



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

FRANCO DE STEFANO

Presidente

PASQUALE GIANNITI

Consigliere

CRISTIANO VALLE

Consigliere

IRENE AMBROSI

Consigliere

ALBERTO CRIVELLI

Consigliere Rel.

PROCEDURA DI
DISSESTO - ROMA
CAPITALE

PU. 6/2/2026

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso iscritto al n. 25326/2023 R.G. proposto da:

██████████ **s.p.a.**, sedente in ██████████ in persona del legale
rappresentante, con Avv. ██████████ ██████████ e ██████████ ██████████

██████████

- ricorrente -

contro

ROMA CAPITALE, in persona del sindaco pro-tempore, con Avv. ██████████

██████████

- controricorrente -

e contro

██████████ ██████████ **s.p.a.**, sedente in ██████████ in persona del
legale rappresentante;

- intimata -

Avverso la sentenza n° 9676/23 resa dal Tribunale di Roma e pubblicata il
16 giugno 2023, non notificata;

udita la relazione della causa svolta alla pubblica udienza del nove gennaio
2026 dal consigliere dott. Alberto Crivelli;

udito il Sostituto Procuratore generale, dott. Mauro Vitiello, che ha
concluso per l'accoglimento del ricorso;



udito il difensore della ricorrente, avv. [REDACTED], in sostituzione e per delega in atti dell'avv. [REDACTED] [REDACTED], che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. Con ricorso depositato in data 26.11.2018, la [REDACTED] Spa proponeva opposizione avverso l'ordinanza di estinzione, emessa il 20.11.2018, nell'ambito di procedura esecutiva di pignoramento presso terzi di tutte le somme dovute da [REDACTED] alla controricorrente, in considerazione della ritenuta necessità, da parte del giudice dell'esecuzione, di considerare il credito, portato in sentenza resa il 9 maggio 2013 dal Tribunale di Roma nei confronti di Roma Capitale, soggetto alla procedura concorsuale di cui all'art. 248, d.lgs n. 267/2000, in virtù del richiamo di cui all'art. 78, d.l. n. 112/2008, in quanto appunto sorto da atto o fatto precedente al 28 aprile 2008 (data da individuarsi a seguito dell'interpretazione fornita dall'art. 4, comma 8 bis, d.l. n. 2/2010 del comma 3 dell'art. 78 cit.), con conseguente impignorabilità dei crediti in sede esecutiva. Né il giudice dell'esecuzione ravvisava un sospetto di illegittimità costituzionale della normativa di riferimento, alla luce della pronuncia Corte Cost. n. 154 del 2013 e di quella della S.C. (Cass. n. 23651/17). Veniva dunque adottato un provvedimento di improcedibilità dell'esecuzione.

L'odierno ricorrente proponeva allora opposizione agli atti esecutivi deducendo che: a) il giudice dell'esecuzione avrebbe erroneamente rilevato d'ufficio l'improcedibilità dell'esecuzione; b) la norma di cui all'art. 78, comma 6, D.L. 112/2008, nell'interpretazione fornita dal giudice dell'esecuzione, sarebbe contraria ai principi costituzionali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il giudice dell'esecuzione, rilevato il mancato dispiegamento di istanze di provvedimenti cautelari, unicamente disponeva "", cautelativamente, il



mantenimento del vincolo sulle somme pignorate fino alla definizione del giudizio di merito, sempre che lo stesso venga introdotto”.

Con citazione in riassunzione tempestivamente notificata, l’opponente ha reiterato le domande avanzate col ricorso.

Introdotta il giudizio di merito, lo stesso veniva definito con la sentenza qui impugnata sulla base di argomentazioni sovrapponibili a quelle rese dal giudice dell’esecuzione nel suo provvedimento di improcedibilità, respingendo così l’opposizione.

██████████ s.p.a. propone così ricorso in cassazione affidato a due motivi, mentre Roma Capitale resiste a mezzo di controricorso e ██████████ è rimasta intimata.

Da ultimo la parte ricorrente ha depositato memoria illustrativa, a mezzo della quale ha riferito che in data 19 agosto 2025 Roma Capitale ha versato a ██████████ l’importo di € 1.832.223,85, restando però, a parere della ricorrente, ancor debitrice della somma di € 372.096,95, dal momento che la sentenza che costituisce titolo esecutivo aveva condannato il Comune di Roma al pagamento della somma capitale di € 1.710.795,98, oltre interessi legali dal 22 gennaio 2007 al saldo.

La causa è stata infine trattata all’udienza pubblica in epigrafe.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Pregiudizialmente occorre verificare, alla luce del contenuto della memoria illustrativa della parte ricorrente, in cui si dà atto dell’intervenuto pagamento della somma di € 1.832.223,85 da parte della controricorrente, del permanente interesse a ricorrere.

1.1. La risposta dev’essere positiva: ed infatti la società ricorrente agisce per la cassazione di una pronuncia che ha confermato la declaratoria di improcedibilità di un processo esecutivo avente ad oggetto l’espropriazione per il soddisfacimento di un proprio credito (pacificamente risalente al 2007), accertato in sentenza definitiva per capitale ed interessi fino al saldo, ed espressamente le somme corrisposte nel 2025 soddisfano



appunto il capitale, ma solo parzialmente il credito da interessi (che sul capitale di € 1.710.795,98 è rimasto insoddisfatto da diciassette anni), per cui permane all'evidenza l'interesse a proseguire l'azione stessa, attraverso appunto la rimozione della pronuncia che a ciò osta, per il soddisfacimento di tale ultimo credito, quantificato dalla parte nel già ricordato importo di € 372.096,95.

In altri termini, rimosso, nell'evenienza dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale inerente all'art. 78, d.l. n. 112/2008 oggetto dei motivi, l'ostacolo costituito da tale ultima disposizione, la società ricorrente potrebbe procedere all'espropriazione per il soddisfacimento del suo residuo credito per interessi.

Per quanto concerne ulteriori aspetti della questione, gli stessi saranno esaminati in prosieguo.

Ancora, va precisato che, nello sviluppo dell'ordinanza, ogni riferimento al Comune di Roma va, all'occorrenza, inteso come operato, *ratione temporis*, all'ente che, a termini dall'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che al primo è succeduto, cioè Roma Capitale.

2. Con il primo mezzo si deduce "VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI NORME DI DIRITTO EX ART. 360, COMMA 1, N. 3 C.P.C. CON RIFERIMENTO ALL'ART. 117, PRIMO COMMA, COST., E ALL'ART. 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 DELLA CEDU".

A parere della ricorrente erroneamente il giudice dell'opposizione aveva rigettato la denunciata illegittimità costituzionale del citato art. 78 d.l. n. 112/78, laddove richiama l'art. 248 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), nonché dell'ultimo periodo del comma 8-bis dell'art. 4 D.L. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in L. 26 marzo 2010 n. 42, e ciò senza tenere in considerazione le osservazioni svolte in sede oppositiva dalla ricorrente, secondo cui: da un lato, il già citato precedente del Giudice delle Leggi non poteva essere più considerato attuale, alla luce di quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti, Corte EDU) con le sopravvenute sentenze



██████ e ██████ che avevano fortemente ridimensionato il “peso specifico” attribuito dalla Corte costituzionale al principio della *par condicio creditorum*; dall’altro lato, la sentenza Cass. n. 23651/2017, oltre che a sembrare in contrasto con l’evoluzione giurisprudenziale maturata in seno alla Corte EDU, con particolare riferimento all’estensione dei relativi principi anche ai casi in cui un provvedimento giudiziale venga emesso dopo l’apertura della procedura di dissesto, ha avuto ad oggetto un caso sotto alcuni aspetti diverso da quello di specie.

In particolare, si sottolinea che la Corte costituzionale si è considerata non legittimata a sindacare l’interpretazione della Convenzione dei Diritti dell’Uomo data dalla Corte europea dei diritti dell’uomo.

È poi principio consolidato che, in caso di conflitto tra norme interne e la suddetta Convenzione, occorre sollevare giudizio di legittimità costituzionale per contrasto con l’art. 117 Cost.

Orbene, a tale scrutinio di legittimità non osterebbe la precedente pronuncia n. 154 del 2013, in quanto dichiarativa di non fondatezza con riferimento ai profili denunciati.

