La IV Sezione del Consiglio di Stato rimette all'Adunanza plenaria la questione se, in tema di dissesto di enti locali e di conseguente commissariamento (ai sensi delle norme di cui alla Parte II, Titolo VIII, artt. 242 ss., del d.lgs. n. 267 del 2000), la competenza dell'organo straordinario di liquidazione – che la legge limita agli "*atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*" (art. 252, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000) – possa estendersi anche alle poste passive che, pur se sorte in un momento successivo alla dichiarazione di dissesto, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di "*atti e fatti di gestione*" pregressi.

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994 – Pres. Maruotti, Est. Lamberti

Enti locali – Dissesto finanziario – Poste passive successive alla dichiarazione di dissesto, ma correlate a fatti pregressi – Competenza del commissario straordinario – Rimessione all'Adunanza plenaria

Deve essere sottoposta all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, comma 1, cod. proc. amm., la questione se anche un'obbligazione sorta ex novo *dopo la dichiarazione di dissesto (*recte*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, purché prima della chiusura della gestione straordinaria) rientri, o meno, nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, ove comunque direttamente correlata ad un illegittimo "atto o fatto di gestione" antecedente al dissesto, di cui, in un'ottica di analisi economica del diritto, rappresenti nient'altro che l'attuale riflesso pecuniario (1).*

(1) I. – Con la decisione in rassegna la IV Sezione del Consiglio di Stato, a margine di una vicenda di occupazione sanante che obbligava un Ente locale al pagamento dell'indennizzo e del risarcimento *ex* art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, rimette all'Adunanza plenaria la questione della corretta interpretazione delle parole "*fatti ed atti di gestione*" utilizzate dall'art. 252, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 al fine di individuare la competenza dell'organo straordinario di liquidazione sulle poste passive di bilancio. Norma coinvolta nella questione è anche l'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito in legge n. 140 del 2004, la quale, a sua volta, prevede che "*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 nella 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'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico*".

La vicenda oggetto di causa può essere sintetizzata come segue.

I proprietari di un terreno illecitamente occupato dal Comune di Potenza avevano domandato all'amministrazione l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42-*bis* del testo unico sull'espropriazione. A fronte dell'atteggiamento di inerzia serbato dal Comune, essi hanno allora adìto il T.a.r. per la Basilicata il quale, dopo aver annullato un primo atto soprassessorio adottato dal Comune (con sentenza 19 maggio 2018, n. 340), ha accolto il conseguente ricorso in ottemperanza ed ha nominato un commissario *ad acta* (sentenza 1° giugno 2019, n. 467).

In particolare, a fondamento della decisione di accogliere la domanda in ottemperanza, il T.a.r. per la Basilicata ha osservato che "*le parole 'fatti ed atti di gestione', contenute nel citato art. 252, comma 4, D.Lgvo n. 267/2000, vanno interpretate sotto il profilo contabile e perciò non possono riferirsi alla data dell'evento danno, cioè alla data del compimento della fattispecie illecita, ma al momento in cui il debito del Comune è diventato certo, liquido ed esigibile*".

Pertanto, poiché, nella specie, il dissesto finanziario del Comune di Potenza era stato dichiarato con delibera del Consiglio comunale del 20 novembre 2014, mentre il titolo esecutivo, ossia il provvedimento di acquisizione sanante, non era stato ancora adottato, ne derivava l'incompetenza dell'organo straordinario di liquidazione in ordine alla domanda avanzata dai ricorrenti, domanda che avrebbe dovuto essere evasa dal Comune nell'ambito dei propri poteri e risorse ordinari.

