

**LA CRISTALLIZZAZIONE DEGLI ACCESSORI DEL CREDITO NELLA PENDENZA
DELLA PROCEDURA DI DISSESTO DEGLI ENTI LOCALI
ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

di Carlo Alberto Manfredi Selvaggi (*)

Abstract: La c.d. cristallizzazione degli accessori del credito nella pendenza della procedura di dissesto degli enti locali è da tempo al centro dell'interesse del legislatore e della giurisprudenza costituzionale. L'art. 248, c. 4, Tuel postula il diritto dei creditori – conclusa la procedura liquidatoria – di riattivarsi nei confronti del comune per ottenere gli interessi maturati successivamente alla dichiarazione del dissesto. La Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 219/2022, che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale della citata norma del Tuel sollevata dal Consiglio di Stato in relazione a parametri diversi da quelli affrontate nelle precedenti decisioni del Giudice delle leggi, ha messo al centro della sua valutazione non più la lesione delle prerogative dei creditori di un ente in dissesto, bensì quelle dei comuni. In particolare, la Corte ha esaminato la disciplina sugli accessori del credito nella liquidazione giudiziale dell'impresa privata, che funge da *tertium comparationis*, e, specificamente, la norma che impone la sospensione del corso degli interessi, contenuta nel c. 1 dell'art. 154 del d.lgs. n. 14/2019, evidenziando come l'esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori – tanto dell'ente locale, quanto dell'imprenditore – di essere tutelati in modo analogo, ancorché l'ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell'ente locale oltre il dissesto. Nelle due discipline prese a confronto, infatti, analoga non è la sorte dei soggetti debitori, bensì quella dei creditori, che le norme in raffronto tendono a tutelare in modo omogeneo. La *ratio* sottesa alla norma sulla mera sospensione della decorrenza degli interessi durante le procedure concorsuali, infatti, è stata individuata, sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia da quella di legittimità, nella tutela della *par condicio creditorum*. Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale. Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato. Inoltre, il dissesto “a catena”, che il Consiglio di Stato rimettente imputa all'art. 248, c. 4, Tuel, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale – nella pendenza della procedura di dissesto – dovrebbe apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (art. 259 ss. Tuel). Nel testo si è inoltre ricostruito il quadro normativo vigente sulla crisi finanziaria degli enti locali, ripercorrendo gli strumenti principali posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali quali il dissesto, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario (c.d. predissesto) nonché si è dato conto dell'entità del fenomeno e del progetto di riforma della disciplina del dissesto.

The Constitutional Court, in the very recent sentence no. 219 of 24 October 2022, which decided on the question of constitutional legitimacy of art. Article 248, paragraph 4, of the TUEL, placed at the centre of its assessment the infringement of the prerogatives of the creditors, but those of the municipality in financial difficulties. In particular, the Court examined the rules on credit accessories in the judicial winding-up of private undertakings. The current rules on failure meet the reasonable need to protect creditors and to restore both the continuity of operation of the local authority unable to perform its functions and the services essential to the local community. With the separation between activities aimed at recovery and those of liquidation of the passive mass, the failure has taken on a physiognomy that brings it closer to the bankruptcy of the undertaking; however, the legislation includes corrective measures, to protect both the local authority – which must continue to exist – and creditors, who can count on the contribution borne by the State. In this perspective, the legislator, in preparing to reform the legislation on the financial crisis of local authorities, will be able to pay adequate attention to the different needs that are opposed, also to overcome the limits of the current discipline on the instability of municipalities. In particular, the legislative intervention could be inspired by institutions, such as the arrangement with creditors, already contained in the civil law, also in order to better define the calculation of interest.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Il quadro normativo vigente sulla crisi finanziaria degli enti locali.* – 2.1. *La procedura di dissesto finanziario.* – 2.2. *Le conseguenze della dichiarazione di dissesto.* – 2.3. *L'entità del fenomeno ed il*

(*) C.A. Manfredi Selvaggi è presidente di sezione della Corte dei conti e professore a contratto di diritto amministrativo presso l'Università degli studi del Molise.

progetto di riforma della disciplina del dissesto. – 3. La disciplina privatistica sugli accessori del credito nel fallimento (cenni). – 4. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato e la loro ammissibilità. – 4.1. La presunta manifesta infondatezza per la presenza di precedenti costituzionali. – 5. La decisione nella sentenza Corte cost. n. 219 del 2022 ed i suoi fondamenti. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La c.d. cristallizzazione degli accessori del credito nella pendenza della procedura di dissesto degli enti locali è da tempo al centro dell'interesse del legislatore e della giurisprudenza costituzionale.

L'art. 248, c. 4 (1), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Tuel) postula il diritto dei creditori – conclusa la procedura liquidatoria – di riattivarsi nei confronti del comune per ottenere gli interessi maturati successivamente alla dichiarazione del dissesto (in altri termini: gli interessi continuano a decorrere, ma non si imputano alla gestione commissariale).

Tale norma – contenuta in una fonte previgente, ma di analogo tenore – è già stata scrutinata dalla Corte costituzionale (ord. n. 353 e sent. n. 269/1998). Nei precedenti richiamati – in cui il rimettente sollevava questioni a tutela dei creditori degli enti in dissesto – le questioni poggiavano su una diversa interpretazione della norma (si sosteneva, allora, che la cristallizzazione significasse estinzione) che è stata ritenuta dalla Corte erronea, poiché non congruente né con il tenore testuale della disposizione, né con il diritto vigente.

Proprio la Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 219 del 24 ottobre 2022 (Pres. Silvana Sciarra, Redattore Angelo Buscema) (2) che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale della citata norma del Tuel sollevata dal Consiglio di Stato in relazione a parametri diversi da quelli affrontate nelle precedenti decisioni del Giudice delle leggi, ha messo al centro della sua valutazione non più la lesione delle prerogative dei creditori di un ente in dissesto, bensì quelle dei comuni.

2. Il quadro normativo vigente sulla crisi finanziaria degli enti locali

Con particolare riferimento al tema della c.d. cristallizzazione degli accessori del credito in pendenza di procedura di dissesto (3), occorre preliminarmente ricordare che gli strumenti principali posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali sono il dissesto, il c.d. dissesto guidato (4) e la procedura di riequilibrio finanziario (5) (c.d. predissesto) e sono disciplinati dagli artt. 242-269 Tuel.

In particolare, l'istituto del predissesto è stato introdotto nel 2012 e ha affiancato il tradizionale istituto del dissesto, risalente al 1989, al fine di ampliare le possibilità per gli enti locali di correggere gli squilibri finanziari ed evitare le conseguenze negative della dichiarazione di dissesto. Il presupposto condiviso di entrambe le procedure consiste, in ogni caso, nell'impossibilità di ripianare "validamente" lo squilibrio con le modalità ordinarie ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione.

(1) Ai sensi del quale "[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria".

(2) Corte cost. 24 ottobre 2022, n. 219, in questa *Rivista*, 2022, 5, 216, con nota di L. Minervini, *Il bilanciamento tra l'interesse al risanamento dell'ente locale e la tutela dei crediti nella procedura di dissesto. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2022, n. 219*.

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

(4) L'art. 6, c. 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha introdotto una nuova procedura, c.d. guidata, per il dissesto degli enti locali, nella quale assumono un ruolo centrale le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, finalizzata a prevenire situazioni di squilibrio finanziario e a fare più facilmente emergere i casi di dissesto finanziario.

La procedura prevede, in sintesi, che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con una prima deliberazione, individuano le misure correttive volte a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale. Con una successiva deliberazione, le sezioni medesime provvedono a verificare l'adozione di tali misure nel termine assegnato.