La pronuncia poi sarebbe superata dai successivi arresti della Corte EDU, laddove essa stabilisce che “il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell’ente rimane in vigore fino all’approvazione del rendiconto da parte dell’OSL, quindi fino ad una data futura che dipende dall’attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente ... A giudizio della Corte, ciò ha comportato il venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere, in materia, tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso” (Corte EDU, 24 settembre 2013, ██████ c/Italia).

In seguito a ciò la Corte EDU ha stabilito che “In seguito alla dichiarazione di dissesto finanziario del comune di ...”; e ancora “non eseguendo la sentenza del tribunale di ..., le autorità nazionali hanno impedito al



ricorrente di riscuotere il denaro che questi poteva ragionevolmente aspettarsi di ottenere” (cfr. § 53 sentenza ■■■ ■■■■ § 57 sentenza ■■■■ d. “la mancanza di risorse di un comune non possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore” (si vedano, *mutatis mutandis*, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96, §§ 28-34, 19 ottobre 2000, e Bourdov, sopra citata, § 41).

Sempre per la giurisprudenza della Corte EDU un credito può costituire un “bene”, ai sensi dell’art. 1 del Protocollo n. 1, se è sufficientemente accertato come esigibile (Corte EDU 9 dicembre 1994, Raffinerie Greche Stan c/Grecia), per cui, sempre a parere della ricorrente, non occorre che l’accertamento sia avvenuto con sentenza passata in giudicato.

Il credito della ricorrente sarebbe certamente esigibile, in quanto accertato da una sentenza definitiva, ed in seguito al dissesto del Comune di Roma - o Roma Capitale - lo stesso non ha pagato il debito, se non parzialmente, vale a dire quanto alla sola sorta capitale e solamente dopo oltre diciassette anni.

Questa Corte, con la già citata sent. n. 23651/17 ha rimarcato che “la Corte EDU ha dato rilievo implicito, ma chiaro, al fatto che il pagamento da parte del Comune di ..., una volta sopraggiunta quella definitività, era pur sempre stato possibile nel lasso di tempo fra essa e l’intervento della l. n. 140 del 2004, che aveva determinato la sua attrazione nel regime della l. n. 267 del 2000”.

Tale lettura però contrasterebbe con l’interpretazione del credito-bene da parte della Corte EDU, secondo cui il credito è sufficientemente accertato sol che costituisca titolo esecutivo (Corte EDU 29 maggio 2018, Bikic c/ Croazia).

Per cui sarebbe errata la ricostruzione interpretativa operata da questa Corte, a tenore della quale la Corte EDU avrebbe “... ritenuto contrastare ... con l’art. 1 del Protocollo il fatto che lo Stato Italiano si fosse ingerito



sul credito del ricorrente attraendolo nella disciplina del dissesto in una situazione in cui esso avrebbe dovuto essere onorato dal Comune di ... dopo la sentenza definitiva nel periodo anteriore alla l. n. 140 del 2004, con cui l'ingerenza di era verificata", dal momento che, fra l'altro, se si fa riferimento al caso [REDACTED] "dopo la sentenza definitiva nel periodo anteriore alla l. n. 140 del 2004" il Comune di ... si trovava già nell'impossibilità giuridica di pagare, stante quanto previsto dall'art. 5 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80.

2.1. Anzitutto deve osservarsi che il ricorso non si pone contrasto col principio espresso da questa Corte secondo cui "Non può costituire motivo di ricorso per cassazione la valutazione negativa del giudice di merito circa la rilevanza e la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale, perché il relativo provvedimento (benché eventualmente ricompreso, da un punto di vista formale, in una sentenza) ha carattere puramente ordinatorio, essendo riservato il relativo potere decisorio alla Corte costituzionale, e, d'altra parte, la stessa questione può essere riproposta in ogni grado di giudizio. Tuttavia, si deve presumere che le doglianze relative alle deliberazioni assunte dal giudice di merito sulla questione di legittimità costituzionale non si presentino come fine a se stesse, ma abbiano funzione strumentale in relazione all'obiettivo di conseguire una pronuncia più favorevole di quella resa con la sentenza impugnata, e che, quindi, l'impugnazione investa sostanzialmente, sia pure in forma ellittica, il capo o il punto della sentenza regolato dalla norma giuridica la cui costituzionalità è contestata" (Cass. n. 25343/14; Cass. n. 9284/18).

Orbene, nella specie le doglianze non si presentano affatto fine a sé stesse, ma sono rappresentate come strettamente funzionali al conseguimento di una pronuncia più favorevole, come emerge peraltro inequivocabilmente dalle conclusioni tratte dalla parte, volte infatti ad ottenere, a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale



e della conseguente caducazione della norma posta a fondamento del rigetto della sua opposizione formale, il riconoscimento dell'illegittimità di tale rigetto e, dunque, l'accoglimento della stessa opposizione proposta avverso il diniego di assegnazione di un credito, di cui al provvedimento del g.e. di improcedibilità del processo per espropriazione presso terzi, essendo basati tanto quest'ultimo quanto il rigetto dell'opposizione allo stesso, come denunciato dalla parte, sull'applicazione di una norma - l'art. 78 della l. n. 2/2010 - della cui illegittimità costituzionale si tratterebbe.

Va in proposito sottolineato che proprio i profili sottoposti a censura di incostituzionalità da parte del ricorrente hanno formato oggetto di verifica negativa da parte del giudice del merito in ordine alla loro non manifesta infondatezza, e che proprio la disposizione censurata è stata dal giudice del merito ritenuta di ostacolo alla perseguibilità dell'azione esecutiva intrapresa.

2.2. Il motivo, partendo dalla condivisibile premessa per cui l'interpretazione della Convenzione dei diritti dell'uomo appartiene alla Corte EDU e che il rilievo di un eventuale contrasto - ricorrendo i presupposti previsti dalle legge - tra una norma interna e la Convenzione determina in capo al giudice nazionale non già l'obbligo di disapplicazione della norma interna medesima, ma quello di sollevare la questione di legittimità costituzionale con la prospettazione del contrasto con l'art. 117, comma primo, Cost. in relazione alle norme sovranazionali quali norme interposte, come emerge da quanto precede, fornisce una propria lettura della giurisprudenza della Corte EDU in base alla quale 1) la Convenzione tutela il diritto al rispetto dei beni appartenenti ad una persona fisica o giuridica (art. 1 Protocollo addizionale 1), identificando fra siffatti beni anche i crediti portati da pronunce comunque esecutive, ancorché non definitive, purché sufficientemente accertate; 2) declinando tale principio a proposito di crediti che il legislatore consente di non onorare, tale regola va considerata non conforme alla norma convenzionale sopra richiamata



appunto trattandosi di crediti sufficientemente accertati per essere esigibili; 3) ciò non dovrebbe riguardare solo i crediti anteriormente accertati, ma anche quelli posteriormente accertati (rispetto alla norma interna istitutiva della possibilità di non onorare il credito).

Di tali assunti principi farebbe non corretta applicazione il precedente di questa Corte, n. 26357/17, mentre la sentenza Corte cost. n. 154 del 2013 sarebbe superata da successivi arresti della Corte EDU.

2.3. Va anzitutto premesso che l'arresto di questa Corte che si ritiene non conforme alla lettura delle sentenze CEDU ha riguardato, come la presente controversia, una vicenda debitoria del Comune di Roma, coinvolta nel dissesto di tale ente, il quale è stato assoggettato alla procedura denominata gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma, di cui all'art. 78, d.l. n. 112/2008, che costituisce una disciplina ampiamente derogatoria rispetto a quella generale prevista per gli enti locali dal d.lgs. n. 267/2000 (d'ora in avanti, TUEL). In virtù della richiamata normativa speciale, con riferimento alle obbligazioni derivanti da atti e fatti anteriori al 28 aprile 2008 e per tutta la durata della procedura, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente.

In base all'art. 4, comma 8-bis, d.l. n. 2/2010, il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data.

