

IL RISANAMENTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI IN CRISI E L'INESIGIBILITÀ DEGLI INTERESSI SUI DEBITI PECUNIARI DELL'ENTE LOCALE DISSESTATO

di Rossana Mininno (*)

Abstract: Il risanamento finanziario degli enti locali che versano in condizioni di squilibrio costituisce una questione cruciale, non potendo detti enti estinguersi, come, invece, possibile per le società di diritto privato. Per il caso di declaratoria, da parte dell'ente locale, del proprio dissesto finanziario il legislatore ha previsto uno specifico trattamento per i debiti rimasti insoluti (cfr. art. 248 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Il Consiglio di Stato ha dubitato della legittimità costituzionale della normativa *de qua* con specifico riferimento al trattamento riservato ai debiti non integralmente soddisfatti da parte dell'organo straordinario di liquidazione nominato a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario, debiti per i quali i creditori potrebbero agire nei confronti dell'ente locale tornato *in bonis* per ottenere il pagamento degli interessi *medio tempore* maturati. Situazione, questa, potenzialmente produttiva di un'ulteriore crisi finanziaria.

The financial recovery of local authorities is a key issue because, according to the principle of necessary existence of the local authority as a State body, it cannot go bankrupt as a private company. If the local authority declares itself insolvent the legislation (i.e., Article 248 of the Legislative Decree n. 267 of August 18, 2000) provides a specific treatment of outstanding debts. The Council State has doubted about the constitutional legitimacy of Article 248 of the Legislative Decree n. 267 of 2000, regarding the treatment of the creditor in the case that, following the declaration of insolvency of the local authority, its credit has not been honoured in full by the extraordinary liquidation committee: at the end of the procedure the local authority can be required to pay statutory interest on its debts and this may cause a new breach to financial stability.

Sommario: 1. *L'equilibrio di bilancio.* – 2. *Gli strumenti predisposti dal legislatore per il risanamento dell'ente locale in condizioni di squilibrio finanziario.* – 2.1. *Il dissesto finanziario autodichiarato dall'ente locale.* – 2.1.1. *La dichiarazione di dissesto.* – 2.1.2. *La separazione dei bilanci.* – 2.1.3. *I soggetti della procedura di risanamento.* – 2.2. *La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.* – 2.3. *Il dissesto guidato (o eterodeterminato).* – 3. *La legittimità costituzionale della (solo) temporanea inesigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale dissestato tornato in bonis.* – 3.1. *La disciplina nazionale dei crediti commerciali.* – 3.2. *Il regime normativo applicabile all'ente locale in stato di dissesto finanziario.* – 3.3. *L'ordinanza di rimessione della V Sezione del Consiglio di Stato n. 5502 del 21 luglio 2021.* – 3.4. *La sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 24 ottobre 2022.* – 4. *Considerazioni conclusive.*

1. *L'equilibrio di bilancio*

L'equilibrio di bilancio costituisce, unitamente alla sostenibilità del debito pubblico, uno dei principi introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (1), di modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione (2).

Precipua finalità dell'intervento legislativo è stata la tutela delle risorse pubbliche, in ossequio al principio – di matrice eurounitaria – della sana gestione finanziaria (3), a sua volta “*strettamente connesso con il principio del buon*

(*) R. Mininno è avvocato del Foro di Milano.

(1) Recante “*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”. La legge (rinforzata) 24 dicembre 2012, n. 243 (“*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”) ha reso palese la funzionalizzazione dell'equilibrio dei bilanci – che le pubbliche amministrazioni “*concorrono ad assicurare*” (art. 3, c. 1) – al conseguimento degli obiettivi economico-finanziari posti in sede eurounitaria. Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”, sancisce i principi dell'armonizzazione contabile, funzionali alla tenuta degli equilibri di bilancio e alla corretta programmazione delle risorse.

(2) T. Tessaro, M. Simonetto, *Equilibri del bilancio “armonizzato” e pareggio di bilancio nelle verifiche degli organi di controllo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020: gli Autori osservano che a seguito dell'introduzione nella Carta costituzionale dei principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico “*è l'intera pubblica amministrazione nel suo complesso, e non solo l'amministrazione centrale, comprese le autonomie locali territoriali, a dover perseguire i nuovi principi costituzionali*” (p. 16).

(3) Il principio della sana gestione finanziaria è stato sancito dal regolamento (Ue, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (Ue) n. 1296/2013, (Ue) n. 1301/2013, (Ue) n. 1303/2013, (Ue) n. 1304/2013, (Ue) n. 1309/2013, (Ue) n. 1316/2013, (Ue) n. 223/2014, (Ue) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/Ue e abroga il regolamento (Ue, Euratom) n. 966/2012. L'art. 2 (“*Definizioni*”) del regolamento *de quo* ha definito la “*sana gestione finanziaria*” come “*l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia*”.

andamento, implicando un collegamento tra quest'ultimo ed i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica" (4).

Il buon andamento e la sana gestione finanziaria, quali canoni imprescindibili dell'agire amministrativo, si compendiano nel principio dell'equilibrio del bilancio pubblico (5), declinabile in termini di "*divieto di sperpero di denaro pubblico*" (6), assumendo specifici connotati anche sotto il profilo contabile (7).

La sana gestione finanziaria, in particolare, è intesa non solo come osservanza e rispetto formale delle norme giuridiche (8), ma anche come consapevole osservanza dei canoni generali del buon andamento amministrativo-finanziario.

Nel quadro sin qui sinteticamente delineato si inserisce la qualifica del bilancio come "*bene pubblico*" (9), da presidiare da effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile e di cui "*occorre preservare effettività e funzionalità tramite il suo equilibrio*" (10).

2. Gli strumenti predisposti dal legislatore per il risanamento dell'ente locale in condizioni di squilibrio finanziario

Il legislatore ha predisposto una serie di strumenti procedurali, preordinati al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi (11): il dissesto finanziario, il dissesto c.d. guidato o eterodeterminato e il riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto) (12).

(4) T. Tessaro, M. Simonetto, *op. cit.*, 30-31.

(5) Il Giudice delle leggi ha chiarito che "*il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità*" (Corte cost. 29 novembre 2017, n. 247).

(6) T. Tessaro, M. Simonetto, *op. cit.*: secondo gli Autori il principio di sana gestione finanziaria "*per la sua matrice assume nel nostro ordinamento il valore di clausola con una valenza privilegiata*" (p. 31).

(7) T. Tessaro, M. Simonetto, *op. cit.*: "[a]ppare senz'altro indiscutibile come il d.l. n. 174/2012 abbia rappresentato un primo momento fondamentale di attuazione del nuovo precetto costituzionale (posto dalla l. cost. n. 1/2012) dell'equilibrio di bilancio, rafforzando il nuovo vincolo di finanza pubblica, costituito dal perseguimento in chiave dinamica e non statica dell'equilibrio di bilancio. Sotto il profilo considerato, infatti, il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto sotto il profilo della verifica e del permanere costante di un effettivo equilibrio di bilancio, in aderenza alle indicazioni che emergono dalla giurisprudenza costituzionale" (p. 16).

(8) Quali, a titolo esemplificativo, regolarità contabile, nonché veridicità e affidabilità del bilancio e delle scritture contabili.

(9) «*Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*» (Corte cost. 20 luglio 2016, n. 184). Per un approfondimento del tema del bilancio come bene giuridico pubblico costituzionalmente tutelato, v. T. Tessaro, *Analogie e similitudini tra trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici: profili di diritto positivo e future prospettive*, in questa Rivista, 2021, 2, 31.

(10) T. Tessaro, M. Simonetto, *op. cit.*: «*Il precetto di equilibrio, riguardato sotto il profilo della "salvaguardia di bilancio", costituisce quindi uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche: la violazione dell'equilibrio, infatti, attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si integra e perfeziona*» (p. 27).

(11) La Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha osservato che "*[l]e esigenze di risanamento, in genere, conseguono ad una situazione di illiquidità – in molti casi generata da una sovrastima dell'attivo con crediti di dubbia esazione e/o sfontati di idoneo titolo, nonché da un non accurato riaccertamento ordinario dei residui – che impedisce il regolare adempimento delle obbligazioni con il ricorso ai mezzi ordinari*"; ha, altresì, chiarito il concetto di squilibrio riferito agli enti locali: «*[l]o squilibrio si individua, sostanzialmente, nell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni secondo esigibilità a causa della mancanza di risorse effettive a copertura della spesa e, solitamente, della correlata mancanza o grave carenza di liquidità disponibile; tale squilibrio è "strutturale" quando il deficit – da disavanzo di amministrazione o da debiti fuori bilancio – esorbita le ordinarie capacità di bilancio e di ripristino degli equilibri e richiede mezzi ulteriori, extra ordinem (in termini di fonti di finanziamento, dilazione passività, ecc.)*» (Corte conti, Sez. autonomie, 26 aprile 2018, n. 5, recante "*Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, Tuel)*"). L'art. 43 ("*Misure per il riequilibrio finanziario di province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia e di città metropolitane nonché per il funzionamento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*") del d.l. 17 maggio 2022, n. 50 ("*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*"), convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, ha istituito – al dichiarato fine di "*favorire il riequilibrio finanziario delle province e delle città metropolitane per le quali è in corso l'applicazione della procedura di riequilibrio ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 o che si trovano in stato di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000*" (c. 1) – un "*fondo con una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2022 e di 15 milioni di euro per l'anno 2023*" (c. 1).