Qualora l'ente locale non provveda, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, ad adottare le misure (o comunque le misure adottate non siano ritenute soddisfacenti), la Corte trasmette gli atti al prefetto (e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica), il quale, accertato (entro 30 giorni) il perdurante inadempimento dell'ente locale e la sussistenza delle condizioni di grave squilibrio, assegna al consiglio un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. In caso di inerzia del consiglio, il prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto, dando così corso alla procedura di scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del Tuel.

(5) La procedura di riequilibrio finanziario, volta ad evitare che l'ente locale subisca le gravi conseguenze prodotte dal dissesto, è finalizzata a responsabilizzare gli organi ordinari dell'ente territoriale nella definizione e nell'assunzione di ogni iniziativa utile al risanamento. Il predissesto, infatti, evitando il ricorso alla gestione commissariale, lascia impregiudicata la gestione in capo all'organo elettivo, anche se gli enti sono sottoposti a penetranti controlli volti ad impedire che la situazione di squilibrio degeneri in dissesto. Tale istituto è destinato a quelle amministrazioni che si trovano in condizioni di squilibrio rilevante, potenzialmente in grado di provocarne il dissesto finanziario, nel caso in cui gli strumenti ordinari di riequilibrio, di cui agli artt. 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) del Tuel, non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio (cfr., da ultimo, Corte cost. 11 marzo 2021, n. 34).

Anche il c.d. dissesto guidato, disciplinato dal d.lgs. n. 149/2011, è stato introdotto con la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale e di emersione dei casi di dissesto finanziario; esso si sostanzia, infatti, in una procedura, guidata dalla Magistratura contabile, volta a velocizzare l'attuazione dei necessari provvedimenti normativi da parte degli amministratori, nel caso di condizioni finanziarie critiche in grado di provocarne il dissesto finanziario, al fine di evitare di arrivare alla dichiarazione del dissesto.

In tutti i casi, vi è la necessità di concludere previamente lo “stato” di crisi strutturale; nel caso del dissesto ciò avviene attraverso un'attività dichiarativa obbligatoria, che può essere il frutto di una iniziativa autonoma dell'ente (dichiarazione di dissesto *ex art. 246 Tuel*) ovvero può essere richiesta dalla Magistratura contabile (c.d. dissesto guidato, *ex art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011*, al termine del quale l'ente è obbligato ad emettere la dichiarazione di dissesto a mezzo di un commissario *ad acta*). Nel caso del predissesto, tale dichiarazione di crisi strutturale è contenuta nella deliberazione consiliare di “adesione” al piano di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis del Tuel*, alla quale segue la deliberazione che ne approva i contenuti.

2.1. La procedura di dissesto finanziario

La normativa sul dissesto finanziario dei comuni e delle province è contenuta nel titolo VIII della parte II, artt. 244 ss., Tuel. L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 25 del d.l. 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale) e successive modifiche.

Si tratta dello strumento finanziario attivabile laddove l'ente locale non sia più in grado di svolgere le proprie funzioni e di erogare servizi indispensabili ovvero non sia in grado di assolvere a debiti liquidi ed esigibili (art. 244 Tuel).

La deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario, non revocabile, è adottata dal consiglio dell'ente locale. Alla relazione è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economica finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto.

La deliberazione dello stato di dissesto è trasmessa, entro 5 giorni, al Ministero dell'interno ed alla procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione (art. 246, c. 2).

Con la dichiarazione di dissesto da parte dell'ente locale si procede alla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, e di un'amministrazione straordinaria, con il fine di procedere all'accertamento della massa attiva e passiva (artt. 252-256).

Dichiarato il dissesto, si determina una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente. In particolare, viene demandata all'organo straordinario di liquidazione la competenza relativamente ai fatti verificatisi fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello relativo alla predisposizione di un bilancio riequilibrato. L'organo straordinario di liquidazione provvede, pertanto, alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

Ai sensi dell'art. 256, c. 12, del Tuel, in caso di massa attiva incapiente, tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministro dell'interno può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, in questo caso senza tuttavia oneri a carico dello Stato (6).

2.2. Le conseguenze della dichiarazione di dissesto

La dichiarazione di dissesto comporta una serie di conseguenze per l'ente e per la collettività amministrata, sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato:

- limiti alla contrazione di nuovi mutui, con alcune eccezioni relative ai mutui con oneri a carico dello Stato o delle regioni, nonché ai mutui per la copertura di spese di investimento strettamente funzionali alla realizzazione di interventi finanziati con risorse provenienti dall'Ue o da amministrazioni ed enti nazionali, pubblici o privati (art. 249);

- limiti all'impegno delle somme previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso; i pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi (art. 250);

- aumento, nella misura massima consentita dalla legge, delle aliquote e delle tariffe di base delle imposte e tasse locali, diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; la delibera non è revocabile ed ha efficacia per cinque anni (art. 251).

In proposito, va sottolineato che proprio sulla popolazione ricadono gli oneri più consistenti del dissesto, derivanti dall'applicazione: delle aliquote e delle tariffe di base delle imposte e tasse locali di istituzione successiva alla delibera di dissesto nella misura massima; della maggiore aliquota dell'imposta comunale sugli immobili consentita per

(6) L'art. 53, c. 1, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia) ha istituito un fondo, con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2020 e 50 milioni per il 2021 e il 2022, finalizzato a favorire il risanamento finanziario dei comuni che presentano un deficit strutturale, non derivante da patologie organizzative, bensì dalle caratteristiche socio economiche della collettività e del territorio, in attuazione della sent. n. 115/2020 della Corte costituzionale, che ha voluto affermare il profilo dell'equità intergenerazionale. La sentenza stabilisce, in un obiter dictum, che le misure statali di risanamento finanziario in favore degli enti territoriali possono giustificarsi in presenza di deficit strutturale, imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non a patologie organizzative, come nel caso di inefficienze amministrative legate alla riscossione dei tributi. Con d.m. 11 novembre 2020 sono state ripartite le risorse del fondo (200 milioni di euro nel triennio 2020-2022).

straordinarie esigenze di bilancio; di misure tariffarie in grado di assicurare la copertura integrale dei costi di gestione della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Anche per i servizi a domanda individuale, il costo di gestione deve essere coperto con i proventi tariffari e con contributi finalizzati. Inoltre, spesso l'ente si trova a dover ridurre i servizi essenziali e a dover eliminare i servizi non indispensabili (mense scolastiche, scuolabus, asili), a danno soprattutto delle fasce più deboli della popolazione.

Altri soggetti che risultano incisi dalla situazione di dissesto sono i creditori. Ciò a causa dell'estinzione delle procedure esecutive in corso, con conseguente inefficacia dei pignoramenti eventualmente eseguiti (art. 248, c. 2), nonché a causa dell'impossibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente (art. 248, c. 3) (7). Inoltre – ed è questa la norma censurata dal Consiglio di Stato nella questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza n. 219 del 2022 – con la deliberazione del dissesto si configura la c.d. cristallizzazione dei debiti, che non producono più interessi, né sono soggetti a rivalutazione monetaria, durante tutta la fase del dissesto (art. 248, c. 4).

Ulteriori effetti del dissesto si producono in capo agli amministratori (art. 248, c. 5, Tuel), riconosciuti dalla Corte dei conti, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omisive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario. Tali soggetti non possono ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili non sono candidabili per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo e non possono ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni, la carica di assessore comunale, provinciale o regionale, né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione (8).

Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari.

Con riferimento alle conseguenze sul personale, l'ente è tenuto a ridimensionare l'organico collocando in disponibilità gli eventuali dipendenti in soprannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti/popolazione (si veda da ultimo il decr. 18 novembre 2020).

L'ipotesi di bilancio riequilibrato è il documento con il quale l'amministrazione locale, successivamente alla dichiarazione di dissesto finanziario, realizza il riequilibrio mediante l'attivazione di entrate proprie e la riduzione delle spese correnti. Per la riduzione delle spese correnti, in particolare, l'ente locale è tenuto a riorganizzare con criteri di efficienza tutti i servizi, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando o riducendo ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili, nonché a rideterminare la sua dotazione organica (art. 259).

