allo stile delle sentenze della Corte EDU, la lesione è stata ritenuta esistente perché il Comune non aveva onorato il debito sebbene fosse stato accertato con sentenza definitiva prima della l. n. 140 del 2004.

Nel paragrafo 58, infatti, dopo avere dato atto che il Governo Italiano aveva giustificato l'ingerenza nel godimento da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto dei suoi beni <<con il dissesto finanziario del comune e con la volontà di garantire a tutti i creditori parità di trattamento per la riscossione dei loro crediti>>, la Corte EDU si è così espressa: <<La Corte ritiene che la mancanza di risorse di un comune non possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore (si vedano, *mutatis mutandis*, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96, §§ 28-34, 19 ottobre 2000, e Bourdov, sopra citata, § 41).>>.

In tal modo, cioè rimarcando che il credito, cioè il bene, era stato riconosciuto con sentenza definitiva e non era stato onorato nemmeno dopo di essa, la Corte EDU ha dato rilievo implicito, ma chiaro, al fatto che il pagamento da parte del Comune di Benevento, una volta sopraggiunta quella definitività, era pur sempre stato possibile nel lasso di tempo fra essa e l'intervento della l. n. 140 del 2004, che aveva

determinato la sua attrazione nel regime della l. n. 267 del 2000. Attrazione anteriormente alla legge esclusa dalla giurisprudenza interna.

La sottolineatura del valore del riconoscimento in sede giurisdizionale del credito è presente espressamente nel successivo paragrafo 59.

In pratica, la Corte EDU ha ritenuto contrastare con la Convenzione e segnatamente con l'art. 1 del Protocollo il fatto che lo Stato Italiano si fosse ingerito sul credito del ricorrente attraendolo nella disciplina del dissesto in una situazione in cui esso avrebbe dovuto essere onorato dal Comune di Benevento dopo la sentenza definitiva nel periodo anteriore alla l. n. 140 del 2004, con cui l'ingerenza di era verificata.

Il principio di diritto applicato dalla Corte EDU si può individuare nell'affermazione che l'art. 1 del Protocollo, quando stabilisce che <<ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni>> impedisce allo Stato di introdurre una legislazione che, allorquando il bene sia stato riconosciuto con provvedimento giurisdizionale definitivo, incida sulla sua tutela, con la conseguenza che, se quel bene è un credito, come tale da soddisfarsi dal debitore, il legislatore nazionale non può introdurre una legge che renda inesigibile il credito siccome riconosciuto dal provvedimento e, quindi, suscettibile del diritto di procedere ad esecuzione forzata singolare.

1.7.3. Ebbene, nel caso che qui si giudica, anche considerando il momento della sopravvenienza della legge interpretativa del 2010, il credito della ricorrente non risultava ancora accertato con sentenza passata in cosa giudicata, atteso che la sentenza d'appello del 25 giugno 2009, posta a base dell'esecuzione, sebbene impugnata per Cassazione da essa stessa solo quanto alla statuizione concernente il calcolo degli interessi (come essa ha sostenuto e si rileva dalla sentenza di questa Corte n. 3802 del 2015, che decise il ricorso proposto con il n.r.g. 21563 del 2010), ebbe a passare in cosa giudicata, quanto alla somma per cui si procedette all'esecuzione, soltanto il 27 settembre 2010 (considerato il termine di impugnazione annuale al lordo della

sospensione feriale per il 2009 e di quella per il 2010 e tenuto conto che il 25 settembre era sabato ed il 26 domenica).

Pertanto, al momento dell'intervento della legge del 2010 il credito non era assistito dalla cosa giudicata e, dunque, il comportamento di inottemperanza al pagamento del Comune di Roma non risultava avere il carattere di comportamento tenuto in presenza di un provvedimento giurisdizionale definitivo come invece nel caso Pennino.

Sicché, deve escludersi che l'applicazione nella fattispecie della legge del 2010 e l'attrazione del credito nel procedimento di risanamento in base ad essa si ponga in contrasto con la norma dell'art. 1 del Protocollo, per come interpretata dalla Corte EDU, sì da potersi evidenziare una questione costituzionalità con il diritto comunitario siccome comprensivo delle disposizioni della CEDU.

1.7.4. La Corte EDU, nella più volte evocata sentenza, ha riconosciuto anche la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione.

La violazione è stata riconosciuta con la seguente motivazione.