2.4. Orbene, il suddetto arresto ha ritenuto che, alla luce delle sentenze Corte EDU allora note, in particolare quelle direttamente rilevanti (perché concernenti altri casi di crediti vantati nei confronti di enti locali in



dissesto, sent. Corte EDU del 24 settembre 2013, [REDACTED] c. Italia n. 43892/04, nonché [REDACTED] c. Italia n. 43870/04; oltre ad altro precedente riguardante fattispecie differente ma comunque involgente una questione di ostacolo all'esercizio di un'azione esecutiva fondata su un titolo giudiziale: sent. Corte EDU del 19 ottobre 2000, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96), dovessero essere lette nel senso che come "beni" ai sensi dell'art. 1 prot. 1, cit., della Convenzione, dovessero essere considerati solo i crediti portati in sentenza definitiva resa anteriormente all'entrata in vigore della norma interna.

2.5. Il ragionamento seguito è stato quello per cui l'ostacolo normativo interno, per violare la convenzione, si deve frappare rispetto a una sentenza che aveva concretamente conferito alla parte interessata il diritto ad ottenere il pagamento, il che si verificava inequivocabilmente ogni qual volta prima dell'intervento legislativo appunto il creditore aveva un titolo attuale e definitivo.

Si legge, infatti, nella sentenza di questa Corte n.26357/17: *"Nel paragrafo 58, infatti, dopo avere dato atto che il Governo Italiano aveva giustificato l'ingerenza nel godimento da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto dei suoi beni «con il dissesto finanziario del comune e con la volontà di garantire a tutti i creditori parità di trattamento per la riscossione dei loro crediti», la Corte EDU si è così espressa: «La Corte ritiene che la mancanza di risorse di un comune non possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore (si vedano, mutatis mutandis, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96, §§ 28-34, 19 ottobre 2000, e Bourdov, sopra citata, § 41).*

In tal modo, cioè rimarcando che il credito, cioè il bene, era stato riconosciuto con sentenza definitiva e non era stato onorato nemmeno dopo di essa, la Corte EDU ha dato rilievo implicito, ma chiaro, al fatto



che il pagamento da parte del Comune di ..., una volta sopraggiunta quella definitività, era pur sempre stato possibile nel lasso di tempo fra essa e l'intervento della l. n. 140 del 2004, che aveva determinato la sua attrazione nel regime della l. n. 267 del 2000.

Attrazione anteriormente alla legge esclusa dalla giurisprudenza interna (che infatti consentiva, come ricordato dalla pronuncia, l'esecuzione di crediti accertati con sentenza definitiva, anche nei confronti di enti locali in dissesto n.d.r.).

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

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

La lettura che, invece, propone la ricorrente sarebbe nel senso, più radicale, per cui non solo la nozione di "bene" si riferirebbe anche a crediti sufficientemente accertati come esigibili e dunque a prescindere dalla definitività della sentenza, ma, addirittura, che ciò riguarderebbe comunque tutti i crediti accertati, anche successivamente l'apertura della procedura e l'entrata in vigore della norma interna.

2.6. Evidente come la lettura proposta dalla ricorrente in realtà prescinde da quanto effettivamente stabilito dalle pronunce della Corte EDU, la cui interpretazione deve confermarsi nei termini indicati dal precedente di questa Corte appena citato.

Intanto, pacificamente tutte le pronunce citate, la sent. "██████████" e la sent. "██████████" fanno chiaro riferimento a sentenze definitive.

Anche la pronuncia successiva (Bikic/Croazia del 19 maggio 2018) - pur riferita ad un caso (diritto all'abitazione) ed in un contesto (la normativa



croata) del tutto differenti, fa sempre riferimento alla necessità di una sentenza definitiva e - proprio in ragione della non definitività - respinge la domanda.

Nel suo complesso poi, la sent. Corte EDU n. 31227/96, Ambruosi, è incomparabile con quelle qui rilevanti, sia perché la vicenda che la riguardava concerneva un provvedimento che poneva nel nulla delle pronunce, sia perché equipara tale situazione a quella in cui invece non era intervenuto alcun accertamento giurisdizionale, sia perché poi fa riferimento ad una nozione di bene che prescinde da un provvedimento e alla nozione di entrata futura come semplice somma "guadagnata": quindi, appunto, prescindendo da qualsiasi accertamento.

Con ciò appare evidente l'inutilizzabilità di una giurisprudenza con riferimento alla verifica di legittimità di norme interne che invece riguardano di necessità crediti oggettivizzati in titoli o pronunce, siccome riferiti alla loro eseguibilità.

E, come si è premesso, è evidente che - concernendo crediti oggetto di accertamento giudiziale e soprattutto in rapporto a procedure concorsuali od esecutive - la CEDU nei suoi precedenti fa sempre riferimento alla necessità della definitività di quell'accertamento.

2.7. Resta da vedere se tale definitività debba essere intesa nel senso indicato dal precedente di questa Corte, quindi anteriore alla norma che non consente l'eseguibilità, oppure possa intervenire anche successivamente.

Ciò in quanto nella specie, trattandosi dell'art. 78 della l. n. 112/2008 come interpretata dalla l. n. 2/2010, il credito - ancorché anteriore - risulta accertato con sentenza emessa nel 2013 e ancor successivamente divenuta definitiva.

Ora, addivenendo alla seconda soluzione (irrilevanza del momento della definitività della pronuncia), anzitutto si predicherebbe una lettura del tutto inadeguata del principio espresso nelle due sentenze della Corte EDU



([REDACTED] e [REDACTED] che si vorrebbe attuare nell'ordinamento a mezzo della declaratoria di illegittimità della norma di cui all'art. 78 d.l. n. 112/2008 come interpretata dalla l. n. 2/2010.

Invero, dire che " la mancanza di risorse di un comune non (può) possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore", non significa che sempre e comunque l'ente in dissesto, a fronte di una sentenza definitiva, debba pagare l'intero debito; ma significa, invece, che il legislatore nazionale (cui la convenzione è rivolta) non può consentire con un suo intervento un simile risultato, cioè non può cancellare - o meglio rendere inesigibile nel caso delle procedure di dissesto - un debito portato in una sentenza già definitiva e fin lì liberamente eseguibile.

2.8. D'altro canto, occorre osservare che, in virtù della disciplina in esame, a seguito della presentazione delle istanze di liquidazione dei crediti derivanti dalle obbligazioni contratte entro il 28 aprile 2008 da parte dei responsabili dei servizi competenti di Roma Capitale, entro i termini stabiliti dalla l. n. 145/18 (art. 1, commi 927-930), la definitiva rilevazione della massa passiva viene approvata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e, nel frattempo, si procede al periodico aggiornamento del piano di rientro (aggiornato due volte all'anno dal commissario ed approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, cfr. art. 1, comma 751, l. n. 208/15).

È evidente, quindi, che - analogamente a quanto si conclude sia in dottrina che da parte della giurisprudenza amministrativa in relazione all'omologa disposizione di cui all'art. 256 TUEL - la speciale disciplina normativa in esame, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente



(accertati anche dopo, con sentenza definitiva) possono essere attratte alla predetta gestione.

Quindi, solo ad un credito nei confronti dell'ente locale che, al momento della definitività della sentenza che lo accerta, possa ancora essere azionato in via esecutiva, può riferirsi il principio sopra espresso, e non certo ad uno che venga accertato dopo che il legislatore abbia stabilito la regola per cui anche di fronte a una sentenza definitiva il credito non è esigibile.

A diversamente concludere, sarebbe infatti lecito a qualsiasi creditore anteriore (cioè per un fatto od atto sorti anteriormente al dissesto) dell'ente in questione, sfornito di qualsiasi accertamento, di ottenerlo e poi esigere il pagamento al di fuori della procedura, e dunque non solo verrebbe frustrata la stessa *ratio* e lo scopo della gestione liquidatoria, ma sarebbe pregiudicata la gestione delle funzioni ordinarie del Comune, prima che esso torni ad uno stato di riequilibrio finanziario, mettendo a rischio l'esercizio delle stesse funzioni e dei servizi fondamentali svolti dal Comune, che non potrebbe sostenere sul piano finanziario i costi di tali funzioni e servizi, essendo di fatto in uno stato di insolvenza dell'intero (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. n. 1/22), così ponendo nel nulla la stessa disciplina del governo pubblico del dissesto, creando poi un evidente disparità di trattamento con i creditori di enti in dissesto non interessati dalla norma in esame, ed in ultima analisi altresì con tutti i creditori anteriori delle procedure concorsuali nei riguardi di imprese (anche con quelli che, pur dopo l'apertura e poi l'omologazione della procedura, possono ancora ricorrere in giudizi ordinari per ottenere l'accertamento del loro credito, come nel caso del concordato preventivo, i quali però restano vincolati ai tempi ed ai modi di pagamento previsti dalla relativa proposta).