II. – Pronunciandosi in sede di appello promosso dal Comune di Potenza, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, richiamate le norme rilevanti per la fattispecie da decidere, svolge il seguente percorso argomentativo, dando atto del contrasto attualmente esistente in giurisprudenza:

a) secondo un primo orientamento – fatto proprio, ad esempio, da C.g.a., sezione I, con sentenza 31 luglio 2017, n. 367, e dal Consiglio di Stato, sezione IV, con ordinanza 22 luglio 2019, n. 5139 – la locuzione "*fatti ed atti di gestione*" richiamerebbe "*un concetto formale, pecuniario e, per così dire, contabile di debito*", rimanendo, quindi, irrilevante il momento in cui il danno si è verificato e "*dovendosi fare esclusivo riferimento al successivo momento in cui la posizione debitoria del Comune, intesa come posta passiva di carattere pecuniario, sia divenuta certa, liquida ed esigibile*"; in questa prospettiva:
    a1) il provvedimento *ex* art. 42-*bis* non accerterebbe un debito preesistente, ma lo determinerebbe *ex novo*, quantificandone altresì l'ammontare; si tratterebbe, in sostanza, di un provvedimento con carattere non ricognitivo (di un debito preesistente), ma costitutivo (di una posta passiva prima inesistente);

a2) ciò troverebbe conferma nel fatto che il provvedimento in parola determina un effetto traslativo *ex nunc*, senza alcuna finalità di sanatoria del pregresso, disponendo invece *pro futuro*;

a3) di conseguenza, l'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante dopo la dichiarazione di dissesto (*recte*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato) determina la costituzione *ex novo* di una posta passiva in capo al Comune, sicché i relativi oneri non potrebbero che gravare sul bilancio ordinario dell'Ente;

b) secondo, invece, un contrapposto orientamento – rappresentato da Cons. Stato, sezione IV, sentenza 9 aprile 2018, n. 2141 (in *Foro it.*, 2018, III, 302, con nota di TRAVI) e da C.g.a., sezione I, sentenza 5 novembre 2018, n. 700) – andrebbe preferita un'esegesi di carattere spiccatamente sostanziale, in linea con le osservazioni di cui alla sentenza della Corte costituzionale 21 giugno 2013, n. 154 (in *Giur. cost.*, 2013, 2266), dovendosi prescindere dal momento in cui i debiti si siano manifestati contabilmente quale posta passiva pecuniaria, ed assumendo rilevanza il loro collegamento eziologico e funzionale con un "*atto o fatto di gestione*" antecedente alla dichiarazione di dissesto (*recte*, al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato); tale orientamento, il quale tuttavia si riferisce ad ipotesi in cui (a differenza del caso oggetto della pronuncia qui in rassegna) vi sia una previa pronuncia giurisdizionale che abbia accertato il carattere *contra jus* del pregresso "*atto o fatto di gestione*", giunge pertanto alle seguenti conclusioni:

b1) andrebbero attratte alla competenza dell'organo straordinario di liquidazione non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se *stricto jure* sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di "*atti e fatti di gestione*" pregressi alla dichiarazione di dissesto, già dichiarati illegittimi (o, comunque, contrari a legge) in sede giurisdizionale;

b2) come già affermato dalla stessa IV sezione del Consiglio di Stato (con le sentenze nn. 4737, 4738, 4739, 4740, 4741, 4760 e 4776 dell'8 luglio 2019), sono sussumibili nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione le somme oggetto di una condanna civile, pur se intervenuta dopo la dichiarazione di dissesto, a titolo di risarcimento del danno per equivalente, in favore dei proprietari di fondi occupati *sine titulo* in epoca antecedente al dissesto;

b3) si deve, dunque, attribuire importanza decisiva non al momento in cui si è strutturalmente realizzata la fattispecie costitutiva dell'obbligazione, bensì

al nesso causale e funzionale che lega l'attuale obbligazione all'illegittimo "*atto o fatto di gestione*" pregresso;

b4) di conseguenza, anche un'obbligazione civilisticamente sorta *ex novo* dopo la dichiarazione di dissesto (*recte*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, purché prima della chiusura della gestione straordinaria) rientrerebbe nella competenza dell'organo di liquidazione, ove comunque direttamente correlata ad un illegittimo "*atto o fatto di gestione*" antecedente al dissesto, di cui, in un'ottica di analisi economica del diritto, rappresenti nient'altro che l'attuale riflesso pecuniario;