L'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non incorrere in un nuovo dissesto.

(7) Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto, infatti, in base al dettato dell'art. 248 Tuel, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge. Su questa norma, v. Cons. Stato, Ad. plen., 12 gennaio 2022, n. 1, in questa *Rivista*, 1, 205, con nota di P. Cosa, *La (mancata) cedevolezza alla giurisprudenza della Corte Edu degli approdi del Consiglio di Stato in materia di dissesto degli enti locali e crediti vantati da privati*, annotata da D. Di Meo, *Riflessioni su Cons. Stato, Ad. plen.*, 12 gennaio 2022, n. 1, *ibidem*, 3, 55.

(8) Anche nei confronti del collegio dei revisori (art. 248, c. 5-bis, Tuel) si riverberano le conseguenze negative del dissesto nel caso in cui la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento della sua attività ovvero in caso di ritardata o mancata comunicazione delle informazioni previste dalle normative vigenti. I componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della Corte dei conti non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'art. 16, c. 25, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (prevista dall'articolo 115 del Tuel) istruisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato e lo sottopone all'approvazione del Ministro dell'interno, che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente (art. 261). A seguito dell'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, l'ente provvede entro 30 giorni alla deliberazione del bilancio dell'esercizio (art. 264).

Il risanamento dell'ente locale dissestato ha la durata di cinque anni, decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 265). Dall'emanazione del decreto che approva l'ipotesi di bilancio riequilibrato e per la durata del risanamento, gli enti locali dissestati possono procedere all'assunzione di mutui per investimento e all'emissione di prestiti obbligazionari (art. 266 Tuel). Per la durata del risanamento la pianta organica rideterminata non può essere variata in aumento (art. 267).

2.3. *L'entità del fenomeno ed il progetto di riforma della disciplina del dissesto*

L'istituto del dissesto ha assunto un andamento discontinuo nel tempo. Il più alto numero di dissesti si è registrato proprio nel primo anno di applicazione della normativa; negli anni successivi il ricorso a tale istituto ha subito notevoli rallentamenti, per poi giungere ad una situazione di stallo nei primi anni 2000. Il calo registrato nel numero di dichiarazioni di dissesto non si deve, tuttavia, ad un periodo di stabilità finanziaria degli enti italiani, quanto piuttosto ad una normativa divenuta più stringente che ha reso, quindi, meno conveniente per gli enti far ricorso all'istituto del dissesto. In particolare, va ricordato che, a seguito della l. cost. n. 3/2001, di modifica del titolo V, parte II, della Costituzione, è stata interdetta l'assunzione di mutui con oneri a carico dello Stato. La nuova architettura costituzionale ha, dunque, determinato l'espunzione dalla procedura di dissesto della possibilità di far ricorso alla facoltà di assumere mutui assistiti dallo Stato e destinati al risanamento.

Secondo i dati contenuti nella Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali 2021, i dissesti attivi, deliberati tra il 2016 e il 2020, sono 154 con una significativa concentrazione territoriale in Calabria (42 casi), Campania (35 casi) e Sicilia (40 casi). Nel complesso la popolazione dei comuni in dissesto ammonta a 2.261.765 abitanti. I centri maggiori in dissesto sono: Catania, il più grande comune italiano in dissesto dal 2018 (311 mila abitanti), Terni (111 mila), Caserta (75 mila), Casoria (74 mila), Cosenza (66 mila), Benevento (59 mila), Marano di Napoli (59 mila) e Ardea (49 mila).

L'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali (Ministero dell'interno) ha evidenziato, per la procedura di dissesto finanziario, le seguenti criticità:

- il ritorno alla competenza dell'ente "risanato", dopo la chiusura delle attività dell'organismo straordinario di liquidazione, dei debiti non soddisfatti, per rifiuto del creditore di accettazione della proposta transattiva, con le inevitabili pesanti conseguenze finanziarie sul bilancio riequilibrato;
- la carenza di normativa sui principi contabili e schemi di bilancio cui deve attenersi l'organismo straordinario di liquidazione in correlazione con i bilanci dell'ente, in particolare, dopo la chiusura del dissesto;
- la mancanza di risorse stabili da destinare a favorire il risanamento dell'ente, in sostituzione dei precedenti mutui, oramai incostituzionali.

Non pare privo di rilievo segnalare, in chiusura del presente *excursus*, che presso la Commissione bilancio della Camera era in corso, nella legislatura appena conclusa, l'esame della proposta di legge C.3149, con la quale si prevedeva una riforma complessiva della disciplina della crisi finanziaria degli enti locali. A tal fine il provvedimento sostituisce l'intero titolo VIII della parte seconda del d.lgs. n. 267 del 2000, prevedendo una procedura unitaria di risanamento finanziario articolata in due percorsi distinti, relativi alla situazione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo.

3. *La disciplina privatistica sugli accessori del credito nel fallimento (cenni)*

Nella ricostruzione del quadro ordinamentale, occorre poi esaminare la disciplina sugli accessori del credito nel fallimento dell'impresa privata (che funge da *tertium comparationis* e quindi indispensabile per valutare le censure mosse in riferimento all'art. 3 Cost) e, specificamente, la norma che impone la sospensione del corso degli interessi, contenuta nel c. 1 dell'art. 154 del d.lgs. n. 14/2019 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), ai sensi del quale "[l]a dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura della procedura ovvero fino all'archiviazione disposta ai sensi dell'articolo 234, comma 7, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto è disposto dall'articolo 153, comma 3".

Tale norma ricalca sostanzialmente la precedente disciplina prevista dagli art. 55, c. 1 (9), e 120 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), prima che il d.lgs. n. 14/2019, in attuazione della l. n. 155/2017, adottasse una revisione

(9) Ai sensi dell'art. 55, c. 1, del r.d. n. 267/1942 "[l]a dichiarazione di fallimento sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura del fallimento, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto è disposto dal terzo comma dell'articolo precedente".

organica e sistematica della disciplina concorsuale, al fine di dare unitarietà ad una materia già oggetto di molteplici interventi legislativi (10).

Di recente, la Corte di cassazione ha affrontato il tema della sorte degli accessori del credito nella procedura liquidatoria, con cinque sentenze uniformi del 2020, confermate con una sesta nel 2021, in cui è stata riconosciuta la responsabilità del debitore fallito, tornato *in bonis*, per gli interessi comunque maturati nel corso della procedura di amministrazione straordinaria, pur essendo stati tutti i creditori già stati pagati integralmente per capitale ed interessi nel corso della procedura (11).

La Cassazione ha, infatti, affermato che “è orientamento costante di questa Corte (da ultimo ribadito con le sentenze nn. 11983/020 e 14527/020, emesse in fattispecie identica alla presente), che la sospensione del corso degli interessi sui crediti chirografari, di cui all’art. 55 comma 1 I. fall., vale solo all’interno del concorso, mentre nei rapporti intercorrenti tra ciascun creditore ed il fallito (l’imprenditore insolvente) gli interessi continuano a maturare (Cass. n. 315/75 nonché, nella stessa direzione, Cass. nn. 12262/97, 6672/05, 6953/08 e, in motivazione, la stessa Cass. n. 2608/14 citata dalla corte d’appello). Ne consegue che, una volta chiuso il fallimento (qui la procedura concorsuale), i creditori possono richiedere al debitore tornato in bonis non solo il pagamento della residua somma (comprensiva degli interessi preconcorsuali) ammessa al passivo e non ricevuta nella ripartizione dell’attivo, ma anche gli interessi sul credito per sorte capitale ammesso, come normalmente e ordinariamente prodottisi durante il tempo della pendenza della procedura” (ord. n. 12559/2021) (12).

L’ipotesi del sorgere di un credito per interessi a carico del debitore fallito necessariamente si confronta con il tema del decorso della prescrizione nella procedura concorsuale (13).

