

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **154/2013** (ECLI:IT:COST:2013:154)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **GALLO** - Redattore: **SILVESTRI**

Udienza Pubblica del **04/06/2013**; Decisione del **17/06/2013**

Deposito del **21/06/2013**; Pubblicazione in G. U. **26/06/2013**

Norme impugnate: Art. 78, c. 6°, primo periodo, del decreto-legge 25/06/2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 06/08/2008, n. 133, e dell'art. 4, c. 8°-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25/01/2010, n. 2, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 26/03/2010, n. 42.

Massime: **37169**

Atti decisi: **ordd. 265/2011 e 252/2012**

SENTENZA N. 154

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del

decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'articolo 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, promossi dal Consiglio di Stato con ordinanza del 6 ottobre 2011 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritte, rispettivamente, al n. 265 del registro ordinanze 2011 ed al n. 252 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Società Consorcasa Regione Lazio coop a r.l. ed altri, di Roma Capitale (già Comune di Roma), della Società Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Andrea Scafa per la Società Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C., Andrea Magnanelli e Domenico Rossi per Roma Capitale (già Comune di Roma) e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 ottobre 2011, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 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 liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 6, comma 1, e all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119 della Costituzione.

1.1.- Riferisce il rimettente che il procedimento principale è stato introdotto con ricorso proposto dalla società Consorcasa Regione Lazio coop. a r.l. ed altri avverso la sentenza del TAR Lazio 5 novembre 2010, n. 33208, e nei confronti di Roma Capitale.

La pronuncia appellata ha accolto, «nei limiti e nei termini di cui in motivazione», il ricorso in ottemperanza avente ad oggetto l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza della

Corte d'appello di Roma 10 novembre 2008, n. 4565, che ha determinato l'indennità spettante ai ricorrenti per un'espropriazione avvenuta molti anni addietro.

In particolare, il giudice di primo grado ha ordinato al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza di condanna, pagando la somma corrispondente al credito ivi accertato, comprensivo delle spese legali, previa verifica della disponibilità, nel bilancio dell'Ente, delle risorse necessarie, ovvero, in caso di esito negativo della verifica indicata, procedendo all'inserimento dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese nella massa passiva della gestione commissariale.

1.2.- Gli appellanti hanno chiesto al Consiglio di Stato di disporre concretamente l'ottemperanza della sentenza della Corte d'appello di Roma, imponendo all'Ente debitore di pagare le somme ivi liquidate entro un termine prefissato, e provvedendo, da subito, alla nomina di un commissario ad acta.

In subordine, per l'ipotesi di ritenuta applicabilità dell'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, «come modificato ed integrato» dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, gli stessi appellanti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale delle indicate disposizioni, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 41, 100, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 Cost.

Nel giudizio principale, si è costituita Roma Capitale (già Comune di Roma) ed ha chiesto che l'appello sia dichiarato inammissibile, atteso «il venir meno della titolarità di una posizione debitoria di Roma Capitale con riferimento al credito per cui si procede», e nel merito ha concluso per il rigetto dell'appello.

1.3.- Il giudice a quo dà atto di avere parzialmente deliberato, in accoglimento dell'appello (sentenza 10 agosto 2011, n. 4772), facendo applicazione dei principi enunciati dalla sentenza n. 8363 del 2010 del Consiglio di Stato, secondo cui, in sede di ottemperanza, ed a fronte di una disciplina che richiama quella degli enti locali in dissesto, il giudice deve innanzitutto accertare il momento in cui è sorta l'obbligazione, al fine di attribuire la qualifica di debitore all'ente o alla gestione commissariale. In questa seconda ipotesi, lo stesso giudice «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».

Nel caso di specie, osserva il rimettente, a fronte di un giudicato che ha determinato l'indennità di espropriazione spettante agli appellanti, il giudice di primo grado non avrebbe dovuto procedere, come invece ha fatto, all'accoglimento del ricorso, imponendo all'Amministrazione condannata un obbligo di fare non soddisfacente della posizione giuridica dei ricorrenti.

Lo stesso rimettente precisa di avere riconosciuto, nella sentenza parziale, sia il diritto degli appellanti ad ottenere lo svincolo delle somme relative all'indennità provvisoria di espropriazione, giacenti presso il Ministero dell'economia e delle finanze - costituendo tali somme «un debito già assolto», anche se antecedente al 28 aprile 2008, e dunque «estraneo alla tematica del riparto tra Comune e gestione commissariale» -, sia il diritto ad ottenere da Roma Capitale le somme liquidate a titolo di spese legali dalla sentenza oggetto di ottemperanza, trattandosi di obbligazione sorta al momento del deposito della sentenza, e quindi in epoca successiva al 28 aprile 2008.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto di non poter pervenire alle medesime conclusioni, cioè alla condanna di Roma Capitale all'ottemperanza, con riguardo alla statuizione principale contenuta nella sentenza della Corte d'appello di Roma, di liquidazione della somma dovuta a titolo di indennità di espropriazione, con i relativi interessi legali, sul rilievo che «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». L'obbligazione corrispondente al credito così accertato, in applicazione degli artt. 78 del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, rientrerebbe nella gestione commissariale, con la conseguenza che il giudizio di ottemperanza, in parte qua, dovrebbe essere dichiarato improponibile.

Tuttavia, il Consiglio di Stato dubita della compatibilità costituzionale delle disposizioni indicate e solleva le relative questioni, evidenziando che il giudizio principale potrebbe concludersi con pronuncia di merito soltanto ove le norme censurate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime.

1.4.- Le questioni, prospettate in riferimento a numerosi parametri, possono essere sintetizzate per nuclei tematici.

1.4.1.- Il primo blocco di censure muove dalla ricognizione della giurisprudenza costituzionale in tema di norme interpretative, e fa riferimento all'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, che è intervenuto sulla disciplina configurata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

Dopo avere premesso che, «indipendentemente dalla natura innovativa con efficacia retroattiva (come sostenuto dagli appellanti) ovvero di interpretazione autentica, del citato art. 4, comma 8-bis», il problema da affrontare riguarda i limiti che la portata retroattiva della disposizione incontra alla luce del principio di ragionevolezza, il rimettente segnala le pronunce della Corte costituzionale a proposito della qualificazione delle norme come interpretative (sentenze n. 155 del 1990 e n. 233 del 1988). È esaminata in particolare la sentenza n. 291 del 2003, nella quale la Corte costituzionale ha precisato che «il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre norme preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, purché compatibile con il tenore letterale di esso (sentenze n. 421 del 1995, n. 376 del 1995, n. 15 del 1995, n. 397 del 1994)». In tali casi, aggiunge il rimettente, il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza (sono richiamate le sentenze n. 525 del 2000 e n. 299 del 1999).

Su questa premessa, il rimettente censura le disposizioni contenute nell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 e nell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 2 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., rilevando come, per effetto di tali previsioni, sia impedita la «puntuale e temporalmente definita ricognizione dello stato debitorio propriamente inteso, da assegnare alla gestione commissariale».

In particolare, la disposizione contenuta nell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, anziché introdurre un criterio per la definizione della massa debitoria, agirebbe esclusivamente ex post, attribuendo alla gestione commissariale le obbligazioni sorte prima del 28 aprile 2008, «ma nel momento in cui sopravviene l'accertamento con sentenza». Si tratterebbe, dunque, non di un criterio di ricognizione attuale del debito, bensì di un criterio successivo di imputazione dello stesso, oltretutto in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali contenuta nell'art. 254 del d.lgs. n. 267 del 2000, che prevede la pubblicazione di un avviso ai creditori, ai fini della insinuazione dei crediti e, quindi, della ricognizione della massa passiva.

Tale criterio non consentirebbe di raggiungere la certezza del presupposto (l'indebitamento) che ha determinato l'introduzione della disciplina eccezionale, donde l'irragionevolezza della norma censurata ed il contrasto della stessa con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

L'incertezza sulla consistenza dell'indebitamento si rifletterebbe sulla «indeterminatezza temporale della gestione commissariale», così evidenziandosi un ulteriore profilo di irragionevolezza della normativa censurata, che avrebbe prodotto «una non giustificabile deroga e compressione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale, come precisata a garantita dagli artt. 114, 118 e 119 Cost.».

1.4.2.- Con un secondo gruppo di censure, è prospettato il contrasto tra le norme oggetto e gli artt. 2, 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., con l'interposizione, in riferimento a quest'ultimo parametro, degli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU.

Il legislatore, disponendo che i diritti di credito accertati in sede giurisdizionale, «ma riferiti a fatti o atti anteriori al 28 aprile 2008», sono ricompresi tra quelli per i quali non sono consentite azioni esecutive, avrebbe inciso «retroattivamente, senza alcuna ragionevolezza», su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 2 del 2010, come avvenuto nel caso oggetto del giudizio principale.

Il rimettente richiama la sentenza n. 155 del 1990 della Corte costituzionale, secondo cui una norma interpretativa «non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost. [...], a meno che essa non leda il giudicato già formatosi o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso», ritenendo che si dovrebbe pervenire alla medesima conclusione anche nel caso in cui una norma interpretativa, pur non disconoscendo il diritto accertato dal giudice, né incidendo sul suo contenuto, agisca sul diverso piano della effettività della tutela giurisdizionale, in sede esecutiva.

Per queste ragioni, le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 3 Cost., per la manifesta irragionevolezza «in relazione al principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge», nonché con gli artt. 2, 24, 103 e 113 Cost., che garantiscono il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale.