2.9. In proposito non va dimenticato che la stessa Corte EDU, in tutte le sue pronunce, non manca di premettere che l'ingerenza del legislatore col



diritto dell'individuo può essere giustificata dalla proporzionalità, nel senso che "un'ingerenza con i diritti dell'individuo compatibile con l'Articolo 1 del Protocollo No. 1 deve assicurare il "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale ed i requisiti della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (vedi *Beyeler contro Italia* [GC], No. 33202/96, § 107, ECHR 2000-). Su ciò deve esistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito" (cfr. ad es. sent. Ambruosi).

Ora, è sicuramente ragionevole leggere la sentenza nel senso che ha indicato questa Corte, per cui chi già aveva consolidato il diritto ad eseguire in base a una sentenza definitiva si è visto privato dello stesso a seguito di un intervento legislativo (in ipotesi la legge interpretativa del 2010; nel caso invece affrontato dalle sentenze [REDACTED] e [REDACTED] la legge che estendeva alle sentenze definitive la soggezione alla procedura di cui al d.lgs n. 267/2000), ma non nel senso - per quanto si è osservato - per cui può procedere ad esecuzione individuale qualsiasi creditore che, pur dopo la norma e dopo la delibera del dissesto (in questo caso specifico, dopo la legge che ha istituito la gestione liquidatoria), ottenga un titolo definitivo.

Sotto tale profilo la proporzionalità nel caso presente risulta in realtà rispettata, perché si tratta di un ostacolo all'esecuzione individuale cui si sostituisce però la possibilità di far valere il credito in sede concorsuale, soddisfacendosi sull'attivo configurato dalla disciplina speciale, formato essenzialmente attraverso il ricorso a risorse pubbliche.

In altri termini, lo scopo delle norme sullo stato di dissesto è quello di salvaguardare le funzioni fondamentali dell'ente in stato di insolvenza, permettendogli di recuperare una situazione finanziaria di riequilibrio e, quindi, di normalità gestionale e di capienza finanziaria, che altrimenti sarebbe compromessa dai debiti sorti nel periodo precedente, per cui è evidente che tale interesse pubblico risulta prevalente, in base ad un



giudizio di bilanciamento e di razionalità, rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei privati, ancorché accertati con provvedimenti giurisdizionali riferiti a debiti pregressi, ma adottati successivamente (per quanto qui rileva, all'adozione della norma che rende tali crediti non esigibili).

2.10. D'altronde, venendo al caso specifico del Comune di Roma, va rimarcato che 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 di Roma Capitale, in ragione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo ente, sia in campo nazionale che internazionale.

Per conseguire tale scopo (come osservato da Corte cost. n. 154 del 2013, su questo piano ancora attuale) 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.

Stando così le cose, sotto il profilo in esame si deve confermare che la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata.

3. Col secondo mezzo si deduce "illegittimità costituzionale della normativa interna per contrasto con il primo comma dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, comma 1, della CEDU come interpretato dalla Corte EDU".



Ai sensi del § 1 dell'art. 6 della Convenzione EDU "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... entro un termine ragionevole da un tribunale".

Ad avviso della ricorrente si evince in maniera incontrovertibile come le limitazioni imposte dall'art. 78, co. 6, primo periodo D.L. n. 112/2008, e dall'art. 4, co. 8-bis, ultimo periodo, D.L. n. 2/2010, al «diritto [dell'esponente] ad un tribunale» siano notevoli e del tutto speculari a quelle riscontrate dalla Corte EDU nei casi [REDACTED] e [REDACTED]

Invero il "«diritto ad un tribunale» ... sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte. L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve quindi essere considerata facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6" (Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997 II, e Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 65, 15 gennaio 2009)" (cfr. § 66 sentenza [REDACTED] § 70 sentenza [REDACTED] b. il "diritto di accesso ad un tribunale ... non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Tuttavia, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso (si vedano, tra molte altre, Khalfaoui c. Francia, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e Papon c. Francia, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; si veda anche il richiamo dei principi pertinenti in Fayed c. Regno Unito, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B)" (cfr. § 69 sentenza [REDACTED] § 73 sentenza [REDACTED] sebbene una limitazione possa perseguire "lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori", "Quanto alla proporzionalità dell'ingerenza, la Corte rileva che il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive



nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, quindi fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente" (cfr. §§ 70-71 sentenza [REDACTED] §§ 74-75 sentenza [REDACTED])

Nella specie, a oltre dieci anni non sarebbe ancora possibile (anche solo) prevedere una data di chiusura della procedura di dissesto, e ciò, si aggiunge sempre da parte della ricorrente, alla luce della consolidata giurisprudenza ad avviso della quale la durata ragionevole delle procedure fallimentari può essere stimata in 5 anni e può aumentare fino a massimo 7 nel caso in cui il procedimento presenti particolari difficoltà.

Anche l'osservazione per cui "non ricorre in alcun modo una situazione nella quale, per effetto dell'applicazione alla ricorrente della normativa sul risanamento del comune capitolino con il blocco della possibilità di agire esecutivamente, quel diritto risulti violato. È sufficiente osservare nuovamente che il credito della ricorrente, al momento della sopravvenienza della legge del 2010 che precludeva quell'azione non risultava assistito dalla cosa giudicata e, soprattutto, che - non è dato sapere per quale ragione - la ricorrente non risultava nemmeno (come invece il ricorrente [REDACTED] nella vicenda giudicata dalla Corte EDU) aver chiesto l'ammissione alla procedura amministrativa, del resto nemmeno risalente nel tempo" (Cass. n. 23651/17), non si attaglierebbe alla presente fattispecie.

Infatti, la ricorrente era stata ritualmente ammessa alla procedura con determina dirigenziale n. 1272/14.

Mentre, in ordine al difetto di cosa giudicata, la ricorrente richiama quanto precedentemente dedotto sul punto e in ogni caso ritiene illogico che non esista un termine certo per tutti i crediti, accertati o meno con sentenza passata in giudicato.



In ogni caso, se tale ultimo requisito fosse ritenuto rilevante, sarebbe peraltro privo di rilievo il momento della sua formazione, ribadito comunque che l'articolo 6 § 1 della Convenzione assicura a tutti il diritto di agire dinanzi a qualsiasi tribunale in relazione ai propri diritti e obblighi civili; in ciò si incarna il "diritto ad un tribunale", di cui il diritto di accesso, cioè il diritto di avviare un procedimento dinanzi ai tribunali in materia civile, costituisce un aspetto. Tale diritto sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato Contraente consentisse a una decisione giudiziaria definitiva e vincolante di rimanere inoperante a danno di una parte.

L'esecuzione di una sentenza emessa da un tribunale dovrebbe quindi essere considerata parte integrante del "processo" ai sensi dell'articolo 6 § 1 (Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40, Rapporti 1997-II e Ülger v. Turchia, 25321/02, § 38, 26 giugno 2007).

3.1. Il mezzo pone la questione del rispetto - da parte della complessiva disciplina introdotta dall'art. 78, co. 6, d.l. 112/08, cit., come integrata dal successivo art. 4, co. 8-bis, d.l. 2/10, pure cit. - di un principio affermato dalla Corte EDU, e già sopra riportato, secondo cui "il diritto di accesso ad un tribunale ... non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Tuttavia, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso", espresso in varie pronunce (v. sopra) e ribadito nelle sentenze [REDACTED] al § 69 e [REDACTED] § 73.

L'art. 6, § 1 della convenzione, infatti, stabilisce che "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... entro un termine ragionevole da un tribunale".



Orbene alla luce di ciò ritiene la ricorrente che non sia proporzionata la limitazione costituita dall'attendere, senza un termine certo, in sostanza *sine die*, a differenza di quanto accade nelle procedure concorsuali relative alle imprese, la chiusura del procedimento per poter intraprendere la tutela giudiziaria (esecutiva) del credito-bene.

