

N. 05077/2013 REG.PROV.COLL.

N. 04542/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A   I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4542 del 2012, proposto da:  
Ca.Ma.Isa. A Rl, Ge.Ma Srl, F.A.C. 94 Soc. Coop., Colomba Soc. Coop A Rl, La Metropoli Soc. Coop. A Rl, La Passerella Soc. Coop., Alba 81 Soc. Coop. A Rl, Edera Soc. Coop., La Fiorella 82 Soc. Coop. A Rl, La Rocca Soc. Coop., Gsc Global Service Contract S.C.A.R.L., Brasiliana Soc. Coop., Edilcap Soc. Coop. A Rl, New Verde Srl, S. Pianese Soc. Coop., Progetto 2000 Soc. Coop Arl, rappresentati e difesi dagli avv. Ivan Del Giudice, Domenico Fruttaldo e Guido Marone, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Napoli, via A. Scarlatti, n. 67;

*contro*

Comune di Napoli, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Giuseppe Dardo, Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Eleonora Carpentieri, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini, Bruno Ricci, Gabriele Romano, domiciliata in Napoli, piazza Municipio;

*nei confronti di*

Bonifico Group S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Petito, Riccardo Satta Flores, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Napoli, via G. Orsini, n. 5; Ingegner Antonio Pompa S.r.l. Capogr.Mandat.Ati con La Soc. Lucci Salvatore S.r.l., Valentino Giuseppe S.r.l., So.Res. S.r.l., rappresentati e difesi dagli avv. Felice Laudadio, Alberto Saggiomo, Francesco Migliarotti, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Napoli, via dei Mille, n. 16; Societa' Ianniello Costruzioni Srl, S.I.Co.N. Srl, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Vecchione, con domicilio eletto in Napoli, via A. De Gasperi N. 45; Icg 2 - Ingegneria e Costruzioni Generali Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Federica Saggiomo, con domicilio eletto in Napoli, piazza Piedigrotta, n. 15;

***per l'annullamento***

- della deliberazione della Giunta municipale del Comune di Napoli n. 759 del 12 ottobre 2012 (pubblicata nell'Albo pretorio il 18 ottobre 2012);
- di ogni altro atto connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Napoli, di Bonifico Group, di Ingegner Antonio Pompa, di Valentino Giuseppe S.r.l., di So.Res. S.r.l., di Societa' Ianniello Costruzioni Srl, di S.I.Co.N. Srl e di Icg 2;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2013 il dott. Michele Buonauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Le società ricorrenti, titolare di crediti nei confronti del Comune di Napoli, sono insorte avverso la deliberazione della Giunta municipale del Comune di Napoli n. 759 del 12 ottobre 2012, con la quale sono stati individuati una serie di crediti da

liquidare con modalità straordinarie e con un percorso preferenziale rispetto ai altri crediti vantati nei confronti dell'amministrazione locale.

In particolare sono stati articolati vizi di violazione delle norme di contabilità e dei principi costituzionali in materia, nonché eccesso di potere per svilimento, difetto di motivazione ed erroneità dei presupposti.

Si è costituito il Comune di Napoli, che conclude per l'inammissibilità (per disomogeneità delle posizioni dei singoli ricorrenti; per carenza di interesse e difetto di legittimazione) e comunque per l'infondatezza nel merito.

In sede cautelare l'istanza di sospensione è stata accolta con l'ordinanza n. 1577 del 21 novembre 2012, con cui il Collegio ha ordinato l'integrazione della notifica nei confronti di tutti i controinteressati.

A seguito di tale integrazione si sono costituite le società ICG2 – Ingegneria Costruzioni s.r.l. e S.I.C.O.N. s.r.l. che hanno rilevato l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

All'udienza del 24 aprile 2013 le parti hanno chiesto rinvio, per completare l'integrazione del contraddittorio, all'udienza del 6 novembre 2013, in cui la causa è trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Mette conto esaminare, in via prioritaria, le plurime eccezioni in rito sollevate dall'amministrazione resistente e dai controinteressati.