Dopo avere rammentato (paragrafo 70) <<che il «diritto ad un tribunale», di cui il diritto di accesso – vale a dire il diritto di adire un tribunale in materia civile – costituisce un aspetto, sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte>> e che <<L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve quindi essere considerata facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 (Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997 II, e Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 65, 15 gennaio 2009).>>, la Corte EDU ha così motivato: <<71. Nel caso di specie, la Corte osserva che, ai sensi dell'articolo 248 c. 2 del decreto legislativo n. 267 del 2000, 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'OSL (paragrafo 7 supra). L'articolo 5 c. 2 della legge n. 140 del 2004 ha esteso questa regola anche ai crediti che, come quello del ricorrente, erano stati accertati con provvedimento giurisdizionale successivo alla dichiarazione di dissesto. Il Consiglio di Stato ha applicato questa disposizione nelle sue decisioni n. 3715 del 30 luglio 2004 e n. 6438 del 21 novembre 2005 (paragrafo 9 supra).⁷². Il ricorrente ha quindi subito un'ingerenza nell'esercizio del suo diritto di accesso ad un tribunale. ⁷³. La Corte rammenta che tale diritto non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Tuttavia, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso (si vedano, tra molte altre, *Khalfaoui c. Francia*, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e *Papon c. Francia*, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; si veda anche il richiamo dei principi pertinenti in *Fayed c. Regno Unito*, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B). ⁷⁴. Nel caso di specie, la Corte ritiene che la limitazione controversa perseguisse lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori, cosa che il Governo sottolinea a giusto titolo (paragrafo 68 supra). ⁷⁵. Quanto alla proporzionalità dell'ingerenza, la Corte rileva che il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, quindi fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente. ⁷⁶. Il comune di Benevento ha dichiarato lo stato di dissesto nel dicembre 1993 (paragrafo 6 supra) e, a tutt'oggi, la Corte non è stata informata di un'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL. Il ricorrente, che ha ottenuto il riconoscimento del suo credito con sentenza pronunciata nel luglio 2002 e divenuta definitiva il 22 marzo

2003 (paragrafo 11 *supra*), è stato quindi privato del suo diritto di accesso ad un tribunale per un periodo eccessivamente lungo. A giudizio della Corte, ciò ha comportato il venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere, in materia, tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso. 77. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.>>.

Ebbene, dalla lettura di tale motivazione non solo traspare che nuovamente la Corte EDU ha ragionato di diritto di accesso all'esecuzione sulla base di una sentenza definitiva, ma, soprattutto, ha espressamente riconosciuto la legittimità della legislazione escludente il diritto all'esecuzione singolare, affermando che essa aveva <<lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori>> ed ha poi reputato lesa l'art. 6. Paragrafo 1 solo sotto il profilo che nel caso di specie risultava <<il venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere, in materia, tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso>>, in quanto al momento della sua decisione non risultava ancora definita la procedura amministrativa concorsuale e comunque non era stato fatto constare il suo stato, nonostante che il dissesto del Comune di Benevento risalisse al 1993 e che il riconoscimento del credito del ricorrente con sentenza definitiva risalisse al marzo del 2003.

Ha, dunque, ravvisato la lesione nella negazione del diritto di accesso all'esecuzione forzata singolare non per il sol fatto che il legislatore italiano avesse previsto la procedura amministrativa concorsuale, che ha ritenuto integrare invece un sacrificio legittimo del diritto a quell'accesso, bensì perché risultava lesa la proporzionalità del sacrificio, tenuto conto che trattavasi di credito riconosciuto con sentenza definitiva e considerato, soprattutto, il lasso di tempo passato senza che la procedura *de qua* fosse stata definita con il rendiconto.

Così interpretato il diritto di cui all'art. 6, paragrafo 1, è di assoluta evidenza che nel caso di specie non ricorre in alcun modo una situazione nella quale, per effetto dell'applicazione alla ricorrente della

normativa sul risanamento del comune capitolino con il blocco della possibilità di agire esecutivamente, quel diritto risulta violato. È sufficiente osservare nuovamente che il credito della ricorrente, al momento della sopravvenienza della legge del 2010 che precludeva quell'azione non risultava assistito dalla cosa giudicata e, soprattutto, che - non è dato sapere per quale ragione - la ricorrente non risultava nemmeno (come invece il ricorrente Pennino nella vicenda giudicata dalla Corte EDU) aver chiesto l'ammissione alla procedura amministrativa, del resto nemmeno risalente nel tempo.

Sicché, risulta impossibile configurare nella vicenda di cui è processo la violazione dell'art. 6, paragrafo 1.

E ciò, tenuto conto che la Corte EDU, se ha dato rilievo all'essere il credito assistito dalla cosa giudicata, lo ha fatto solo in quanto esso era stato ammesso alla procedura amministrativa ed essa non era stata definita per un lungo periodo di tempo.

Ciò impedirebbe di dare rilievo nel presente giudizio alla sopravvenienza della cosa giudicata nel settembre del 2010 e tanto a prescindere dalla circostanza che l'esecuzione venne iniziata con pignoramento presso terzi notificato nell'agosto del 2010, cioè anteriormente alla sopravvenienza della cosa giudicata. Circostanza che, peraltro, dovendo il diritto di procedere all'esecuzione in forma singolare accertarsi al momento del pignoramento in ogni caso impedirebbe di considerare fatto rilevante in questa controversia quella sopravvenienza.