(12) "*Le situazioni di difficoltà gestionale dell'ente locale, in un'ottica di progressiva gravità, possono trovare rimedio in una pluralità di strumenti finalizzati a realizzare il risanamento finanziario*" (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, 20 giugno 2022, n. 102). Per un approfondimento degli indicatori di squilibrio e dei parametri di deficitarietà, v. M. Quecchia, *Gli equilibri di bilancio degli enti locali. Analisi di tutti gli equilibri del sistema di bilancio degli enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021.

2.1. Il dissesto finanziario autodichiarato dall'ente locale

L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 (13), ed è attualmente disciplinato dal capo II del titolo VIII della parte II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. Tuel) (14).

2.1.1. La dichiarazione di dissesto

La sana gestione finanziaria dell'ente locale può essere inficiata dalle condizioni di squilibrio tipizzate dall'articolo 244 (15) del Tuel, ai sensi del quale il dissesto può configurarsi per ragioni funzionali nell'ipotesi in cui l'ente “*non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili*” (16) oppure per ragioni finanziarie nell'ipotesi in cui esistono nei confronti dell'ente “*crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte*” nell'ambito della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (17) ovvero adottando i provvedimenti di riequilibrio diretti a conseguire il pareggio finanziario (18).

Al ricorrere delle condizioni fissate *ex lege* l'ente locale è tenuto, in ragione del carattere strutturale che connota lo squilibrio, alla declaratoria del dissesto finanziario (19), la quale si configura come “*atto vincolato di adozione necessaria*” (20).

La procedura del dissesto autodichiarato non costituisce un “*fenomeno di espulsione giuridica dell'ente dall'amministrazione (attività)*” (21), essendo, all'opposto, intesa a “*garantire la continuità dell'amministrazione e l'erogazione dei servizi essenziali*” (22).

La declaratoria dello stato di crisi strutturale “*avviene attraverso un'attività dichiarativa obbligatoria (un atto amministrativo di certazione)*” (23) ed è adottata dal consiglio dell'ente locale con deliberazione *ad hoc* (24), a seguito

(13) Recante “*Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale*”, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 1989, n. 144.

(14) Recante il “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”.

(15) Rubricato “*Dissesto finanziario*”.

(16) Una definizione di “*servizi indispensabili*” è rinvenibile nell'art. 37 (“*Ripartizione con parametri obiettivi dei contributi ordinari*”) del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (“*Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*”), ai sensi del quale per servizi indispensabili si intendono “*quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi nel territorio con caratteristica di uniformità*” (c. 3, lett. h).

(17) Sotto il profilo strettamente contabile «*la tipologia dei debiti fuori bilancio è da ricondurre alla nozione ragionieristica di “sovravvenienza passiva” al di fuori dell'impegno costituito secondo le prescrizioni dell'art. 191 d.lg. n. 267/2000 ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio di insorgenza dei debiti; inoltre, la previsione di cui all'art. 194 di cui al medesimo d.lg. n. 267/2000 costituisce eccezione ai principi che regolano il sistema del procedimento di spesa e l'elencazione delle fattispecie in cui è possibile sanare l'irregolarità gestionale è tassativa*» (Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, 29 luglio 2010, n. 116). Il Tuel dedica una disposizione *ad hoc* al riconoscimento dei debiti fuori bilancio (cfr. art. 194).

(18) Come rilevato dai Giudici contabili, “*la crisi finanziaria può intervenire ex abrupto e senza segnali di allerta, senza passare da fasi intermedie, a fronte di due diligence del bilancio o di eventi esterni che possono mettere in profonda crisi la contabilità dell'ente*” (Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 12 novembre 2020, n. 329). Lo squilibrio è qualificabile come strutturale nell'ipotesi in cui il deficit esorbita le ordinarie capacità di bilancio dell'ente e di ripristino degli equilibri e richiede il ricorso a mezzi ulteriori straordinari (quali, a titolo esemplificativo, fonti di finanziamento o dilazione di passività).

(19) P. Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, 6^a ed.: la dichiarazione del dissesto finanziario “*sostanzialmente equivale ad una dichiarazione di insolvenza*” (p. 85) e “*rappresenta un fallimento politico per gli amministratori*” (p. 86). Per un approfondimento della responsabilità da dissesto, v. V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Bari, Cacucci, 2018.

(20) Cons. Stato, Sez. V, 7 dicembre 2020, n. 8108. I Giudici amministrativi hanno chiarito che la dichiarazione di dissesto, benché sia il frutto dell'autonoma valutazione operata dall'ente, è “*vincolata nei requisiti materiali*”, trattandosi di un “*provvedimento amministrativo spontaneamente adottato dall'ente, all'esito d'un procedimento suo proprio, caratterizzato per il fondarsi su presupposti di legge vincolati e produrre effetti diretti sulla stessa condizione e situazione gestoria dell'ente, nella prospettiva dell'autotutela rispetto alla precedente gestione amministrativo-contabile*”.

(21) Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 16 ottobre 2017, n. 240: i Giudici campani hanno ulteriormente precisato che il dissesto finanziario costituisce “*una procedura che prevede, per la gestione del disavanzo ed il recupero dello stesso, la creazione di una gestione separata e un bilancio che, grazie allo strutturale surplus di competenza, è in grado di stabilmente riequilibrare il deficit pregresso, incombente sulla gestione separata nell'unità di bilancio*”.

(22) Corte conti, Sez. riun., n. 32/2020, cit.

(23) *Ibidem*.

(24) Cfr. art. 246 (“*Deliberazione di dissesto*”). Il Tuel prevede un'ipotesi di illecito contabile tipizzato, di natura sanzionatoria, a carico degli amministratori che “*la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto*” (art. 248, c. 5): “*la dichiarazione di dissesto, in quanto evento estraneo all'offesa tipica e alla sfera di volizione dell'agente, rappresenta una condizione estrinseca di punibilità che restringe l'area dell'illecito contabile, imponendo la sanzione solo in quei casi nei quali alle condotte dell'amministratore o del revisore, di per sé offensive degli equilibri di bilancio, segue effettivamente la dichiarazione di dissesto*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Abruzzo, 15 gennaio 2021, n. 2).

dell'adozione della quale l'ente “*perde la capacità di autodeterminazione nelle normali scelte amministrative (c.d. semiincapacità di agire)*” (25).

2.1.2. La separazione dei bilanci

Dalla dichiarazione del dissesto discendono – sul piano contabile – gestioni separate di bilancio (26), teleologicamente volte a consentire all'ente dissestato di “*ripristinare, con la separazione del bilancio in bonis (c.d. gestione ordinaria) da quello dissestato, le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, rassicurando i fornitori e gli utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente*” (27).

La gestione corrente (c.d. ordinaria) rimane di competenza degli organi istituzionali dell'ente, mentre l'amministrazione dell'indebitamento pregresso (gestione c.d. dissestata) è affidata a un organo *ad hoc* (*id est*, l'organo straordinario di liquidazione, in sigla “Osl”).

Lo scopo della procedura di dissesto è “*assicurare la continuità di funzionamento dell'ente, affidata al bilancio in bonis e agli organi istituzionali, e, contemporaneamente, la copertura giuridico-finanziaria dei debiti pregressi*” (28).

Con la separazione delle gestioni l'ente locale è posto nelle condizioni di garantire “*di nuovo l'erogazione e lo svolgimento di funzioni e servizi essenziali, fuoriuscendo da condizioni di dissesto funzionale*” (29) e, nel contempo, di “*tornare, con una certa celerità, al ripristino delle prestazioni costituzionalmente necessarie entro un bilancio stabilmente riequilibrato*” (30).

Il percorso di risanamento, strutturato mediante la netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, si configura come necessario e irrinunciabile, in virtù della (dirimente) considerazione che l'ente locale, “*ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato*”.

Deve, cioè, essere perseguito il risanamento, *rectius* la “*normalizzazione finanziaria*” (31) dell'ente locale.

2.1.3. I soggetti della procedura di risanamento

La procedura di dissesto finanziario è caratterizzata da una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente e dalla impermeabilità di quest'ultima all'imputazione di debiti riconducibili alle precedenti gestioni amministrative.

I soggetti previsti *ex lege* sono l'organo straordinario di liquidazione, incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, nonché gli organi istituzionali dell'ente, deputati ad assicurare

(25) Corte conti, Sez. riun., 17 luglio 2014, n. 26: a seguito della dichiarazione di dissesto l'ente locale “*è obbligato, per i cinque anni successivi, a predisporre delibere, non revocabili, di aumento massimo di tutte le aliquote/tributi e tasse. Inoltre, è obbligatorio procedere alla riduzione drastica del personale amministrativo a tempo determinato e indeterminato, alla messa in mobilità del personale in eccedenza, al divieto di nuove assunzioni, al congelamento dei crediti e delle procedure esecutive e dei pignoramenti, al blocco assoluto dell'accensione di nuovi mutui o finanziamenti ed al taglio dei servizi indispensabili, come mense scolastiche, scuolabus, interventi sociali*”. P. Santoro, *op. cit.*: la dichiarazione del dissesto finanziario “*pone l'ente in una condizione di limitata capacità di agire e di parziale delegittimazione degli organi*” (p. 85).

