



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato
la seguente

N.5672/2008

Reg.Dec.

N. 2283 Reg.Ric.

ANNO 2008

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2283/2008, proposto da CARS S.a.s., in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Piero
Sandulli, elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via F.P. Dè
Calboli;

c o n t r o

– il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica,
– la Prefettura di Napoli, in persona del Prefetto in carica, rappresentati e
difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in via
dei Portoghesi n. 12, Roma;

nei confronti

– del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Ambiente, in persona dei
rispettivi Ministri in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura
generale dello Stato, con domicilio in via dei Portoghesi n. 12, Roma;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania,
sede di Napoli, Sez. I, n. 16578 del 28 dicembre 2007.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza dell'8 luglio 2008 il Consigliere Francesco Bellomo e uditi per le parti l'avv. Sandulli e l'avv. dello Stato Giannuzzi;

Ritenuto quanto segue:

F A T T O

1. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale della Campania CARS S.a.s. domandava l'annullamento del provvedimento adottato dal Prefetto della provincia di Napoli in data 21 marzo 2006 prot. 3232/Cont. Rott. .

A fondamento del ricorso deduceva plurime censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

Si costituiva in giudizio per resistere al ricorso l'Amministrazione.

Con sentenza n. 16578 del 28 dicembre 2007 il TAR respingeva il ricorso.

2. La sentenza è stata appellata da CARS Sas, che contrasta le argomentazioni del giudice di primo grado. Si sono costituiti per resistere all'appello il Ministero dell'interno, la Prefettura di Napoli, il Ministero della difesa e il Ministero dell'ambiente.

La causa è passata in decisione alla pubblica udienza dell'8 luglio 2008.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con contratto n. rep. 18655 del 23 febbraio 2000 la Prefettura di Napoli vendeva alla società Cars s.a.s. 2158 veicoli sottoposti a sequestro giudiziario per la somma di lire 23.233.000; l'art. 3 del contratto prevedeva che la società dovesse provvedere alla demolizione dei predetti veicoli entro

100 giorni dalla sottoscrizione, con successiva trasmissione entro 15 giorni al PRA dei documenti necessari alla radiazione degli stessi ed obbligo di deposito presso la Prefettura degli elenchi consegnati al PRA entro ulteriori tre giorni. L'art. 7 del contratto stabiliva a carico della società una penalità pari a 100.000 lire per ogni giorno di ritardo accumulato per ciascuno di siffatti adempimenti.

Nella fase di esecuzione del contratto sorgevano tra le parti alcune questioni di esatto adempimento.

La Cars s.a.s. aveva infatti proposto azione innanzi al Tribunale di Napoli, che con sentenza del Giudice Unico n. 8359/03 dichiarava risolto il contratto per inadempimento, condannando la Prefettura di Napoli al pagamento in suo favore della somma di €1.787.931,00 a titolo di risarcimento dei danni; nella decisione si era ritenuto che la Prefettura dovesse pagare alla società il corrispettivo per l'indennità di custodia dei veicoli demoliti, prestazione rimasta ineseguita, non potendo trovare accoglimento l'eccezione di inadempimento sollevata dall'Amministrazione riguardo al mancato adempimento delle prestazioni da parte della Cars s.a.s. relativamente alle pratiche di demolizione, non sussistendo tra queste alcuna corrispettività.

In secondo grado, la Corte di Appello di Napoli con sentenza del 22 dicembre 2004 n. 3628 riformava la decisione del Tribunale dichiarando il difetto di giurisdizione.

Detta sentenza veniva annullata dalle SS.UU. con sentenza 20 marzo 2007 n. 16295 che riteneva sussistente la giurisdizione ordinaria, rinviando ad altra Sezione della Corte d'Appello di Napoli per l'esame del merito.

D'altra parte, l'Amministrazione, con decreto n. 1326 del 7 luglio 2003 contestando alla società il mancato deposito presso il PRA della documentazione di demolizione relativa a 1383 veicoli, applicava ai sensi dell'art. 7 del contratto una penale pari €66.211.891,93 corrispondente al numero di giorni di ritardo per ciascun dei veicoli in questione.

Per converso, la società odierna appellante chiedeva ed otteneva dal Giudice di Pace di Trentola Ducenta alcuni decreti ingiuntivi nei confronti del Ministero della difesa aventi ad oggetto il pagamento dell'indennità di custodia di alcuni veicoli oggetto di demolizione, provvedimenti confermati con altrettante sentenze emanate in sede di opposizione.

Sulla base di tale situazione, con decreto n. 3232/Cont. Rott. del 21 marzo 2006 il Prefetto di Napoli, disponeva il fermo dei crediti vantati dalla Cars s.a.s. a mezzo dei decreti ingiuntivi e di altre decisioni giudiziarie, con riferimento agli oneri di custodia riguardanti i veicoli di cui la società si era resa acquirente con il contratto n. 18655 e di altri veicoli comunque detenuti; ciò a garanzia del credito nascente dal decreto prefettizio n. 1326 per €66.211.891,93, nonché per ulteriori pretese risarcitorie derivanti da un procedimento penale cui era stato sottoposto l'Amministratore della Cars s.a.s. per truffa continuata in danno della Prefettura, nonché per danni ambientali da accertarsi in sede giudiziaria, conseguenti al cattivo esercizio dell'attività di custodia dei veicoli.