3.2. Preliminarmente, va notato che la Corte EDU riconosce la correttezza di una limitazione imposta a tutela della *par condicio creditorum* (§ 74 sentenza [REDACTED])

Tuttavia, appunto, stigmatizza il fatto che il divieto di intraprendere l'azione esecutiva (che ad ogni effetto equipara all'accesso al tribunale) si estende "fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del Ricorrente" (sempre caso [REDACTED])

3.3. L'osservazione di per sé è certamente rilevante rispetto alla fattispecie in oggetto.

Ed anzi va chiarito che, in rapporto ad essa, viene in rilievo anche il dettato dell'art. 1 Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione, poiché sotto tale profilo, quello cioè della durata indefinita della procedura e dunque dell'ostacolo all'esercizio del diritto di credito in sede esecutiva, va preso in considerazione lo stesso in quanto supportato da titolo esecutivo e dunque, sotto tale profilo, "sufficientemente accertato".

Invero, effettivamente non rileva sotto tale profilo il fatto che la sentenza sia divenuta definitiva prima o dopo l'apertura della procedura o l'adozione del provvedimento legislativo che ha sottoposto il soddisfacimento del credito ad una determinata procedura, in questo caso conseguente al dissesto di un ente locale.

L'apertura della procedura di dissesto, infatti, non ostacola l'accertamento in sede di cognizione, da parte del giudice ordinario, del credito vantato



nei riguardi dell'ente locale, né il passaggio in giudicato della relativa pronuncia.

Sebbene la disciplina del dissesto, anche nel caso della gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma, preveda una forma di accertamento (consistente nell'approvazione del piano di rientro, periodicamente aggiornato, sulla base delle "istanze di liquidazione" formulate dai responsabili dei vari settori di Roma Capitale, una sorta appunto di accertamento interno di congruità del credito in base all'effettività del servizio erogato dal fornitore e dell'insussistenza di avvenuto pagamento o di prescrizione dello stesso - sulla falsariga del disposto di cui all'art. 254, comma 4, TUEL -, cui fanno espresso riferimento i commi 927, 928 e 929 dell'art. 1, l. n. 145/18), esso ha natura meramente amministrativa (a differenza dell'accertamento del passivo nelle procedure liquidatorie previste dal codice della crisi), è soggetto al ricorso amministrativo (cfr. art. 7, comma 1-bis, d.l. n. 80/2004) e appunto non interferisce con l'accertamento giudiziale.

L'unica azione che non può essere intrapresa o proseguita durante lo svolgimento della procedura di dissesto è quella esecutiva, come stabilito dall'art. 248, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, espressamente richiamato dall'art. 78, d.l. n. 112/2008.

Ma poiché l'azione esecutiva è sicura espressione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. ed è direttamente presa in considerazione dalle già richiamate pronunce della Corte EDU come non comprimibile oltre un determinato limite, alla luce della disciplina della tuttora pendente procedura di dissesto del Comune di Roma (sebbene non più nella titolarità della gestione commissariale, ma ormai di Roma Capitale, come si vedrà cfr. par. 3.9), è convincimento di questa Corte che la questione posta in proposito dalla parte non sia manifestamente infondata.

3.4. Deve infatti osservarsi che sicuramente la possibilità di una procedura di accertamento e liquidazione del credito verso un ente pubblico che



abbia durata indeterminata o *sine die* può configurare un'ipotesi di sostanziale espropriazione del credito, essendo noto che il soddisfacimento in un termine irragionevole o addirittura senza termine equivale al non soddisfacimento (e in ragione di ciò la previsione di un termine è sempre prevista dall'ordinamento, come si vedrà, cfr. par. 3.7), e lede il diritto di difesa e il diritto fatto valere nella sua stessa sostanza e, nei termini indicati, viola la Convenzione EDU nei termini sopra indicati in riferimento alla possibilità di accesso alla tutela giurisdizionale esecutiva: ed allora occorre verificare se ciò si configuri nella specie, posto che la Corte EDU, come visto sopra, ha già stabilito, nell'ambito dei suoi poteri di interpretazione della Convenzione, che la possibilità di accesso alla giustizia del creditore non può essere procrastinata fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente, anche perché la celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge completamente al controllo del creditore stesso, come si è già riportato nei passi richiamati delle pronunce della stessa Corte sovranazionale.

Anzitutto va notato che tale procedura, per quanto sia stata avvicinata - come rilevato anche dal massimo consesso della giustizia amministrativa (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. cit.) - a quelle concorsuali privatistiche ed in particolare a quelle liquidatorie, se ne distingue nettamente non solo perché non affidata o vigilata dall'autorità giudiziaria, bensì a quella amministrativa, ma perché al finale per la copertura del disavanzo dell'ente locale e per il suo risanamento è previsto un intervento, sia pure non illimitato, dello Stato, con funzione tipica di "pagatore di ultima istanza" all'interno del sistema di finanza pubblica che da esso promana.

In particolare, in attuazione dell'art. 78, comma 3, d.l. n. 112/08, 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 d.l. 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 l. 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 sesti 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, 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.

Tali fonti risultano poi essere state tempo per tempo rifinanziate.

3.5. Ma le differenze tra le due procedure tipologie di procedure (insolvenza privata e dissesto degli enti locali) sono anche di altro e fondamentale segno.

Esse, pur avendo in comune una forma di attuazione della *par condicio creditorum* e che la disciplina del dissesto pubblico è stata via via avvicinata a quella dell'insolvenza privata; si distinguono nettamente anche in ragione della rispettiva natura, in quanto, mentre quest'ultima costituisce una declinazione dell'azione giudiziaria esecutiva, quantunque in forma collettiva anziché individuale, le procedure di dissesto costituiscono invece una procedura meramente amministrativa, durante il cui perdurare è impedito in radice l'esercizio dell'azione esecutiva.

Se, dunque, nel primo caso quest'ultima pur in una forma differente è esercitata, nel secondo, qui in rilievo, è esclusa.

Inoltre, solo per l'eccessiva durata dell'azione giudiziaria esecutiva, tanto individuale come concorsuale, è prevista una disciplina volta a indennizzare la parte per tale situazione, costituita, come noto, dalla l. n. 89/2001.



Per altro verso, come si è già detto sopra, le prospettive dei creditori dell'una e dell'altra procedura sono ben differenti.

Nel caso specifico della gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma (oggi Roma Capitale), come si è visto, i creditori possono contare su un ampio ricorso alla finanza pubblica, al concorso dell'ente locale Roma Capitale, da specifiche entrate e da finanziamenti vari via via preveduti, mentre il creditore di imprese private in liquidazione può solo contare sul patrimonio aziendale e al più, nel caso degli strumenti di regolazione della crisi, sull'intervento di finanza terza, ma ciò solo a seguito di una proposta del debitore.

Peraltro, proprio su tale piano si saggia in maniera plastica la differenza ulteriore tra le due procedure.

Infatti, una volta esaurito il patrimonio dell'impresa, di norma il debitore può accedere all'istituto dell'esdebitazione, che rende definitivamente inesigibile il residuo credito.

Viceversa, le procedure di dissesto, inclusa quella speciale di cui si tratta, non producono alcun effetto esdebitatorio, sebbene, per quanto si è osservato in tema di massa attiva, sia più difficile che parte del credito rimanga infine insoddisfatto.

Ciò rende ancor più attuale l'esigenza, per il creditore insoddisfatto, di ottenere al più presto tutela esecutiva davanti all'autorità giudiziaria.

In ogni caso, per i creditori che non vengono comunque soddisfatti, o non ancora soddisfatti, l'attesa per la tutela giurisdizionale (in sede esecutiva, per quanto qui rileva) deve comunque essere proporzionata alla tutela dell'interesse pubblico protetto dalla norma che prevede la procedura di dissesto.

Va infine anche rimarcato che, mentre nel caso dell'impresa si tratta di affrontare l'insolvenza di un soggetto che può essere risolta solo con le sole risorse dell'azienda (salvo l'ipotesi dell'insolvenza di gruppo, autonomamente disciplinata e per la quale il coinvolgimento delle imprese



non insolventi è imperniato sulla responsabilità e art. 2497 cod. civ., cfr. art. 291 CCII), il dissesto degli enti locali è relativo a soggetti che si inseriscono comunque nell'ambito più generale della Pubblica Amministrazione, che infatti come visto fa fronte in maniera più o meno ampia allo stesso e che nel suo complesso non è insolvente.

3.6. Ora, la disciplina del dissesto del Comune di Roma va raffrontata all'esigenza di garantire in tempi ragionevoli e controllabili (da parte dell'interessato) la chiusura della procedura e dunque alla conseguente possibilità di accesso alla tutela giudiziale del proprio credito in sede esecutiva, in applicazione delle richiamate disposizioni della Convenzione EDU e dunque nel rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost.

È vero che, anche in questo caso, la previsione di termini perentori potrebbe comportare la compressione di un interesse pubblico all'accertamento ed al pagamento all'interno della procedura dei crediti di cui si discute.

Ma la situazione è incomparabile con quella oggetto del primo motivo, in base alla prospettazione del quale un interesse pubblico verrebbe a soccombere a seguito di un'iniziativa successiva all'apertura della procedura del dissesto o anche della norma che precisa i crediti a quest'ultima soggetti, interesse che, dunque, si concilia con quello dei creditori, laddove gli stessi anteriormente alla norma che configura la sottoposizione del credito alla procedura avessero già ottenuto una definitività che qualificherebbe di bene, ai sensi dell'art. 1 Prot. 1, quel credito.

Invero, sotto la prospettiva che qui ne occupa, il credito, giudizialmente accertato e portato in un titolo esecutivo, in ragione dell'interesse pubblico già ricordato viene indefinitamente spogliato della tutela giurisdizionale esecutiva.

3.7. In proposito - tralasciando il fatto che le procedure di insolvenza delle imprese prevedono sempre, direttamente o indirettamente, la previsione



di un termine di durata dei relativi piani (artt. 74, 87, 216 CCII, - va rammentato che l'art. 265 del TUEL – con riferimento alla generalità degli enti locali, anch'essi portatori di analoghi interessi pubblici stabilisce in cinque anni dalla delibera di dissesto il termine massimo di durata della procedura stessa, pur consentendosi poi una proroga di ulteriori tre anni (ma l'ultimo solo in casi eccezionali), peraltro previa chiusura con modalità semplificata di quella originaria, come previsto dall'art. 268-bis del TUEL.

Tali disposizioni, che peraltro trovano sanzione non nella possibilità di intraprendere l'azione esecutiva alla loro scadenza, in quanto di natura non perentoria, ma nella responsabilità dei soggetti cui va ascritto il relativo ritardo, non ricevono applicazione nell'ipotesi della gestione commissariale oggetto del presente giudizio.

Con tutto ciò va rimarcato che ancor di recente la stessa Corte EDU prosegue nella condanna dell'amministrazione italiana con riferimento a procedure di dissesto di eccessiva durata (cfr. tra le ultime causa n. 41796/23+ altri tre, Banca Sistema s.p.a./Italia).

È vero che l'art. 78 cit. consente al Presidente del Consiglio, nell'ambito del decreto che adotta dopo aver nominato il commissario, di indicare le norme del titolo VIII del TUEL applicabili, ma a proposito della durata della procedura esiste un sistema speciale e, del resto, tra le disposizioni richiamate dalla norma (cui si aggiunge l'art. 253 TUEL ad opera dell'art. 13-ter del d.l. n. 78/2010), indipendentemente poi dal rilievo che ciò potrebbe avere, non vi sono quelle sopra citate.

Invero, il sistema dei termini di durata della procedura in esame è stato affidato nel corso del tempo a norme o di natura amministrativa o addirittura legislativa, che si sono risolte in una catena di proroghe della durata della procedura, di guisa che la stessa risulta tuttora pendente.

Essa si struttura su un piano di rientro periodicamente aggiornato (su base semestrale, cfr. art. 1, comma 751, l. n. 208/2015), sulla base delle



“istanze di liquidazione” formulate dai responsabili dei vari servizi e in ragione della disponibilità delle risorse procede al pagamento dei crediti.

Tuttavia, la durata della procedura è totalmente condizionata dai termini concessi ai responsabili suddetti per la formulazione delle istanze di liquidazione.

Infatti, ai sensi del comma 13-ter dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, introdotto in sede di conversione dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la gestione commissariale si intende esaurita con la conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale, anche ove residui un'attività meramente esecutiva e “adempimentale” (citato dalla norma), alla quale provvedono gli uffici di Roma Capitale.

Orbene in base all'art. 1, comma 932, della l. n. 145/2018, il d.P.C.M. con cui è prevista l'approvazione della proposta definitiva di accertamento della massa passiva di cui al precedente comma 930 determina contestualmente, ai sensi del citato comma 13-ter dell'art. 14, d.l. n. 78/10, la conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale.

Ovviamente, la proposta definitiva è condizionata dalla precedente approvazione delle surriferite istanze di liquidazione ed a tal proposito va rimarcato che per la prima volta è stato previsto un termine finale per la presentazione delle suddette istanze a mezzo della l. n. 145/2018, che all'art. 1, comma 927, lo individuava in trentasei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (1° gennaio 2019).

Tale termine è stato poi prorogato a quarantotto mesi dall'art. 13 del d.l. n. 190/2021, ulteriormente prorogato a sessanta mesi dall'art.3 del d.l. n. 198/2022 e, infine, a settanta mesi dall'art. 3 del d.l. n. 215/23.

Tale ultima disposizione introduceva poi un termine perentorio per la presentazione delle domande di ammissione dei crediti vantati nei confronti del Comune di Roma, quelli come già chiarito sorti per atti o fatti anteriori al 28 aprile 2008, individuandolo in centottanta giorni dalla



pubblicità che avrebbe dovuto effettuare il commissario straordinario, e stabilendosi altresì che tale termine ha carattere perentorio e la mancata presentazione dell'istanza nei termini determina la cancellazione del relativo credito.

Il comma 929-bis della già richiamata l. n. 145/18, come introdotto sempre dal d.l. n. 215/23, conferiva altresì al commissario il termine di tre mesi (dalla scadenza di quello perentorio previsto per i creditori, di cui s'è appena detto) per formulare la proposta definitiva della massa passiva (prevista come già ricordato dal comma 930 dell'art. 1 l. n. 145/18), che in effetti lo stesso ha presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, organo preposto alla relativa approvazione, in data 30 gennaio 2025 (approvazione poi intervenuta, dandone atto il successivo comma 932-quater, introdotto dall'art. 6-bis del d.l. n. 156/25).

3.8. Alla luce di quanto appena riportato, la disciplina speciale dunque prevedeva che quantomeno con l'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri della proposta definitiva della massa passiva, alla luce del richiamato comma 932 dell'art. 1, l. n. 145/18, si determinasse la chiusura dell'attività straordinaria: peraltro, come detto in precedenza, l'art. 78 del d.l. n. 112/2008, richiamando espressamente l'art. 248, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) prevede che il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive per i debiti in oggetto si estende per tutta la durata della procedura, in particolare fino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256.

Orbene, in base al comma 11 di tale disposizione, "Entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'organo straordinario della liquidazione è tenuto ad approvare il rendiconto della gestione ed a trasmetterlo all'organo regionale di controllo ed all'organo di revisione contabile dell'ente, il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione."



3.9.Ciò significa che non la chiusura delle operazioni di accertamento, ma quella dell'attuazione del piano di rientro finale, tramite tutti i pagamenti, costituisce il momento di chiusura effettiva e, quindi, rilevante per il venir meno dell'ostacolo all'azione esecutiva individuale.

A completamento del sopra riferito panorama legislativo, va ricordato che le lett. c) e d) del successivo comma 932 dell'art. 1, l. n. 145/18, stabiliscono che, a seguito dell'approvazione della proposta definitiva di rilevazione della massa passiva:

"c) è trasferita a Roma Capitale la titolarità del piano di estinzione dei debiti, ivi inclusi quelli finanziari, oggetto di ricognizione, come approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 930 (...);

d) le posizioni debitorie derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008 non inserite nella definitiva rilevazione della massa passiva di cui al comma 930, rientrano nella competenza di Roma Capitale".