Il Consiglio di Stato ritiene altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU, i quali sanciscono, rispettivamente, il diritto ad un equo processo, da celebrare in tempi ragionevoli, dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, per la determinazione dei diritti e dei doveri di carattere civile, ed il diritto di poter esperire «un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale», nel caso di violazione delle libertà e dei diritti riconosciuti dalla stessa Convenzione.

Le norme convenzionali citate ed i principi da esse desumibili, che costituiscono, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., altrettanti limiti alla potestà legislativa, risulterebbero violati in quanto le norme censurate, mediante il richiamo all'art. 248, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, negano la possibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente locale «per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione».

1.4.3.- Con il terzo gruppo di censure, il giudice a quo prospetta un contrasto tra le norme oggetto del giudizio e gli artt. 101, 102, 104 e 108, secondo comma, Cost.

Si assume, in particolare, che l'intervento legislativo avrebbe compresso ex post l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, incidendo sulla effettività delle pronunce da essa rese.

È richiamata in proposito la sentenza n. 364 del 2007 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-quater del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento delle grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre

misure urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 marzo 2005, n. 43.

La citata disposizione, prosegue il rimettente, stabiliva «l'inefficacia nei confronti di un ente succeduto ad un altro - anche nei rapporti pendenti, con istituzione di una gestione commissariale per i debiti del secondo - dei decreti ingiuntivi e delle sentenze emesse nei confronti del primo ente per debiti relativi al secondo e l'estinzione d'ufficio dei giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo».

La Corte costituzionale ha ritenuto che tale disposto violasse le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti, non essendo dubitabile che l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisca uno dei principali strumenti per realizzare il suddetto compito. La stessa Corte ha altresì rilevato la lesione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto le previsioni contenute nella disposizione sottoposta a scrutinio vanificavano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori potevano fare ragionevole affidamento.

Il Consiglio di Stato sottolinea il passaggio motivazionale in cui la Corte costituzionale, dopo aver ribadito che «in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (ex plurimis, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)», ha affermato che «anche se le disposizioni in scrutinio non possono essere definite retroattive in senso tecnico, tuttavia esse, travolgendo provvedimenti giurisdizionali definitivi ed incidendo sui regolamenti dei rapporti in essi consacrati, finiscono per avere la stessa efficacia di norme retroattive e per incontrare i medesimi limiti costituzionali per queste enunciati».

1.4.4.- Ulteriori censure sono prospettate in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, primo comma, Cost., sul rilievo che l'applicazione delle disposizioni censurate pregiudichi il legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva, finalizzata a tutelare in giudizio i propri interessi, «in tal modo incidendo sulla libertà di impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost.».

Le disposizioni censurate violerebbero, infine, gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione EDU.

Ad avviso del rimettente, «per il tramite di un rinvio ad un termine "incertus quando", senza alcuna distinzione in ordine alla natura del credito insorto in momento anteriore al 28 febbraio 2011 [recte: 28 aprile 2008]», sarebbe leso il diritto costituzionalmente garantito ad una effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio, quale indispensabile presupposto dell'esercizio della potestà ablatoria.

E del resto, nemmeno potrebbe parlarsi di indennità di esproprio nell'accezione di "serio ristoro" per la perdita della proprietà, enucleata dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 5 del 1980, fino alle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), nel caso in cui la corrispondente somma non possa essere «materialmente e celermente conseguita».

In questa prospettiva, risulterebbe violato anche il parametro convenzionale, che tutela la proprietà privata.

2.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, si sono costituiti in giudizio, con unica difesa, la Società Consorcasa Regione Lazio Coop. a r.l., Fiore Verbena s.r.l., Pao. Mar. s.r.l., Immobiliare Tuscolana 1976 s.r.l., Edilizia Residenziale Nomentana s.r.l. e la sig.ra Emma Natili, appellanti nel giudizio principale, per chiedere l'accoglimento della questione.

2.1.- La difesa delle parti private introduce il tema delle leggi-provvedimento, ritenendo che le disposizioni censurate debbano qualificarsi come tali, alla luce della consolidata

giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 270 del 2010). Le predette norme inciderebbero, infatti, su un numero determinato e limitato di destinatari, presentando contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze. Si imporrebbe dunque uno «scrutinio stretto di costituzionalità».

2.2.- A parere della difesa delle parti private risulterebbe evidente la lesione dei principi di certezza giuridica e della tutela dell'affidamento, riconosciuti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 349 del 1985.

In particolare, è richiamata la sentenza n. 525 del 2000, nella quale la Corte costituzionale ha definito l'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche come «principio che [...] non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Come puntualmente segnalato dal rimettente, le disposizioni censurate produrrebbero tale effetto, incidendo retroattivamente, «senza alcuna ragionevolezza», sui diritti di credito vantati dagli espropriati, accertati in sede giudiziaria, che non possono essere esercitati perché le predette disposizioni escludono la proponibilità delle azioni esecutive.

L'impedimento all'azione di ottemperanza degli obblighi della pubblica amministrazione, avrebbe «sconvolto il quadro normativo che regola non solo i rapporti di credito, ma anche i rapporti processuali» (dove la lesione dell'art. 24 Cost.) tra i soggetti espropriati e il Comune di Roma, «frustrando il legittimo affidamento dei privati che avevano già incardinato i relativi giudizi per l'ottenimento del ristoro in seguito all'espropriazione».

2.3.- Dopo aver esaminato nel dettaglio le questioni, la difesa delle parti private argomenta a sostegno di tutti profili di censura formulati dal rimettente, e conclude chiedendo l'accoglimento delle questioni.

3.- Con atto depositato il 3 gennaio 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

3.1.- Preliminarmente, la difesa statale descrive il sistema creato dal legislatore per affrontare il dissesto finanziario del Comune di Roma.

L'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 ha previsto, al comma 1, la nomina del Sindaco di Roma a Commissario straordinario del Governo ai fini della «ricognizione della situazione economico-finanziaria del Comune e delle società da esso partecipate [non quotate] e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dell'indebitamento pregresso». Il comma 3 dello stesso art. 78 ha quindi stabilito che «la gestione commissariale assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le entrate e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008» e il comma 6 ha previsto che, per le predette obbligazioni si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 dell'art. 248, e di cui al comma 12 dell'art. 255 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Il successivo art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010 ha precisato, con interpretazione autentica, che ricadono nel bilancio separato tutte le obbligazioni anteriori al 28 aprile 2008, «anche qualora le stesse siano accertate ed i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

Tale ultima disposizione ha inoltre separato la funzione del Commissario straordinario da quella di Sindaco, affidandola ad un Commissario governativo da nominarsi con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.2.- Ciò posto, l'Avvocatura eccepisce la carenza di una adeguata valutazione del requisito

della rilevanza, da parte del giudice a quo.

Le norme censurate non avrebbero posto alcun impedimento alla promozione di giudizi di ottemperanza, avendo vietato soltanto le «azioni esecutive», e cioè le azioni che incidono direttamente sul patrimonio del debitore. Il giudizio di ottemperanza, invece, investirebbe in primo luogo l'attività dell'ente pubblico, determinandone i comportamenti, e non sarebbe in ogni caso parificabile a un giudizio di espropriazione mobiliare, tanto che per la sua promozione non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva (art. 115, comma 3, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Codice del processo amministrativo»).

Il giudizio di ottemperanza non sarebbe dunque impedito dalla normativa sugli enti locali in dissesto, richiamata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 per il commissariamento del Comune di Roma, pur risultando diverse le modalità di attuazione del giudicato a fronte dello stato particolare in cui versa l'ente locale.

Pertanto, il rimettente avrebbe dovuto esaminare la possibilità di una diversa interpretazione delle norme censurate, e quindi valutare la sussistenza o non di «un interesse del creditore al bene della vita che può conseguire da una statuizione di inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese (art. 248 TUEL)», nei termini in cui ha disposto il TAR Lazio, giudice dell'ottemperanza in primo grado.

3.3.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate.

3.3.1.- Con riferimento alla prospettata violazione degli artt. 3, 97, 114, 118 e 119 Cost., la difesa statale osserva che, «per quanto è dato comprendere», il contrasto tra le norme oggetto e i parametri evocati risiederebbe nella irragionevolezza della scelta di demandare i debiti anteriori al 28 aprile 2008 alla gestione separata commissariale, in deroga anche alla disciplina degli enti locali, che impone la pubblicazione di un avviso pubblico, ai fini dell'insinuazione al passivo, e senza un delimitazione temporale, così violando anche l'autonomia dell'ente.

L'Avvocatura evidenzia come, al contrario, nel momento in cui si è proceduto all'istituzione di Roma Capitale, con il relativo ordinamento (decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, titolato «Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 delle legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale»), in attuazione dell'art. 114, terzo comma, Cost., non si potesse far nascere il nuovo Ente in condizione di dissesto finanziario per il peso dei debiti pregressi. Era stato perciò necessario prevedere «da subito» che, a decorrere dalla data di istituzione della gestione commissariale (28 aprile 2008), tutte le obbligazioni assunte in epoca antecedente gravassero sul bilancio separato della predetta gestione. In questo modo, soltanto, si poteva consentire al nuovo Ente di «realizzare il raggiungimento di quegli obiettivi strutturali di risanamento», al quale è finalizzata la normativa dettata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008. Non sussisteva peraltro la necessità di pubblicare un avviso per i creditori, in quanto la gestione commissariale era stata istituita con legge, né di individuare un termine ulteriore rispetto a quello di approvazione del piano di rientro (art. 78, comma 4) e di durata della gestione commissariale (art. 78, comma 5).