Avverso il fermo ha proposto ricorso in primo grado l'interessata.

Il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo il provvedimento congruamente motivato e proporzionato alle ragioni di credito vantate dall'Amministrazione, con riguardo a quelle nascenti dal contratto, escluse

quelle di ordine risarcitorio, rispetto a cui l'impugnazione del provvedimento si palesava, dunque, priva di interesse.

Appella la CARS Sas deducendo sei motivi di censura.

2. L'appello è da respingere. Il Collegio esamina di seguito ciascuno dei motivi, nell'ordine proposto dall'appellante.

2.1 Con il primo motivo si lamenta che nel caso in esame il rapporto tra Amministrazione e privato ha natura paritetica, sicché non è azionabile il fermo amministrativo.

La censura è infondata.

Il cd. fermo amministrativo è previsto dall'art. 69 ult. comma R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, ai cui sensi "*Qualora un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo*". Trattasi di provvedimento cautelare di autotutela del credito, la cui *ratio* è quella di agevolazione della compensazione o conguaglio tra pretese corrispettive, tendenzialmente applicabile a tutte le obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione, indipendentemente dalla fonte (il corrispondente istituto civilistico è sconosciuto alla materia contabile, vigendo il principio per cui "tutte le entrate, a qualsiasi titolo introitate, debbono essere versate nelle casse dello Stato").

2.2 Con il secondo motivo di appello si lamenta il vizio di motivazione del provvedimento, argomentando anche da taluni passaggi della sentenza appellata in cui si riconosceva l'inidoneità delle pretese creditorie dell'Amministrazione.

La censura è infondata.

Il TAR ha affermato che valida “ragione di credito” deve essere ritenuta la pretesa pari a €66.211.891,93 relativa al decreto n. 1326 del 7 luglio 2003 con cui l’Amministrazione ha accertato e imposto nei confronti della Cars s.a.s. il pagamento di sanzioni per ritardata esecuzione del contratto n. 18655 del 23 febbraio 2000.

L’esclusione dei crediti risarcitori relativi al danno ambientale ed alla natura penale dell’illecito non implicano alcuna contraddittorietà, ma semplicemente la perimetrazione dei presupposti giustificativi della misura adottata, autonomamente e sufficientemente fondata sulla predetta obbligazione pecuniaria.

Nella logica della decisione appellata la delimitazione era strumentale alla verifica del nesso di proporzionalità tra crediti oggetto di fermo e ragioni.

2.3 Con il terzo motivo di appello si lamenta che la ragione di credito ritenuta idonea dal TAR nasce dall’applicazione di una clausola penale nulla in quanto non approvata per iscritto e, comunque, mai dedotta in sede giudiziaria.

La censura è inammissibile, ai sensi dell’art. 345 Cpc, in quanto proposta per la prima volta in appello.

2.4 Con il quarto motivo di appello si rileva la risoluzione del contratto contenente la citata penale, ad opera della sentenza 8539/03 del Tribunale civile di Napoli.

La censura è infondata.

In primo luogo va osservato che la risoluzione contrattuale è tutt'ora *sub-judice*, essendo intervenuta una sentenza di appello di segno diverso, sia pure annullata con rinvio dalla Corte di Cassazione.

Il Collegio rileva, inoltre, come la risoluzione è una vicenda estintiva e non demolitoria del contratto, nel presente caso adottata dal giudice civile senza escludere (ma anzi implicitamente affermando) anche l'inadempimento dell'odierno appellante, che resta disciplinato dalla clausola penale, atteso che nei contratti ad esecuzione continuata o periodica la risoluzione non si estende alle prestazioni già eseguite, o a quelle sostitutive (risarcimento danni da inadempimento).

2.5 Con il quinto motivo di appello si lamenta l'erroneità della statuizione di difetto di interesse ad agire con riguardo all'impugnazione del provvedimento nella parte in cui poggia sulle pretese risarcitorie da danno ambientale e da reato.

La censura è infondata.

Avendo il TAR ritenuto che il provvedimento impugnato si fondi autonomamente sulle ragioni di credito contrattuali non sussiste alcuna utilità per la parte privata di contestare le altre indicate nel detto provvedimento, vieppiù alla luce della motivazione della sentenza appellata, che espressamente le ha ritenute inidonee.

2.6 Con il sesto motivo di appello si reitera la doglianza di incompetenza del Prefetto all'adozione del provvedimento impugnato, essa spettando ad una "Amministrazione dello Stato".

La censura è infondata.

Il Prefetto, infatti, è parte dell'organizzazione amministrativa dello Stato, quale organo periferico, secondo lo storico modello del decentramento burocratico, e dunque è investito della relativa competenza nell'area territoriale in cui agisce, salva l'esistenza di norme sulla competenza dello Stato a fattispecie esclusiva, qui assenti.

3. L'appello è respinto. La particolarità della controversia giustifica la compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge l'appello.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, palazzo Spada, sede del Consiglio di Stato, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2008, con l'intervento dei sigg.ri:

Giuseppe Barbagallo	Presidente
Domenico Cafini	Consigliere
Roberto Garofoli	Consigliere
Bruno Rosario Polito	Consigliere
Francesco Bellomo	Consigliere Est.

Presidente

Giuseppe Barbagallo

Consigliere

Francesco Bellomo

Segretario

Maria Rita Oliva

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....12/11/2008
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione
Maria Rita Oliva

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
al Ministero.....
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria