

1. *Premessa: il regime della temporanea inesigibilità degli accessori del credito al vaglio di costituzionalità*

La sentenza n. 219/2022 della Corte costituzionale interviene in relazione alla disciplina degli accessori del credito nell'ambito della procedura del dissesto finanziario degli enti locali, confermandone la legittimità e mettendo in luce *come* l'ordinamento attui il bilanciamento tra la tutela dei creditori e del mercato e l'interesse al risanamento dell'ente locale, nel quadro costituzionale riformato nel 2001 che ha attribuito ai comuni il compito di soddisfare in via primaria gli interessi dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale (1).

L'occasione è fornita da Cons. Stato, Sez. V, ord. 21 luglio 2021, n. 5502, che solleva questione di legittimità costituzionale sull'art. 248, c. 4, d.lgs. n. 267/2000 ai sensi del quale *“dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione (Osl) a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità”*.

Ad avviso dell'organo remittente la norma citata che, analogamente a quanto previsto nella disciplina privatistica (2), nel regolare la sorte degli accessori del credito nella procedura di dissesto, ne statuisce la *temporanea inesigibilità* e la possibilità per i creditori di agire per il recupero degli stessi nei confronti

(1) Cfr. Cons. Stato, ord. di rimessione n. 5502/2021 da Cons. Stato, Sez. V, ord. 21 luglio 2021, n. 5502) “con la riforma del 2001 è stato quindi attribuito ai comuni il compito di soddisfare in via primaria gli interessi dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale, in un rinnovato contesto ordinamentale che pur nel permanere di un modello di finanza pubblica locale “derivata” dallo Stato è contraddistinto da una maggiore autonomia finanziaria dell'ente locale sul versante tanto delle entrate quanto delle spese, ancorché vincolato a tutti i livelli di spesa dal rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici per il raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla partecipazione della Repubblica all'Unione europea (artt. 114, 118 e 119 Cost.)”. Sul tema V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà*, in *Enc. giur.*, vol. XII, 2004, 1 ss.; Id., *Lineamenti di diritto amministrativo*, II ed., Giappichelli, Torino, 2010, 53 ss.

(2) Il riferimento è all'art. 154 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al d.lgs. n. 14/2019 il quale sostituisce il termine fallimento con quello, più neutro, di “liquidazione giudiziale” per esprimere il diverso approccio del legislatore che abbandona la connotazione punitiva dell'istituto. In tal senso si veda la Comunicazione della Commissione europea su *“un nuovo approccio europeo al fallimento delle imprese e dell'insolvenza”* 12 dicembre 2012, COM(2012)742 final. Sui profili di assimilazione delle procedure di risanamento del dissesto economico dell'ente locale e quelle di relative alla crisi dell'imprenditore, v. Cons. Stato, Ad. plen., 12 gennaio 2022, n. 1, in questa *Rivista*, 2022, 1, 205, con nota di P. Cosa, *La (mancata) cedevolezza alla giurisprudenza della Corte Edu degli approdi del Cons. Stato in materia di dissesto degli enti locali e crediti vantati da privati*, e D. Di Meo, *Riflessioni su Cons. Stato, Ad. plen., 12 gennaio 2022, n. 1, ibidem*, 3, 55.

Il bilanciamento tra l'interesse al risanamento dell'ente locale e la tutela dei crediti nella procedura di dissesto. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2022, n. 219

Sommario: 1. *Premessa. Il regime della temporanea inesigibilità degli accessori del credito al vaglio di costituzionalità.* – 2. *Il carattere concorsuale della disciplina del dissesto, la formazione di una gestione “bicefala” e la sorte dei crediti.* – 3. *Il caso all'origine della controversia dinanzi al giudice a quo e i precedenti giurisprudenziali.* – 4. *Le argomentazioni del Consiglio di Stato: la rimeditazione dell'interpretazione della norma alla luce del ruolo dell'ente locale riconosciuto dalla Costituzione.*

– 5. *La decisione della Corte.* – 6. *Conclusioni de iure condendo.*

dell'ente locale una volta chiusa la procedura liquidatoria (3), si pone in contrasto con numerosi parametri costituzionali: di ragionevolezza e eguaglianza (con un regime di “iper-protezione” del creditore dell'ente locale a discapito della collettività, di cui il comune è espressione); di equilibrio dei bilanci pubblici, di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione (per il rischio di nuove azioni esecutive dopo la chiusura della procedura straordinaria e possibili “dissesti a catena” con compromissione delle funzioni dell'ente) e, di conseguenza, con il principio del pluralismo autonomistico.

La soluzione proposta dai giudici di Palazzo Spada per superare le censure di incostituzionalità è quella di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale integralmente soddisfatto nel dissesto di quest'ultimo al momento dell'apertura della procedura, e, dunque, assegnare al pagamento dell'organo di liquidazione carattere estintivo (4).

Per converso, il giudice delle leggi non condivide la tesi prospettata dal giudice amministrativo e si pronuncia per la non fondatezza della questione. La decisione effettua una rinnovata valutazione del tema della debenza degli interessi sui crediti commerciali verso enti locali dissestati tenendo conto degli effetti del pagamento nell'ambito della procedura di liquidazione della massa passiva (5) e degli impatti sulle autonomie territoriali, chiamate a garantire la sostenibilità finanziaria dell'ente evitando la cattiva amministrazione delle risorse pubbliche.

2. Il carattere concorsuale della disciplina del dissesto e la formazione di una gestione “bicefala”

Prima di passare all'analisi della pronuncia, occorre svolgere talune riflessioni in ordine alle principali caratteristiche della disciplina del dissesto finanziario, attualmente contenuta negli artt. 244-269 Tuel, che compongono i capi da II a V del titolo VIII della parte seconda del t.u. (6), e, in particolare, sul carattere con-

(3) R. Mininno, *Il recupero dei crediti nei confronti degli enti locali in condizioni di squilibrio finanziario*, in *Riv. dell'esecuzione forzata*, 2022, 1, 146.

(4) Per la sezione rimettente, Cons. Stato, ord. n. 5502/2021 cit., l'obiettivo primario dell'istituto del dissesto finanziario dell'ente locale consiste proprio nel suo stabile risanamento e, proprio per evitare il rischio di “dissesti in successione” e di frustrare “l'obiettivo di politica legislativa a base del dissesto, con un'iper-protezione a favore del creditore a scapito della collettività di cui l'ente locale è istituzione pubblica esponenziale” propone di interpretare l'inesigibilità degli accessori come definitiva.

(5) Si rimanda a Tar Lazio, Roma, n. 9250/2020 e a Tar Sicilia, Catania, n. 757/2019.

(6) T. Tessaro, S. Siragusa, G. Pizziconi, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 171, evidenzia quanto segue “nella procedura di dissesto si viene a creare un bilancio separato, in cui viene a determinarsi la massa passiva (art. 254 Tuel) ed attiva (art. 255, c. 1, Tuel), necessariamente disgiunte dal bilancio in bonis (art. 255, c. 1, e art. 268-bis, c. 5, Tuel): ciò non si verifica invece nella procedura di riequilibrio finanziario plu-

corsuale della procedura e sulla separazione del bilancio, conseguente all'insediamento di un organo straordinario di liquidazione.

Lo stato di dissesto ricorre quando l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (c.d. incapacità funzionale) ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi (c.d. incapacità finanziaria) non fronteggiabili con le modalità ordinarie degli artt. 193 (salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) (art. 244 Tuel). Nel sistema di contenimento della crisi finanziaria dell'ente locale, tale istituto costituisce l'*extrema ratio* per gestire la crisi degli enti locali, che, come noto, non sono soggetti a fallimento.

Sotto il profilo teleologico le norme in argomento sono preordinate al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante una procedura di risanamento, basata su una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata (quella “dissestata” ovvero quella fino alla data del dissesto) e quella corrente (gestione ordinaria-c.d. bilancio stabilmente “riequilibrato”) che sarebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti sostanzialmente imputabili alle precedenti gestioni amministrative, in modo da garantire per il futuro, la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario.

Pertanto, i soggetti della procedura di risanamento sono l'organo straordinario di liquidazione, incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso, e gli organi istituzionali dell'ente, che hanno il compito di assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto, come previsto dall'art. 245 Tuel. Dunque, la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario sembra assimilabile ad una dichiarazione di insolvenza che pone l'ente stesso in una condizione di limitata capacità di agire, oltre che di parziale limitazione degli organi (7).

La dichiarazione di dissesto, da formalizzare con delibera consiliare ex art. 246 Tuel è un atto dovuto, non revocabile, e produce significative conseguenze disciplinate dall'art. 248 Tuel (8), prima fra tutte, ai

riennale, nella quale il principio di unità riprende vigore nella sua interezza”. Sull'istituto si veda A. Gribaudo, R. Patumi, *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, II ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2020.

(7) G. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., 2021-2022, Molfetta, Neldiritto editore, 312.

(8) Quali ulteriori conseguenze giova porre in rilievo che a seguito della dichiarazione di dissesto e fino all'emanazione del d.m. che approva l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato ex art. 261, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio (art. 248, c. 1); specifiche misure interdittive e sanzionatorie colpiscono gli amministratori che la Corte dei conti riconosca responsabili del dissesto finanziario (art. 248, c. 5) nonché i componenti del collegio dei revisori nei cui confronti la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività (c. 5-bis); nel corso della procedura operano limita-

fini del tema che si affronta, la soddisfazione concorsuale del ceto creditorio.

In particolare, con riferimento ai terzi creditori, similmente a quanto avviene nel fallimento, dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione, da parte dell'Osl, del rendiconto della propria gestione ex art. 256, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dello stesso Osl (art. 248, c. 2) (9) e i debiti insoluti a quella data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria (art. 248, c. 4). Come precisato dalla Consulta, tali disposizioni hanno la finalità di determinare in maniera certa e definitiva, rispetto alla procedura, la massa passiva, in modo da consentire il pagamento, totale o parziale, dei debiti con la massa attiva a tutela della *par condicio creditorum* (10).

L'Osl ha competenza relativamente a “fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato” (11) che il consiglio dell'ente locale presenta per l'approvazione al Ministro dell'interno entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'Osl secondo quanto previsto dall'art. 259, c. 1, Tuel. Trattandosi di una procedura con connotati concorsuali, l'Osl provvede alla rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254 Tuel; all'acquisizione e alla gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255 Tuel e alla liquidazione e il pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256 Tuel (12).

Il perimetro della competenza dell'Osl e, dunque, della massa passiva è stato precisato dall'art. 5, c. 2, d.l. n. 80/2004 (convertito dalla l. n. 140/2004) disponendo che ai fini dell'applicazione degli artt. 252, c. 4, e 254, c. 3, t.u. n. 267/2000, “si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del

zioni alla capacità di contrarre mutui e vincoli alla gestione del bilancio (artt. 249-251).

(9) *Ex plurimus*, Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 4 marzo 2020, n. 419.

(10) V. Corte cost. n. 269/1998, in ordine all'art. 81, c. 4, d.lgs. n. 77/1995, la cui disciplina è poi confluita nell'art. 248, c. 4, Tuel, n. 155/1994, e n. 355/2006; Corte conti, Sez. contr. reg. Molise, n. 53/2020.

(11) M. Bellin, *La competenza dell'organo straordinario di liquidazione*, in *Azienditalia*, 2020, 7, 1187; R. Mininno, *op. cit.*; M.G. Urso, *La prevenzione della crisi finanziaria dell'ente locale e la responsabilità da dissesto*, in <www.federalismi.it>, 12 gennaio 2022; A. Crismani, *Il dissesto finanziario degli enti locali tra tutela dei creditori, “diritto a un tribunale” e tutela della finanza pubblica (nota a Cons. Stato, Ad. Plen. n. 1/2022)*, in <www.giustiziainsieme.it>, 2022.

(12) Art. 252, c. 4, Tuel.

rendiconto della gestione di cui all'art. 256, c. 11, del medesimo testo unico”.

La necessità di determinare in maniera certa la massa passiva ricadente nella gestione dell'Osl ha rappresentato uno dei profili critici della disciplina, su cui sono sorte diverse questioni problematiche che hanno richiesto l'intervento della Sezione autonomie della Corte dei conti con le deliberazioni n. 12/2020 (13) e n. 21/2020 (14) e due recenti pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Come osservato da Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2020, n. 15, «rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se stricto jure sorte in seguito, costituiscono comunque la conseguenza diretta ed immediata di “atti e fatti di gestione” pregressi alla dichiarazione di dissesto [...] sotto il profilo finanziario, se tali fatti sono cronologicamente ricollegabili all'arco temporale anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo (non necessariamente giurisdizionale, come è evidente dalla mera lettura del citato art. 5) che determina l'insorgere del titolo di spesa deve essere imputato alla Gestione liquidatoria, purché detto provvedimento sia emanato prima dell'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, c. 11. In questo caso, non solo il debito viene imputato al Bilancio della Gestione liquidatoria

(13) La Corte dei conti, Sez. autonomie, con delib. n. 12/2020 sulla questione di massima concernente la possibilità di comprendere nella massa passiva di un comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute ha enunciato il seguente principio di diritto: “Per i debiti fuori bilancio rinvenuti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva”.

(14) La norma estende i termini previsti dall'art. 254 Tuel per l'inclusione nella massa passiva dei debiti di bilancio e fuori bilancio correlati a fatti ed atti di gestione verificatisi prima della decorrenza della dichiarazione di dissesto, pur se accertati successivamente a tale data, ma non oltre la data di approvazione del rendiconto della gestione. Di conseguenza, il problema interpretativo è stato quello di delineare quali sono “i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato”. La Corte dei conti, Sez. autonomie, con delib. n. 21/2020 si è espressa in relazione a “Le competenze intestate all'organo straordinario di liquidazione ai fini della determinazione della massa passiva” sulla questione di massima posta da Sez. contr. reg. Molise n. 53/2020, enunciando il seguente principio di diritto: “Rientrano nella competenza dell'Organo Straordinario di Liquidazione i debiti correlati a prestazioni di servizio professionali contrattualizzate entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, salvi i casi in cui, per la particolare struttura del contratto o per il carattere continuativo o periodico delle prestazioni, la manifestazione degli effetti economici connessi all'esecuzione si realizzi successivamente”.

sotto il profilo amministrativo-contabile, e non a quello della gestione ordinaria, ma anche la competenza amministrativa ad emanare il provvedimento che costituisce il titolo di spesa [...] deve essere attribuita al commissario liquidatore, in quanto è quest'ultimo soggetto che deve costituire la relativa partita debitoria del bilancio da lui gestito».

La Plenaria, conclude nel caso di specie, affermando il principio per cui l'atto di acquisizione sanante, generatore dell'obbligazione (e, quindi, del debito), è attratto nella competenza dell'Osl, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento *ex art. 42-bis* è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

L'intera disciplina del dissesto, il cui asse portante è rappresentato dalla 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 possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo. Con l'unico limite rappresentato, come detto, dall'approvazione del rendiconto della gestione che segna la chiusura della Gestione Liquidatoria; dopo tale data, infatti, è evidente che non sarà più possibile imputare alcunché a tale organo, in quanto, dal punto di vista giuridico, esso ha cessato la sua esistenza” (15).

Di recente, è stata nuovamente posta all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la rimeditazione dell'interpretazione della suddetta disciplina, al fine di renderla coerente con i principi Cedu, in particolare quelli in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia, assuntamente confliggenti con il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria; in subordine si è dubitato della legittimità costituzionale di quella disciplina, per contrasto con l'art. 117, c. 1, Cost., e con i richiamati principi Cedu.

L'Adunanza plenaria con sent. 12 gennaio 2022, n. 1, ha concluso che “se i debiti accertati in via giurisdizionale posteriormente, ma riferibili a fatti antecedenti, potessero essere portati ad esecuzione direttamente nei confronti dell'ente comunale, 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”.

(15) Cons. Stato, Ad. plen., n. 15/2020, cit.

(16). Tali osservazioni hanno consentito di superare i dubbi di legittimità costituzionale delle norme sullo stato di dissesto: se lo scopo della disciplina è infatti quello di salvaguardare le funzioni fondamentali dell'ente in stato di insolvenza, è evidente che tale interesse pubblico risulta prevalente, in base a un giudizio di bilanciamento e razionalità, rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei privati, ancorché accertati con provvedimenti giurisdizionali.

Il regime del dissesto finanziario degli enti locali si colloca quindi all'interno dell'antitesi della dinamica *Stato-mercato*. 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; per converso, è delineato un regime dei debiti commerciali dell'ente locale proprio delle transazioni tra imprese.

Peraltro, l'Adunanza plenaria n. 1/2022 con riferimento alla conformità della disciplina del dissesto alla Cedu (17) nella parte in cui non prevede termini certi di chiusura, con ciò potendo, se eccessivamente protratto, comportare un'espropriazione sostanziale dei crediti dei privati, le cui azioni esecutive resterebbero paralizzate *sine die*. Il Consiglio di Stato non ravvisa il contrasto con i parametri Cedu ed osserva che “con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico (18), il quale non è sottoposto a termini

(16) In relazione alla distinzione tra crediti sorti anteriormente e posteriormente alla dichiarazione di dissesto, la Corte cost. nella sent. 21 giugno 2013, n. 154, relativa alle analoghe disposizioni vigenti per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (art. 4, c. 8-bis, ultimo periodo, d.l. n. 2/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 42/2010 nella parte in cui dispone, “ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro”, che il primo periodo del c. 3 dell'art. 78, d.l. n. 112/2008 “si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”).

(17) In particolare nel ricorso n. 43780/04 del 24 settembre 2013 (*De Luca c. Italia*), la Corte Edu aveva affermato che “l'avvio della procedura di dissesto finanziario a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva i pagamenti delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ne consegue l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla convenzione”.

(18) Nello stesso senso Cons. stato ord. n. 5502/2021, riconosce che: “con la medesima separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento pri-

finali certi senza che, per questo, si sia dubitato della sua legittimità costituzionale, trattandosi peraltro di un istituto diffuso a livello comunitario munito di correttivi normativi idonei a realizzare e plasmare l'interesse dei creditori dell'ente i cui crediti siano confluiti nella Gestione liquidatoria”.

Come osservato dalla Adunanza plenaria, sul piano procedurale “*le caratteristiche del procedimento di dissesto sono espressive di un equilibrato e razionale bilanciamento, a livello normativo, con la necessità, da un lato, di ripristinare la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni e i servizi indispensabili per la comunità locale, e, dall'altro lato, di tutelare i creditori. L'equilibrio così delineato sul piano della vigente normativa rende evidente e manifesto che la disciplina sullo stato di dissesto non può ritenersi contrario ad alcun parametro costituzionale, né in via diretta né attraverso il meccanismo della norma interposta ex art. 117, c. 1, Cost.*”.

Quanto alle modalità del risanamento, il legislatore contempla accanto ad una procedura ordinaria (art. 256 Tuel), anche quella semplificata di *accertamento e liquidazione della massa debitoria*; (art. 258 Tuel) e una straordinaria aggiuntiva per fronteggiare ulteriori passività (art. 268-bis Tuel). Anche in tali procedure possono rinvenirsi i medesimi principi. Vale la pena osservare che la decisione di proporre la procedura semplificata spetta all'Osl e deve essere accettata dall'ente locale con delibera di giunta dopo di che, l'Osl, ai sensi dell'art. 255, c. 2, può assumere un mutuo per il risanamento dell'ente locale dissestato e il ripiano delle posizioni debitorie. In particolare, l'Osl può definire transattivamente le pretese dei relativi titolari, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 e il 60 per cento del debito, in relazione all'anzianità del credito, con liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della proposta transattiva (c. 3). L'art. 258, c. 4, Tuel, prevede che l'organo straordinario di liquidazione accantona l'importo del 50 per cento dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione. Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa la *ratio* di tale accantonamento “*è connessa anche alla possibilità che residua in capo ai creditori che hanno rifiutato l'offerta di agire per l'integrale soddisfazione del proprio credito, in ipotesi di risanamento del bilancio*” (19) ed esprime la *voluntas legis* di salvaguardare

vaticistico”, richiamando “il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico”; la medesima prospettazione si rinviene nella sentenza n. 43780/04 del 24 settembre 2013 (De Luca c. Italia).

(19) Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 2022, n. 794 e Tar Campania, Sez. V, 26 giugno 2019, n. 3514. L'art. 258, c. 4, Tuel prevede che «*L'organo straordinario di liquidazione accantona l'importo del 50 per cento dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione. L'accantonamento è elevato al 100 per cento per i debiti assistiti da privilegio*». A tal riguardo la Corte dei conti, Sez. contr. reg. Puglia, in un recente parere (n. 139/2022 in questo fascicolo, 165) ha ritenuto che sussiste la facoltà dell'ente locale – successivamente alla chiusura della

la risanata gestione dell'ente, sui cui fondi il debito pregresso può incidere solo nel limite della restante parte non accantonata.

3. Il caso all'origine della controversia dinanzi al giudice a quo e i precedenti giurisprudenziali

La controversia incardinata davanti al giudice remittente, riguarda “*un comune di piccole dimensioni, che aveva generato un debito ingente*” a causa del quale si vede costretto a deliberare lo stato di dissesto per l'incapacità di adempiere legittimamente alle proprie obbligazioni liquide ed esigibili (c.d. incapacità finanziaria). In particolare, il debito era derivato dalla soccombenza nei confronti di un'impresa a seguito di lodo arbitrale divenuto definitivo dopo l'impugnazione in appello e in Cassazione, con cui il comune era stato condannato a risarcire i danni conseguenti alla risoluzione di una convenzione trentennale per la progettazione, la costruzione e la gestione di impianti di trattamento delle acque destinate al consumo umano e da tavola.

Durante la Gestione liquidatoria veniva pagato il debito in quota capitale e interessi maturati fino alla data della dichiarazione del dissesto. Tuttavia, la società creditrice, chiusa la procedura di dissesto, chiede al comune tornato *in bonis*, il pagamento degli interessi maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto ai sensi del citato art. 248, c. 4, Tuel, a cui il comune si oppone sostenendo la chiusura tombale del debito. Il Tar Lazio si pronuncia in sede di ottemperanza con sent. 18 agosto 2020, n. 9250 ordinando all'amministrazione di dare piena ed esatta esecuzione al giudicato e per contro comune impugna la decisione sfavorevole dinanzi al Consiglio di Stato.

L'organo remittente non condivide l'interpretazione della norma prospettata dall'ente locale nel senso di determinare la chiusura definitiva dei rapporti di debito/credito dell'ente locale con il pagamento integrale della quota capitale disposto dall'Osl

gestione straordinaria – di liquidare i debiti per i quali non sia stata accettata la transazione proposta nell'ambito della procedura semplificata ex art. 258 Tuel, mediante l'accantonamento disposto dall'Osl, anche sulla base di ipotesi transattive diverse da quelle formulate dall'Osl medesimo. La possibilità di discostarsi dalle proposte transattive elaborate dall'Osl discende dalla considerazione che, essendo state, dette proposte, rifiutate, nessun vincolo giuridico è sorto. Sul piano sostanziale, inoltre, la liquidazione straordinaria posta in essere nell'ambito del dissesto non determina la “*estinzione dei crediti, o della parte di essi, rimasti insoddisfatti in sede concorsuale, giacché i crediti non ammessi o residui, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato*” (così Cass., Sez. III, n. 2095/2008; nello stesso senso, Corte cost., n. 269/1998; Tar Lazio, Sez. II, n. 10391/2013). In relazione a quanto precede, considerata la *ratio* dell'accantonamento ex art. 258, c. 4, Tuel deve ritenersi che, una volta conclusa la gestione straordinaria, i creditori, che nell'ambito della procedura semplificata ex art. 258 Tuel abbiano rifiutato la proposta transattiva formulata dall'Osl e siano muniti di titolo esecutivo conseguito durante la stessa gestione straordinaria, potranno agire per l'intero credito nei confronti dell'ente.

nella fase di dissesto (effetto estintivo tombale) per un duplice ordine di ragioni: il tenore testuale della disposizione e l'interpretazione del 248, c. 4, fornita dalla giurisprudenza di legittimità su previsioni previgenti ma di contenuto analogo.

Più in particolare, il giudice amministrativo richiama la sentenza interpretativa di rigetto n. 269/1998 quale precedente con cui (20) la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'analogha disposizione del previgente t.u. sulla finanza locale (art. 81, c. 4, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77) e chiarito che il *“regime di temporanea inesigibilità degli accessori del credito [...] è strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale e destinato a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione (Osl)”*. La disposizione secondo la decisione sopra richiamata *“In coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale [...], 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”* (21).

La disposizione dettata in materia di dissesto degli enti locali è coerente con il sistema che governa il pagamento dei crediti fallimentari, per i quali, la consolidata giurisprudenza della Cassazione riconosce che: *“la sospensione del decorso degli interessi vale solo all'interno del concorso e non si estende anche ai singoli rapporti correnti tra ciascun creditore ed il fallito. Gli interessi, pertanto, continuano a maturare al di fuori del concorso e dunque nei rapporti tra il singolo*

(20) La medesima Corte ha ribadito i medesimi principi con decisione n. 242/1994 che ha giudicato sull'art. 21 d.l. n. 8/1993, poi abrogato.

(21) E. Tomassini, *La Corte costituzionale, il dissesto degli enti locali e la sorte degli interessi sui crediti* in pubblicazione in <www.Foronews.it>, 3 novembre 2022, pone in rilievo che nel precedente considerato il giudice delle leggi ha ritenuto l'erroneità del presupposto da cui muoveva il giudice rimettente (Pretore di Napoli) che aveva prospettato che i crediti dell'ente locale non potessero produrre interessi e non fossero soggetti a rivalutazione monetaria a seguito della dichiarazione di dissesto, interpretazione confliggente con gli artt. 2, 3, 23, 41, 97 e 113 Cost., e, in particolare, differenziando irragionevolmente creditori di soggetti pubblici e quelli di soggetti privati. Al contrario, secondo la Corte, il giudice *a quo* avrebbe dovuto seguire l'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa, per la quale frutti ed accessori dei crediti ammessi alla massa passiva continuano a produrre interessi e rivalutazione, suscettibili di essere richiesti dopo la fase di liquidazione nei confronti dell'ente risanato. M.G. Urso, *op. cit.*, osserva che la dichiarazione di stato di dissesto di un ente locale e la procedura di risanamento che ne consegue corrispondono fondamentalmente ad una procedura di fallimento ordinaria e mirano al soddisfacimento proporzionale e a parità di condizioni dei diritti dei creditori (*par condicio creditorum*), così come al risanamento finanziario dell'ente interessato.

creditore e debitore sottoposto a procedura concorsuale” (22).

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza di rimessione si pone in discontinuità con i principi affermati nei precedenti giurisprudenziali citati (sent. n. 269/1998 in relazione all'art. 81, c. 4, d.lgs. n. 77/1995 e sent. n. 242/1994 in relazione all'art. 21 d.l. n. 8/1993) proponendo una rimediazione dell'interpretazione del c. 4 dell'art. 248 Tuel, afferma la *“non opponibilità”* alla massa creditoria degli accessori del credito sorti successivamente alla dichiarazione di dissesto, salva l'azionabilità dopo la chiusura della procedura, proponendone il superamento (23)

4. *Le argomentazioni del Consiglio di Stato: la rimediazione dell'interpretazione della norma alla luce del ruolo dell'ente locale riconosciuto dalla Costituzione*

Secondo l'Organo rimettente l'art. 248, c. 4, e il principio in esso espresso, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (nel senso della esigibilità differita alla chiusura della liquidazione in analogia al fallimento dell'imprenditore privato), andrebbe rimeditato *“quanto meno sotto il profilo della sua perdurante conformità alla Carta fondamentale, alla luce*

(22) Cass., Sez. I, 9 luglio 2020, n. 14527; 19 giugno 2020, n. 11983, che precisa *“che la prescrizione degli interessi maturati sui crediti chirografi ai sensi dell'art. 55, c. 1, l. fall., matura anche nel corso dello svolgimento della procedura concorsuale”*; e ciò secondo le consuete regole di cui all'art. 1282 c.c. ovvero le convenzioni stabilite tra le parti”.

(23) Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa *“l'eventuale dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente locale non preclude che sui debiti pecuniari dello stesso maturino interessi e rivalutazione monetaria, ai sensi dell'art. 1224 c.c. a decorrere dal momento in cui il credito è divenuto liquido ed esigibile: pertanto, la citata disposizione, secondo cui i debiti insoluti alla data di dichiarazione del dissesto finanziario dell'ente locale non producono interessi, né rivalutazione monetaria ha carattere meramente sospensivo e non preclude all'interessato – una volta esaurita la gestione straordinaria con la cessazione della fase di dissesto – di riattivarsi per la corresponsione delle poste stesse nei confronti dell'ente risanato”* (Tar Lazio, Roma, Sez. II, 3 dicembre 2013, n. 10391, che richiama, in termini, Cons. Stato, Sez. V, 19 settembre 2007, n. 4878, e Sez. IV, 17 maggio 2005 n. 2469; cfr. anche Cass., Sez. III, 29 gennaio 2003, n. 1265; tra le più recenti, cfr. anche Tar Campania, Salerno, 27 gennaio 2020, n. 141; Tar Calabria, Catanzaro, 23 novembre 2016, n. 02304; Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 26 novembre 2014, n. 3068; Tar Calabria, Reggio Calabria, 25 maggio 2012, n. 389). La giurisprudenza precisa altresì che *“il termine di prescrizione dei diritti vantati nei confronti dell'ente locale continua a decorrere regolarmente nel periodo del dissesto* (Cons. Stato, Sez. V, n. 3261/2009); Cons. Stato, Sez. V, n. 2469/2005, in relazione all'analogha disposizione contenuta nel previgente art. 21 d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito con modificazioni dalla l. 19 marzo 1993, n. 68, precisa *“che il giudice che pronuncia sentenza di condanna di un ente dissestato al pagamento di una somma di denaro deve riconoscere gli interessi e la rivalutazione in relazione al periodo successivo alla dichiarazione di dissesto”* (Cass., S.U., Sez. III, 29 gennaio 2003, n. 1265, che, a sua volta, richiama Corte cost. 16 giugno 1994, n. 242; 21 aprile 1994, nn. 155 e 149; Cass., S.U., n. 7997/1997).

della riforma del titolo V, parte II, Cost., intervenuta nel 2001” che ha riconosciuto in modo pieno ai comuni la loro posizione di ente pubblico territoriale di base, esponente delle comunità locali, in attuazione dell’art. 5 Cost.

Nel ragionamento del Consiglio di Stato l’art. 248, c. 4, Tuel appare porsi in contrasto con il principio di eguaglianza sotto il profilo della *ragionevolezza* avuto riguardo al regime di cui all’art. 154 del codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (d.lgs. n. 14/2019), trattandosi di situazioni *ontologicamente diverse* e rischia di vanificare l’obiettivo del dissesto di raggiungere un bilancio stabilmente riequilibrato al fine di esercitare le funzioni e i servizi pubblici ad essi attribuiti.

L’istituto del dissesto finanziario, infatti, come osservato dal giudice amministrativo, si colloca all’interno dell’antitesi Stato-mercato⁽²⁴⁾: per la copertura del disavanzo dell’ente locale e per il suo risanamento è, infatti, 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; per converso viene delineato un regime dei debiti commerciali dell’ente locale proprio delle transazioni tra imprese, in cui non sono ordinariamente previsti interventi di sostegno pubblico contro l’insolvenza e nel quale, pertanto, la remunerazione dei crediti attraverso gli interessi di mora ai sensi del d.lgs. n. 231/2002 ne riflette il relativo rischio.

Nell’ambito della finanza pubblica è, inoltre, ammessa l’ipotesi che l’intervento dello Stato possa non essere sufficiente ed infatti l’art. 256, c. 12, Tuel prevede che in caso di massa attiva incapiente, tale “*da compromettere il risanamento dell’ente*” il Ministro dell’interno “*può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti*”, in questo caso senza tuttavia oneri a carico dello Stato (25).

Per contro, nel fallimento non è previsto alcun intervento finanziario “esterno” al soggetto in situazione di incapacità di assolvere ai propri debiti con il fine di rimuovere la situazione di squilibrio economico-finanziario.

Estendere agli enti locali il regime privatistico appare essere irragionevole considerati gli scopi antitetici perseguiti dagli istituti, posto che il fallimento mira alla liquidazione dei beni dell’imprenditore insolvente, per il soddisfacimento dei suoi creditori, come si

(24) V. punto II. 14) dell’ordinanza di rimessione.

(25) Tra le misure straordinarie evocate si ascrive la possibilità che l’ente locale acceda alla “*procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall’art. 243-bis*”, contraddistinta dall’incapacità solo temporanea di fare fronte al servizio del debito e, al pari del dissesto finanziario, dall’intervento di risorse a carico del bilancio dello Stato, ovvero il fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all’art. 243-ter Tuel. Per neutralizzare l’evenienza di un nuovo dissesto sono pertanto previste soluzioni per quanto possibile in grado di assicurare lo stabile riequilibrio di bilancio.

evincesse dall’impiego del termine “*liquidazione giudiziale*” nel codice della crisi d’impresa mentre scopo delle procedure di composizione della crisi dell’ente locale (26) è la stabile rimozione degli squilibri di bilancio che ne hanno determinato il dissesto, che giustifica l’intervento statale (27).

Per quanto descritto, ad avviso del Consiglio di Stato, sembra verificarsi un irragionevole equiparazione di trattamento di situazioni differenziate e si frustra contemporaneamente l’obiettivo di politica legislativa a base del dissesto, con un’iper-protezione a favore del creditore a scapito della collettività di cui l’ente locale è istituzione pubblica esponenziale: il primo beneficia infatti della garanzia di vedere soddisfatto integralmente il proprio diritto dal ritorno *in bonis* dell’ente, per cui diviene per esso indifferente il tempestivo adempimento e, quindi, la durata della procedura di dissesto e per contro a fronte dell’assenza di rischi di insolvenza vi è una remunerazione del credito che presuppone ed esprime la definitiva incapacità di adempiere del debitore.

Inoltre, risulterebbero lesi dalla disciplina degli accessori del credito in argomento, il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici sancito dagli artt. 81 e 97, c. 1, Cost. per il rischio che si verificino dissesti in successione (28) e che si consolidi in perpetuo l’indebitamento in modo tale da rendere irrealizzabile qualsiasi ragionevole progetto di risanamento in violazione dei principi di equità intragenerazionale che intergenerazionale (29).

Ulteriori argomentazioni poste a fondamento dell’ordinanza di rimessione vertono sul contrasto della disposizione censurata con il principio del buon andamento dell’amministrazione *ex art. 97, c. 2, Cost.*, per il fatto di ostacolare il ripristino della piena funzionalità dell’ente locale una volta liquidato l’indebitamento in precedenza accumulato ed altresì, con il principio del “pluralismo autonomistico” di cui all’art. 5 Cost. e agli artt. 114 e 118 in quanto svuoterebbe di contenuti il riconoscimento costituzionale degli enti locali da parte della Repubblica nella misura in cui gli stessi non siano posti in via definitiva in condizione di esercitare le funzioni e i servizi pubblici ad essi e siano esposti al possibile succedersi di “dis-

(26) L’ente locale risulterebbe soggetto a regole di matrice civilistica in cui è invece indifferente la sorte del soggetto debitore, quali quelle concernenti in particolare l’attuazione del rapporto obbligatorio.

(27) Permane, infatti, il rischio di dissesti in successione e che quindi l’ente locale non sia stabilmente risanato, a causa della perdurante maturazione degli interessi nella pendenza della procedura, rischio è aggravato dalla generalizzata soggezione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione al regime delle transazioni commerciali.

(28) L’ente dissestato non può deliberare un nuovo dissesto in pendenza della procedura già avviata, ma casomai richiedere gli interventi previsti dal sopra richiamato art. 256, c. 12, Tuel, in presenza dei relativi presupposti v. Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, 22 dicembre 2020, n. 184.

(29) Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, in questa *Rivista*, 2019, 1, 212.

sesti finanziari a catena” che li renderebbero incapace di assolvere alla sua funzioni, come già detto sopra. La soluzione interpretativa “pro-posta” all’attenzione dei giudici della legittimità è quella di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell’ente locale integralmente soddisfatto nel dissesto.

5. La decisione della Corte

La Corte costituzionale ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull’art. 248, c. 4, Tuel e non accoglie la tesi interpretativa del giudice remittente, volta a differenziare la procedura concorsuale liquidatoria tra privati e quella del dissesto (e altre ad esse assimilabili), con riferimento al regime degli accessori del credito (30). La procedura di liquidazione collettiva dei debiti sia nel caso di dissesto dell’ente pubblico che di fallimento dell’imprenditore non osta al permanere di pretese esigibili verso il debitore *in bonis* senza che rilevi l’inesigibilità temporanea del pagamento in capo a quest’ultimo.

Va osservato che l’iter argomentativo seguito dal Giudice delle leggi pur prendendo le mosse dall’analogia della disciplina del dissesto con le disposizioni che regolano le procedure concorsuali private, ed in particolare con l’art. 154 del codice della crisi d’impresa, ne evidenzia, altresì, i rilevanti profili di differenziazione.

Nelle procedure concorsuali del diritto privato, la giurisprudenza della Cassazione, richiamata dalla Consulta, ha negato l’effetto estintivo delle obbligazioni per accessori determinato dell’instaurazione della procedura, realizzandosi una mera sospensione o blocco del decorso degli accessori del credito, sia per garantire la *par condicio creditorum*, sia per evitare l’ulteriore deterioramento del patrimonio del debitore (31).

Il raffronto dei plessi normativi evidenzia che ambedue mirano a tutelare la condizione dei creditori tanto dell’ente locale quanto dell’imprenditore in modo analogo; ciò posto, una prima significativa differenza è costituita dalla previsione normativa di misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell’ente locale oltre il dissesto (32).

Inoltre, solo per gli enti locali l’art. 256, c. 12, Tuel, prevede la possibilità di stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, e sono previste misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell’ente locale oltre il dissesto.

(30) La sentenza in commento si pone in continuità con i precedenti assunti giurisprudenziali espressi nelle citate sentenze n. 269/1998 e n. 242/1994.

(31) V. Cass., S.U., Sez. I, ord. 12 maggio 2021, n. 12559; 9 luglio 2020, n. 14427 e 19 giugno 2020, n. 11983 cit. nel punto 3 del Considerato in diritto.

(32) Considerato 4.1.

E deve aggiungersi che l’art. 244 Tuel prevede una gestione “parallela” a quella dell’Organismo straordinario di liquidazione, per continuare la vita dell’ente locale, con un bilancio autonomo destinato oltre che a gestire gli affari correnti anche “*ad accantonare risorse per il pagamento di eventuali debito o accessori che dovessero generarsi in pendenza della gestione liquidatoria*”.

La Corte costituzionale conclude che le norme sul dissesto sono espressive di un bilanciamento tra interessi tutti meritevoli di tutela: il risanamento dell’ente (art. 81 Cost.) e la tutela dei traffici commerciali, a fondamento della libertà dell’iniziativa economica privata di cui all’art. 41 Cost. ed aggiunge che “*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 ad esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato*”.

Nella pendenza della Gestione liquidatoria sussistono contributi a carico dello stato per il pagamento dell’indebitamento pregresso e il risanamento dell’ente locale e quindi dei “correttivi” idonei a realizzare l’interesse dei creditori dell’ente in crisi i cui crediti siano confluiti nella procedura.

In tal senso si è espressa anche la citata Ad. plen., n. 1/2022 (33), per cui il *dissesto finanziario degli enti locali si colloca all’interno dell’antitesi Stato-mercato*. Infatti, per la copertura del disavanzo dell’ente locale e per il suo risanamento è previsto in 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; a ciò si contrappone un regime dei debiti commerciali dell’ente proprio delle transazioni tra imprese, in cui non sono ordinariamente previsti interventi di sostegno pubblico contro l’insolvenza.

Di particolare rilievo è l’affermazione della sentenza secondo cui durante la procedura del dissesto per garantire la funzionalità dell’ente e, soprattutto, l’esigenza di evitare “dissesti a catena” è necessaria un’attenta conduzione del bilancio, accanto a quello, ben distinto, dell’Osl, non solo per la gestione degli affari correnti, connessi soprattutto ai servizi essenziali, ma anche per quella delle passività che si generano pendente procedura, tra cui anche il decorso gli accessori del credito principale (34). La Corte ha richiamato il principio inderogabile della responsabilità patrimoniale posto dall’art. 2740 c.c., cui soggiacciono anche i debitori pubblici, e l’art. 41 Cost., fondamento della sicurezza dei traffici commerciali sulla quale devono poter contare anche gli imprenditori che operano con la pubblica amministrazione.

(33) V. P. Cosa, cit. e D. Di Meo, cit.

(34) Cfr. Considerato in diritto n. 5.

E con particolare riferimento alla fattispecie che ha originato il giudizio, secondo il giudice delle leggi, la possibile nuova dichiarazione di dissesto a cui si assume sarebbe esposto il Comune di Santa Venaria non è imputabile alla norma censurata, ma rappresenta piuttosto *un inconveniente di fatto idoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale* (35).

In altri termini il fenomeno dei dissesti a catena non deriverebbe dalla interpretazione della norma ma dalla cattiva amministrazione, la Corte sottolinea che un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale (una convenzione trentennale nel caso di specie), dovrebbe prestare adeguata considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, a presidio di una sana gestione finanziaria. Inoltre, in pendenza della procedura di dissesto, dovrebbe apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario.

La sentenza accende i riflettori sull'obbligo di copertura finanziaria ex art. 81, c. 3, e contiene un monito alla comunità degli amministratori avvertendo che il bilancio stabilmente riequilibrato è tale ove in grado di far fronte al pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione che rappresenta *“un obiettivo prioritario non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, che viene minato dalle situazioni debitorie non onorate”* (sent. n. 250/2013 e n. 78/2020).

La Corte ha inoltre posto in rilievo che *l'esposizione debitoria per interessi passivi derivanti dal ritardato pagamento assume particolare rilievo anche per lo specifico e oneroso criterio di calcolo, che riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali* (richiamando la sentenza n. 78/2020) (36).

Particolarmente interessante è la conclusione della consulta che richiama espressamente i rilievi critici sollevati dall'*Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali* (37) (Criticità finanziarie degli

(35) Cfr. Considerato in diritto n. 6.

(36) L'art. 1, cc. 859-866, l. 30 dicembre 2018, n. 145, istituisce, a partire dall'esercizio 2021, il Fondo di garanzia debiti commerciali per *“sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge”* (Corte cost., n. 78/2020). Si tratta di un accantonamento ulteriore rispetto agli altri fondi previsti dall'art. 167 Tuel e dal principio contabile 4/2 che di fatto limita la capacità di spesa degli enti locali, con l'obiettivo di garantire l'allineamento tra la capacità di spesa e l'effettiva disponibilità di cassa, al fine di fronteggiare la problematica dell'indebitamento commerciale insoluto delle pubbliche amministrazioni.

(37) Con d.m. 7 luglio 2015 del Ministero dell'interno è stato istituito l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, di seguito denominato *“Osservatorio”* presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali. I compiti attribuiti a norma dell'art. 3 del decreto.

enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento pubblicato il 12 luglio 2019) ed invita il legislatore a tenerne conto per dare risposta a tale criticità in sede di riforma pur non potendo essere ritenuta rilevante in tale fattispecie (38).

6. Conclusioni de iure condendo

La Consulta ha ritenuto le norme che disciplinano il dissesto dell'ente locale espressive di un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela dei creditori, alla base della sicurezza dei traffici commerciali, e l'esigenza di ripristinare i servizi indispensabili per la comunità locale, ferma restando la possibilità per il legislatore di prestare *“adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono”* nel riformare la disciplina delle crisi degli enti locali (39).

D'altra parte, l'esigenza di prendere in considerazione interventi strutturali nella materia delle criticità finanziarie a cominciare dalla riforma del titolo VIII Tuel, posto a presidio della criticità finanziaria degli enti locali è stata espressa con chiarezza nella *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali – esercizi 2019-2020* (giugno 2021) (40) della Corte dei conti, ove si evidenzia come anche nel 2020, nonostante i significativi flussi di risorse finanziarie indirizzate verso gli enti locali per compensare la perdita di gettito e le maggiori spese indotte dalla pandemia,

(38) Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, *Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento pubblicato il 12 luglio 2019* si legge: *“per la procedura di dissesto finanziario, le criticità riscontrate sono riassunte in: il ritorno alla competenza dell'ente “risanato”, dopo la chiusura delle attività dell'Osl, dei debiti non soddisfatti, per rifiuto del creditore di accettazione della proposta transattiva, con le inevitabili pesanti conseguenze finanziarie sul bilancio riequilibrato;*

- *carenza di normativa sui principi contabili e schemi di bilancio cui deve attenersi l'Osl in correlazione con i bilanci dell'ente, in particolare, dopo la chiusura del dissesto;*

- *mancanza di risorse stabili da destinare a favorire il risanamento dell'ente, in sostituzione dei precedenti mutui, oramai incostituzionali. Occorre preliminarmente valutare l'opportunità – una volta rafforzati gli strumenti “predittivi” sopra richiamati – di unificare le procedure di riequilibrio e dissesto. Ciò in considerazione del fatto che le procedure di riequilibrio risultano essere, in alcuni casi procedure di dissesto non dichiarata e, in altri, il primo passo verso il dissesto. Le procedure, in ogni caso, dovrebbero prevedere un affiancamento istituzionale agli enti per la predisposizione e realizzazione del piano”.*

(39) Cfr. Considerato in diritto n. 7.