La difesa statale osserva inoltre che, per effetto della netta separazione tra la gestione commissariale ed il nuovo Ente, non sarebbe ravvisabile alcuna compressione dell'autonomia comunale, tanto più che il legislatore ha avuto cura di prevedere nuovi termini per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2010, per l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2009, e per l'adozione della delibera di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi (art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010). Del resto, l'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 prevede che 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».

3.3.2.- Prive di fondamento risulterebbero anche le censure prospettate in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 101, 102, 103, 104, 117 Cost., per violazione dei diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria con sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 2 del 2010.

L'art. 4, comma 8-bis, del citato decreto non avrebbe aggiunto nulla a quanto già poteva evincersi dalla norma oggetto di interpretazione, e cioè dall'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, che faceva riferimento al momento genetico dell'obbligazione, non a quello dell'accertamento giudiziale, ai fini dell'imputazione del debito alla gestione straordinaria.

3.3.3.- Analogamente, non sarebbe ravvisabile la lesione degli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost., prospettata sull'assunto che le norme oggetto, incidendo sull'effettività della pronuncia giurisdizionale, comprimerebbero l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria.

L'Avvocatura contesta il presupposto del ragionamento del rimettente, e cioè che il legislatore avrebbe vanificato ovvero reso inefficaci pronunce giurisdizionali, come avvenuto con la norma dichiarata illegittima dalla sentenza n. 364 del 2007 della Corte costituzionale, richiamata dallo stesso rimettente.

In realtà, nel caso in esame la pronuncia ottenuta dalle parti private rimane valida ed operante, con il limite, dovuto alla situazione di dissesto dell'ente debitore, del rispetto della par condicio creditorum, in termini analoghi a quanto avviene nel caso in cui, successivamente all'insorgere del credito, il debitore venga dichiarato fallito. D'altra parte, lo stesso giudice a quo avrebbe riconosciuto che le disposizioni oggetto di scrutinio non possono essere definite retroattive in senso tecnico.

3.3.4. - La difesa statale esamina, infine, le censure formulate in riferimento sia agli artt. 3, 24 e 41 Cost., per il pregiudizio arrecato al legittimo affidamento dei creditori del Comune di Roma, sia agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., per la lesione del diritto all'indennità di espropriazione.

Quanto al primo profilo, si evidenzia come il legittimo affidamento sia salvaguardato dalla previsione che devolve alla gestione commissariale «tutte le entrate di competenza», oltre a tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008.

Tra le obbligazioni che entrano a far parte della massa passiva della gestione commissariale vi è anche l'indennità di espropriazione, che deve soggiacere al principio generale della par condicio creditorum, a differenza dell'indennità provvisoria - a disposizione degli espropriati sin dal tempo dell'esproprio - e degli interessi legali maturati dalla data di pubblicazione della sentenza determinativa dell'indennità, i quali, essendo sorti successivamente al 28 aprile 2008, gravano sul nuovo Ente.

4.- Con atto depositato il 9 gennaio 2012, si è costituita in giudizio Roma Capitale (già Comune di Roma), in persona del Sindaco pro-tempore, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente infondate.

4.1.- La difesa di Roma Capitale si sofferma sul contenuto dell'ordinanza di rimessione, e in particolare sull'interpretazione delle norme censurate proposta dal Consiglio di Stato.

La difesa dell'Ente contesta l'assunto da cui muove, a suo dire, il rimettente, secondo cui le norme censurate «comportano, ove applicate, il mancato reale conseguimento dell'utilità riconosciuta agli appellanti a seguito della sentenza della Corte d'appello n. 4565/2008». In altre parole, dal punto di vista del giudice a quo, le norme istitutive della gestione commissariale non garantirebbero il pagamento dei debiti assunti dall'ente locale in crisi finanziaria, costituendo, invece, un modo per evitare di dare soddisfazione ai creditori.

Tale assunto, sul quale, in definitiva, si fonderebbero tutte le censure prospettate dal

rimettente, sarebbe frutto di una visione distorta del sistema commissariale e degli interessi pubblici ad esso sottesi.

Al contrario, secondo Roma Capitale, il credito azionato dagli appellanti nel giudizio a quo, riconosciuto con sentenza passata in giudicato, è espressione di un interesse particolare, che non può prevalere «sull'interesse generale al corretto funzionamento dell'Ente locale ed all'integrale soddisfacimento di tutti i debiti pregressi mediante reperimenti di risorse "speciali" tramite una gestione governativa».

4.2.- La medesima difesa illustra la vicenda storica che ha segnato il commissariamento del Comune di Roma, attraverso l'esame delle norme censurate e di quelle in esse richiamate, precisando che, con il divieto di azioni esecutive individuali nei confronti dei debiti rientranti nel bilancio commissariale, il legislatore ha definito lo «sdoppiamento» della gestione ordinaria da quella commissariale e che, a differenza di quanto previsto dal d.lgs. n. 267 del 2000 per il dissesto degli enti locali, nel caso in esame non vi è stata «successione temporale di bilanci», ma coesistenza, fino alla chiusura di quello commissariale con l'approvazione del rendiconto finale.

Il Commissario straordinario ha provveduto alla formazione dello stato passivo - previa ricognizione di ogni passività riconducibile ad epoca antecedente al 28 aprile 2008 - e quest'ultimo è stato approvato con d.P.C.m. 5 dicembre 2008.

4.3.- La difesa dell'Ente ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 155 del 1994, ha già affrontato e risolto il tema della compatibilità costituzionale del sistema configurato dal legislatore per gestire il dissesto degli enti locali, con riferimento all'antecedente storico dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000, e cioè all'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68.

I principi enunciati nella citata pronuncia varrebbero a definire le questioni odierne nel senso della manifesta infondatezza, avuto riguardo sia alla scelta di creare una gestione separata, finalizzata al pagamento dei debiti pregressi, sia al divieto di azioni esecutive individuali sul patrimonio dell'ente.

La gestione separata, infatti, è per definizione ispirata al principio della concorsualità, il cui fine fondamentale è l'attuazione della par condicio creditorum, che implica, a sua volta, il divieto di azioni esecutive individuali.

Lo scopo ultimo è il risanamento finanziario dell'ente, che non può cessare di esistere in quanto espressione dell'autonomia locale, né può vedere paralizzata la propria attività per soddisfare una «adombrata, ma in realtà insussistente, intangibilità delle posizioni dei creditori», i cui diritti non risultano affatto lesi, se solo si considera che la procedura di liquidazione prevede la formazione di una massa attiva, destinata a soddisfare i creditori in misura e con modalità più favorevoli di quanto avverrebbe in una normale procedura esecutiva individuale.

A tale ultimo proposito, la difesa di Roma Capitale precisa che nella massa attiva rientrano non soltanto il ricavato dell'attività di realizzo posta in essere dal commissario, indicata nel cosiddetto piano di rientro, ma anche, (e soprattutto), eventuali finanziamenti straordinari nel quadro degli interventi di attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale, previsti dall'art. 114, terzo comma, della Costituzione.

Sono richiamati i precedenti casi di «sdoppiamento di gestioni» configurati con legge, nei quali è stata prevista una doppia gestione di bilancio: quella ordinaria, per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, e quella «stralcio o commissariale o liquidatoria», per l'amministrazione e

liquidazione dei rapporti pregressi.

Negli stessi casi è stato altresì disposto il blocco delle azioni esecutive individuali e dei pignoramenti, nonché della decorrenza di interessi e rivalutazione per il periodo della gestione liquidatoria, nel rispetto del principio della par condicio creditorum.

4.4.- La difesa di Roma Capitale esamina, quindi, l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, censurato dal rimettente perché inciderebbe retroattivamente su provvedimenti giurisdizionali, a prescindere dalla natura di norma a contenuto innovativo ovvero interpretativa. Diversamente da quanto affermato dal rimettente, la qualificazione della norma sarebbe dirimente.

Dopo aver richiamato alcune pronunce della Corte costituzionale sul tema (sentenze n. 155 del 1990, n. 233 del 1988), la difesa dell'Ente locale afferma che, se anche non esistesse l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, il criterio di riparto delle obbligazioni, tra gestione commissariale e gestione ordinaria di Roma Capitale, non risulterebbe diverso da quanto in detta disposizione precisato. Nel bilancio della gestione commissariale, infatti, rientrano tutte le obbligazioni sorte in data anteriore al 28 aprile 2008, né si potrebbe dubitare che le fonti delle obbligazioni siano quelle indicate nell'art. 1173 del codice civile, e non le pronunce giurisdizionali che le accertano e le rendono liquide ed esigibili.

A riprova di quanto affermato, l'art. 78, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 espressamente include nella gestione commissariale i debiti non ancora liquidi al momento della ricognizione delle passività (28 aprile 2008), prevedendo che «il piano di rientro [...] assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, [...] anche non scadute e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento».

Nel caso di specie, l'obbligazione di corrispondere l'indennità di espropriazione è sorta nel momento in cui è stato emesso il relativo decreto, tant'è che la Corte d'appello di Roma ha riconosciuto la spettanza degli interessi legali da quel momento. Discorso analogo varrebbe per i giudizi di risarcimento danni, nei quali l'obbligazione nasce al momento del fatto lesivo e non con la pubblicazione della sentenza di condanna, che ha natura soltanto dichiarativa.

In tal senso militerebbero le disposizioni generali del codice civile contenute negli artt. 1173 e 2043, nonché nell'art. 1219, ai sensi del quale la costituzione in mora del debitore non è necessaria quando il debito deriva da fatto illecito (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione 20 aprile 2009, n. 9338; 25 settembre 1997, n. 9415; 27 gennaio 1996, n. 637).