(26) Il bilancio «*è un documento che proprio in virtù della sua definizione lessicale si articola attraverso la contrapposizione di due serie numeriche bilancianti – cioè “pareggiate” nei rispettivi totali – finalizzata a riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Quest'ultima si ricava, a sua volta, attraverso il rapporto tra attività e passività, che deve sempre tendere all'equilibrio*» (Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 279).

(27) Corte conti, Sez. riun., n. 32/2020, cit.

(28) Corte conti, Sez. contr. reg. Lazio, 23 maggio 2022, n. 61, in questa *Rivista*, 2022, 3, 142. La Sezione ha ulteriormente chiarito che «*[l]a procedura liquidatoria si basa sulla separazione del bilancio in due parti, gestite da organi diversi (Osl e amministrazione ordinaria), spezzando l'unità e l'universalità del ciclo finanziario (postulati nn. 2 e 3, all. 1 d.lgs. n. 118/2011) mantenute, invece, nella procedura di predissesto (artt. 243-bis ss. Tuel). In questo modo, il dissesto realizza la soddisfazione concorsuale dei creditori, garantendo, allo stesso tempo, la continuità di funzionamento dell'ente, separando la gestione di bilancio pro futuro rispetto al passato. [...] Il dissesto, infatti, è una procedura concorsuale “a tutela dell'eguaglianza tra i creditori” (Corte cost., n. 154/2013, punto 7.1 cons. dir.). Per tale motivo, sin dalla sua dichiarazione, sono precluse le azioni esecutive (art. 248, comma 2, Tuel), mentre le obbligazioni derivanti da fatti o atti intervenuti prima della segregazione sono assoggettate a liquidazione concorsuale, pur se liquidate in via definitiva solo successivamente (Cons. giust. amm. Sic., n. 382/2018, n. 203/2017, n. 423/2015; Cons. Stato, IV, n. 2141/2018; Corte cost., n. 154/2013). La massa attiva (art. 255 Tuel) e passiva (art. 254 Tuel) vengono formate in base a criteri di legge, nel rispetto degli artt. 2740, comma 2, e 2741 del codice civile: a) il criterio generale temporale (art. 252, comma 4, Tuel) e b) quello speciale, riguardante la natura della gestione (art. 255, comma 10, Tuel)*».

(29) Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 12 novembre 2018, n. 128, *ivi*, 2018, 5-6, 63.

(30) *Ibidem*.

(31) Corte cost. 14-21 aprile 1994, n. 155. La disciplina del dissesto “*nel delineare i compiti dell'Osl e quelli dell'ente locale non introduce alcuna deroga all'art 228 comma 3 Tuel, sancendo che i residui rientranti nella gestione dell'Osl debbano essere cancellati dal bilancio comunale, ma si limita a chiarire che, per i residui inclusi nel piano di rilevazione o nella procedura semplificata di cui all'art 258, compete all'organo del dissesto l'estinzione mediante pagamento: la previsione, in altri termini, afferisce alla gestione e non alla contabilizzazione del debito dell'ente. Per i suddetti debiti, fino all'estinzione mediante intervenuto pagamento, continuano a permanere le ragioni che ne hanno determinato l'iscrizione in bilancio*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Puglia, 30 giugno 2017, n. 98).

condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria mediante la rimozione delle cause strutturali che hanno determinato il dissesto (32).

In particolare, l’Osl, dal punto di vista gestorio, “*non ha competenze di amministrazione attiva e di programmazione della spesa, dovendo soltanto liquidare i creditori in base al principio di concorsualità (art. 256 Tuel e art. 6, comma 7, d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378, cui rinvia l’art. 269 Tuel)*” (33), in tre fasi cadenzate *ex lege* (34), la prima delle quali consiste nella rilevazione della massa passiva (35).

Il legislatore ha circoscritto l’ambito oggettuale della competenza dell’Osl sulla base di due criteri, tesi a valorizzare, distintamente, il dato cronologico-temporale e quello ontologico (36).

Dal punto di vista cronologico-temporale la competenza dell’Osl è limitata “*a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello dell’ipotesi di bilancio riequilibrato*” (37).

(32) Cfr. art. 245 Tuel.

(33) Corte conti, Sez. contr. reg. Lazio, n. 61/2022, cit.

(34) Per le fasi cfr. art. 252 (“*Composizione, nomina e attribuzioni*”), c. 4, Tuel: “*a) rilevazione della massa passiva; b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali; c) liquidazione e pagamento della massa passiva*”. “*La creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto da quelli dell’ente locale, continua a rappresentare, quindi, l’asse portante dell’intera disciplina del dissesto*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Puglia, n. 98/2017, cit.).

(35) Con la delib. 20 luglio 2020, n. 12 (in questa *Rivista*, 2020, 4, 141), la Sezione delle autonomie della Corte dei conti si è pronunciata in sede nomofilattica – su sollecitazione della Sezione regionale di controllo per la Campania (cfr. delib. 6 maggio 2020, n. 57) – sulla questione della perimetrazione, nell’ambito della procedura di dissesto finanziario, delle competenze dell’organo straordinario di liquidazione in relazione ai debiti fuori bilancio per i quali l’ente, ancora *in bonis*, non abbia provveduto all’adozione di tempestiva e formale deliberazione di riconoscimento. La Sezione delle autonomie ha ritenuto che le “*indicazioni testuali offerte dal Tuel*” in tema di dissesto depongono, in maniera univoca e concludente, nel senso della “*non necessarietà del previo riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio comunale ai fini del loro inserimento nel piano di rilevazione*”. Per pervenire a tale conclusione i Giudici contabili hanno valorizzato “*il chiaro disposto di cui all’art. 254 Tuel*”, espressione di una specifica *ratio legis* ovvero della “*volontà del legislatore di ammettere alla massa passiva la pressoché totalità dei debiti, in bilancio e non, sorti nell’arco temporale indicato*”. Con riferimento ai debiti fuori bilancio il rinvio all’art. 194 Tuel ha una valenza “*non già sotto il profilo procedurale (adozione della formale delibera consiliare di riconoscimento) quanto piuttosto sotto quello sostanziale per porre i criteri (utilità ed arricchimento) ai quali devono informarsi le verifiche di competenza dell’Osl*”. In estrema sintesi, all’organo straordinario di liquidazione “*va riconosciuto un proprio statuto informato al principio della par condicio creditorum ed alla tutela della concorsualità*”. Conclusivamente, la Sezione delle autonomie ha enunciato il seguente principio: “*Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefetibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all’organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull’ammissibilità del debito alla massa passiva*”.

(36) L’art. 5 (“*Disposizioni per agevolare le procedure di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario*”) del d.l. 29 marzo 2004, n. 80 (“*Disposizioni urgenti in materia di enti locali*”), convertito con modificazioni dalla l. 28 maggio 2004, n. 140, ha fornito un’interpretazione autentica degli artt. 252 e 254 Tuel: “*Ai fini dell’applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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 rendiconto della gestione di cui all’articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico*” (c. 2).

(37) Art. 252, c. 4, Tuel. L’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi sulla «*interpretazione da riconoscere all’espressione “atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello dell’ipotesi di bilancio riequilibrato”, contenuta nell’art. 252 del Tuel*», ha ritenuto che «*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 iure sorte in seguito, costituiscono comunque la conseguenza diretta ed immediata di “atti e fatti di gestione” pregressi alla dichiarazione di dissesto*» (Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2020, n. 15). Con l’ordinanza di rimessione n. 3211 del 21 aprile 2021 i Giudici della V Sezione del Consiglio di Stato hanno sollecitato una “*rimeditazione*” delle posizioni assunte dall’Adunanza plenaria con la sent. n. 15/2020, rimeditazione da operare alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e, in particolare, della sent. 24 settembre 2013, C- 43780/04, *De Luca c. Italia*, mediante la quale la Corte Edu ha 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*”. Sempre secondo la Corte Edu, un “*credito*” può costituire un “*bene*” ai sensi dell’art. 1 del Protocollo n. 1 se sia sufficientemente accertato per essere esigibile. Secondo la Sezione rimettente, la giurisprudenza della Corte Edu imporrebbe “*un’interpretazione del combinato disposto dell’art. 252 comma 4 del d. lgs. 267 del 2000, nonché dell’art. 5 comma 2 del d. l. 80 del 2004 convertito nella l. n. 140 del 2004 che debba essere costituzionalmente orientata ed inoltre conforme ai principi dettati dalla Corte Europea dei diritti dell’Uomo*”. Con la sent. 12 gennaio 2022, n. 1, l’Adunanza plenaria ha riaffermato i medesimi principi di cui alla precedente sent. n. 15/2020 in riferimento ai crediti vantati nei confronti di un ente locale dissestato da parte di privati cittadini: dopo aver osservato che “*la disciplina normativa sul dissesto, 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 possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento giurisdizionale o amministrativo sia successivo*”, che “*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*” e che “*tale interesse*

Il criterio ontologico, declinato in senso escludente, incide direttamente sulla composizione della massa passiva, dalla quale il legislatore, nel delineare la competenza gestoria dell'Osl, ha escluso specifiche poste (*id est*, i residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, i mutui passivi già attivati per investimenti, nonché i debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento) (38).