c) la Sezione, in particolare, non nasconde di preferire questo secondo indirizzo ermeneutico, estensibile anche alle ipotesi in cui non vi sia un previo accertamento giurisdizionale del carattere *contra jus* del pregresso "*atto o fatto di gestione*"; ciò, sulla base delle ulteriori, seguenti considerazioni:

c1) l'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito in legge n. 140 del 2004, laddove stabilisce che "*si intendono ricompresi*" nella competenza dell'organo straordinario "*tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione*" anteriori alla dichiarazione di dissesto, "*sottende, con ogni evidenza, la volontà del Legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione*";

c2) tale disposizione attribuisce rilevanza centrale al dato della "*correlazione*" fra il debito e l'atto od il fatto di gestione anteriore al dissesto, così intendendo concentrare "*in capo alla gestione straordinaria, senza alcuna eccezione, tutte le poste debitorie comunali comunque causalmente e funzionalmente rivenienti da scelte e condotte gestionali anteriori al dissesto, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica, dall'eventuale sopravvenienza al dissesto e dall'intervenuta emanazione, in proposito, di pronunce giurisdizionali*";

c3) l'attribuzione di una competenza integrale, generale ed omnicomprensiva all'organo straordinario è in linea con lo scopo della procedura di dissesto, che è "*proprio quello di riportare l'Ente locale* in bonis*, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie comunque connesse alla condotta amministrativa pregressa: la procedura, infatti, tende a 'sterilizzare' tutte le attuali conseguenze negative, in termini patrimoniali e finanziari, degli* 'atti e fatti di gestione' *antecedenti al dissesto, consentendo in tal modo l'ordinata ripresa delle funzioni istituzionali dell'Ente*";

d) del resto, sotto altro aspetto, l'ordinamento ben "*può ascrivere al medesimo fatto della vita distinte conseguenze giuridiche, a seconda dei fini perseguiti e del blocco normativo di riferimento (si pensi, a mero titolo di esempio, alla figura dell'organismo di diritto*

pubblico)"; di conseguenza, il provvedimento di acquisizione sanante deve essere ritenuto:

d1) con riguardo alle norme di relazione inerenti all'esercizio della potestà espropriativa, atto autonomo dalla pregressa occupazione, dotato di efficacia *ex nunc*;

d2) con riguardo alla disciplina contabile dell'Ente comunale dissestato, provvedimento funzionalmente "*correlato ad un atto o fatto di gestione*" pregresso;

e) dal punto di vista sistematico, poi, l'opposta opzione esegetica che pone i costi del provvedimento di acquisizione sanante in capo alla gestione ordinaria del Comune "*ha un palese effetto disincentivante: i Comuni già interessati da una procedura di dissesto e, come tali, connotati da finanze tutt'altro che floride non avrebbero, infatti, alcun oggettivo interesse ad emanare un provvedimento che li ricondurrebbe di nuovo in condizioni di* stress *finanziario*"; di conseguenza:

e1) si avrebbe un effetto frontalmente contrario alla *ratio legis* sottesa all'introduzione, nel nostro ordinamento, dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, "*istituto che, tramontata definitivamente la figura dell'accessione invertita, concentra in sé le possibilità provvedimentali di riconduzione a legalità delle situazioni di occupazione illecita di fondi da parte di pubbliche Amministrazioni*" (vengono qui richiamate le recenti pronunce dell'Adunanza plenaria nn. 2, 3 e 4 del 20 gennaio 2020, la prima delle quali in *Guida al dir.*, 2020, 9, 90, tutte oggetto di approfondimenti, cui si rimanda, nelle News US nn. 15 e 16 del 3 febbraio 2020);

e2) si rende quindi necessaria un'interpretazione della normativa "*di carattere per così dire 'funzionalmente conforme', ossia tale, quanto meno, da non rendere oggettivamente disincentivato il ricorso a tale istituto, unico strumento provvedimentale per ricondurre a legalità l'azione amministrativa*".