Soprattutto il comma 932-ter, sempre dell'art. 1 l. n. 145/18, introdotto dall'art. 19 del d.l. 30 giugno 2025, n. 95, stabilisce poi "Roma Capitale attua il Piano di cui ai commi 930 e 932-bis, nei limiti delle risorse finanziarie di cui all'articolo 14, comma 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (...). Con riferimento alle posizioni debitorie inserite nel Piano non sono ammessi sequestri o procedure esecutive comunque denominate nei confronti del Patrimonio di Roma Capitale. Le procedure esecutive eventualmente disposte non determinano vincoli sulle somme e non vincolano l'ente e il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e per le finalità di legge. I debiti di cui al Piano non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria (...)".

3.10. In conclusione, dalla vigente disciplina non emerge la presenza di un termine finale della procedura in esame, né perentorio né ordinatorio, pur essendo previsto che i relativi creditori per tutta la durata della stessa e



comunque fino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 TUEL, pertanto fino all'esaurimento di tutti i pagamenti, non possano iniziare o proseguire alcuna azione esecutiva e, pertanto, trovare il soddisfacimento del credito, pure ove loro riconosciuto in un titolo esecutivo.

Inoltre, per tutta la durata della procedura così intesa (quindi dalla sua apertura disposta ex lege fino alla chiusura o al pagamento) i crediti non producono interessi e rivalutazione, come previsto sia dall'art. 248, comma 4, TUEL, in quanto richiamato dall'art. 78, comma 6, d.l. n. 112/2008 (disposizione peraltro dichiarata legittima dalla sent. Corte Cost. n. 219 del 2022, sebbene con riferimento al regime ordinario dei debiti dei comuni in dissesto, come complessivamente delineato dal titolo VIII del TUEL), sia dall'appena ricordato d.l. n. 95/2025.

4. A questo punto occorre, però, considerare la rilevanza della questione rispetto al residuo credito per interessi fatto ancora valere dalla ricorrente. Come è già stato detto al par. 1, il credito è stato, infatti, soddisfatto interamente quanto al capitale, ma non per gran parte di quello per interessi così come determinati ed accertati in virtù della sentenza costituente titolo esecutivo.

Come poco sopra ricordato però, in virtù dell'art. 78, comma 6, del d.l. n. 112/2008, è stato richiamato l'art. 248, comma 4, TUEL, che appunto prevede che dalla delibera del dissesto fino all'approvazione del rendiconto i crediti oggetto di procedura non producono interessi.

La disposizione va adattata alla speciale procedura per il rientro del debito pregresso del Comune di Roma o Roma Capitale, nel senso che per essa non è prevista una delibera di dissesto, il cui effetto va sostituito, quindi, con la data di decorrenza stabilita specificamente e più volte ricordata (28 aprile 2008), mentre il riferimento al rendiconto attiene al termine delle operazioni di attuazione del piano di rientro, e pertanto per l'indeterminatezza dello stesso va fatto richiamo a quanto già osservato a proposito dell'identica questione relativa alla durata della procedura, così



come posta da ultimo dal comma 932-ter dell'art. 1, l. n. 145/2018, con riferimento all'assenza di un *dies a quo* per il divieto di iniziare o proseguire le azioni esecutive individuali.

Orbene, appare evidente che la durata indeterminata della procedura non può che riflettersi anche sul diritto agli interessi, parte integrante del credito vantato, per effetto della disposizione richiamata che appunto per tale durata esclude come visto la produzione degli stessi.

4.1. Siffatta questione deve peraltro essere verificata in rapporto alla sentenza n. 219/2022, con cui il Giudice delle Leggi ha ritenuto la legittimità costituzionale del citato art. 248, comma 4, TUEL, peraltro con riferimento alla procedura di dissesto "comune", cioè interamente disciplinata dal suddetto testo unico per la generalità degli enti locali.

In proposito, La Corte Costituzionale osserva che "in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «non implica l'estinzione» dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato» (sentenza n. 269 del 1998). Ha altresì precisato, con riferimento al «blocco di rivalutazione ed interessi», in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (sentenza n. 242 del 1994).

In sostanza, l'esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori - tanto dell'ente locale, quanto dell'imprenditore - di essere tutelati in modo analogo, ancorché l'ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell'ente locale oltre il dissesto.



Emblematico, in proposito, è il disposto dell'art. 256, comma 12, TUEL, che prevede specificamente per l'ente locale in dissesto - in caso di incapienza della massa attiva, tale da comprometterne il risanamento - la possibilità per il Ministro dell'interno di stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, senza oneri a carico dello Stato."

Tanto, sotto il profilo dell'osservanza del principio di eguaglianza.

4.2. Non pare, però, che le stesse osservazioni possano ripetersi nel caso della procedura oggetto della presente controversia, non solo perché i richiami operati dalla Corte costituzionale non risultano possibili nella specie (in cui non è prevista, ad esempio la procedura di cui all'art. 256, comma 12), ma soprattutto perché qui - come si è riferito sopra - non esiste alcun termine finale della procedura.

È vero che anche nella procedura disciplinata dal TUEL i termini previsti, e che si sono sopra ricordati, non sono di carattere perentorio, cioè il loro scadere non determina automaticamente né la possibilità di riprendere le azioni esecutive né la ripresa del corso degli interessi, come già ricordato, ma è evidente appunto come l'assenza di qualsiasi termine finale lasci i creditori assolutamente privi di qualsiasi tutela, anche indiretta, in aperta violazione quindi del loro diritto e di quanto stabilito dalle richiamate pronunce della Corte EDU.

Orbene, la giustificazione di un meccanismo che - a tutela degli interessi pubblici - attraverso il "blocco di interessi e rivalutazione" favorisce la *par condicio creditorum* e impedisce l'ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore, appare non manifestamente ragionevole, né proporzionato allo scopo, laddove il suddetto "blocco" sia previsto a tempo indeterminato o *sine die*.

In ogni caso, anche sotto altro verso - considerato nella motivazione - la situazione degli enti locali in dissesto in generale e quella del Comune di Roma, sono differenti.



Infatti, la norma che dispone la mancata produzione degli interessi nel caso del Comune di Roma non può dirsi posta (anche) a tutela della condizione patrimoniale del Comune stesso e, poi, di Roma Capitale, poiché la disciplina speciale, a differenza di quella prevista per gli altri enti locali, prevede solo un limitato coinvolgimento del patrimonio del Comune di Roma, il patrimonio immobiliare essendo trasferito a Roma Capitale, mentre solo le entrate anteriori al 28 aprile 2008, limitatamente a quelle accertate entro il 31 dicembre 2007, sono acquisite alla gestione commissariale, cfr. art. 78, commi 3 e 6, d.l. n. 112/2008.

Inoltre, non può trascurarsi che la questione sottoposta in quella sede alla Corte costituzionale era relativa alla non comparabilità tra procedura di dissesto di enti locali e procedure concorsuali per imprese commerciali, in relazione al fatto che solo le prime riguardavano enti che perseguono interessi pubblici, e dunque l'inesigibilità solo temporanea dei crediti, comune alle due procedure in termini analoghi, non si giustificerebbe per questi ultimi in relazione a tali interessi.

In questo caso, invece, la questione attiene all'inesigibilità di crediti da interesse (in quanto durante la procedura i crediti stessi "non producono" interessi) in rapporto al fatto che la non produzione degli stessi non è completata da un termine finale in nessuna guisa, neppure indirettamente, e men che mai da un termine ragionevole, sanzionato a favore dei creditori medesimi.

Sotto altro profilo, e cioè quello della ragionevolezza, la Corte costituzionale nella ricordata sent. n. 219/22 ha osservato che "Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale.



Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale - che deve continuare a esistere - sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato (in tal senso, anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1)".

Pare a questa Corte che tali osservazioni, svolte in relazione alla ritenuta (da parte del giudice remittente) inadeguatezza della previsione in rapporto sempre alla necessità di tutela dell'interesse pubblico che deve sottendere alla disciplina degli enti pubblici, possano rafforzare la non manifesta infondatezza della questione in esame.