Il ricorso collettivo è ammissibile a patto che gli interessi sostanziali fatti valere dai ricorrenti non siano divergenti e contrastanti tra loro al momento dell'impugnativa, cosicché l'eventuale accoglimento del gravame torni a vantaggio di tutti; nel giudizio innanzi al giudice amministrativo, ai fini dell'ammissibilità del ricorso collettivo che deroga al principio secondo il quale ogni domanda deve essere fatta valere dal singolo titolare della situazione giuridica soggettiva con separate azioni, occorre che vi sia identità di situazioni sostanziali e processuali e cioè che le

domande giudiziali siano identiche nell'oggetto, come in definitiva avvenuto nella fattispecie ove i sedici ricorrenti, in qualità di creditori esclusi dal novero dei crediti da liquidare in via preferenziale, hanno proposto censure omogenee nei confronti dell'Amministrazione intimata. Pertanto, poiché l'identità di interesse sostanziale va necessariamente commisurato e perimetrato in funzione del *thema decidendum* (che nel caso di specie attiene alla supposta illegittima posposizione dei crediti di cui ciascun ricorrente è titolare) non vi sono ragioni per ritenere inammissibile l'atto introduttivo del giudizio.

Quanto all'interesse a ricorrere ed alla legittimazione ad agire, vale appena osservare che l'alterazione del criterio ordinario dei pagamenti si ripercuote inesorabilmente sulle possibilità per le imprese ricorrenti dei vedere sollecitamente soddisfatta la propria pretesa patrimoniale, vantata a pieno titolo nei confronti del Comune di Napoli, circostanza che vale senza dubbio a qualificare e differenziare la posizione degli stessi rispetto alla generalità dei consociati.

In ordine all'integrazione del contraddittorio, va osservato che i ricorrenti hanno dimostrato di aver proceduto alla notifica del ricorso ai controinteressati nel termine fissato dal Collegio del 15 gennaio 2013, Ne consegue che alcuna preclusione processuale può predicarsi in danno degli stessi, i quali hanno diligentemente predisposto gli adempimenti per le notifiche. Con successiva ordinanza, integrata da decreto presidenziale, tenuto conto dell'oggettiva difficoltà di reperire gli indirizzi effettivi di ciascuna società interessata, è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami, ritualmente e tempestivamente adempiuta (cfr. atti depositati dalla ricorrente in data 25 giugno 2013).

Nel merito il ricorso merita favorevole apprezzamento, dovendosi confermare le argomentazioni già espresse in nuce in sede cautelare.

È noto che, a fronte del diritto dei creditori di essere pagati tempestivamente, le pubbliche amministrazioni locali hanno la possibilità di derogare agli ordinari

criteri civilistivi in materia in relazione ai pagamenti per le spese correnti ex art. 159 del T.U.E.L. 267/2000, ovvero le somme dovute al personale dipendente a titolo di retribuzione e oneri previdenziali per i tre mesi successivi, nonché pagamento di rate di mutui o prestiti obbligazionari in scadenza nel semestre e spese per il funzionamento dei servizi essenziali.

Nel caso in esame il Comune di Napoli ha deliberato - con delibera G.M. n. 759 del 12 ottobre 2012 - di includere tra i servizi locali indispensabili, e quindi sottratti anche alle procedure civilistiche dell'espropriaione forzata - anche i crediti derivanti da lavori “per i quali sia già intervenuto l'introito nelle casse comunali dei finanziamenti concessi da soggetti terzi” (come, ad esempio, Cassa DD.PP., Stato, Regione) e che sono “volti alla sicurezza della salute dei cittadini intesa come tutela della incolumità e igiene pubblica nonché gli interventi tesi a preservare il patrimonio storico artistico della città”, per un importo superiore a 14 milioni di euro.

Al fine di individuare concretamente i singoli crediti da soddisfare “in via prioritaria” la delibera recepisce, sub specie di allegati n. 1, 2, 3, 4 e 5, un elenco predisposto da ciascuna Struttura amministrativa (rispettivamente Servizio Pubblica Illuminazione e Strade e Grandi Assi viari; Direzione Pianificazione e Gestione del territorio – sito UNESCO; Direzione Ambiente; Direzione Patrimonio servizi cimiteriali; Servizio Edilizia scolastica), in cui è riportato il tipo di lavoro, l'impresa creditrice, l'importo dovuto e la fonte di finanziamento.

In tal modo i servizi locali indispensabili, così come individuati e classificati nella citata deliberazione, attraverso categorie generali, determinano una significativa saturazione delle disponibilità finanziarie tale da precludere ogni possibilità di sollecito adempimento delle ulteriori obbligazioni assunte.