In definitiva, la data in cui viene emessa la sentenza che riconosce e liquida l'obbligazione a carico dell'ente locale sarebbe del tutto influente ai fini dell'inserimento del relativo debito nel bilancio della gestione commissariale ovvero della gestione ordinaria di Roma Capitale.

4.5.- La difesa dell'ente esamina nel dettaglio le questioni prospettate dal rimettente, per contestarne specificamente la fondatezza, in prevalenza sulla base delle argomentazioni sin qui sintetizzate.

In particolare, la denunciata irragionevolezza della disciplina censurata sarebbe frutto di erronea interpretazione della stessa, essendo vero, al contrario, che il criterio di riparto - costituito dal momento genetico dell'obbligazione, all'interno di un sistema nel quale il bilancio commissariale e quello ordinario coesistono - consente di rispettare il principio di uguaglianza dei creditori.

Non rivestirebbe significato la mancata previsione della pubblicazione dell'avviso pubblico per l'inserimento dei crediti nella massa passiva, posto che «tale inserimento avviene [...] in modo automatico e discende dal dato temporale che caratterizza la nascita dell'obbligazione».

Non vi sarebbe neppure alterazione dei poteri dell'ente locale o compressione dell'autonomia dello stesso, a meno di confondere il sistema liquidatorio previsto appositamente per il Comune di Roma dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 con la disciplina del dissesto degli enti locali, nella quale, in effetti, la gestione ordinaria dell'ente dichiarato in dissesto è interrotta dalla gestione commissariale.

Le norme censurate non inciderebbero sui giudicati che incorporano altrettante obbligazioni del Comune di Roma, essendosi limitate a vietare le azioni esecutive individuali a garanzia dello svolgimento corretto della procedura concorsuale instaurata per il pagamento dei debiti antecedenti al 28 aprile 2008 (è richiamata nuovamente la sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 1994).

Per le stesse ragioni, il divieto di azioni esecutive individuali non sarebbe lesivo dei diritti fondamentali riconosciuti dagli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU, richiamati dal rimettente per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

La relativa questione sarebbe mal posta, prima ancora che non fondata, giacché, per un verso, gli atti posti in essere dal Commissario liquidatore possono essere sottoposti all'autorità giudiziaria, e, per altro verso, gli interessi pubblici sottesi alla procedura concorsuale giustificano lo svolgimento della stessa in ambito amministrativo, come affermato dalla già richiamata sentenza n. 155 del 1994 a proposito della disciplina del dissesto degli enti locali.

Del resto, sin dalla sentenza n. 115 del 1994, la Corte costituzionale ha chiarito che, ove sorga l'esigenza di una procedura concorsuale, non necessariamente questa deve svolgersi nel contesto di un procedimento giurisdizionale, ben potendo il legislatore prevedere un procedimento amministrativo, tanto più se sono coinvolti interessi pubblici. Nondimeno, tale assetto della procedura di liquidazione non potrebbe mai incidere sulla giustiziabilità delle posizioni soggettive in essa coinvolte, con conseguente sacrificio del principio supremo dell'ordinamento costituzionale costituito dal diritto alla tutela giurisdizionale (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 392 del 1992 e n. 18 del 1982).

Prive di fondamento risulterebbero anche le censure prospettate in riferimento agli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost., sul rilievo che il legislatore avrebbe compresso l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, con un intervento irragionevole che incide, ex post, sulla effettività delle pronunce giurisdizionali.

La difesa di Roma Capitale osserva come il richiamo, operato dal rimettente, alla sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 2007, sia del tutto inconferente.

Quanto, infine, alla censura riferita alla violazione del diritto degli espropriati a ricevere una indennità che costituisca un serio ristoro della perdita subita, la difesa di Roma Capitale evidenzia che la nozione elaborata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, n. 5 del 1980) ha riguardo alla quantificazione dell'indennità di esproprio, non anche alla riscossione della stessa.

5.- In data 14 febbraio 2013, la difesa dello Stato ha depositato memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate.

In via preliminare, l'Avvocatura reitera l'eccezione di inammissibilità delle questioni per omesso compiuto esame della rilevanza, sull'assunto che il giudice a quo avrebbe identificato il giudizio di ottemperanza con le azioni esecutive, laddove gli istituti non sarebbero del tutto coincidenti, in quanto il giudizio di ottemperanza presenta contenuto composito, come ripetutamente affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 2 del 2013, sentenze nn. 2, 18 e 24 del 2012).

Nel merito, la difesa statale ribadisce l'infondatezza delle questioni sollevate, nel solco

delle argomentazioni già svolte con l'atto di intervento.

6.- In data 10 maggio 2013, la difesa di Roma Capitale ha depositato memoria con la quale innanzitutto segnala che, nel giudizio principale, le parti appellanti hanno depositato «brevi note per la cessazione della materia del contendere», a seguito dell'avvenuto soddisfacimento del credito oggetto del ricorso in ottemperanza.

Nel merito, la difesa dell'Ente pubblico ribadisce le argomentazioni già svolte nel senso della manifesta infondatezza delle questioni.

Si precisa, dalla stessa difesa, che le norme censurate, lungi dal negare la soddisfazione dei debiti rientranti nella gestione commissariale, sarebbero finalizzate ad assicurarne l'integrale soddisfacimento, mediante il reperimento di risorse ulteriori rispetto a quelle sulle quali, normalmente, l'Ente può contare.

La procedura di liquidazione, riguardante i debiti assunti prima del 28 aprile 2008, sarebbe configurata in modo tale da alimentare «la massa attiva, destinata a soddisfare i creditori di Roma Capitale», con fonti di finanziamento straordinario, come precisato nel piano di rientro, e dunque, diversamente da quanto avviene nelle procedure esecutive individuali, non soltanto dal ricavato dell'attività di realizzo dei beni del debitore.

7.- In data 13 maggio 2013, la difesa delle parti private costituite, Soc. Consorcasa Regione Lazio Coop. a r.l. ed altri, ha depositato un documento contenente «brevi note per la cessazione della materia del contendere», notificate a Roma Capitale il 22 marzo 2013 e depositate al Consiglio di Stato il 2 aprile 2013.

Le parti private danno atto che Roma Capitale ha adempiuto a quanto ordinato dal Consiglio di Stato, con la sentenza parziale 10 agosto 2011, n. 4772, e che, quanto all'obbligazione principale, di corresponsione dell'indennità di espropriazione definitiva, «con determinazione dirigenziale n. 1135 del 6 novembre 2011 - emessa ai sensi dell'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 26, del d.l. n. 128 del 2011 [recte: d.l. n. 138 del 2011] - Roma Capitale ha operato il riconoscimento del debito fuori bilancio attinente alla Gestione Commissariale e discendente dalla sentenza della Corte d'appello di Roma n. 4565 del 2008».

Alla predetta determinazione «ha fatto seguito la stipula, in data 6 febbraio 2013, dell'atto di transazione tra le appellanti e il Commissario straordinario del Governo (nominato per il piano di rientro dal debito pregresso di Roma Capitale), avente ad oggetto l'estinzione parziale, da parte di quest'ultimo, del debito riconosciuto».

Le parti private dichiarano di avere percepito l'importo concordato nell'atto di transazione e di essersi impegnate a non vantare ulteriori pretese nei confronti di Roma Capitale e della gestione commissariale, con la conseguenza che è venuta meno ogni ragione di contenzioso.

8.- Con ordinanza del 26 luglio 2012, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, primo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma, (in relazione all'art. 6, comma 1, e all'art. 13 della Convenzione EDU, nonché in relazione all'art. 1 del I Protocollo addizionale alla medesima Convenzione), 118 e 119 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000 alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 2 del 2010, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'art. 78 del d.l. n. 112 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 liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

8.1.- Le questioni sono in larga parte identiche a quelle sollevate dal Consiglio di Stato con l'ordinanza registrata al numero 265 del 2011, richiamata espressamente dal rimettente.

Quest'ultimo riferisce di essere investito del ricorso per l'ottemperanza della sentenza del TAR Lazio 26 giugno 2009, n. 13834, che ha condannato il Comune di Roma a risarcire alla Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C. il danno da responsabilità precontrattuale, da liquidarsi ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), mediante offerta di una somma da parte dell'Amministrazione condannata, oltre alle spese legali.

Il rimettente precisa che la società ricorrente ha invitato il Comune di Roma a dare esecuzione alla sentenza, senza ricevere alcuna offerta di risarcimento.

È richiamata, quindi, l'ordinanza 31 maggio 2011, n. 5492, con la quale il Consiglio di Stato, in relazione a fattispecie analoga, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della normativa che disciplina la sorte dei crediti accertati nei confronti del Comune di Roma, derivanti da fatti o atti antecedenti al 28 aprile 2008.

Osserva il TAR Lazio che il credito vantato dalla società ricorrente «trova titolo in fatti avvenuti nel 2004, e quindi ben prima del 28 aprile 2008», sicché, in applicazione degli artt. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, «la domanda giudiziale proposta nei confronti del Comune di Roma [...] dovrebbe essere dichiarata inammissibile».

8.2.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente riepiloga le argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato, affermando di condividerne il contenuto e di fare rinvio alle stesse, e poi procede ad illustrare ulteriori ragioni di contrasto delle norme oggetto con «gli artt. 41 e 42, 24 e 25 e 113, nonché 97 della Costituzione».