Il criterio ontologico risponde a “*finalità di diritto pubblico in deroga al criterio temporale, limitatamente ad alcuni debiti non finali, cioè non legati, a livello sinallagmatico, con l'erogazione di beni e servizi alla comunità*” (39).

2.2. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (40) è precipuamente volta a dotare l'ente locale (41) di uno strumento idoneo alla programmazione – su un arco temporale pluriennale – delle misure correttive funzionali a “*ri-stabilire, con gradualità, la fisiologia contabile di equilibri economici, finanziari e gestionali*” (42) compromessi da una situazione di deficitarietà che non presenta ancora i caratteri di gravità tipici del dissesto (43).

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”, ha ritenuto non ravvisabile “il contrasto con i parametri Cedu, così come prospettato nell’ordinanza di remissione”, in quanto, in realtà, “il legislatore, con la descritta separazione tra la gestione liquidatoria e la gestione ordinaria dell’ente nonché con la sospensione delle azioni esecutive, ha inteso far fronte all’esigenza di assicurare massima certezza e una maggiore rapidità nella soddisfazione del ceto creditorio dell’ente locale nel rispetto dei principi ordinatori delle procedure concorsuali”; conclusivamente, l’Adunanza plenaria ha ritenuto che “le caratteristiche del procedimento di dissesto siano 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, comma 1, Cost.”.

(38) Cfr. art. 255, c. 10, Tuel. Per quanto attiene al rimborso delle anticipazioni di liquidità nel caso di enti in condizioni di dissesto finanziario e alla (controversa) questione del riconoscimento in capo all’organo straordinario di liquidazione ovvero al comune della competenza al rimborso delle quote capitali relative ad anticipazioni di liquidità diverse da quelle di cui all’art. 222 Tuel contratte prima della dichiarazione di dissesto, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha enunciato il seguente principio di diritto: “*La gestione delle anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa depositi e prestiti per l’estinzione di debito pregresso ai sensi dell’art. 1 del d.l. n. 35/2013 e di successivi interventi normativi, contratte dall’ente prima del 31 dicembre dell’anno antecedente la dichiarazione di dissesto, ricade nella competenza dell’Organo straordinario di liquidazione, in quanto relative ad atti o fatti verificatisi antecedentemente alla dichiarazione di dissesto; non ricorre nella fattispecie la deroga alla competenza dell’Osl di cui all’art. 255 del Tu, in quanto le stesse, oltre a non costituire indebitamento ai sensi dell’art. 119 della Cost., non sono assistite da delegazione di pagamento ex art. 206 Tuel, ma da altre forme di garanzia stabilite nei modelli di contratto tipo*” (Corte conti, Sez. autonomie, 8 luglio 2022, n. 8).

(39) Corte conti, Sez. contr. reg. Lazio, n. 61/2022, cit. La Sezione laziale ha, altresì, precisato che le poste non incluse nella massa passiva costituiscono «*debiti per l’ammortamento/restituzione di alcune operazioni finanziarie a sostegno del ciclo di funzionamento (art. 119, comma 4, Cost.) [...] Tali poste rimangono a carico del bilancio in bonis anche se i debiti sono sorti prima della segregazione. L’eccezione si giustifica per ragioni costituzionali (democraticità dell’indebitamento, la cui autorizzazione è rimessa all’organo della rappresentanza politica, art. 81, commi 2 e 6, Cost.; per l’attuazione in sede ordinaria, art. 62, comma 3, d.lgs. n. 118/2011 e art. 164, comma 2, lett. a, Tuel) e pratiche (evitare la concorsualità per i crediti dei fornitori di capitale finanziario, affinché il costo dell’indebitamento non sia gravato dal rischio di comune esposizione a procedura concorsuale insieme agli altri creditori). Restano di competenza dell’Osl, invece, i debiti finali anteriori alla segregazione indicata dall’art. 252, comma 4, del Tuel e, parallelamente, i crediti e la cassa maturata prima di tale data; la regola attualmente si applica anche alla “gestione vincolata”, sebbene la versione ancora vigente dell’art. 255, comma 10, del Tuel sembri mantenere in essere il criterio “speciale”*».

(40) “*La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è uno strumento straordinario, previsto per gli enti locali in condizione di grave squilibrio strutturale, volto a prevenire il dissesto ed a ripristinare gli equilibri finanziari. [...] La procedura, che si colloca nell’ambito di un sistema articolato, nel quale sono previsti diversi strumenti per far fronte alle situazioni di squilibrio delle gestioni, favorisce l’emersione di disavanzi occulti, offrendo agli amministratori un utile strumento di auto-risanamento volto a scongiurare la più grave situazione di dissesto finanziario*” (Corte conti, Sez. autonomie, n. 5/2018, cit.).

(41) L’art. 243-bis Tuel – introdotto dall’art. 3, c. 1, lett. r), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (“*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*”), convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 – menziona, al comma 1, i comuni e le province, alle quali devono intendersi aggiunte – in virtù della l. 7 aprile 2014, n. 56 (“*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”) – anche le città metropolitane. In relazione allo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, la l. 30 dicembre 2021, n. 234 (“*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*”) ha consentito, in via derogatoria rispetto alle norme del Tuel e al ricorrere di determinati presupposti, la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (cfr. art. 1, c. 992 ss.).

(42) Corte conti, Sez. riun., n. 26/2014, cit.

(43) «*Questa “prossimità” tra le situazioni che sono all’origine di un piano di riequilibrio e di una situazione di dissesto spiegano il perché lo stesso legislatore abbia disciplinato le ipotesi in cui si possa verificare una eventuale coesistenza delle due procedure: il ricorso al piano di equilibrio è precluso all’ente locale quando la sezione regionale della Corte dei conti abbia già assegnato il termine per l’adozione delle misure correttive ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/11*» (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, 15 aprile 2015, n. 165). Il dissesto per ragioni finanziarie e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale condividono il medesimo presupposto: il «*presupposto condiviso (la c.d. “causa”) di entrambe le procedure consiste nell’impossibilità di ripianare “validamente” lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 Tuel ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva (“piano di rientro”) di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consultatura (art. 188 comma 1 Tuel)*» (Corte conti, Sez. riun., n. 32/2020, cit.). Tra le due procedure (*id est*, dissesto finanziario e riequilibrio finanziario pluriennale) non esiste

Si tratta di “una terza fattispecie che si aggiunge alle situazioni, elencate dagli artt. 242 e 244 del Tuel, degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie ed in situazioni di dissesto finanziario” (44) e “si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative e, in parallelo, i rimedi per farvi fronte” (45).

La procedura *de qua* “contempera e bilancia il principio di equilibrio di bilancio, il principio della continuità amministrativa ed il principio della solidarietà finanziaria tra generazioni (art. 2 Cost.), secondo ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.)” (46).

Per quanto attiene, in particolare, al principio di solidarietà generazionale, l’arco temporale pluriennale individuato dal legislatore “consente di recuperare lo sbilancio (le cui cause presuntivamente si radicano nel presente o nel recente passato) nello stesso lasso temporale di gestione dell’amministrazione in carica o al massimo entro quello della generazione che lo ha determinato, secondo un principio di autoreponsabilità” (47).

Il principio della continuità amministrativa, invece, “è espressione del principio di necessità delle istituzioni che, a differenza delle imprese (la cui espulsione dal mercato è necessaria, per teoria economica e giuridica, ove inefficienti), non possono essere estromesse dal sistema per l’essenzialità della loro funzione rispetto al funzionamento della società” (48).

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale garantisce una “maggiore autonomia organizzativa in capo all’amministrazione” (49) e “si svolge privilegiando l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative per il risanamento” (50).

Ne consegue la responsabilizzazione dei detti organi nella definizione e nell’assunzione di ogni iniziativa utile al risanamento (51).

un “rapporto di presupposizione o inferenza consequenziale” in quanto, “pur avendo una matrice comune e alcuni possibili collegamenti, i rispettivi procedimenti sono infatti ben diversi ed esitano in altrettanti provvedimenti produttivi di distinti e autonomi effetti” (Cons. Stato n. 8108/2020, cit.). L’art. 53 (“Sostegno agli enti in deficit strutturale”) del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia”), convertito con modificazioni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, ha istituito – al dichiarato scopo di “favorire il risanamento finanziario dei comuni il cui deficit strutturale è imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio e non a patologie organizzative” (c. 1) – un “fondo con una dotazione di 100 milioni di euro per l’anno 2020 e 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, da ripartire tra i comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all’articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e che alla data di entrata in vigore del presente decreto risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale” (c. 1). La dotazione del fondo è stata incrementata dall’art. 1 (“Risultati differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali”) della l. 30 dicembre 2020, n. 178 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”) di “100 milioni di euro per l’anno 2021 e di 50 milioni di euro per l’anno 2022, da ripartire tra i comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all’articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e che alla data di entrata in vigore della presente legge risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, nonché tra i comuni che alla medesima data risultano avere il piano di riequilibrio in attesa della deliberazione della sezione regionale della Corte dei conti sull’approvazione o sul diniego del piano stesso” (c. 775).