Come noto, la prescrizione degli interessi sui crediti chirografari viene interrotta dalla proposizione della domanda di ammissione allo stato passivo, con effetto permanente durante l’intero fallimento, secondo quanto disposto dall’articolo 94, I. fall., applicabile anch’esso all’amministrazione straordinaria (a partire, però, dall’esecutività dello stato passivo depositato dal commissario straordinario).

(10) Il codice della crisi persegue un triplice obiettivo: i) riformare la disciplina delle procedure concorsuali; ii) semplificare il quadro normativo nel suo complesso, allo scopo di superare le difficoltà applicative e interpretative che derivano dalla formazione di indirizzi giurisprudenziali non consolidati e contrastanti; iii) soddisfare l’esigenza di certezza del diritto e migliorare l’efficienza del sistema economico in modo tale da renderlo più competitivo anche nel confronto internazionale.

Il testo, costituito da 391 articoli, riscrive tutta la disciplina delle procedure concorsuali e dell’insolvenza, sostituendosi al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, e alla disciplina sulla composizione della crisi da sovraindebitamento di cui alla l. n. 3/2012. L’opera di riforma è finalizzata, quindi, ad accorpate in un unico corpus normativo ogni tipo di situazione di crisi e di insolvenza, indipendentemente dalla natura del debitore e dal tipo di attività da questi esercitata. Tra le principali novità introdotte dalla riforma si segnalano:

- la sostituzione del termine “fallimento” con l’espressione “liquidazione giudiziale”;
- la definizione dello “stato di crisi” come probabilità di futura insolvenza;
- l’adozione di un unico modello processuale per l’accertamento dello stato di crisi odi insolvenza;
- l’assoggettamento ai procedimenti di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza di ogni categoria di debitore, persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista o imprenditore esercente attività commerciale, agricola o artigiana, con esclusione dei soli enti pubblici;
- la preferenza per la continuità aziendale, favorita in caso di concordato preventivo rispetto all’ipotesi liquidatoria;
- l’introduzione di una disciplina specifica per le crisi dei “gruppi di imprese”;
- le modifiche al codice civile e in particolare alle disposizioni in materia di assetti organizzativi dell’impresa, di responsabilità degli amministratori, di nomina degli organi di controllo nelle s.r.l., di cause di scioglimento delle s.p.a., nonché alla disciplina dell’insolvenza delle società cooperative;
- l’introduzione di “procedure di allerta e di composizione assistita della crisi”, per favorire l’emersione tempestiva dello stato di crisi dell’impresa e agevolare lo svolgimento delle trattative tra debitori e creditori per il superamento della crisi stessa;
- la previsione di misure premiali, con benefici di natura patrimoniale, processuale e penale per gli imprenditori che si attivino volontariamente e in modo tempestivo presentando istanza di composizione assistita della crisi ad un soggetto esterno all’impresa (l’organismo di composizione della crisi d’impresa, Ocri) o domanda di accesso a una delle procedure regolatrici della crisi o dell’insolvenza (piani attestati di risanamento, accordi di ristrutturazione dei debiti, convenzioni di moratoria, ecc.).

(11) Cass. 19 giugno 2020, n. 11983; 9 luglio 2020, n. 14527; 12 maggio 2020, n. 12559, n. 22611, n. 23175.

(12) Cass., Sez. I, ord. 12 maggio 2021, n. 12559.

(13) L’operatività della maturazione della prescrizione è confermata dalle recenti sentenze della Corte di cassazione secondo i seguenti principi di diritto:

“La prescrizione degli interessi sui crediti chirografari ai sensi dell’art. 55, comma 1, legge fa/I., matura anche nel corso della procedura concorsuale”.

“La prescrizione dei crediti da interessi maturati sui crediti chirografari, ai sensi dell’art. 55, comma 1, legge fall., viene interrotta, nella procedura fallimentare, dalla domanda di insinuazione al passivo con effetto permanente per tutto il corso della procedura. Nella diversa ipotesi di amministrazione straordinaria, sottoposta alla disciplina originaria di cui alla legge n. 95/1979, come avviene anche nella procedura di liquidazione coatta amministrativa, l’esecutività dello stato passivo depositato dal commissario ai sensi dell’art. 209 legge fall. comporta interruzione della prescrizione con effetto permanente, per tutto il corso della relativa procedura concorsuale, anche per i creditori ammessi a diretto seguito della comunicazione inviata dal commissario ai sensi dell’art. 207, comma 1, legge fall.”, Cass. n. 11983/2020, cit.

Gli effetti sulla prescrizione sono diversi all'interno e al di fuori al concorso. In ambito endo-fallimentare, infatti, gli interessi come il capitale non si prescrivono, anche se la procedura durasse vent'anni. Al di fuori del concorso, invece, la presentazione della domanda di ammissione nel passivo (o l'esecutività dello stato passivo nell'amministrazione straordinaria) interrompe il corso della prescrizione, ma non lo sospende.

In proposito, la Cassazione precisa di aver da tempo sviluppato un orientamento che *“abilita il creditore ad ottenere in via extrafallimentare – e, tuttavia, nel periodo di svolgimento della relativa procedura – un provvedimento di condanna nei confronti del fallito, da eseguirsi allorché ritorni in bonis”* (14).

A tal fine – e considerando che l'atto interruttivo della prescrizione non può chiaramente consistere in una richiesta al fallimento di pagamento immediato – deve necessariamente tradursi in una domanda giudiziale *“posta in essere ora per allora”*. In sintesi, gli interessi maturano anche durante il fallimento, ma per richiederne il pagamento dopo la chiusura della procedura, la proposizione della relativa domanda tener conto dei termini della prescrizione.

Al di là di queste distinzioni, che non rilevano direttamente nel caso di specie, ma che comunque completano il quadro della disciplina sugli accessori del credito, deve osservarsi che la richiamata giurisprudenza di legittimità ha altresì chiarito che la *ratio* di tale normativa risiede nel *«più generale principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 cod. civ., principio applicabile [...] anche all'amministrazione straordinaria. [...] Sarebbe, infatti, contrario al principio di responsabilità patrimoniale ammettere che il debitore fallito tornato in bonis non risponda del pagamento degli interessi e che sia esentato per sempre dalla relativa obbligazione pecuniaria, a fronte, peraltro, di un regime normativo in materia fallimentare che, da un lato, prevede, all'art. 55, primo comma, legge fall. solo l'effetto di sospendere “agli effetti del concorso” l'esigibilità degli interessi (ai fini della cristallizzazione della debitoria concorsuale) e, dall'altro, stabilisce espressamente, all'art. 120, terzo comma, legge fall., la possibilità di richiedere al debitore tornato in bonis il pagamento di capitale ed interessi non soddisfatti»* (15).

4. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato e la loro ammissibilità

Il Consiglio di Stato, Sez. V, in sede giurisdizionale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, c. 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione.

Il Consiglio è stato adito per la riforma della sentenza del Tar Lazio Roma, Sez. II, n. 9250/2020, resa fra il Comune di Santa Venerina e la società Ingegneria & Appalti s.r.l., nel giudizio di ottemperanza del lodo arbitrale del 13 luglio 2010, n. 95, della Camera arbitrale presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con cui il Comune di Santa Venerina era stato condannato a risarcire alla società i danni conseguenti alla risoluzione – disposta a decorrere dal 1° gennaio 2009 dall'amministrazione locale – di una convenzione risalente al 7 marzo 2003 e avente natura trentennale (scadenza il 7 marzo 2033), ai sensi della quale la medesima società era risultata aggiudicatrice di un appalto per la *“progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione degli impianti di trattamento delle acque destinate al consumo umano e acqua da tavola, incluso l'adeguamento dei serbatoi esistenti”* nel Comune di Santa Venerina.