Infatti, se la disciplina dell'art. 248, comma 4, TUEL, anche come innestata in quella propria del dissesto del comune di Roma, ha come obiettivo quella del contemperamento degli interessi pubblici coinvolti con l'esigenza di tutelare la sicurezza dei traffici commerciali, di cui all'art. 41 Cost., nel senso illustrato nel passaggio riportato della citata sent. della Corte Costituzionale riferito agli altri enti locali, allora la previsione che i crediti commerciali non producano interessi (o meglio, come si vedrà, non siano esigibili) per un periodo indeterminato non può costituire sotto alcun profilo un contemperamento tra interessi, entrambi di rilievo costituzionale, e sicuramente contrasta con la Convenzione EDU e la sua interpretazione resa dalle sopra richiamate pronunce della Corte EDU.

Infatti, tale contemperamento non si ravvisa, poiché la disciplina in esame implica la soppressione a tempo indeterminato della produzione di accessori e, con essa, la conclusione che solo il creditore del Comune di Roma, ora Roma Capitale, deve sopportare il rischio di non vedersi corrisposti interessi per decenni, facendosi carico del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale.



E' noto infatti che ricevere un pagamento dopo un periodo irragionevolmente lungo o addirittura indeterminato, dal punto di vista economico, equivale sostanzialmente a non ricevere alcun pagamento (cfr. retro, par. 3.4.). E tale osservazione non è superata dal fatto che il procrastinarsi indefinitamente della procedura sia "compensato" dal maturare degli interessi, posto che appunto l'adempimento forzato del credito resta pur sempre indefinitamente rinviato.

5. In definitiva, dunque, questa Corte ritiene che anche sotto il profilo della previsione - contenuta sempre nell'art. 78 cit., al suo comma 6 laddove richiama l'art. 248, comma 4, TUEL - della mancata produzione di interessi, non sia manifestamente infondato il dubbio del contrasto di tale norma con l'art. 117, primo comma, Cost, in quanto in contrasto con le richiamate disposizioni sia del Protocollo 1, art. 1, addizionale alla Convenzione sia all'art. 6, § 1, della Convenzione stessa, come interpretate dalla Corte EDU, dal momento che la stessa ha l'effetto di impedire al creditore di agire esecutivamente per il proprio credito per interessi maturato per la durata della procedura di rientro del debito pregresso del Comune di Roma, durata che appunto in base alle vigenti disposizioni nazionali non ha un termine finale stabilito, né la legislazione stessa conferisce ai creditori alcuno strumento per ovviare a tale blocco indeterminato.

Invero, come si conferma con la citata sentenza Corte cost. n. 219/22, la disposizione di cui all'art. 248, comma 4, TUEL, va interpretata come le disposizioni che ne costituiscono il precedente, e cioè non come volta ad "espropriare" il credito degli interessi dalla data di delibera del dissesto a quella del deposito del rendiconto (sostituiti, come detto, nel nostro caso, il primo termine con il 28 aprile 2008 ed il secondo con la chiusura delle operazioni attuative del piano di rientro), ma come previsione di posticipo dell'esazione del credito solo dopo siffatta chiusura.



Invero, la richiamata (dalla sent. C. cost. n. 219/22) sent. Corte costituzionale n. 269 del 1998 così si esprime interpretando gli artt. 21, d.l. n. 8/1993 e 81, comma 4, d.lgs. n. 77/95: "Diversamente dall'opinione già allora manifestata dal giudice rimettente, si è ritenuto che la disposizione denunciata non escludesse il maturare sia della rivalutazione che degli interessi anche dopo che la procedura di liquidazione collettiva era stata iniziata, ma si limitasse ad escludere che gli accessori del credito sorti successivamente alla dichiarazione di dissesto fossero opponibili alla procedura stessa venendo ammessi alla massa passiva, mentre rimaneva integra la facoltà per i creditori di azionare tali diritti nei confronti dell'ente pubblico una volta cessato lo stato di dissesto ed esaurita la procedura di gestione straordinaria (sentenza n. 242 del 1994)".

Dunque, il credito da interessi sussiste (del resto una difforme interpretazione, specie in riferimento alla durata indefinita della procedura, finirebbe per determinare un definitivo "esproprio" dello stesso credito) e anche in questo caso valgono le già svolte considerazioni in ordine al rinvio indefinito della sua possibilità di esecuzione in via giurisdizionale, aggravato dal fatto, rispetto al credito per capitale, che neppure il creditore può "sperare" che nel tempo indefinito della procedura tale credito possa essere soddisfatto dall'ente locale.

Pertanto, individuate come sopra le ragioni per cui non esiste un termine finale della procedura, essendo quest'ultima legata alla chiusura nei termini indicati dall'art. 1, comma 932-ter, l. n. 145/2018 (e come plasticamente dimostrato dal concreto sviluppo degli eventi per cui è causa), la società ricorrente si vede privata *sine die* della possibilità di agire esecutivamente per il proprio credito da interessi, che ancora vanta nei confronti dell'ente locale in base al titolo esecutivo posto a fondamento dell'esecuzione dichiarata improcedibile, e che invece sarebbe procedibile ove l'ostacolo, costituito dalle disposizioni denunciate, venisse rimosso.



Da ciò le ritenute rilevanza e non manifesta infondatezza della questione anche sotto tale aspetto.

6. La disciplina disegnata dal combinato disposto dell'art. 78, comma sesto, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 4, comma 8-bis, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 marzo 2010, n. 42, nonché dell'art. 1, comma 932-ter l. 30 dicembre 2018, n. 145, introdotto dall'art. 19 del d.l. 30 giugno 2025, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 2025, n. 118, configura quindi un divieto di azione esecutiva, senza fissazione di un termine finale, rimesso all'esaurimento aleatorio e incerto di una procedura amministrativa di durata sostanzialmente indefinita (e pari, ad oggi, ad oltre diciassette anni), quanto meno per quanto riguarda il credito da interessi, neppure sussistendo anche solo la possibilità di un pur tardivo soddisfacimento in corso di procedura.

7. In accoglimento, dunque, del secondo motivo di ricorso, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, così da essere sottoposta alla Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma sesto, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui, prevedendo il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali, nonché la non produzione di interessi sull'importo di capitale del credito stesso per i creditori del Comune di Roma per fatti e atti anteriori al 28 aprile 2008 per tutta la durata della procedura di risanamento e liquidazione da essa instaurata, senza stabilire a tale divieto o mancata produzione di interessi un termine finale, determina, in combinato disposto con la disciplina di attuazione e successiva di cui al precedente punto 3, una limitazione all'esercizio dell'azione esecutiva stessa, con particolare riguardo alla componente di interessi del credito stesso, per cui il diritto ne risulta leso nella sua stessa sostanza, senza rispettare un



ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso, in violazione degli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo 1 addizionale alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, nonché all'art. 6, § 1 della stessa, secondo l'interpretazione costante datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Questione che appare rilevante nel presente giudizio, in cui appunto pacificamente si tratta di un credito vantato nei confronti della gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma, oggi a seguito del richiamato d.l. n. 95/25, di Roma Capitale, insinuato nella suddetta procedura l'esecuzione forzata individuale del cui titolo è stata dichiarata improcedibile con il provvedimento del Tribunale di Roma qui impugnato. Vanno, pertanto, impartite le disposizioni di cui appresso per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la contestuale sospensione del presente procedimento di rinvio pregiudiziale fino alla definizione del relativo incidente.

P. Q. M.

La Corte,
visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;
dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 117, primo comma Cost. in relazione agli artt. 1 Protocollo addizionale 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e 6, § 1, della medesima Convenzione - dell'art. 78, comma sesto, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui, prevedendo, per i creditori del Comune di Roma per fatti e atti anteriori al 28 aprile 2008, il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali e la non maturazione di interessi per tutta la durata della procedura di risanamento e liquidazione da essa instaurata, senza



prevedere un termine finale, determina, in combinato disposto con la disciplina di attuazione e successiva, una limitazione all'esercizio dell'azione esecutiva stessa per cui il diritto ne risulta leso nella sua stessa sostanza, senza rispettare un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso;

sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, in data 6 febbraio 2026.

Il Presidente

Franco De Stefano