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

f) con la sentenza n. 2141 del 2018, richiamata dalla pronuncia in rassegna, il Consiglio di Stato, per quanto più specificamente interessa in questa sede, ha ritenuto che "*La dichiarazione di dissesto di un ente locale preclude le azioni esecutive e assoggetta a procedura liquidatoria tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti intervenuti prima della dichiarazione di dissesto, anche se tali obbligazioni siano state liquidate in via definitiva solo successivamente*"; tale precedente, anch'esso pronunciato a margine di una vicenda di acquisizione sanante (nell'ambito della quale vi era stata una procedura espropriativa riconosciuta illegittima, e quindi annullata, con sentenza passata in giudicato), ha rilevato, in particolare, quanto segue:

f1) il credito oggetto di causa — costituito, nella specie, sia dal risarcimento per il mancato godimento delle aree di cui era stata disposta la restituzione, sia dagli indennizzi dovuti per quelle acquisite *ex* art. 42-*bis* cit. —, sebbene liquidato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto, traeva origine "*da un fatto illecito non solo posto in essere ma, a ben vedere, anche accertato con sentenza passata in giudicato in data anteriore a tale dichiarazione, conformemente a quanto previsto dall'art. 252, 4° comma, t.u. enti locali […] nonché dall'art. 5, 2° comma, d.l. 29 marzo 2004 n. 80, convertito dalla l. 28 maggio 2004 n. 140*";

f2) come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 154 del 2013, relativa alla vicenda del piano di rientro finanziario del Comune di Roma (di cui all'art. 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008), "*la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data*", come stabilito dalla norma speciale di cui all'art. 4, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 2 del 2010, convertito in legge n. 42 del 2010;

f3) in tale vicenda, la Corte costituzionale ha osservato 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*"; sarebbe infatti "*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, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria* [...] *dagli effetti del debito pregresso*";

f4) di conseguenza, applicando tali coordinate al caso da decidere, mentre l'obbligazione risarcitoria e/o indennitaria era sorta con sentenza del 2012 (che aveva annullato gli atti della procedura espropriativa, condannando il Comune al risarcimento del danno per occupazione dei terreni *sine titulo*), il credito che ne derivava, quale accertato con delibera del 2016, pur successiva alla deliberazione dello stato di dissesto (che si riferiva al periodo antecedente al novembre 2013), "*rientra nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, al quale spetta pertanto ogni ulteriore determinazione*";

g) con la richiamata sentenza n. 154 del 2013 (citata anche nell'ordinanza qui in rassegna), la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio di Stato e dal T.a.r. per il Lazio in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 104, 108, secondo comma, 114, 117, primo comma, 118 e 119 Cost. – nei confronti dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000 alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (ossia, della norma che stabilisce quali sono le conseguenze della dichiarazione di dissesto dell'Ente locale, specie nei rapporti con i suoi creditori), nonché nei confronti dell'art. 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, "*ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro*", che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008 "*si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data*"; in particolare, la Corte ha qui osservato che:

   g1) quanto alla questione concernente l'art. 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, "*il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse, puramente e semplicemente, il Comune di Roma Capitale, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell'ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all'attività ordinaria dell'ente; e ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, senza tuttavia creare una situazione deteriore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d'Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, d.lgs. n. 267 del 2000*";

   g2) in tale situazione, ha aggiunto la Corte, non vi è "*lesione del diritto di azione dei creditori perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale, essendosi altresì provveduto a dotare la gestione commissariale di una provvista di mezzi finanziari periodicamente impinguata con interventi dello Stato*";