8.2.1.- In particolare, il giudice a quo ritiene violato «il regime di garanzie costituzionali volto ad assicurare il libero esercizio dell'attività economica», configurato dagli artt. 41, primo comma, e 42, secondo e terzo comma, Cost., all'interno del quale «un credito certo, liquido ed esigibile e che sia dotato dell'efficacia di titolo esecutivo costituisce un bene che può essere oggetto di diritto di proprietà (tanto è vero che è cedibile e negoziabile sul mercato)». Di qui la conseguenza che «un atto che toglie valore al titolo esecutivo rendendo l'Amministrazione debitrice sostanzialmente immune dal potere del creditore, equivale ad una vera e propria "espropriazione"».

8.2.2.- Il meccanismo introdotto dalla normativa censurata violerebbe anche il sistema di garanzie processuali configurato dagli artt. 24, primo comma, 25, primo comma, e 113 Cost.

Per un verso, infatti, i creditori anche in possesso di titoli esecutivi per obbligazioni sorte, nei confronti del Comune di Roma, anteriormente alla data del 28 aprile 2008, verrebbero a trovarsi nell'anomala situazione di non poter agire in giudizio per la realizzazione e soddisfazione dei propri diritti, e, per altro verso, il giudice che sarebbe naturalmente competente a rispondere alla relativa domanda di giustizia - cioè il giudice dell'esecuzione - dovrebbe dichiarare estinta la procedura esecutiva, «nonostante sussistano tutte le condizioni per procedere (e nessuna condizione sostanziale per dichiarare l'intervenuta estinzione del

procedimento)».

Tutto ciò avverrebbe al solo scopo di escludere la tutela giurisdizionale nei confronti di una pubblica amministrazione, cioè il Comune di Roma, con riferimento ad una determinata categoria di atti (quelli esecutivi per debiti contratti entro una certa data), donde l'evidente violazione dell'art. 113 Cost.

8.2.3.- La normativa in esame si porrebbe in contrasto anche con l'art. 97, primo comma, Cost., giacché l'immunità dalle azioni esecutive e la riduzione di responsabilità accordati all'Amministrazione, «finisce con il premiare - con violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione - l'organismo pubblico inadempiente che abbia mal gestito le sue risorse». Inoltre, in violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, si sarebbe creata una disparità ex lege tra titolari di diritti di credito sorti prima o dopo una certa data.

9.- Con atto depositato il 28 novembre 2012, si è costituita in giudizio la società Bindi Pratopronto s.a.s., ricorrente nel procedimento principale, per chiedere l'accoglimento delle questioni.

9.1.- La difesa della parte privata, pur osservando che, nella vigenza delle norme censurate, il rimettente avrebbe potuto procedere alla quantificazione del risarcimento e a disporre in suo favore il pagamento delle spese di lite, nondimeno concorda con il rilievo dello stesso rimettente, secondo cui la «piena ed immediata tutela del creditore può ritenersi effettiva soltanto nell'ipotesi in cui possa essere nominato un commissario ad acta, che si sostituisca in tutto e per tutto a Roma Capitale, ivi compreso il pagamento dell'intero credito ed entro i termini previsti dall'ordinamento (120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo)». Di qui la rilevanza delle questioni, giacché solo la neutralizzazione delle norme censurate consentirebbe la realizzazione del credito nei termini indicati.

9.2.- Nel merito, le questioni sarebbero fondate, come emergerebbe dall'esame delle pronunce della Corte costituzionale sulla disciplina del dissesto degli enti locali (sono richiamate, in particolare, le sentenze n. 242 e n. 155 del 1994).

Le norme censurate avrebbero configurato una fattispecie giuridica nuova che, per un verso, si sovrappone a quella dettata in materia di dissesto degli enti locali dagli artt. 264 e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000 e, per altro verso, ne esclude l'applicazione se non nei limiti delle norme espressamente richiamate, che sono - in sostanza - quelle più favorevoli all'amministrazione.

La difesa della parte privata sottolinea il mancato richiamo alle disposizioni dettate per il dissesto degli enti locali riguardo alla costituzione della massa attiva, necessario per fare fronte al pagamento dei debiti, con la previsione, di segno contrario, secondo cui «tutte le entrate di competenza dell'anno 2008 sono attribuite alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007».

Il sistema così delineato risulterebbe illegittimo quanto meno per contrasto con gli artt. 3, 41, e 42 Cost.

9.3.- Discorso a sé, poi, varrebbe per la disposizione contenuta nell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, che avrebbe natura di legge provvedimento, innovativa con efficacia retroattiva.

La ratio legis della norma sarebbe chiaramente individuabile nella tutela di un interesse particolare, quello dell'Ente, «incidendo intenzionalmente su un numero limitato di soggetti (tra tutti i creditori del Comune di Roma, già hortus clausus, quelli che non hanno visto il loro

credito all'interno del piano di rientro approvato con dPCm del 5 dicembre 2008 perché a tale data non ancora accertato giudizialmente o comunque liquidato), sui giudizi in corso e sui diritti di credito accertati in giudizio prima della sua entrata in vigore».

10.- Con atto depositato il 4 dicembre 2012, si è costituita in giudizio Roma Capitale, in persona del sindaco pro-tempore, e ha concluso per il rigetto delle questioni, con argomentazioni in tutto identiche a quelle svolte nell'atto di costituzione depositato nel giudizio r.o. n. 265 del 2011, alla cui sintesi si può rinviare.

11.- Con atto depositato il 4 dicembre 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

11.1.- La difesa statale riepiloga le censure prospettate dal rimettente e, con riguardo a quelle formulate per relationem all'ordinanza n. 5492 del 2011 del Consiglio di Stato (r.o. n. 265 del 2011), richiama le osservazioni e le deduzioni depositate nel giudizio incidentale introdotto dalla citata ordinanza, allegando copia del relativo atto difensivo.

11.2.- Quanto alle ulteriori questioni prospettate dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 41, primo e secondo comma, e 42, secondo comma, Cost., la difesa statale evidenzia che la premessa del ragionamento svolto dal rimettente sarebbe smentita proprio dalle affermazioni contenute nell'ordinanza del Consiglio di Stato, secondo cui, con la normativa censurata, «non si attua un disconoscimento del diritto, accertato dal giudice, né una incisione sul suo contenuto».

Le norme censurate avrebbero introdotto, infatti, una diversa modalità di esercizio del diritto, che, seppure più gravosa per i creditori, non potrebbe essere ritenuta di per sé irragionevole, in quanto finalizzata ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento della finanza dell'Ente (è richiamata la sentenza n. 155 del 1994 della Corte costituzionale).

11.3.- A parere della difesa statale, non sussisterebbe la violazione degli artt. 24, primo comma, 25, secondo comma, e 113 Cost., in quanto le norme censurate non impediscono a coloro i quali vantino un credito certo, liquido ed esigibile, sorto anteriormente al 28 aprile 2008, di agire per ottenerne l'adempimento, ma impongono di procedere secondo determinate modalità e al fine di consentire all'Amministrazione una ordinata liquidazione delle poste passive, senza disperdere le energie nel fronteggiare le molteplici, sparse iniziative dei creditori.

Si dovrebbe inoltre considerare che, nella procedura di «esecuzione collettiva» nei confronti di un ente pubblico, i creditori conseguono maggiori possibilità di soddisfacimento del credito perché possono fare affidamento anche sul contributo concesso dallo Stato.

11.4.- La difesa statale contesta, infine, la fondatezza della censura prospettata in riferimento all'art. 97 Cost., evidenziando come, al contrario, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione imponga la temporanea immunità dalle azioni esecutive individuali, per consentire all'amministrazione di raggiungere condizioni strutturali di riequilibrio della gestione finanziaria, garantendo, al contempo, la «parità di trattamento tra i creditori anteriori al momento di apertura della gestione commissariale».

12.- In data 10 maggio 2013, la difesa di Roma Capitale ha depositato memoria con la quale ribadisce quanto già evidenziato nell'atto di costituzione, svolgendo argomenti identici a quelli rappresentati nella memoria depositata in pari data nel giudizio r.o. n. 265 del 2011, alla cui sintesi si rinvia.

13.- In data 13 maggio 2013, la difesa della Bindi Pratopronto s.a.s. ha depositato memoria

illustrativa, nella quale illustra ulteriormente gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione a sostegno della rilevanza delle questioni sollevate per la definizione del giudizio a quo.

13.1.- La difesa della società ribadisce l'anomalia della normativa dettata per il commissariamento del Comune di Roma, rispetto alla disciplina sul dissesto degli enti locali, con riguardo in particolare alla costituzione della massa attiva.

La nuova normativa si sarebbe limitata a demandare ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle coperture necessarie per l'attuazione del piano di rientro «nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente».

In questo modo, assume la stessa difesa, «ai creditori del Comune di Roma non solo non è consentita l'aggressione e liquidazione del patrimonio del Comune neppure nell'ambito della procedura concorsuale», ma non sarebbe noto se e quando, nonché in quale misura, i crediti inseriti nel piano di rientro possano essere soddisfatti.

Le norme censurate, infatti, non avrebbero stabilito alcun criterio, nemmeno temporale, «di trasparente liquidazione dei creditori», non richiamerebbero il principio della par condicio creditorum, e, in definitiva, avrebbero reso il Commissario liquidatore legibus solutus, come dimostrato dal fatto che lo stesso avrebbe «provveduto a liquidare i creditori in modo frammentario».