(44) Corte conti, Sez. contr. reg. Liguria, 24 ottobre 2022, n. 52.

(45) *Ibidem*.

(46) Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, n. 240/2017, cit.

(47) *Ibidem*.

(48) *Ibidem*.

(49) *Ibidem*.

(50) Corte conti, Sez. contr. reg. Liguria, n. 52/2022, cit. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale offre agli amministratori “un utile strumento di auto-risanamento volto a scongiurare la più grave situazione di dissesto finanziario” (Corte conti, Sez. autonomie, n. 5/2018, cit.).

(51) Secondo i Giudici contabili, “una volta accertata la sussistenza di uno squilibrio strutturale non emendabile con le misure ordinarie, quale dato di fatto, compete poi all’amministrazione (che si trova in quel momento in carica) di effettuare la scelta, non solo tecnica, ma connotata da ampia discrezionalità, se intraprendere il percorso pluriennale di risanamento anziché dichiarare il dissesto” (Corte conti, Sez. contr. reg. Abruzzo, n. 2/2021, cit.); “non v’è, tuttavia, alcun vincolo di subordinazione tra le due misure, nel senso che, da un lato, il piano di riequilibrio costituisce semplicemente una possibilità (e non un obbligo) per l’ente locale che versi in situazione di crisi, mentre, dall’altro lato, la declaratoria di dissesto non presuppone affatto una previa verifica della impossibilità di accedere al riequilibrio” (*ibidem*). Per quanto attiene alla questione dell’applicabilità dei divieti assunzionali per gli enti dissestati e strutturalmente deficitari agli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha enunciato il seguente principio di diritto: “Il divieto, di cui all’articolo 90, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardante gli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari, non può essere esteso anche agli enti locali che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, salvo i casi in cui questi ultimi si trovino in condizioni di deficitarietà strutturale ai sensi dell’art. 242 del Tuel” (Corte conti, Sez. autonomie, 7 marzo 2022, n. 4).

Dal principio di autoresponsabilità discende, altresì, a carico degli enti ordinari dell'ente il “*dovere di assicurare il raggiungimento degli obiettivi intermedi*” (52).

Una volta optato per il ricorso allo strumento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, il consiglio dell'ente locale ha a disposizione il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività dell'atto deliberativo adottato per procedere all'accertamento della reale situazione finanziaria dell'ente e per approvare un piano di durata compresa tra quattro e venti anni, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario e recante tutte le misure necessarie a superare le condizioni di disavanzo rilevate, nell'ottica – preminente – del ripristino di una sana gestione finanziaria.

Il ricorso alla procedura *de qua* è consentito unicamente nel caso in cui le (accertate) condizioni di squilibrio strutturale, unitamente alla complessiva massa passiva da ripianare, non compromettano la continuità amministrativa dell'ente nello svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili e, nel contempo, lo squilibrio finanziario e la massa passiva siano ripianabili nell'orizzonte temporale determinato in base ai criteri fissati dal sesto comma dell'articolo 243-bis del Tuel.

L'esame del piano pluriennale deliberato dall'ente si svolge in due fasi, secondo un'ordinata sequenza procedimentale nell'ambito della quale intervengono due diversi soggetti: la prima fase, di carattere istruttorio, è affidata alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, redige una relazione finale; la seconda fase, di carattere decisorio, è di competenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (53), le quali si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della suddetta relazione ministeriale, all'esito della valutazione – propedeutica all'approvazione o al diniego – della “*congruenza*” del piano ai fini del riequilibrio (54), in termini di sostenibilità dello stesso e di adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti (55).

La procedura, pur essendo strutturata in distinte fasi procedurali e pur coinvolgendo vari soggetti, è connotata dai caratteri della unicità e unitarietà (56).

Per quanto attiene, segnatamente, alla natura e al contenuto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale la giurisprudenza contabile ne ha sottolineato la duplice natura, ricognitiva dei fattori di squilibrio e, nel contempo,

(52) Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, n. 240/2017, cit. L'approvazione del piano da parte della Corte dei conti “*determina specifici obblighi giuridici per l'ente che ha adottato il piano*”: “[i]l ripiano del disavanzo, infatti, è oggetto di un'obbligazione contabile che deve essere evasa, con la periodicità stabilita dalla legge e dal piano, raggiungendo specifici e quantificati obiettivi intermedi”.

(53) Per quanto attiene alla natura e ai caratteri del controllo affidato alla Corte dei conti sui bilanci degli enti locali e sulle gestioni finanziarie in pericolo di dissesto “*costituisce un dato ormai assodato, nel quadro giuridico istituzionale delineato dalla Costituzione, il fatto che le sezioni regionali della Corte dei conti non siano soggettivamente inquadrabili nella pubblica amministrazione e che le pronunce emanate nell'esercizio delle funzioni di controllo ad esse affidate sui bilanci degli enti territoriali non abbiano natura di atti o provvedimenti amministrativi. Le sezioni regionali della Corte dei conti, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, sono infatti espressione di una magistratura neutrale e indipendente cui la legge statale ha affidato, sulla base dell'art. 100, comma 2, della Costituzione, il controllo di legittimità e regolarità della gestione finanziaria degli enti territoriali a garanzia dell'equilibrio di bilancio elevato a valore costituzionale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017). Si tratta, più precisamente, di un controllo svolto da un soggetto indipendente e neutrale che si risolve in un giudizio obiettivo sulla conformità di atti gestionali a determinati parametri normativi e tanto basta per escluderne la natura amministrativa e renderlo assimilabile ad una attività di tipo giurisdizionale. [...] Si tratta inoltre di un controllo che, proprio perché preposto alla salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, abbandona la forma collaborativa propria di altre funzioni affidate alla Corte dei conti*” (Corte conti, Sez. riun., 26 luglio 2021, n. 8). “*A garanzia dell'effettivo perseguimento degli obiettivi di risanamento, il giudizio finale sull'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio, nonché la vigilanza periodica sull'esecuzione dello stesso, sono affidati alla Corte dei conti, giudice terzo ed indipendente, garante degli equilibri di bilancio e della tenuta dei conti pubblici*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 102/2022, cit.).

(54) “*Il giudizio prognostico ex ante chiamato a compiere la sezione regionale di controllo deve anche tenere conto dell'arco temporale in cui si sviluppa il piano di riequilibrio*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 165/2015, cit.).

(55) La valutazione di congruenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, demandata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, deve “*tener conto dell'attuale situazione finanziaria del Comune, secondo una visione dinamica dei profili contabili che sostengono il ricorso al piano*”, sull'assunto che il piano *de quo* “*non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti in un arco temporale esteso, ma postula l'adozione di misure strutturali preordinate ad evitare il ripetersi dei fattori all'origine dello squilibrio, che devono incidere in misura maggiore nei primi anni del piano per poi stabilizzarsi in quelli successivi*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Puglia, 5 settembre 2022, n. 128).

(56) Come osservato dai Giudici amministrativi, “*la procedura disegnata dagli artt. 243-bis e seguenti del d.lgs n. 267 del 2000 (Tuel) è unica e unitaria e ciò si ricava dalla stessa analisi della normativa*”, la quale “*prevede che l'ente locale, una volta approvato il piano di riequilibrio finanziario, lo trasmetta contestualmente non solo al Ministero dell'Interno ma anche alla sezione regionale competente della Corte dei conti e, pertanto, è da quel momento che deve ritenersi avviata la procedura di approvazione, le cui fasi prevedono, prima, l'istruttoria da parte della commissione ministeriale e, successivamente ad essa, l'approvazione definitiva da parte dell'organismo contabile. Ciò che si vuole dire è che la fase finale di approvazione da parte della Corte dei conti non si avvia ex novo dal momento della trasmissione della relazione finale da parte della commissione ministeriale ma solo che il momento della deliberazione finale da parte dell'organismo contabile è temporalmente sospeso in attesa di ricevere l'esito dell'istruttoria da parte della più volte citata commissione ministeriale. Una diversa interpretazione si rivelerebbe irragionevole sia perché, dal punto di vista letterale, non si spiegherebbe il motivo per cui la normativa citata (ovvero l'art. 243-bis, comma 2, e l'art. 243 quater, comma 1, del d.lgs n. 267 del 2000) preveda il coinvolgimento congiunto del Ministero dell'Interno e della Corte dei conti da parte dell'ente locale interessato sia perché, in caso contrario, si rischierebbe di imputare all'ente locale stesso i ritardi degli altri organismi coinvolti nella procedura di che trattasi*” (Tar Lazio, Roma, Sez. I-ter, 30 maggio 2022, n. 7047).

programmatica rispetto alle misure di riequilibrio; dal punto di vista contenutistico il piano ha una struttura bipartita, nell'ambito della quale si innesta il giudizio sulla congruità rimesso alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (57).

2.3. Il dissesto guidato (o eterodeterminato)

Il legislatore ha introdotto una procedura che consente agli enti locali di far fronte alle situazioni di squilibrio strutturale, nella quale assumono un ruolo centrale le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ove abbiano rilevato *“comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto”* (58).

A seguito della rilevazione di tali comportamenti la competente sezione regionale assegna all'ente un termine entro il quale procedere all'adozione delle necessarie misure correttive.

Decorso il termine assegnato la sezione contabile procede alla verifica circa l'avvenuta adozione o meno delle misure correttive: la verifica può concludersi in due differenti modi ovvero con la presa d'atto dell'adozione delle misure correttive oppure con l'accertamento dell'inadempimento da parte dell'ente locale.

Al ricorrere di quest'ultima ipotesi la sezione consultiva *“trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”* (59).

In caso di perdurante inadempimento da parte dell'ente locale nell'esecuzione delle misure correttive il Prefetto, a sua volta, *“assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto”* (60), decorso infruttuosamente il quale il medesimo Prefetto procede alla nomina di un *“commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente”* (61).

3. La legittimità costituzionale della (solo) temporanea inesigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale dissestato tornato in bonis

Il Giudice delle leggi si è di recente occupato, su sollecitazione del Consiglio di Stato, dello scrutinio di costituzionalità della natura dell'effetto – asseritamente non estintivo – riconducibile al pagamento eseguito dall'organo straordinario di liquidazione nell'ambito della procedura di dissesto finanziario.

Il dubbio ha, nello specifico, riguardato il se sia costituzionalmente legittimo che ogni pretesa creditoria rimasta insoddisfatta, per sorte capitale e/o per i relativi accessori, nella liquidazione delle passività dell'ente in stato di dissesto finanziario riacquisti, all'esito della procedura di dissesto e in ragione dell'intervenuta cessazione del regime di sospensione temporanea strumentale alla (pregressa) attività di rilevazione ed estinzione delle passività dell'ente, lo stato di esigibilità, con conseguente possibilità per i creditori – rimasti totalmente o parzialmente insoddisfatti – di agire nei confronti dell'ente locale tornato *in bonis*.

3.1. La disciplina nazionale dei crediti commerciali

A livello nazionale la disciplina dei crediti commerciali è stata incisa dagli interventi del legislatore unionale, teleologicamente tesi al mantenimento di un sistema di libera concorrenza senza distorsioni, costituente uno dei fondamenti dell'Unione europea.

(57) «La struttura bipartita del contenuto del piano che emerge dalla legge ne evidenzia quindi una duplice natura, al contempo *“ricognitiva”* rispetto ai fattori di squilibrio e *“programmatica”* rispetto alle misure di riequilibrio (cfr. Sezioni riunite, sentenza n. 34/2015/El). La fase ricognitiva esige infatti la precisa quantificazione della massa passiva iniziale e costituisce, come tale, il presupposto per la corretta impostazione contabile e giuridica del piano, rappresentando l'obiettivo del risanamento in termini di risorse straordinarie da recuperare. La fase programmatica richiede, di contro, la predisposizione di misure in grado di conseguire il risanamento attraverso il progressivo e completo recupero delle passività emerse dalla ricognizione iniziale. Ebbene, il giudizio sulla congruità del piano di riequilibrio rimesso alle sezioni regionali di controllo investe entrambe queste fasi. Esso consiste infatti in una preventiva verifica della corretta quantificazione della massa passiva iniziale in base a criteri di veridicità e completezza e in una successiva valutazione dell'idoneità delle misure indicate a darne totale copertura nei tempi stabiliti, in ragione dell'attendibilità delle relative previsioni di entrata e di spesa (cfr. Sezioni riunite, sentenza n. 34/2015/El). Sussiste peraltro una pregiudizialità logica e giuridica tra i giudizi attinenti alle due fasi, dal momento che l'idoneità delle misure pianificate dipende, innanzitutto, da una quantificazione *“veritiera e corretta”* delle passività complessive alle quali occorre trovare copertura nella proiezione temporale prescelta dall'ente, e solo in un secondo momento dalla concreta attuabilità delle stesse (cfr. Sezioni riunite, sentenza n. 15/2019/El)» (Corte conti, Sez. riun., n. 8/2021, cit.).

(58) Cfr. art. 6 (*“Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco”*), del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (*“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*). Antecedentemente all'introduzione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale il dissesto guidato *“rappresentava il rimedio di chiusura del sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali”* (Corte conti, Sez. contr. reg. Liguria, n. 52/2022, cit.). Per un approfondimento delle funzioni di controllo instestate alla Corte dei conti, v. T. Tessaro, S. Siragusa, G. Pizziconi, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

(59) Art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011.

(60) Art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011.

(61) Art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011.

Ed è proprio nell'ottica della proconcorrenzialità che si inserisce la direttiva 2000/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, contegni costituenti, come osservato dal normatore europeo, una violazione contrattuale “*finanziariamente attraente per i debitori nella maggior parte degli Stati membri per i bassi livelli dei tassi degli interessi di mora*” (62) e che, conseguentemente, rendono necessari interventi di carattere dissuasivo.

Partendo dall'assunto di base secondo cui l'obiettivo della lotta contro i ritardi di pagamento nel mercato interno “*non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri separatamente e può pertanto essere meglio realizzato a livello comunitario*” (63), il legislatore unionale ha approntato una disciplina applicabile alle transazioni commerciali poste in essere, indifferentemente, tra imprese private ovvero tra queste ultime e le pubbliche amministrazioni.

Tale disciplina, pur non avendo previsto termini di pagamento armonizzati o perentori all'interno dell'Unione europea, ha sancito il diritto del creditore a pretendere interessi maggiorati in caso di ritardato pagamento, senza che sia al detto fine necessario il previo invio di alcuna specifica richiesta.

La direttiva *de qua* è stata attuata, nell'ordinamento nazionale, con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (64).

Nell'anno 2011 il normatore europeo è, nuovamente, intervenuto con la direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, mediante la quale, avendo preso atto della circostanza che i ritardi nei pagamenti “*influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese*” (65), compromettendone anche la competitività e la redditività, ha rafforzato – sempre nell'ottica della proconcorrenzialità – la tutela delle imprese contro i ritardi di pagamento.

Con riferimento alle transazioni commerciali tra imprese private la direttiva *de qua* ha riprodotto le disposizioni della precedente direttiva 2000/35/Ce, senza, tuttavia, prevedere un termine di pagamento armonizzato in ambito eurounitario.

La direttiva 2011/7/UE è stata attuata, nell'ordinamento nazionale, con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (66), mediante la quale il legislatore ha modificato e integrato il decreto legislativo n. 231 del 2002.

3.2. Il regime normativo applicabile all'ente locale in stato di dissesto finanziario

L'articolo 248 del Tuel prevede e disciplina una procedura liquidatoria di carattere concorsuale, che ha avvio con la deliberazione dello stato di dissesto, alla quale conseguono, sul piano effettuale, una serie di conseguenze e, segnatamente, l'esclusione della capitalizzazione dei crediti per interessi e accessori, l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali e l'obbligo della declaratoria da parte del giudice dell'esecuzione dell'estinzione delle procedure esecutive pendenti (67).

Detta procedura, pur presentando alcune similitudini con la procedura fallimentare di diritto comune, ne differisce in quanto connotata da specifici tratti peculiari: lo stato di dissesto non è dichiarato dall'autorità giudiziaria su istanza di un creditore o del pubblico ministero, ma dallo stesso ente locale debitore, nei confronti del quale, peraltro, non si produce alcuno degli effetti personali che la normativa fallimentare sancisce a carico del debitore dichiarato fallito (68).

Un'ulteriore e pregnante differenza attiene al profilo teleologico, essendo le due procedure orientate al perseguimento di finalità non sovrapponibili: la procedura di dissesto finanziario è diretta alla normalizzazione finanziaria dell'ente, *rectius* alla restituzione dell'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario e ha come precipuo obiettivo il risanamento dell'ente locale, il quale, in ragione della

(62) Considerando 16.

(63) Considerando 12.

(64) Recante “Attuazione della direttiva 2000/35/Ce relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali”. Per transazioni commerciali si intendono “i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo” (art. 2, c. 1, lett. a, d.lgs. n. 231/2002). Il creditore ha il “diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto”, diritto escluso unicamente nel caso in cui il debitore “dimostrì che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile” (art. 3 d.lgs. n. 231/2002).

(65) Considerando 3.

(66) Recante “Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 22 novembre 2011, n. 180”.

(67) “Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese” (art. 248, c. 2, secondo periodo, Tuel).

(68) P. Santoro, *op. cit.*: “A seguito della dichiarazione di dissesto, che sostanzialmente equivale ad una dichiarazione di insolvenza che pone l'ente in una condizione di limitata capacità di agire e di parziale delegittimazione degli organi, deve procedersi alla nomina di un organo straordinario di liquidazione e quindi di un'amministrazione straordinaria, parallela a quella ordinaria, con il compito di procedere all'accertamento della massa attiva e passiva comprensiva del mutuo erogabile da parte dello Stato finalizzato al risanamento di bilancio” (p. 85).

relativa collocazione ordinamentale, non può – ancorché dissestato – cessare di esistere, ma di esso deve essere assicurata la continuità amministrativa e di esercizio.

Nel contempo, la disciplina mira a «evitare che il processo di decozione si traduca in un danno per alcuni soltanto dei creditori dell'ente, instaurando la par condicio creditorum sulla “massa attiva”» (69) e disponendo, a tal fine, il “congelamento dei crediti e delle procedure esecutive e dei pignoramenti” (70).