L'importo valutato in sede arbitrale a titolo di risarcimento dei danni a favore della società ammontava in linea capitale ad euro 4.318.405, oltre ad accessori, costituiti dalla rivalutazione monetaria e dagli interessi.

A causa dell'insostenibilità per il bilancio comunale della somma dovuta, il Comune di Santa Venerina, con delibera del consiglio comunale del 12 marzo 2013, n. 9, dichiarava il proprio dissesto, ai sensi degli artt. 244 ss. del Tuel e, contestualmente, impugnava il lodo dinanzi alla Corte d'appello di Roma che, con sentenza 29 luglio 2015, n. 5754/2015, confermava la validità e l'efficacia della decisione arbitrale (ad eccezione della rivalutazione a titolo di maggior danno). Con ordinanza 9 marzo 2018, n. 5835, la Corte di cassazione rigettava integralmente i ricorsi proposti da entrambe le parti avverso la predetta sentenza.

In seguito all'adesione del comune alla procedura semplificata (di cui all'art. 258 Tuel) e della conseguente erogazione dell'anticipazione di liquidità del Ministero dell'interno (art. 33 d.l. 24 aprile 2014, n. 66, recante *“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”*, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89), il credito vantato dalla società Ingegneria & Appalti è stato inserito nella massa passiva della procedura e liquidato in data 22 gennaio 2018 per l'intero importo ammesso in linea capitale, nonché per gli interessi maturati fino al momento della dichiarazione del dissesto, ossia fino all'11 marzo 2013 (euro 4.354.405,96 in sorte capitale ed euro 476.547,96 a titolo di interessi, per un totale di euro 4.830.953,92).

Una volta chiusa la gestione liquidatoria, con l'approvazione del rendiconto (art. 256, c. 11, Tuel), la società, in data 4 giugno 2018, ha chiesto all'amministrazione, tornata *in bonis*, il pagamento degli interessi maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto e, avendo ricevuto riscontro negativo, ha promosso il richiamato giudizio di ottemperanza per l'integrale esecuzione del lodo arbitrale, che è stato accolto in primo grado dal Tar Lazio, sede di Roma.

Nei confronti di tale pronuncia il Comune di Santa Venerina ha presentato appello al Consiglio di Stato, deducendo che, sulla scorta di un'interpretazione *“logico-sistematica”* dell'art. 248, c. 4, del Tuel, secondo la quale il dissesto sarebbe funzionale a garantire il sollecito ripristino della piena funzionalità degli enti locali, il pagamento del credito

(14) Cass. n. 14527/2020, cit.

(15) La richiamata giurisprudenza della Cassazione, benché *“granitica”* è stata oggetto di commenti non conformi da parte della dottrina, che ne ha segnalato le criticità: cfr. Inzitari e Anellino.

per l'intera quota capitale durante la procedura concorsuale avrebbe "natura transattiva e tombale", determinando l'estinzione di tutti i debiti dell'ente. Sempre secondo il comune, peraltro, gli oneri maturati sul credito in linea capitale dopo la dichiarazione del dissesto – quantificati dalla società Ingegneria & Appalti nella prima richiesta di pagamento del 4 giugno 2018 in euro 1.385.676,83 e nella seconda in data 7 febbraio 2020 in euro 1.812.677,50 – sarebbero insostenibili per il bilancio comunale al punto da dover ricorrere a un nuovo dissesto.

Ritenendo le questioni rilevanti e non manifestamente infondate, il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio ed ha sollevato questioni di legittimità costituzionale chiedendo alla Corte se l'art. 248, c. 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ai sensi del quale "[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità", nell'omologare la disciplina sugli accessori del credito a quella prevista per il fallimento privatistico, anziché prevedere che il pagamento della quota capitale del debito, eseguito dall'organo straordinario di liquidazione, abbia natura estintiva, violi rispettivamente:

- il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché – applicando agli enti locali la medesima disciplina prevista per il fallimento dell'imprenditore privato (art. 154 del codice della crisi d'impresa) – considererebbe in modo uguale situazioni diverse, in quanto i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata;

- il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché la norma censurata – esponendo l'ente locale alle pretese dei creditori anche dopo la chiusura del dissesto – contrasterebbe con il fine ultimo della procedura concorsuale, ossia il riequilibrio finanziario dell'ente locale, innescando una potenziale "catena di dissesti";

- l'art. 5 Cost. che postulerebbe l'esistenza necessaria dei comuni, in ragione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici loro attribuiti, quale livello di governo di prossimità, e che renderebbe una "conseguenza costituzionalmente vincolata il loro ritorno *in bonis*";

- gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché il rischio di generare dissesti in successione comprometterebbe il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario del ripristino dell'equilibrio di bilancio;

- l'art. 97, secondo comma, Cost., poiché il rischio di generare dissesti in successione compromettere il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario del ripristino della piena funzionalità ordinaria;

- gli artt. 114 e 118 Cost., poiché il regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori dei crediti commerciali, paventando per l'ente comunale il possibile succedersi "a catena" di dissesti finanziari, contrasterebbe con il ruolo assegnato dalla Costituzione al comune, ente preposto "all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni".

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover necessariamente applicare nel giudizio la norma di cui all'art. 248, c. 4, del Tuel, posto che essa rappresenta la premessa legislativa su cui si fonda la pretesa creditoria della società appellata, precisando altresì di non poter percorrere l'opzione interpretativa seguita dall'ente locale appellante, sugli effetti estintivi del pagamento integrale della quota capitale disposto dall'organismo straordinario di liquidazione nella fase di dissesto. Il Consiglio di Stato ha sostenuto, infatti, che a tale interpretazione osterebbe non solo il tenore letterale della disposizione, ma la stessa giurisprudenza costituzionale resa da ultimo nella sentenza n. 269/1998, con cui la Corte avrebbe dichiarato non fondate le questioni di legittimità della previgente disposizione (art. 81, c. 4, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, recante "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali", come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, recante "Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali"), precisando che «*in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa non implica la "estinzione" dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato*» (Corte cost. n. 269/1998). La Corte costituzionale avrebbe, dunque, elaborato con questo precedente un regime di inesigibilità temporanea degli accessori del credito, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto, e destinato a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione (d'ora innanzi, Osl).

In punto di non manifesta infondatezza, ha sostenuto il Consiglio di Stato che il principio espresso dal precedente costituzionale ora richiamato debba essere rivalutato, sotto il profilo della sua perdurante conformità a Costituzione, alla luce della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, intervenuta nel 2001, che avrebbe riconosciuto "in modo pieno" ai comuni "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."

La norma di cui all'art. 248, c. 4, del Tuel sarebbe, dunque, anzitutto illegittima per lesione del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost., che postulerebbe l'esistenza necessaria dei comuni, in ragione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici loro attribuiti, quale livello di governo di prossimità, e che renderebbe una "conseguenza costituzionalmente vincolata il loro ritorno *in bonis*".

La norma sull'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, in quanto analoga alla normativa applicabile al fallimento dell'imprenditore privato (specialmente l'art. 154 del codice della crisi dell'impresa, sull'inesigibilità temporanea degli interessi), sarebbe altresì illegittima per contrasto con il principio di uguaglianza recato dall'art. 3 Cost., poiché sarebbero equiparate, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse. Afferma il Consiglio, infatti, che mentre lo scopo della procedura di dissesto sarebbe la stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente locale, nelle regole di matrice civilistica che si applicano al fallimento dell'impresa, la sorte del soggetto debitore è indifferente. Come conseguenza di tale equiparazione "ingiustificata" e dell'applicazione, quindi, anche all'ente locale delle regole sul decorso degli interessi dei crediti commerciali nell'ambito della procedura concorsuale, l'obiettivo della stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente sarebbe compromesso, poiché all'ente tornato *in bonis* sarebbero ancora imputabili gli interessi maturati dopo la dichiarazione del dissesto, nonostante l'intervenuto pagamento della quota capitale del debito da parte dell'Osl. Tale norma, in ultima analisi, nell'imputare all'ente tornato *in bonis* gli interessi non liquidabili dall'Osl, potrebbe rendere necessario un nuovo intervento straordinario a carico della finanza pubblica e pertanto innescare una catena di dissesti, vanificando l'obiettivo dello stabile riequilibrio del bilancio.