Il sistema così configurato risulterebbe gravemente lesivo del principio di uguaglianza, «creando disparità di trattamento tra creditori, in conseguenza del nome del debitore e del fatto se il credito sia o meno liquido ed esigibile», della certezza dei rapporti giuridici e del principio di affidamento.

13.2.- Quanto all'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, la difesa della società ribadisce trattarsi di disposizione solo apparentemente interpretativa, che, in realtà, avrebbe riscritto la disciplina dettata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

La stessa difesa osserva, in primo luogo, che la disposizione in esame è intervenuta su una precedente legge provvedimento che aveva parzialmente esaurito i suoi effetti, a seguito dell'approvazione del piano di rientro del debito operata con il d.P.C.m. del 5 dicembre 2008, peraltro non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

In secondo luogo, la stessa norma ha previsto la definitiva ricognizione del piano di rientro già approvato, senza fissare un termine per provvedervi (diversamente dalla norma "interpretata"), nonostante il carattere temporaneo della gestione commissariale.

In terzo luogo, l'art. 4, comma 8-bis, avrebbe esteso l'applicazione della gestione commissariale anche alle obbligazioni non contrattuali, che l'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 non comprendeva.

L'espressione «tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte [...] alla data del 28 aprile 2008», contenuta nell'art. 78, comma 3, evocherebbe unicamente le obbligazioni contrattuali, ed anche sotto il profilo sistematico, la previsione in capo al Commissario della facoltà di recesso «dalle obbligazioni contratte» deporrebbe nel senso che l'intenzione del legislatore fosse di circoscrivere l'applicazione della gestione commissariale alle obbligazioni nascenti da contratto, dalle quali soltanto è possibile recedere.

L'art. 4, comma 8-bis, nella parte in cui estende la gestione commissariale a tutte le obbligazioni sorte in virtù di atti o fatti antecedenti al 28 aprile 2008, anche qualora accertate con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data, avrebbe inoltre reso incerti i tempi di ricognizione del piano di rientro ed inciderebbe sui giudizi pendenti.

La difesa della società osserva in conclusione che, indipendentemente dalla natura innovativa o interpretativa, il carattere retroattivo della disposizione censurata non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza e si porrebbe in contrasto con una serie di valori ed interessi costituzionalmente protetti, come già segnalato dai giudici rimettenti.

Sono richiamati alcuni arresti della giurisprudenza della Corte EDU (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinsky vs. Repubblica Francese), secondo cui è esclusa a priori la compatibilità con l'art. 6 della Convenzione EDU delle norme interpretative che incidano retroattivamente su un numero limitato di soggetti, ovvero presentino un contenuto *contra personam*, o, ancora, estinguano diritti intangibili, cioè posizioni consolidate, anche se non ancora racchiuse in decisioni definitive (sentenza 10 novembre 2004, Lizarraga vs. Regno di Spagna).

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di tenore analogo, il Consiglio di Stato (reg. ord. n. 265 del 2011) e il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (reg. ord. n. 252 del 2012) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 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 liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

1.1.- Il Consiglio di Stato assume un contrasto tra le predette norme e gli artt. 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma, (in relazione all'art. 6, comma 1, e all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119 della Costituzione.

1.2.- Il TAR Lazio richiama la motivazione dell'atto di promovimento del Consiglio di Stato, facendo proprie le censure ivi formulate, alle quali aggiunge ulteriori ragioni di contrasto delle norme in oggetto con gli artt. 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97 e 113 Cost.

1.3.- Dinanzi ai rimettenti pendono altrettanti giudizi di ottemperanza, aventi ad oggetto sentenze di condanna pronunciate nei confronti del Comune di Roma, per obbligazioni sorte in epoca antecedente al 28 aprile 2008, e dunque imputabili alla gestione commissariale configurata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

Per quanto riferito dai rimettenti, le sentenze azionate sono passate in giudicato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, inserito dalla legge di conversione n. 42 del 2010.

1.3.1.- Più specificamente, il Consiglio di Stato è adito in sede di appello avverso la sentenza 5 novembre 2010, n. 33208, resa dal TAR Lazio sul ricorso per l'ottemperanza della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 4565 del 2008, che ha liquidato, a favore della società Consorcasa Regione Lazio Coop. a r.l. ed altri, l'indennità, maggiorata di interessi legali, per un'espropriazione avvenuta molti anni addietro.

Il giudice di primo grado ha ritenuto di poter accogliere il ricorso in ottemperanza, facendo nel contempo applicazione della normativa sul commissariamento del Comune di Roma, di cui agli artt. 78 del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, e, per l'effetto, ha ordinato al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte d'appello di Roma, previa verifica della disponibilità nel bilancio dell'Ente delle risorse necessarie, ovvero, in caso di esito negativo della predetta verifica, di procedere all'inserimento dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese, nella massa passiva della gestione commissariale.

Le parti creditrici hanno appellato la sentenza, chiedendo al Consiglio di Stato di disporre concretamente l'ottemperanza della pronuncia della Corte d'appello di Roma, in particolare imponendo al Comune di pagare le somme ivi liquidate entro un termine prefissato, e provvedendo subito alla nomina di un commissario ad acta.

In subordine, per l'ipotesi di ritenuta applicabilità degli artt. 78 del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, gli appellanti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale delle predette norme, per contrasto con numerosi parametri.

Il Consiglio di Stato ha dapprima proceduto a riformare parzialmente la sentenza appellata, scorporando alcune voci di credito a suo dire imputabili *ratione temporis* alla gestione ordinaria di Roma Capitale (già Comune di Roma), e quindi ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle norme indicate, ritenendo il relativo scrutinio pregiudiziale alla decisione avente ad oggetto la condanna al pagamento dell'indennità di espropriazione, siccome imputabile alla gestione commissariale, e pertanto sottratto all'esecuzione individuale.

Soltanto in caso di declaratoria di illegittimità delle norme censurate sarebbe possibile definire nel merito il giudizio di ottemperanza, dovendosi, in caso contrario, dichiararne l'inammissibilità, stante appunto il divieto di azioni esecutive individuali, sancito dalle stesse norme.

1.3.2.- Il TAR Lazio è adito per l'ottemperanza alla sentenza n. 13834 del 2009, emessa in sede di cognizione dal medesimo TAR, con la quale il Comune di Roma è stato condannato al risarcimento del danno da responsabilità precontrattuale in favore della Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C., da liquidarsi ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), mediante offerta di una somma da parte dell'Amministrazione condannata, oltre alle spese legali.

Il rimettente precisa che la società ricorrente ha invitato il Comune di Roma a dare esecuzione alla sentenza, senza ricevere alcuna offerta di risarcimento, e quindi ha promosso il giudizio di ottemperanza.

Lo stesso rimettente evidenzia che il credito vantato dalla ricorrente trova titolo in fatti accaduti nel 2004, e dunque in epoca antecedente al 28 aprile 2008, sicché soltanto la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate consentirebbe di pervenire all'esecuzione del giudicato, diversamente dovendosi dichiarare l'inammissibilità del ricorso in ottemperanza.

2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Consiglio di Stato assume che le disposizioni censurate - nel prevedere l'applicazione, alla gestione commissariale del Comune di Roma, dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000, e cioè del divieto di azioni esecutive individuali, per l'adempimento di obbligazioni sorte per fatti o atti avvenuti in epoca antecedente al 28 aprile 2008, anche se accertati con sentenze passate in giudicato in epoca successiva a tale data - si porrebbero in contrasto con numerosi parametri costituzionali.

2.1.- Sarebbero violati innanzitutto gli artt. 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., giacché le norme censurate avrebbero introdotto un sistema che, irragionevolmente e in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali, prevede, in luogo di un criterio per la definizione della massa debitoria, un criterio di imputazione ex post delle obbligazioni alla gestione commissariale.

In tal modo non sarebbe possibile raggiungere la certezza sull'entità dell'indebitamento, e la stessa gestione commissariale presenterebbe una indeterminatezza temporale incompatibile con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che lesiva dell'autonomia dell'ente locale.

2.2.- Sarebbero violati gli artt. 2, 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo parametro con l'interposizione degli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU, in quanto le norme censurate inciderebbero retroattivamente, senza giustificazione, su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010.

Pur senza disconoscere i diritti accertati giudizialmente, e senza incidere sul contenuto dei medesimi, il divieto di procedere in executivis per i crediti derivanti da obbligazioni che rientrano nella competenza della gestione commissariale agirebbe sul diverso piano della effettività della tutela giurisdizionale, negandola.

2.3.- L'incidenza sulla effettività della tutela giurisdizionale determinerebbe, per un verso, la violazione degli artt. 101, 102, 104 e 108, secondo comma, Cost., a causa della lesione delle prerogative dell'autorità giudiziaria, e, per altro verso, degli artt. 3, 24 e 41, primo comma, Cost., in ragione del pregiudizio al legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva, finalizzata a tutelare in giudizio i propri interessi. Il Consiglio di Stato richiama in proposito la ratio decidendi della sentenza n. 364 del 2007 di questa Corte.

2.4.- È infine prospettato il contrasto tra le disposizioni censurate e gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, sul rilievo che, per effetto del rinvio ad un termine incerto, senza distinzioni in ordine alla natura dei crediti insorti in data anteriore al 28 aprile 2008, sarebbe leso il diritto alla corresponsione dell'indennità di esproprio, quale indispensabile presupposto del legittimo esercizio della potestà ablatoria. Nemmeno si potrebbe parlare di serio ristoro per la perdita della proprietà, a fronte di una indennità di espropriazione che non possa essere «materialmente e celermente conseguita».