In particolare, il regime dei crediti commerciali vantati da soggetti terzi nei confronti dell'ente dissestato è caratterizzato dall'esclusione della capitalizzazione e dall'inesigibilità degli oneri accessori del credito dalla data della deliberazione del dissesto sino all'approvazione del rendiconto.

3.3. L'ordinanza di rimessione della V Sezione del Consiglio di Stato n. 5502 del 21 luglio 2021

Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sull'esatta interpretazione dell'articolo 248, comma 4, del decreto legislativo n. 267 del 2000 (71), nutrendo dubbi circa la legittimità costituzionale della disposizione *de qua*, ha sollevato la questione davanti alla Consulta.

Nel corso della propria disamina i Giudici amministrativi hanno valorizzato, in senso dirimente, gli effetti della riforma del titolo V della parte II della Costituzione (72) e, in particolare, il correlato riconoscimento del ruolo ordinamentale attribuito all'ente locale (73).

Riforma – quella del titolo V della parte II della Costituzione – in virtù della quale “*da ultimo livello di governo e del decentramento amministrativo, i Comuni hanno visto riconosciuta in modo pieno la loro posizione di ente pubblico territoriale di base, esponenziale delle comunità locali, in attuazione del principio fondamentale del pluralismo autonomistico espresso dall'art. 5 Cost. [...] a sua volta basato sul substrato storico-sociale del Comune quale ente radicato per plurisecolare tradizione nell'organizzazione pubblica territoriale*”.

La rinnovata e, nel contempo, rafforzata – in senso autonomistico – posizione ordinamentale dei comuni renderebbe palese, a parere dei Giudici amministrativi, la violazione da parte dell'art. 248, c. 4, del Tuel, *in primis* dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

La separazione delle competenze gestorie tra organo straordinario di liquidazione ed enti istituzionali dell'ente, quale effetto tipico della dichiarazione di dissesto finanziario, nonché la correlata esigenza di “*assicurare massima certezza ed una maggiore rapidità nella soddisfazione del ceto creditorio dell'ente locale*” – esigenza rispetto alla quale si pone come strumentale la regola della “*sospensione delle azioni esecutive a tutela dei loro diritti, in conformità ad un principio ordinatore di carattere concorsuale*” – hanno consentito alla procedura di dissesto di assumere, secondo il Consiglio di Stato, una “*fisionomia analoga al fallimento privatistico*”.

Il progressivo accentuarsi, a livello normativo, del “*processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico*”, tuttavia, sarebbe lesivo, sul piano effettuale, dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, in virtù della (ingiustificata e del pari irragionevole) “*equiparazione*” di trattamento normativo di “*situazioni ontologicamente diverse*”, *rectius* “*antitetiche*”: nel caso del “*debitore pubblico*”, qual è l'ente locale, il dissesto finanziario ha

(69) Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, n. 128/2018, cit.

(70) Corte conti, Sez. riun., n. 26/2014, cit.

(71) In primo grado il Tar ha ritenuto che nel dissesto finanziario degli enti locali, in analogia al fallimento dell'imprenditore privato, “*la procedura di liquidazione collettiva dei debiti non osta al permanere di pretese esigibili verso il debitore in bonis senza che rilevi – nelle more della prima – l'inesigibilità temporanea del pagamento in capo a quest'ultimo*” (Tar Lazio, Roma, Sez. II-bis, 18 agosto 2020, n. 9250). L'amministrazione comunale appellante ha dedotto, a sostegno dell'impugnazione della sentenza di primo grado, che “*l'arresto del decorso degli accessori del credito previsto dall'art. 248, comma 4, Tuel sarebbe definitivo in caso di pagamento integrale della sorte capitale nella procedura di dissesto*”.

(72) Cfr. l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

(73) L'art. 248 Tuel ha riprodotto il testo del previgente art. 81 (“*Conseguenze della dichiarazione di dissesto*”) del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (“*Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*”), successivamente modificato dall'art. 21 del d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336 (“*Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*”), sospettato, all'epoca della sua vigenza, di incostituzionalità. La relativa questione, oggetto di apposita rimessione, è stata, tuttavia, dichiarata non fondata dal Giudice delle leggi sulla base dell'assunto secondo cui, “*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 la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato*» (cfr. sentenza interpretativa di rigetto n. 269 del 17 luglio 1998, con la quale la Corte costituzionale ha confermato – ponendosi in continuità con esso – il proprio precedente orientamento, di cui alle sent. 21 aprile 1994, n. 149 e n. 155, e 16 giugno 1994, n. 242). In altri termini, dalla citata (precedente) pronuncia del Giudice delle leggi si ricaverebbe, a parere dei Giudici della V Sezione del Consiglio di Stato, la “*affermazione di principio*” secondo cui “*ogni pretesa creditoria rimane insoluta nella procedura di dissesto torna ad essere esigibile nei confronti dell'ente locale dissestato una volta cessato il regime di sospensione temporanea strumentale all'attività di rilevazione ed estinzione delle passività di questo, a prescindere se vi sia stato o meno l'integrale pagamento della sorte capitale*”, trattandosi di “*un regime generalizzato di inesigibilità degli accessori del credito solo temporaneo, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto, e destinato pertanto a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione*”. Principio – quello affermato nel citato precedente costituzionale – che, secondo il Consiglio di Stato, potrebbe essere “*rivalutato, quanto meno sotto il profilo della sua perdurante conformità alla Carta fondamentale, alla luce della successiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

come scopo primario il “*risanamento del soggetto insolvente*”, in ragione, peraltro, della sua (irrinunciabile) “*esistenza necessaria, in funzione dell’inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici*” al medesimo attribuiti; la sorte dell’imprenditore privato, invece, assume un “*carattere recessivo*”, avendo “*la regolazione dell’insolvenza [...] il solo scopo di assicurare il soddisfacimento concorsuale dei creditori, attraverso la liquidazione integrale della massa passiva*” (74).

In altri termini, il risanamento del soggetto insolvente costituisce precipuo obiettivo unicamente del dissesto finanziario dell’ente locale, mentre nel caso dell’imprenditore privato assume rilievo un’esigenza opposta ovvero l’espulsione del medesimo imprenditore dal mercato.

Il “*bilanciamento a livello normativo tra 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*”, così come trasfuso nel Tuel, in realtà, non terrebbe conto della peculiare fisionomia dell’ente locale, nonché del ruolo ordinamentale dal medesimo svolto, fisionomia e ruolo in virtù dei quali l’ente locale non sarebbe equiparabile all’imprenditore privato, dovendo non solo continuare a esistere, ma dovendolo fare, tendenzialmente, in condizioni di (riconquistata) salubrità finanziaria.

Peraltro, ammettere che l’inesigibilità degli accessori del credito sia solo temporanea significherebbe *de facto* esporre l’ente locale *medio tempore* tornato in *bonis* al rischio – non meramente virtuale – di “*dissesti in successione*”, attesa la “*perdurante maturazione degli interessi nella pendenza della procedura*”, con conseguente vanificazione dell’obiettivo primario del conseguimento di un “*bilancio stabilmente riequilibrato*”.

La specificità del regime dell’istituto del dissesto finanziario, teleologicamente orientato alla “*primaria esigenza di risanamento degli enti locali non in grado di onorare il servizio del debito attraverso la propria capacità di autofinanziamento*”, dovrebbe far propendere – a parere dei giudici del Consiglio di Stato – per l’applicazione di un trattamento differenziato rispetto a quello riservato all’imprenditore privato e per la definitiva esclusione della capitalizzazione degli interessi, considerando “*estintivo il pagamento integrale del credito nell’ambito della procedura di dissesto, per sorte capitale ed interessi maturati al momento della sua apertura*” (75).

3.4. La sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 24 ottobre 2022

Il Giudice delle leggi ha dichiarato la questione sollevata dal Consiglio di Stato non fondata, avendo ritenuto insussistenti tutti i profili di incostituzionalità denunciati (76).

(74) In altri termini, “*nell’antitetico scopo delle procedure di composizione della crisi determinata rispettivamente dall’indebitamento pubblico e privato si ricava quindi l’assenza di presupposti che giustificano un trattamento identico per quanto riguarda la sorte degli accessori del credito nei due casi, e cioè per assoggettare gli accessori del credito nei confronti dell’ente locale dissestato, ai sensi dell’art. 248, comma 4, Tuel, allo stesso regime di temporanea inesigibilità relativo ai crediti pecuniari nei confronti dell’imprenditore previsto dall’art. 154 del Codice della crisi dell’impresa e dell’insolvenza*”.