Rileva il Collegio che la classificazione delle voci sottratte all'esecuzione forzata contenuta nell'art. 159 del T.U.E.L., che include per quel che interessa in questa

sede al punto sub 3) i servizi locali indispensabili, deve ritenersi comunque eccezionale in quanto norma di carattere derogatorio rispetto alla regola generale di cui all'art. 2740 c.c.: occorre determinare l'esatto contenuto e i limiti della nozione di servizi locali indispensabili, atteso che se tale determinazione fosse riservata all'esclusiva disponibilità e discrezionalità dell'Ente locale, la disposizione in esame diventerebbe comodo escamotage per sottrarsi all'adempimento delle obbligazioni assunte.

In questa prospettiva è ben vero che il rispetto del criterio cronologico rappresenta un vincolo invalicabile solo nei confronti dei crediti ordinari, tuttavia anche la protezione "qualificata" delle somme vincolate ex art. 159 non opera in via automatica (cfr. T.A.R. Napoli, sez. IV, 9 novembre 2012 n. 4552 e Tar Sicilia, Palermo, I, n. 103 del 2009), ma nel rispetto delle ulteriori modalità introdotte additivamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 211 del 2003 (cioè l'emissione di mandati di pagamento per le finalità definite seguendo l'ordine cronologico, o attraverso le deliberazioni d'impegno dell'ente stesso).

L'operatività di tale vincolo (e la conseguente declaratoria di nullità od inefficacia delle procedure esecutive) risulta, allora, la regola generale, rispetto alla quale ogni previsione preferenziale, in quanto suscettibile di alterare la *par condicio creditorum*, postula un robusto apparato motivazionale.

In altri termini, sia pure all'interno delle due categorie di crediti delineate dal legislatore (quelli ordinari, da un lato, e quelli a protezione qualificata, dall'altro), deve comunque essere rispettato il principio di uguaglianza della ragioni creditorie, affermato dalla Corte costituzionale in relazione ai primi, ma con considerazioni evidentemente esportabili, quanto meno in linea di principio, anche al di fuori di tale categoria.

Può dubitarsi della assoluta cogenza del rispetto dell'ordine cronologico in relazione alla categoria dei crediti preferenziali (intendendosi con tale termine

quelli individuati ai sensi del citato articolo 159), ma non è seriamente dubitabile che ogni alterazione di questo criterio naturale sia sottoposto a stretto scrutinio di legittimità sotto il profilo della congruità motivazionale e della ragionevolezza della selezione dei crediti.

Nel caso di specie da un lato il criterio selettivo si palesa del tutto generico (tutela della sicurezza e preservazione del patrimonio storico artistico) e dall'altro la concreta applicazione dello stesso appare apodittica e sfornita di adeguata evidenziazione delle ragioni alla base della inclusione del singolo credito nella lista contenuta negli allegati e delle ragioni ostative all'inclusione nella stessa degli altri crediti.

Il combinato operare di tale complessiva operazione sconta un chiaro deficit motivazionale, poiché, come argomentato dai ricorrenti, vi sono crediti parimenti finanziati da soggetti esterni ed in qualche modo riconducibili alla tutela della sicurezza ovvero alla preservazione del patrimonio storico-artistico incomprensibilmente estromessi dagli elenchi forniti dai singoli dipartimenti dell'amministrazione locale.

In questa cornice programmatica l'inclusione di ciascun credito può apparire frutto di una scelta singolare e ai limiti dell'arbitrario, in una materia in cui la predeterminazione rigorosa dei criteri selettivi risponde alla ineludibile esigenza di evitare una intollerabile compressione del diritto del creditore di agire in giudizio a difesa dei propri diritti.

In definitiva la delibera gravata deve essere ritenuta lesiva del diritto di difesa dei creditori procedenti, i quali, di fronte alla priorità assegnata agli altri (simili) crediti, fondata su un atto amministrativo aventi natura previsionale e programmatica e come tale di contenuto generico, completata da un mera elencazione descrittiva delle pretese creditoria privilegiate, non sono in grado di far valere le proprie

ragioni mediante la verifica dell'effettiva destinazione delle somme in contestazione all'erogazione in concreto dei servizi essenziali.

Ne consegue l'accoglimento del ricorso e, assorbito quant'altro, l'annullamento della delibera giuntale n. 759 del 2012, mentre le spese di lite possono compensarsi in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati. Spese compensate e contributo unificato a carico del Comune di Napoli, come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Michele Buonauro, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/11/2013

**IL SEGRETARIO**

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