Sarebbe altresì lesa il principio di ragionevolezza, poiché la vigente disciplina sugli accessori del credito attribuirebbe ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva rispetto a un equilibrato bilanciamento delle contrapposte esigenze a base dell'istituto. Pur a fronte di un adempimento satisfattivo del credito, infatti, permarrrebbe il rischio di dissesti in successione dell'ente locale, a causa di una "iper-protezione a favore del creditore, a scapito della collettività di cui l'ente locale è istituzione pubblica esponenziale".

Il regime normativo degli accessori del credito nei confronti dell'ente dissestato contrasterebbe, poi, con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per il rischio di generare dissesti in successione, così compromettendo il percorso dell'ente locale verso l'obiettivo primario dell'equilibrio di bilancio, con la rimozione degli squilibri finanziari che ne avevano determinato il dissesto, rendendo irrealizzabile "*qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale*" (Corte cost. n. 18/2019).

Il Consiglio di Stato ravvisa altresì un contrasto della disciplina censurata con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché, nonostante sia intervenuta la liquidazione dei debiti accumulati in precedenza, sarebbe ostacolato il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale, il quale rimarrebbe sempre esposto alle azioni dei creditori privati a tutela dei propri diritti. Verrebbe, dunque, distorto l'impianto complessivo della disciplina, non solo sul dissesto, ma anche sulla lotta ai ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, che si fonderebbe, invece, sul "*rischio di insolvenza del debitore privato e sulla conseguente esigenza di mercato di una maggiore remunerazione*" (Corte cost. n. 78/2020).

Sarebbero, infine, lesi gli artt. 114 e 118 Cost., poiché il regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori dei crediti commerciali, paventando per l'ente comunale il possibile succedersi "a catena" di dissesti finanziari, contrasterebbe con il ruolo assegnato dalla Costituzione al comune, quale ente 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".

Ritiene, pertanto, il Consiglio di Stato che la "soluzione costituzionalmente imposta" per rimuovere tale irragionevole equiparazione di situazioni fra loro antitetiche sia quella di "considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale" e quindi assegnare carattere estintivo al pagamento del credito per quota capitale ed interessi – maturati fino al momento dell'apertura del dissesto – disposto dall'Osl.

Le questioni sono state ritenute dalla Corte costituzionale rilevanti ed ammissibili.

Giova al riguardo ricordare che «*la motivazione sulla rilevanza, formulata dal giudice a quo, è oggetto di un controllo meramente esterno ad opera di questa Corte, che si arresta sulla soglia della non implausibilità della motivazione stessa, in ordine tanto all'applicabilità della norma nel processo principale, quanto alla possibilità, o non, di definire quest'ultimo "indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata"* (sentenza n. 218 del 2020; in senso analogo, fra le più recenti, sentenze n. 109 del 2022, n. 75 del 2022 e n. 183 del 2021), potendo, questa Corte, "interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenze n. 122 del 2019, n. 71 del 2015)" (ancora, sentenza n. 218 del 2020)» (Corte cost. n. 192/2022, nonché, similmente, n. 193/2022).

Inoltre, relativamente all'obbligo di interpretazione costituzionalmente orientata, il Consiglio di Stato ha escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, affermando di non poter percorrere l'opzione interpretativa seguita dall'ente locale appellante, sugli asseriti effetti estintivi del pagamento integrale della quota capitale da parte dell'Osl.

Secondo il Consiglio, infatti, a tale interpretazione osterebbe non solo il tenore letterale della disposizione, ma la stessa giurisprudenza costituzionale resa, da ultimo, nella sentenza n. 269 del 1998, con cui la Corte avrebbe dichiarato non fondate le questioni di legittimità sulla stessa norma, contenuta però nella previgente disposizione (art. 81, c. 4, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, recante "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali", come modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, recante "Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali"), precisando che «*in coerenza con le caratteristiche di una*

procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa non implica la "estinzione" dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato» (Corte cost. n. 269/1998). Con questo precedente la Corte costituzionale avrebbe, dunque, elaborato un regime di inesigibilità (solo) temporanea degli accessori del credito, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto, e destinato a cessare con la chiusura delle attività dell'Osl.

A tale proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo un indirizzo ormai costante, ha affermato che *"l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice a quo con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli adottati a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa"* (da ultimo, sent. n. 204/2021, nonché, *ex multis*, sent. n. 172/2021, n. 237/2020 e n. 189/2019).

Anche da questo punto di vista, pertanto, la questione non ha palesato profili di inammissibilità, poiché è stata consapevolmente esclusa la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

4.1. *La presunta manifesta infondatezza per la presenza di precedenti costituzionali*

La difesa della società Ingegneria & Appalti s.r.l. ha dedotto, poi, la manifesta infondatezza delle questioni, poiché sarebbero già state valutate dalla Corte, con esito di non fondatezza, con la sentenza n. 269 del 1998 nonché, in senso conforme, con le sentenze n. 242, n. 155 e n. 149 del 1994.

Come è noto, per costante giurisprudenza costituzionale, la dichiarazione di manifesta infondatezza ricorre quando la medesima questione è già stata valutata dalla Corte sotto i medesimi profili di censura, ossia quando la Corte costituzionale ha già valutato la medesima norma, in relazione ai medesimi parametri costituzionali, con pronuncia di non fondatezza (*ex multis*, ord. n. 204, n. 172 e n. 82/2022, n. 244, n. 224, n. 165 e n. 111/2021, sent. n. 205 e n. 140/2021).

Deve tuttavia rilevarsi che i precedenti evocati – tanto dalla difesa delle parti, quanto dal giudice rimettente – se è vero che hanno avuto ad oggetto la medesima norma (benché contenuta in fonti previgenti), sono stati scrutinati sotto differenti profili, per certi versi opposti a quelli evocati nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 219 del 2022.

Nelle sentenze degli anni '90, infatti, i rimettenti censuravano la disciplina sugli accessori del credito nella procedura di dissesto per lesione delle prerogative dei creditori degli enti locali. Nel caso deciso dalla sentenza n. 219 del 2022, invece, il rimettente lamenta la lesione delle prerogative dell'ente locale e pertanto la Corte ha proceduto a scrutinare nel merito la norma in relazione ai nuovi parametri evocati.

5. *La decisione nella sentenza Corte cost. n. 219 del 2022 ed i suoi fondamenti*

In primo luogo la Corte, al fine dell'esame del merito, onde valutare le censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost., ha esaminato la disciplina sugli accessori del credito nella liquidazione giudiziale dell'impresa privata, che funge da *tertium comparationis*, e, specificamente, la norma che impone la sospensione del corso degli interessi, contenuta nel c. 1 dell'art. 154 del d.lgs. n. 14/2019, ai sensi del quale *"[l]a dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura della procedura ovvero fino all'archiviazione disposta ai sensi dell'articolo 234, comma 7, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto è disposto dall'articolo 153, comma 3"*.

Tale disposizione ricalca sostanzialmente la precedente disciplina recata dagli artt. 55, c. 1, e 120 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), prima che il d.lgs. n. 14/2019, in attuazione della legge di delega n. 155/2017, adottasse una revisione organica e sistematica del regime concorsuale, al fine di dare unitarietà a una materia già oggetto di molteplici interventi legislativi.