(75) Il Consiglio di Stato ha, altresì, denunciato la violazione da parte della disposizione censurata (*id est*, art. 248, c. 4, Tuel) del principio dell’equilibrio di bilancio *ex artt.* 81 e 97, c. 1, Cost. (“*il contrasto si profila per il rischio in sé insito [...] di dissesti in successione, tale da compromettere il percorso dell’ente locale verso l’obiettivo primario del definitivo ripristino dell’ordinaria attività una volta rimossi gli squilibri economico-finanziari che ne avevano comportato il dissesto*” e “*si profila pertanto il rischio che l’indebitamento si consolidi in perpetuo e diventi nella sostanza irredimibile*”), del principio del buon andamento *ex art.* 97, co. 2, Cost. (“*il regime di temporanea inesigibilità degli accessori del credito previsto dalla disposizione censurata appare porsi in contrasto con il principio del buon andamento dell’amministrazione, per il fatto di ostacolare il ripristino della piena funzionalità dell’ente locale una volta liquidato l’indebitamento in precedenza accumulato*”), del principio del pluralismo autonomistico *ex art.* 5 Cost. (“*la disciplina sugli accessori dei crediti nei confronti dell’ente locale in dissesto sembra svuotare di contenuti il riconoscimento costituzionale degli enti locali da parte della Repubblica ai sensi dell’art. 5 Cost.*”, nel senso che «*nella misura in cui quest’ultimo è da intendersi quale presa d’atto dell’origine pre-repubblicana degli enti esponenziali delle comunità territoriali, e dunque della loro esistenza necessaria, in funzione dell’inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici a loro attribuiti quale livello di governo “di prossimità” rispetto a tali collettività, espressivo dei loro bisogni primari, si desume che è del pari conseguenza costituzionalmente vincolata il loro ritorno in bonis*»), nonché, infine, delle funzioni amministrative attribuite ai comuni ai sensi degli artt. 114 e 118 Cost. (“*il possibile succedersi di dissesti finanziari dell’ente comunale insito nella soggezione di questo alla disciplina dei crediti commerciali fa emergere un possibile contrasto del regime di inesigibilità solo temporanea desunto dall’art. 248, comma 4, Tuel con il ruolo costituzionale del medesimo ente, ai sensi dei sopra citati artt. 114 e 118 Cost., di livello di governo esponenziale delle comunità locali, radicato nell’esperienza storico-istituzionale di queste ultime, e pertanto preposto all’esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona*”).

(76) La Consulta ha dichiarato “*non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, con l’ordinanza indicata in epigrafe*”. In precedenza, la medesima Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale di disposizioni di analogo tenore, ha affermato la “*compatibilità costituzionale delle procedure concorsuali per la definizione del debito degli enti locali*”: “*in una procedura concorsuale – tipica di uno stato di dissesto – una norma che ancori ad una certa data il fatto o l’atto genetico dell’obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell’eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l’accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell’imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all’esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo*” (Corte cost. 21 giugno 2013, n. 154).

La Consulta ha *in primis* escluso la violazione dei principi di uguaglianza (77) e di ragionevolezza (78).

Ferma restando la precipua finalità della norma censurata (*id est*, “*determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell’ambito del dissesto dell’ente locale*”), l’esigenza che la stessa mira a soddisfare afferisce, al pari dell’articolo 154 del codice della crisi d’impresa (79) (norma invocata dal Consiglio di Stato come *tertium comparationis*), 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*”.

Il che esclude la ravvisabilità di una ingiustificata e irragionevole “*equiparazione*” di trattamento normativo di “*situazioni ontologicamente diverse*”: le norme sul dissesto sono, in realtà, “*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*”.

Nonostante la possibile assimilabilità tra procedura di dissesto finanziario e fallimento (oggi, liquidazione giudiziale) dell’impresa privata (80), “*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*”.

La Consulta ha ritenuto insussistenti anche gli ulteriori profili denunciati dal Consiglio di Stato in riferimento agli articoli 5, 81, 97, primo e secondo comma, 114 e 118 della Costituzione (81).

Il rischio – paventato dai Giudici amministrativi – del verificarsi di dissesti “*a catena*”, tali da compromettere irrimediabilmente il raggiungimento dell’equilibrio di bilancio e della piena funzionalità dell’ente locale, secondo la Consulta, non è direttamente imputabile a un difetto di formulazione della norma censurata, ma “*è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell’ente, il quale – nella pendenza della procedura di dissesto – avrebbe dovuto apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell’equilibrio finanziario*”.

In altri termini, l’insostenibilità finanziaria delle pretese dei creditori non costituisce l’effetto dell’attuale regime normativo di sospensione temporanea dell’esigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell’ente locale dissestato, ma è – causalmente e unicamente – riconducibile alle scelte gestionali dell’ente, adottate – verosimilmente – senza il (doveroso) rispetto dei (fondamentali) principi di sostenibilità economica e copertura finanziaria: “*un comune, nell’assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l’indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l’articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria*”.

Infine, il Giudice delle leggi ha rimarcato il ruolo del legislatore, il quale, “*nell’apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono*”.

4. Considerazioni conclusive

Le autonomie locali sono parte della finanza pubblica allargata e contribuiscono all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’appartenenza all’ordinamento eurounitario.

In tale contesto l’equilibrio di bilancio dei singoli enti locali rileva non soltanto sul piano, circoscritto alla tutela dell’interesse della collettività amministrata, della sana gestione finanziaria, ma anche, in un’ottica più generale, ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e unionali.

In altri termini, gli enti locali svolgono, in ragione della marcata autonomia acquisita con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, un ruolo determinante nel garantire il rispetto dei vincoli europei al governo dei conti pubblici.

Lo stato di squilibrio finanziario in cui l’ente locale potrebbe, in linea di principio, ritrovarsi è oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione del principio di necessità delle istituzioni, le quali, a differenza delle imprese private, non possono essere estromesse dal sistema.

(77) Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

(78) Cfr. punto 5 del Considerato in diritto.

(79) Cfr. d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante il “*Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017*”. L’art. 154 è dedicato alla disciplina dei crediti pecuniari nell’ambito della procedura di liquidazione giudiziale.

(80) I Giudici amministrativi hanno osservato che “*il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico si è poi accentuato con i successivi interventi normativi, realizzati con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) e il relativo decreto correttivo (d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336), con i quali si sono tra l’altro introdotte delle cause di prelazione dei crediti e si è previsto che l’organo straordinario di liquidazione predisponga un primo piano di rilevazione dei debiti recante l’elenco di quelli esclusi dalla massa passiva della procedura, strumentale all’erogazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti e il pagamento in acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione*” (Cons. Stato, Ad. plen., n. 1/2022 cit.).

(81) Cfr. punto 6 del Considerato in diritto.

Il legislatore ha, quindi, previsto un percorso di risanamento dell'ente, diversamente modulato a livello procedurale in virtù del differente grado di gravità delle condizioni di squilibrio finanziario: il risanamento costituisce un obiettivo necessario, stante la specifica collocazione ordinamentale delle autonomie locali, le quali non possono cessare di esistere, ma di esse deve essere assicurata la continuità amministrativa e di esercizio.

Gli strumenti predisposti in sede normativa per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali e correggerne gli squilibri finanziari, nell'ottica del preminente (e irrinunciabile) obiettivo del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, sono il dissesto finanziario, il dissesto c.d. guidato o eterodeterminato e il riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto).

Un'attenzione particolare è dedicata alla gestione dell'indebitamento pregresso, diversamente congegnata in base alla singola procedura: la dichiarazione del dissesto finanziario comporta la cristallizzazione dei crediti, resi *ex lege* improduttivi di interessi e accessori, mentre il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale comporta la sospensione delle procedure esecutive nei confronti dell'ente.

Ed è proprio con riferimento alle modalità di gestione dell'indebitamento pregresso dell'ente dissestato che il Consiglio di Stato si è interrogato circa la conformità alla Carta costituzionale dell'attuale regime normativo, il quale prevede solo una temporanea infruttuosità dei debiti dell'ente, nei confronti del quale, una volta tornato *in bonis*, i creditori sono legittimati ad agire al fine del recupero degli ulteriori interessi *medio tempore* maturati. Regime che, a parere dei Giudici amministrativi, dovrebbe, invece, far prevalere – in base a un giudizio di bilanciamento e di razionalità – l'interesse pubblico al risanamento finanziario dell'ente locale rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei soggetti privati.

I dubbi nutriti dal Consiglio di Stato, invero, non sono altro che l'espressione delle difficoltà fisiologicamente derivanti dal tentativo di contemperare interessi tra loro antitetici ma, parimenti, meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico: da un lato, l'interesse pubblico al riequilibrio finanziario dell'ente locale e, dall'altro, l'interesse dei creditori alla realizzazione effettiva delle pretese vantate.

La Consulta, tuttavia, non ha ravvisato alcuna delle violazioni dei principi della Carta costituzionale lamentate dai Giudici amministrativi: la circostanza che l'ordinamento assicuri la continuità di esercizio dell'ente locale, approntando misure atte – benché diversamente calibrate – a consentire al medesimo il superamento delle condizioni di squilibrio finanziario non costituisce motivo idoneo a fondare una differenziazione nel regime di tutela dei creditori in ragione della natura – pubblica o privata – del debitore. Diversamente opinando, l'ente locale beneficerebbe di una (inammisibile) posizione di privilegio.

Secondo il Giudice delle leggi, in estrema sintesi, non è realisticamente ravvisabile alcun profilo di illegittimità costituzionale nella disciplina di cui all'articolo 248, comma 4, del Tuel, essendo la verifica del (paventato) rischio di dissesti finanziari “*a catena*” attribuibile unicamente alle scelte amministrative operate dall'ente locale.

* * *