1.8. Il motivo è, conclusivamente rigettato, sulla base del seguente principio di diritto: **<<La disciplina introdotta dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, convertito con modificazioni, dalla legge n. 42 del 2010 (con cui è stato interpretato autenticamente il primo periodo del comma 3 dell'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, nel senso che la gestione commissariale istituita con tale legge 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 esecutive pubblicate successivamente alla medesima data), con riferimento ad un credito vantato verso il Comune di Roma e riconosciuto con sentenza non ancora passata in giudicato alla data di entrata in vigore del suddetto art. 4, comma 8-bis, là dove ha determinato la preclusione della possibilità di esercizio dell'azione esecutiva e l'attrazione del credito alla procedura commissariale, non si è posta in conflitto con le disposizioni dell'art. 1 n. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e con l'art. 6, paragrafo 1, di essa, siccome interpretati dalla sentenza della Corte EDU 24 settembre 2013 n. 43892/04, resa sul caso Perrino c. Italia, con la conseguenza che non sussiste il requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'indicata disciplina nazionale per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione>>.

1.9. Priva di fondamento è anche la sollecitazione a procedere ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia CE e ciò in primo luogo perché nella specie non verrebbe in considerazione un diritto riconducibile alle competenze dell'Unione.

In secondo luogo, perché, se si considerasse che le disposizioni della Carta - dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la c.d. Carta di Nizza (che contiene disposizioni equivalenti a quelle degli artt. 1 del Protocollo e 6, paragrafo 1, della CEDU, nella specie gli artt. 17 e 47) - siano divenute diritto comunitario (alla stregua di quanto ha ipotizzato di recente Cass. n. 4433 del 2016, statuendo che <<Ai fini del rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte UE, è necessario che il giudice nazionale debba decidere una controversia concernente il diritto dell'Unione, non potendosi ritenere compiuta la "trattatizzazione" indiretta della CEDU, in forza dell'art. 52, comma 3, della Carta di Nizza, atteso che essa non costituisce strumento di tutela dei diritti

fondamentali oltre le competenze UE ed è inapplicabile a fattispecie verificatesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona>>). Infatti, se pure si considerasse che tale opzione ermeneutica (che qui non si intende verificare e, quindi, condividere) consentirebbe un rinvio pregiudiziale se le norme nazionali siano in contrasto con le norme della Carta, al fine di ottenere il relativo accertamento dalla Corte di Giustizia CE, dovrebbe rilevarsi che la già esclusa assenza di contrasto delle norme nazionali con i principi della CEDU siccome interpretati dalla Corte EDU precluderebbe di ravvisare una questione interpretativa.

1.10. Il motivo è, conseguentemente, rigettato.

2. Con il secondo motivo si lamenta "violazione e falsa applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c. in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c."

Ci si duole che la sentenza impugnata abbia compensato le spese giudiziali, reputando che sussistesse soccombenza parziale reciproca, a motivo che l'opposizione era stata reputata fondata quanto alla parte del credito per cui si procedeva all'esecuzione forzata, costituita dalle spese di lite liquidate con la sentenza costituente il titolo esecutivo.

Per tale parte il credito è stato ritenuto sottratto all'operare dell'art. 78 del d.l. n. 112 del 1978, in quanto il tribunale ha considerato che la statuizione sulle spese aveva dato luogo all'insorgenza del relativo credito dopo il 28 aprile 2008, data della devoluzione alla gestione liquidatoria delle obbligazioni gravanti sul comune capitolino.

La tesi che sostiene il motivo è che nella specie l'evocazione della soccombenza reciproca sarebbe stata fuor di luogo, perché tale nozione si attaglierebbe solo al caso della statuizione su domande contrapposte.

2.1. Il motivo è infondato alla stregua del principio di diritto di cui a Cass. (ord.) n. 22381 del 2009, siccome ora ulteriormente chiarito da Cass. n. 21069 del 2016, alla cui lettura è sufficiente rinviare.

3. Il ricorso è, dunque, rigettato.

Le spese del giudizio di cassazione, stante la novità delle questioni esaminate con il primo motivo possono essere compensate, giusta il secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ. nel testo anteriore alla

riforma del 2014, che comunque la giustificerebbe anch'esso. Tanto rende superfluo esaminare se la soccombenza si sarebbe potuto configurare nei confronti della B.N.L., sul che la ricorrente ha sollevato contestazioni.

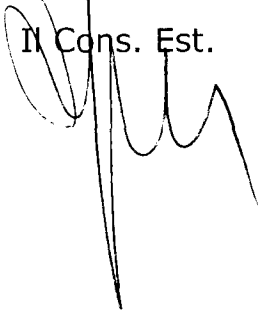
Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, si deve dare atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* del citato art. 13.

P. Q. M.

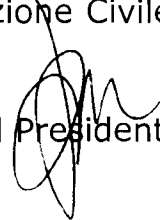
La Corte rigetta il ricorso. Compensa le spese del giudizio di cassazione. Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* del citato art. 13.

Così deciso nella Camera di consiglio della Terza Sezione Civile il 19 aprile 2017.

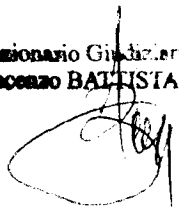
Il Cons. Est.



Il Presidente



Il Funzionario Giudiziario
Innocenzo BATTISTA



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Oggi 19.04.2017
Il Funzionario Giudiziario
Innocenzo BATTISTA