In proposito, come si è già rilevato in precedenza (v. par. 3), la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la responsabilità del debitore insolvente, tornato *in bonis*, per gli interessi maturati nel corso della procedura concorsuale, pur essendo tutti i creditori già stati pagati integralmente per capitale e interessi nel corso della procedura (*ex multis*, Cass., Sez. I, ord. 12 maggio 2021, n. 12559; sent. 9 luglio 2020, n. 14527 e 19 giugno 2020, n. 11983), ed ha chiarito che la *ratio* di tale normativa risiede nel generale principio della responsabilità patrimoniale sancito dall'art. 2740 del codice civile, che si applica anche alle procedure concorsuali.

Con questa premessa, la Corte ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, c. 4, t.u. enti locali, sollevata in riferimento al principio di eguaglianza sul presupposto, assunto quale *tertium comparationis*, dell'art. 154 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che prevede la medesima sorte degli accessori del credito stabilita dalla disposizione censurata, consistente nell'asserita ingiustificata equiparazione, sul piano normativo, di situazioni ontologicamente diverse, posto che i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata.

Il Giudice delle leggi, nell'esaminare la disposizione – contenuta in una fonte previgente a quella oggetto dell'odierno scrutinio – relativa agli interessi sul debito degli enti locali, ha affermato che, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «non implica la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato» (sent. n. 269/1998). Ha altresì precisato, con riferimento al «blocco di rivalutazione ed interessi», in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (sent. n. 242/1994).

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

Emblematico, in proposito, è il disposto dell'art. 256, c. 12, t.u. enti locali, che prevede specificamente per l'ente locale in dissesto – in caso di incapacità della massa attiva, tale da comprometterne il risanamento – la possibilità per il Ministro dell'interno di stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, senza oneri a carico dello Stato.

Quindi, benché l'assunto del Consiglio di Stato sulla non assimilabilità degli imprenditori privati agli enti locali non sia priva di pregio, poiché è di tutta evidenza che un ente pubblico territoriale non può essere omologato a un privato, ciò non è stato ritenuto sufficiente a far ritenere alla Corte fondata la censura *de qua*, che sembra pertanto formulata sulla base di un erroneo presupposto interpretativo. Nelle due discipline prese a confronto, infatti, analoga non è la sorte dei soggetti debitori, bensì quella dei creditori, che le norme in raffronto tendono a tutelare in modo omogeneo.

La *ratio* sottesa alla norma sulla mera sospensione della decorrenza degli interessi durante le procedure concorsuali, infatti, è stata individuata, sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia da quella di legittimità, nella tutela della *par condicio creditorum*.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 242 del 1994 ha chiarito che “[i]l blocco di rivalutazione ed interessi in pendenza della procedura concorsuale trova giustificazione nello specifico delle procedure concorsuali (art. 55 l. fall.), in quanto finalizzato alla realizzazione della *par condicio* ed all'impedimento di un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore. E trova inoltre fondamento nella considerazione che nel tempo successivo alla apertura della procedura concorsuale non è configurabile inadempimento né a carico del debitore, né tanto meno a carico degli organi della procedura, questa ponendosi proprio come strumento sostitutivo dell'adempimento; principio questo ben fermo nella giurisprudenza della Corte di cassazione e non messo in discussione dal riconoscimento ad opera di questa Corte della rivalutazione pur dopo l'apertura della procedura concorsuale in favore dei crediti di lavoro, attesa la specialità della *ratio* di tale riconoscimento dovuto alla particolare tutela accordata dalla Costituzione ai crediti di siffatta natura (sent. n. 300 del 1988, n. 204 del 1989, n. 408 del 1989, n. 567 del 1989)” (16) (nonché, nello stesso senso, ord. n. 353/1998 e sent. n. 269/1998).

Analogamente, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 14527 del 2020, ha precisato che “[u]na disposizione che stabilisse la cessazione degli interessi anche fuori dall'ambito fallimentare verrebbe dunque a determinare un sicuro e oggettivo depauperamento della posizione creditoria: al ricorrere di una situazione – qual è quella del fallimento del debitore – che, in termini di normalità almeno, il creditore non crea, quanto piuttosto subisce; e che comunque, nel contesto del rapporto obbligatorio, resta situazione oggettivamente imputabile, e dunque riferibile, alla posizione debitoria (come si vede, il discorso prescinde, in sé e per sé, da ogni richiamo al c.d. principio del favor creditoris, che parte della dottrina tuttora ritiene essere parte fondante dello schema sistematico adottato dal legislatore del 1942)” (17). E ha poi concluso affermando che «è fermo in dottrina (ed anche in giurisprudenza) il principio secondo cui la sospensione degli interessi riguarda esclusivamente il soggetto fallito ovvero che si trovi in stato di insolvenza [...] ciò proprio in ragione della circostanza che il “blocco” degli interessi, nella sede concorsuale, non riguarda la loro maturazione, ma esclusivamente la loro esigibilità nei confronti del fallito (Cass. 12 novembre 1981, n. 5985; Cass. 2608/2014, cit. supra)».

La giurisprudenza di legittimità ha, infine, affermato che (come riportato *ampia* al par. 3) la *ratio* della normativa sulla mera sospensione del decorso degli accessori del credito risiede nel “più generale principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 cod. civ., principio applicabile [...] anche all'amministrazione straordinaria. [...] Sarebbe, infatti, contrario al principio di responsabilità patrimoniale ammettere che il debitore fallito tornato in bonis non risponda del pagamento degli interessi e che sia esentato per sempre dalla relativa obbligazione pecuniaria”.

Per queste ragioni la Corte ha ritenuto la censura non fondata.

Parimenti è stata ritenuta non fondata la censura formulata in riferimento al principio di ragionevolezza.

L'assunto del Consiglio di Stato, secondo cui la vigente disciplina sugli accessori del credito attribuirebbe ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva a scapito della collettività di cui l'ente locale è esponenziale, non

(16) Corte cost. n. 242/1994, punto 3 del Considerato in diritto.

(17) Cass. n. 14527/2020, cit., punto 14.

tiene conto del fatto che la disciplina sul dissesto (artt. 244 ss. t.u. enti locali) contiene una serie di misure volte a consentire, da un lato, che l’Osl gestisca il passivo pregresso (a tutela della massa dei creditori) e, dall’altro lato, che il comune continui a esistere e operare (in quanto ente necessario), con un bilancio autonomo e distinto da quello dell’Osl, finalizzato non solo a gestire gli affari correnti, connessi soprattutto ai servizi essenziali, ma pure ad accantonare risorse per il pagamento di eventuali debiti o accessori che dovessero generarsi in pendenza della gestione liquidatoria.

Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l’esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all’art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l’esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell’ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale.

Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell’impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell’ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato.

In tal senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1, che, nel valutare la normativa complessiva sulla sorte dei debiti dell’ente locale in dissesto, ha osservato che *“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”* (18).

Osserva, infatti, l’Adunanza plenaria che, se è vero che *“con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico”*, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell’ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato. In altri termini, *“esistono correttivi normativi idonei a realizzare e plasmare l’interesse dei creditori dell’Ente i cui crediti siano confluiti nella Gestione liquidatoria”*. L’Adunanza plenaria richiama anche la normativa dell’Unione europea che impone alle p.a. di contrastare i ritardi nel pagamento dei propri debiti commerciali.

Conclude quindi l’Adunanza plenaria, dichiarando che le caratteristiche del procedimento di dissesto sono *“espressive di un equilibrato e razionale bilanciamento, a livello normativo, con la necessità, da un lato, di ripristinare la continuità di esercizio dell’ente locale incapace di assolvere alle funzioni e i servizi indispensabili per la comunità locale, e, dall’altro lato, di tutelare i creditori. L’equilibrio così delineato sul piano della vigente normativa rende evidente e manifesto che la disciplina sullo stato di dissesto non può ritenersi contrario ad alcun parametro costituzionale, né in via diretta né attraverso il meccanismo della norma interposta ex art. 117, comma 1, Cost.”* (19).

Nel caso di specie, l’Adunanza plenaria, chiamata a rivedere il proprio orientamento espresso nella sentenza 5 agosto 2020, n. 15, ha invece ribadito che non si ravvisa alcun *vulnus* nelle norme del Tuel ai sensi delle quali tutte le poste passive riferibili a fatti o atti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell’ente possono essere attratte alla gestione separata affidata all’Osl, incaricato di provvedere al ripiano dell’indebitamento pregresso, anche se il relativo accertamento giurisdizionale o amministrativo sia successivo alla dichiarazione di dissesto, con l’unico limite rappresentato dall’approvazione del rendiconto della gestione (artt. 252, c. 4, e 256 Tuel), che segna la chiusura della procedura liquidatoria.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, che aveva rimesso la questione all’adunanza plenaria, chiedeva di valutare un eventuale contrasto dell’art. 252, c. 4, del Tuel con l’art. 1 del Protocollo 1 della Cedu, dedicato alla protezione della proprietà. Nel caso di specie, un credito accertato con sentenza emessa nei confronti di un comune, successivamente alla delibera di dissesto, ma relativo a fatti precedenti a detta dichiarazione, veniva ascritto alla gestione liquidatoria, con la conseguenza che dalla data della predetta dichiarazione e sino all’approvazione del rendiconto di gestione da parte dell’Osl, non potevano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell’ente, per i debiti che rientrano nella competenza dell’Osl, ai sensi dei richiamati artt. 252 e 256 del Tuel.

Nel rigettare l’appello, l’Adunanza plenaria evoca altresì la sentenza della Corte costituzionale sulle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (sent. n. 154/2013), in cui il Giudice delle leggi ha affermato che 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; e 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.

Prive di fondamento sono state ritenute anche le censure formulate in riferimento agli artt. 5, 81, 97, primo e secondo comma, 114 e 118 Cost.

(18) Cons. Stato, Ad. plen., n. 1/2022, cit.

(19) *Ivi*, punto 7.

Secondo il Consiglio di Stato, la disposizione denunciata sarebbe idonea a innescare una serie di dissesti “a catena”, così da compromettere irrimediabilmente il raggiungimento dell’equilibrio di bilancio e della piena funzionalità dell’ente locale, ponendosi in contrasto con il ruolo assegnato al comune dalla Costituzione.

Tale valutazione non è stata condivisa dalla Corte, in quanto il dissesto “a catena”, che il rimettente imputa all’art. 248, c. 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, 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 (artt. 259 ss. t.u. enti locali).

In proposito, la Corte costituzionale ha già ribadito che il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione rappresenta un «“*obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l’equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente*” (sentenza n. 250 del 2013)» (sent. n. 78/2020).

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto a cui – si assume – sarebbe esposto il Comune di Santa Venerina non è dunque imputabile alla norma censurata, ma rappresenta piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale (*ex multis*, sent. n. 220/2021, n. 115/2019, n. 225/2018).

Peraltro, come la Corte ha già chiarito, il quadro normativo e quello costituzionale vigenti consentono di affrontare le situazioni patologiche della finanza locale, sia quando queste siano imputabili a caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, mediante l’attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dall’art. 119, terzo e quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali); sia quando le disfunzioni sono dovute a patologie organizzative, per il rilievo e contrasto delle quali il 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, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale (sent. n. 115/2020).

Seppur con riferimento a leggi regionali, la Corte ha altresì ribadito che le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al “*principio della sostenibilità economica*” (*ex plurimis*, sent. n. 190/2022, n. 62/2020 e, nello stesso senso, n. 227/2019). In altri termini, 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 (sent. n. 227/2019), a presidio della sana gestione finanziaria.

Deve tuttavia osservarsi che, nel caso oggetto della sentenza n. 219 del 2022, il profilo dell’esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti assume particolare rilievo, anche “*in considerazione [...] del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, [che] riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali*” (sent. n. 78/2020).

6. Considerazioni conclusive

Provando a sintetizzare quanto fin qui illustrato, occorre evidenziare come la Corte costituzionale, nella recentissima sentenza n. 219 del 24 ottobre 2022, che ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell’art. 248, c. 4, del Tuel sollevata dal Consiglio di Stato in relazione a parametri diversi da quelli affrontate nelle precedenti decisioni del Giudice delle leggi, ha messo al centro della sua valutazione non più la lesione delle prerogative dei creditori di un ente in dissesto, bensì quelle dei comuni.

In particolare, la Corte ha esaminato la disciplina sugli accessori del credito nella liquidazione giudiziale dell’impresa privata, che funge da *tertium comparationis*, e, specificamente, la norma che impone la sospensione del corso degli interessi, contenuta nel c. 1 dell’art. 154 del d.lgs. n. 14/2019, evidenziando come l’esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori – tanto dell’ente locale, quanto dell’imprenditore – di essere tutelati in modo analogo, ancorché l’ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell’ente locale oltre il dissesto.

Nelle due discipline prese a confronto, infatti, analoga non è la sorte dei soggetti debitori, bensì quella dei creditori, che le norme in raffronto tendono a tutelare in modo omogeneo.

La *ratio* sottesa alla norma sulla mera sospensione della decorrenza degli interessi durante le procedure concorsuali, infatti, è stata individuata, sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia da quella di legittimità, nella tutela della *par condicio creditorum*.

Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l’esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all’art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l’esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell’ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale.

Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell’impresa, la normativa,

complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato.

Inoltre, il dissesto “a catena”, che il Consiglio di Stato rimettente imputa all'art. 248, c. 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente, il quale – nella pendenza della procedura di dissesto – dovrebbe apprestare misure, anche contabili, idonee a garantire il più rapido ripristino dell'equilibrio finanziario (artt. 259 ss. t.u. enti locali).

Va, da ultimo, sottolineato che il tema dell'imputabilità all'ente risanato dei debiti non soddisfatti dall'Osl è stato peraltro segnalato di recente dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno (“Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento”, pubblicato il 12 luglio 2019), il quale, nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali – segnatamente, il dissesto, il dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario – ne ha messo in luce gli aspetti problematici, riferiti in particolare alla facoltà concessa ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'Osl, ovvero di chiedere all'ente tornato in bonis eventuali interessi maturati nel corso della procedura.

In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono, anche per superare i limiti dell'attuale disciplina sul dissesto nei riguardi di situazioni simili a quelle del Comune di Santa Venerina.

In particolare, l'intervento legislativo potrebbe ispirarsi ad istituti, quale ad esempio il concordato preventivo, già contenuti nella disciplina civilistica, anche al fine di meglio definire il calcolo degli interessi.

Ciò in quanto si sono verificate ipotesi (compitamente indicate nel precedente par. 2.3) di grave criticità finanziarie di comuni anche di grandi dimensioni che non sono in grado di onorare gli impegni assunti negli anni precedenti.

Del resto, pure nella fattispecie oggetto della sentenza della Consulta n. 219 del 2022, si registra la situazione di un piccolo comune che ha intrapreso una iniziativa sproporzionata rispetto alle sue possibilità finanziarie impegnandosi per un tempo eccessivamente lungo. Nel corso di tale periodo inevitabilmente cambiano gli amministratori e le possibilità economiche.

L'intreccio pubblico-privato per la gestione di servizi come quello dell'acquedotto di Santa Venerina merita una riflessione ed evidenzia la necessità di una diversa capacità programmatica delle amministrazioni locali.

D'altro canto, il calcolo degli interessi in tale ambito non può non rispettare le disposizioni, anche di matrice euro-unitaria, ma deve consentire ai comuni di non sottostare a pretese insostenibili da parte dei creditori soprattutto in considerazione dell'interesse della comunità amministrata che finisce per subire le conseguenze dei continui dissesti.

In tale contesto, va da ultimo evidenziato il ruolo che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono svolgere per accompagnare una gestione oculata e responsabile delle risorse pubbliche attraverso le diverse forme previste prima di giungere al dissesto.

* * *