(40) V. Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2021, in particolare par. 12.2 *Dissesti e procedure di riequilibri*, p. 311, si legge *“resta quindi rilevante il fenomeno delle criticità finanziarie, nonostante la sospensione di molti termini e l'immissione nel sistema dei comuni di rilevanti risorse destinate a mitigare le difficoltà di bilancio [...]. Si registra comunque una riduzione dei casi rispetto al 2019, in cui il fenomeno aveva interessato 81 comuni (34 dissesti e 47 riequilibri, di cui 4 revocati), anche se, tenendo conto dell'impatto degli interventi di seguito ripilogati, questa avrebbe dovuto essere, nelle attese, più consistente”.*

il fenomeno delle criticità finanziarie si sia mantenuto rilevante, ben 55 comuni hanno manifestato segnali di grave criticità finanziaria attraverso l'attivazione di procedure di riequilibrio finanziario pluriennale (in 28 casi), ovvero la delibera del dissesto in 27 casi. Secondo la Corte “*i sostegni accordati nella fase emergenziale possono aver prodotto l'effetto di tenere sotto controllo un fenomeno che, al rientro nella normalità, potrebbe riprendere con più ampia diffusione*” (41). Recenti studi hanno fatto emergere le criticità e la consistente diffusione del fenomeno della crisi finanziaria degli enti locali e la distribuzione territoriale (42).

Secondo la Corte dei conti, l'imponente progetto di investimento incardinato nel Pnrr, che per una frazione importante sarà attuato nei territori, può essere la chiave, insieme alla riforma del titolo VIII Tuel, per affrontare questo nodo e realizzare l'equilibrio strutturale del bilancio nell'intero territorio nazionale. In questo ambito è essenziale il supporto offerto da un controllo esterno esercitato da un organo indipendente che potrebbe anche estendersi al percorso di risanamento nel dissesto. La necessità di riformare il sistema si è tradotta nella scorsa legislatura nella presentazione di un disegno di legge di “*Modifica del titolo VIII della parte seconda del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di enti locali in situazione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo presentato l'1 giugno 2021*”. Il progetto che non ha visto la finalizzazione prevede che annualmente le se-

(41) Nella copiosa attività normativa che ha caratterizzato il 2020 per contrastare gli effetti della pandemia sono stati inseriti anche interventi specificamente rivolti ai comuni interessati da grave criticità finanziaria (riequilibrio e dissesto). Oltre alle disposizioni di sostegno generale agli enti locali sono state, infatti, introdotte norme specifiche per sostenere gli enti che già si dibattevano in una situazione finanziaria precaria. Gli interventi contenuti nella normativa emergenziale si sono mossi secondo due direttrici: quella del differimento di termini procedurali e quella del sostegno finanziario, sia attraverso anticipazioni che finanziamenti aggiuntivi.

(42) Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *Dissesto e procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali*, 10 febbraio 2022, in <https://temi.camera.it/leg18/temi/dissesto-e-predissesto-finanziario-degli-enti-locali.html>; si veda anche *Il quadro dei dissesti dei Comuni Italiani nel Rapporto Ca'Foscari sui comuni 2020*, in https://mizar.unive.it/gsi/studi/public/elen_diss.php. Sulle dimensioni del fenomeno del dissesto l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, nell'orientamento “*Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento pubblicato il 12 luglio 2019*” ha evidenziato che “dal 2012 – anno di introduzione dell'istituto – al 2018, risultano attivate 355 procedure di riequilibrio finanziario pluriennale sulle dimensioni del fenomeno evidenzia. L'istituto del dissesto, invece, più longevo del riequilibrio, ha interessato 626 enti. I dati raccolti testimoniano, poi, come entrambi gli istituti abbiano avuto diversa distribuzione sul territorio. Più del 70 per cento delle procedure di riequilibrio sono state attivate dai comuni delle regioni del sud Italia e, analogamente, la più alta percentuale di casi di dissesto si è registrata in Sicilia, Calabria e Campania”.

zioni regionali di controllo della Corte dei conti predispongano una relazione contenente una valutazione finanziaria, economica e patrimoniale del comparto degli enti locali del proprio territorio, che elenchi, in un'apposita sezione, gli enti locali che presentano criticità finanziarie o squilibri eccessivi, deferendo contestualmente gli enti locali in condizione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo al Tavolo nazionale per il risanamento finanziario degli enti locali” (Tarf) presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno e del Tavolo regionale per il risanamento finanziario degli enti locali” (Tarrf) presso i capoluoghi di regione (43) e attribuisce un ruolo più centrale, rispetto alla disciplina attuale, alla pronta evidenziazione di criticità nella gestione economico-finanziaria di un ente locale (44).

LUCIA MINERVINI

* * *

(43) Il Tarf istituito presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno e del Tavolo regionale per il risanamento finanziario degli enti locali” e i Tarrf presso i capoluoghi di regione oltre ad ereditare le funzioni già svolte dalla commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali nell'ambito delle procedure volte al risanamento finanziario di tali enti, diventano il soggetto titolare di nuove funzioni essendo chiamati a monitorare l'intero processo di riequilibrio finanziario svolgendo, anche in contraddittorio con gli enti in crisi, attività di supporto, valutazione, approvazione e monitoraggio dei piani di rientro. Tali attività sono preliminari e propedeutiche a quelle svolte, in sede di controllo, dalle sezioni regionali della Corte dei conti.

(44) Le norme proposte danno maggior enfasi alla pronta evidenziazione di criticità nella gestione economico-finanziaria di un ente locale. A tal fine si prevede di individuare una serie di indicatori che forniscano un quadro di valutazione della situazione dell'ente locale sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale. Si prevede una maggiore attività di vigilanza preventiva, richiedendo all'Inps e ai fornitori dei servizi di luce, gas e telefono di segnalare i ritardi nei pagamenti di una certa rilevanza e integrando la banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap) con un'apposita sezione denominata “Banca dati sull'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale degli enti locali”: istituita, per la gestione e la completa digitalizzazione delle procedure di criticità finanziaria e di squilibrio eccessivo. Nell'ambito delle procedure di risanamento è previsto che un ente locale, con caratteristiche omogenee a quello sottoposto alle procedure stesse, sia incaricato di svolgere funzioni di tutoraggio al fine di favorire la diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello. Si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, del Fondo per lo sviluppo degli enti locali in procedura di risanamento per squilibrio eccessivo al fine di garantire uno sviluppo stabile e duraturo, in grado di prevenire le situazioni di squilibrio eccessivo.