3.- Il TAR Lazio prospetta ulteriori questioni in riferimento agli artt. 41, primo comma, e 42, secondo e terzo comma, Cost.

Le norme censurate avrebbero sottratto valore al titolo esecutivo che incorpora il diritto di credito, da considerarsi bene negoziabile sul mercato, e quindi violerebbero il regime di garanzie costituzionali che assicura il libero esercizio dell'attività economica e la tutela della proprietà privata.

3.1.- Sarebbe inoltre leso il sistema delle garanzie processuali configurato dagli artt. 24,

primo comma, 25, secondo comma, e 113 Cost., in quanto le disposizioni censurate impedirebbero l'esercizio del diritto di azione, al tempo stesso imponendo al giudice naturale di dichiarare estinta la procedura esecutiva, con l'effetto di escludere la tutela giurisdizionale dei diritti vantati nei confronti del Comune di Roma.

3.2.- Sussisterebbe, infine, un contrasto tra le norme censurate e l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto il blocco delle azioni esecutive, e la connessa riduzione di responsabilità dell'amministrazione debitrice, finirebbero per premiare l'Ente che ha mal gestito le proprie risorse.

4.- In ragione della parziale identità delle questioni sollevate, i giudizi debbono essere riuniti per essere definiti con unica decisione.

5.- Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità delle questioni, sollevata dalla difesa dello Stato intervenuta in entrambi i giudizi incidentali.

Si assume dall'Avvocatura generale una carenza motivazionale delle ordinanze di rimessione, con riferimento alla rilevanza delle questioni nei giudizi a quibus, entrambi di ottemperanza.

In particolare, i rimettenti avrebbero motivato la pregiudizialità delle questioni sul presupposto che il divieto di azioni esecutive individuali, sancito dalle norme censurate attraverso il richiamo all'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000, si applichi anche al giudizio di ottemperanza, e quindi identificando quest'ultimo con le azioni esecutive.

Viceversa, secondo la difesa statale, tale parificazione sarebbe erronea, stante la diversità, per finalità e struttura, che segnerebbe il giudizio di ottemperanza rispetto all'ordinaria azione esecutiva.

In tal senso l'Avvocatura richiama i più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, decisione n. 2 del 2013, che richiama le decisioni n. 2, n. 18 e n. 24 del 2012), osservando come, dall'esame della disciplina di cui agli artt. 112 e seguenti del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), emergerebbe il contenuto composito del giudizio di ottemperanza, nel quale convergono azioni diverse, non solo di mera esecuzione di sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione, ma anche di cognizione.

Ne deriverebbe che il divieto di azioni esecutive individuali, imposto dalla normativa censurata a tutela della par condicio creditorum, non avrebbe ragione d'essere a fronte di una pronuncia che ammettesse al passivo della gestione straordinaria i crediti portati dalla sentenza oggetto di ottemperanza.

In definitiva, ad avviso della difesa statale, la normativa censurata non avrebbe reso gli odierni giudizi a quibus inammissibili, come invece ritenuto dai rimettenti.

5.1.- L'eccezione non è fondata.

La normativa censurata, pur con varianti significative, richiama la disciplina sul dissesto degli enti locali, e in particolare, per quello che qui rileva, il principio di concorsualità che rende effettiva l'uguaglianza tra i creditori.

Con orientamento consolidato, la giurisprudenza amministrativa ritiene che la tutela della concorsualità comporti, in linea generale, il divieto del ricorso in ottemperanza, in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (ex plurimis, Consiglio di Stato, sentenza n. 8363 del 2010).

Tale affermazione non è incompatibile con quanto ritenuto dalla stessa giurisprudenza amministrativa a proposito del contenuto composito del giudizio di ottemperanza, e difatti si è affermato da tempo (Adunanza Plenaria, decisione n. 4 del 1998) che la disciplina sul dissesto degli enti locali, mentre inibisce le azioni esecutive pure, ammette quelle a contenuto di cognizione, quale, ad esempio, l'azione volta a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato a fissare i criteri generali di determinazione del dovuto, allo scopo di segnalarne l'esistenza e l'importo al commissario straordinario.

Diversamente, a fronte della richiesta di esecuzione del giudicato di condanna nei termini rappresentati dagli odierni rimettenti, il divieto di azioni esecutive non può che comportare l'inammissibilità del ricorso in ottemperanza.

Quanto detto vale innanzitutto per il giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato, la cui definizione stragiudiziale, intervenuta medio tempore, non incide sulla rilevanza delle questioni, per il principio di autonomia del giudizio incidentale (ex plurimis e da ultimo, sentenza n. 274 del 2011), ma vale anche per il giudizio pendente dinanzi al TAR Lazio.

A tale proposito va chiarito che il rimettente ha motivato non implausibilmente sulla rilevanza, avendo dato atto che la parte ricorrente, prima di chiedere l'ottemperanza della sentenza di condanna generica, ha inutilmente invitato il Comune di Roma a darvi esecuzione, secondo quanto stabilito dal previgente art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), ed oggi previsto dall'art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2010. Né è consentito censurare, in sede di controllo sulla rilevanza, la scelta del rimettente di non provvedere a quantificare l'importo dovuto, in base ai criteri fissati nella sentenza di condanna generica, prima di sollevare le questioni aventi ad oggetto norme che impediscono di dare esecuzione al giudicato di condanna.

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

6.1.- I rimettenti censurano la norma indicata relativamente alla sola previsione che sancisce - mediante il rinvio agli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del d.lgs. n. 267 del 2000 - il divieto di azioni esecutive individuali, e l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, nella parte in cui interpreta l'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, nel senso che sono imputate alla gestione straordinaria del Comune di Roma le obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze diventate definitive successivamente a tale data.

I rimettenti danno atto, altresì, che i crediti accertati dalle sentenze oggetto di ottemperanza nei rispettivi giudizi sono sorti prima del 28 aprile 2008, mentre i rispettivi giudicati si sono formati prima dell'entrata in vigore della norma interpretativa (inserita dalla legge di conversione n. 42 del 2010). L'oggetto centrale delle censure è quindi l'estensione del divieto di azioni esecutive individuali ai crediti accertati con sentenze passate in giudicato prima del 26 marzo 2010. Vi sarebbe stata dunque violazione del giudicato, in quanto la norma contenuta nell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, definita dalla stessa disposizione come interpretativa, avrebbe in realtà natura innovativa ed efficacia retroattiva.

Oggetto di censura è, più in generale, l'intera procedura commissariale, ritenuta irragionevole, anche per l'asserita indeterminatezza temporale della stessa e per la violazione dell'effettività della tutela giurisdizionale dei crediti.

6.2.- In particolare, i rimettenti pongono in rilievo in modo critico la deroga, contenuta

nella normativa censurata, all'art. 254 del d.lgs. n. 267 del 2000, e cioè la mancata previsione di un avviso pubblico ai fini della ricognizione dei debiti.

Si deve osservare che la deroga trova giustificazione nell'introduzione con legge - atto munito di pubblicità legale ed assistito da presunzione di conoscenza - della gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma, in luogo della dichiarazione di dissesto, assunta, nella generalità dei casi, con delibera del consiglio comunale, atto privo delle medesime caratteristiche di pubblicità della legge.

6.3.- Con riferimento alla "singolarità" della disciplina sul risanamento del Comune di Roma, occorre rilevare che la stessa presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali in ragione della peculiarità del suddetto Ente, quale «capitale della Repubblica», sancita dall'art. 114, terzo comma, Cost., che ha trovato attuazione nei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale) e 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale).

Il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse, puramente e semplicemente, il Comune di Roma Capitale, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell'ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all'attività ordinaria dell'ente. Ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, 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 assoggettati pertanto alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del d.lgs. n. 267 del 2000, le cui statuizioni peraltro si ispirano, quanto al divieto di azioni esecutive individuali, a quelle contenute negli artt. 51 e seguenti del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), finalizzate a garantire la par condicio creditorum.

6.4. - Alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la legittimità delle cosiddette leggi-provvedimento, che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (ex plurimis, sentenza n. 270 del 2010). Nel caso in esame, la deroga alla disciplina generale del dissesto degli enti locali si limita all'introduzione di una doppia gestione (ordinaria e commissariale), volta a mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale. Per conseguire tale scopo è indispensabile stabilire una data precisa (individuata nel 28 aprile 2008), al fine di determinare una separazione temporale tra obbligazioni ad essa precedenti, i cui effetti ricadono sulla gestione commissariale, e obbligazioni successive, i cui effetti sono imputati alla gestione ordinaria. Si deve, in definitiva, ritenere che l'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 sia coerente con la ratio che presiede alle funzioni ed all'attività dell'organo straordinario di liquidazione, di cui all'art. 245 e agli artt. 252 e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000, con la differenza della contestualità di gestione ordinaria e commissariale, volta a preservare la prima dal dissesto.

6.5.- Per quanto riguarda la posizione dei creditori, si può ritenere valido anche per il presente caso quanto questa Corte ha affermato sulla compatibilità costituzionale delle procedure concorsuali per la definizione del debito degli enti locali dissestati: «Non vi è lesione del diritto di azione perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale»; il rispetto della par condicio creditorum «costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento» (sentenza n.

155 del 1994). Come si è ricordato sopra, i principi di riferimento sono quelli della disciplina del fallimento, adattati alla specifica natura dell'ente locale, che non può cessare di esistere, in quanto espressione di autonomia costituzionalmente tutelata. Gli stessi principi sono stati ribaditi più di recente dalla sentenza n. 355 del 2006.

6.6.- Quanto alla garanzia dei creditori rappresentata dalla massa attiva della gestione commissariale, si deve ricordare che l'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 ha previsto che tutte le entrate di competenza, riferibili ad atti o fatti antecedenti al 28 aprile 2008, fossero assunte, con bilancio separato, alla suddetta gestione.

Il d.P.C.m. 5 dicembre 2008 ha stabilito che all'attuazione del piano di rientro si provvede mediante utilizzo dei contributi, di cui all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189. Si tratta delle risorse assegnate ai singoli Comuni, a valere sul fondo per le aree sottoutilizzate, che possono essere impiegate anche per le finalità inerenti al ripiano delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti alla gestione commissariale. La stessa disposizione prevede: «In sede di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, a decorrere dall'anno 2010, viene riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per finalità previste dal presente comma [ripianto delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti], nell'ambito delle risorse disponibili». Lo stesso d.P.C.m. 5 dicembre 2008 stabilisce che il commissario straordinario può chiedere finanziamenti alla Cassa depositi e prestiti o a primari istituti di credito e che, poi, «il Ministero competente alla gestione dei capitoli di spesa, ove sono contabilizzati i trasferimenti pluriennali, corrisponde questi ultimi, alle originarie scadenze, direttamente alla Cassa depositi e prestiti o all'istituto di credito a titolo di progressiva estinzione dei finanziamenti concessi». Si deduce, pertanto, che il piano di rientro è finanziato con i trasferimenti pluriennali dovuti al Comune di Roma.

Inoltre, l'art. 4, commi 7 e 8, del d.l. n. 2 del 2010 dispone che «è attribuito al Commissario straordinario del Governo [...] un importo pari a 600 milioni di euro, di cui un sesto al Comune di Roma e cinque sestimi al Commissario straordinario del Governo». Ulteriori interventi sono stati effettuati con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che, all'art. 14, comma 14, prevede la costituzione di un fondo su apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, con dotazione annua di 300 milioni di euro, a partire dal 2011, per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del piano di rientro. La restante quota delle somme occorrenti allo scopo è reperita mediante l'istituzione, fino al conseguimento di 200 milioni di euro annui, di una addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di Roma e mediante un incremento dell'addizionale comunale IRPEF fino al massimo dello 0,4%. Il comma 15 del citato art. 14 prevede ancora l'istituzione di un apposito fondo, con dotazione di 200 milioni di euro annui, a decorrere dal 2011, destinato esclusivamente all'attuazione del piano di rientro.

Infine, l'art. 16, comma 12-octies, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, prevede che il fondo istituito dall'art. 14, comma 14-bis, del d.l. n. 78 del 2010 è attribuito al Commissario straordinario. Il fondo in questione, inizialmente previsto a favore di tutti i Comuni in stato di dissesto, è stato istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 50 milioni di euro annui, a decorrere dal 2011.

I dati normativi prima esposti dimostrano che la provvista di mezzi finanziari per fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma non solo non è inferiore a quella che si determina con la formazione della massa attiva degli enti locali in dissesto, secondo la

disciplina generale del d.lgs. n. 267 del 2000, ma viene periodicamente impinguata - per effetto di precise disposizioni - da appositi stanziamenti, erogati non solo una tantum, ma anche con cadenza annua. Da ciò deriva la conseguenza che i creditori del Comune di Roma, che devono soddisfarsi sulla massa attiva della gestione commissariale, possono contare sull'intervento dello Stato, che emerge dalle norme prima citate, e non si trovano pertanto in una condizione peggiore rispetto a quelli che devono far valere le loro pretese nei confronti di enti locali in stato di dissesto dichiarato.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010 non è fondata.

7.1.- Si è già posto in rilievo, nel paragrafo 6.4, che la scelta legislativa, in sé non irragionevole, di creare una gestione commissariale con bilancio separato rispetto a quella ordinaria, allo scopo di fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma, richiede la fissazione di una data certa, in modo da individuare quali obbligazioni ricadano nell'una e nell'altra gestione. La norma censurata non possiede valore innovativo rispetto a tale regola, stabilita dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, ma si limita a rendere esplicito un significato che già si poteva ricavare da questa disposizione. La precisazione si è resa necessaria perché di fatto - come emerge dai lavori parlamentari - si era proceduto, talvolta, al pagamento di debiti nascenti da obbligazioni sorte in data anteriore al 28 aprile 2008 con i fondi della gestione ordinaria.

Si deve ribadire che in una procedura concorsuale - tipica di uno stato di dissesto - una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria di Roma Capitale dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria, con la inevitabile compromissione dei servizi della capitale della Repubblica, che il legislatore ha voluto invece evitare.

In questa prospettiva risulta evidente che l'intervento legislativo non ha inciso sui giudizi in corso, alterandone l'esito. Il criterio di imputazione delle obbligazioni, già fissato dall'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, impediva che i titoli esecutivi in esame potessero essere azionati individualmente, nei confronti di Roma Capitale, perché formati per obbligazioni sorte antecedentemente alla data del 28 aprile 2008, e dunque imputabili alla gestione commissariale.

7.2.- Non è condivisibile l'argomento, svolto dalla parte privata costituita nel giudizio r.o. n. 252 del 2012, secondo cui il contenuto innovativo dell'art. 4, comma 8-bis, risiederebbe nel riferimento anche alle obbligazioni di origine non contrattuale. Sarebbe infatti irragionevole concepire una gestione straordinaria per il rientro dal debito pregresso, improntata ai principi della concorsualità, che distingua le obbligazioni non in base al tempo in cui sono sorte, ma alla natura del fatto o dell'atto genetico. È vero, al contrario, che l'elemento differenziale, sul quale si può basare una procedura concorsuale, è solo quello temporale, che consente di rispettare il principio di eguaglianza tra i creditori, assicurando eguale trattamento a tutti quelli che hanno ragioni di credito sorte prima della data del fallimento, della dichiarazione di dissesto o della diversa data fissata dal legislatore nei casi - come il presente - di procedure particolari.

7.3.- Il caso oggetto del presente giudizio è diverso da quello risolto con la sentenza n. 364 del 2007, invocata dai rimettenti a sostegno delle sollevate questioni. In quel giudizio, difatti, il legislatore era intervenuto, con norma retroattiva, per trasferire alla gestione liquidatoria della discolta Azienda Policlinico Universitario Umberto I di Roma l'esecuzione dei titoli formati nei confronti della nuova Azienda Policlinico Umberto I, senza che quest'ultima avesse eccepito, nel corso dei giudizi, il proprio difetto di legittimazione passiva basato sul criterio temporale di imputazione dei crediti tra le due aziende che si erano succedute nei rapporti contrattuali in corso. Tale criterio trovava il suo riferimento certo nella data di istituzione della nuova Azienda. Tuttavia i giudicati si erano formati - per il motivo prima ricordato - nei confronti di quest'ultima, con l'effetto che la sentenza citata ha considerato lesiva delle prerogative dell'autorità giudiziaria la sostituzione di un debitore individuato come tale da sentenze passate in giudicato con un altro, designato ex post dal legislatore.

Di recente, con la sentenza n. 277 del 2012, questa Corte è intervenuta su un caso analogo a quello appena richiamato, nell'ambito della successione tra Fondazione Ordine Mauriziano (sottoposta a procedura di liquidazione concorsuale) e Azienda Sanitaria Ordine Mauriziano.

Si è rilevato nella citata pronuncia che, mentre la normativa originaria aveva escluso che la Fondazione rispondesse dei debiti sorti tra novembre 2004 e gennaio 2005, la norma censurata aveva invertito la regola e aveva così paralizzato l'efficacia dei titoli esecutivi formati nei confronti della nuova Azienda. Anche in questo caso, la Corte ha ribadito che il legislatore non può incidere sul soggetto nei cui confronti si sono formati provvedimenti giurisdizionali definitivi, sostituendolo con un altro.

In conclusione, la situazione della gestione commissariale del Comune di Roma differisce - come s'è detto - da quelle prima ricordate, per alcuni profili essenziali. Non vi è una successione di soggetti giuridici, giacché il debitore rimane soltanto il Comune di Roma, nei cui confronti si sono formati i giudicati. Solo le azioni esecutive sono distinte in base alla data del 28 aprile 2008, senza peraltro che la norma di interpretazione autentica abbia sostituito un altro soggetto a quello individuato nelle sentenze, né abbia modificato il criterio di imputazione stabilito originariamente dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

7.4.- Risultano non fondate, infine, le questioni poste in riferimento ai parametri interni e convenzionali che tutelano la proprietà privata, imponendo, nel caso di espropriazione per pubblica utilità, la corresponsione di un indennizzo che equivalga ad un serio ristoro per la perdita del diritto reale.

Il principio della par condicio creditorum impedisce che i crediti sorti a seguito di procedimenti di espropriazione ricevano un trattamento diverso dagli altri, e la nozione di serio ristoro, richiamata dai rimettenti in riferimento all'indennità spettante ai proprietari, attiene alla quantificazione di quest'ultima, non già alle modalità di conseguimento della stessa.

Né la negoziabilità dei titoli esecutivi viene compromessa dalla normativa in esame, giacché è sempre possibile la cessione a terzi di crediti maturati e asseverati da sentenze passate in giudicato. Tali crediti, infatti, non sono stati «espropriati», ma è stata stabilita soltanto una particolare modalità di riscossione degli stessi.

7.5.- Per le motivazioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate da entrambi i rimettenti non sono fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 104, 108, secondo comma, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, primo comma, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119 della Costituzione - dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.