g3) quanto alla questione concernente l'art. 4, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 2 del 2010, "*l'intervento legislativo non ha inciso sui giudizi in corso, alterandone l'esito, atteso che il criterio di imputazione delle obbligazioni, già fissato dall'art. 78, comma 3, d.l. n. 112 del 2008, impediva che i titoli esecutivi considerati potessero essere azionati individualmente, nei confronti di Roma Capitale, perché formatisi per obbligazioni sorte antecedentemente alla data del 28 aprile 2008, e dunque imputabili alla gestione commissariale, mentre sono non fondate le censure poste in riferimento ai parametri interni e convenzionali che tutelano la proprietà privata, imponendo, nel caso di espropriazione per pubblica utilità, la corresponsione di un indennizzo che equivalga ad un serio ristoro per la perdita del diritto reale, in quanto il principio della* par condicio creditorum *impedisce che i crediti sorti a seguito di procedimenti di espropriazione ricevano un trattamento diverso dagli altri, e la nozione di serio ristoro, richiamata dai rimettenti in riferimento all'indennità spettante ai proprietari, attiene alla quantificazione di quest'ultima, non già alle modalità di conseguimento della stessa*";

h) in giurisprudenza, per la tesi secondo cui la procedura di liquidazione straordinaria non si estende ai crediti derivanti da sentenze passate in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto, anche se il fatto genetico dell'obbligazione sia anteriore a tale dichiarazione (tesi che fa leva, primariamente, su esigenze di certezza, valorizzando l'assenza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità dei debiti ancora in via di accertamento), cfr., in particolare (oltre alle pronunce già citate nell'ordinanza in rassegna):

h1) Cons. Stato, sezione V, sentenza 6 maggio 2015, n. 2263 (che si riferisce agli artt. 85 e 87 del previgente d.lgs. n. 77 del 1995), secondo cui "*Ai sensi dell'art. 85, comma 4, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 i crediti derivanti da sentenze passate in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto dell'ente locale non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione, ma seguono le ordinarie procedure di liquidazione dei debiti dell'ente locale*";

h2) Cons. Stato, sezione V, decisione 9 maggio 2003 (in *Finanza loc.*, 2003, 1337), la cui massima afferma quanto segue: "*Secondo la disposizione dell'art. 71 d.lgs. n. 77 del 1995 (al quale corrisponde l'art. 248 d.lgs. n. 267 del 2000: t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), i redditi derivanti da sentenze passate in giudicato emesse successivamente alla data della dichiarazione di dissesto, pur riferendosi ad atti di gestione antecedenti a tale data, devono essere liquidati nelle forme ordinarie e non rinviati alla commissione liquidatrice per essere assunti nella massa passiva del dissesto e liquidati con la speciale procedura prevista dagli art. 77 seg. d.lgs. n. 77 del 1995 (ora, art. 244 seg. citato d.lgs. n. 267/2000)*";

h3) Cons. Stato, sezione V, decisione 12 novembre 2001, n. 5788 (in *Foro amm.*, 2001, 2833, solo massima), secondo cui "*Nel caso di un credito vantato nei confronti dell'amministrazione comunale, relativo a vicende contrattuali svoltesi antecedentemente al 31 dicembre dell'anno solare precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e, tuttavia, derivante da un lodo arbitrale divenuto esecutivo con sentenza della Cassazione successiva a tale data, esso non può essere incluso nella massa passiva del dissesto dell'ente, ai sensi dell'art. 87, 3º comma, lett.* a), *d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77, che sottopone alla disciplina di cui all'art. 81 i debiti di bilancio e fuori bilancio, di cui all'art. 37 stesso decreto, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno solare precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*";

h4) Cons. Stato, sez. IV, decisione 25 luglio 2000, n. 4125 (in *Cons. Stato*, 2000, I, 1797), secondo cui "*Non possono essere inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva, quali debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 87, 3º comma, d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 in prosecuzione dell'esame delle partite creditorie ai sensi dell'art. 90 bis stesso d.lgs. come modificato dal d.lgs. 15 settembre 1997 n. 342, i debiti che non siano stati ancora accertati, ancorché risalenti a comportamenti o provvedimenti degli amministratori dell'ente prima della scadenza prevista dal 4º comma dell'art. 85 d.lgs. n. 77 del 1995*";

i) vicine alla tesi opposta, che conferisce rilievo al momento genetico dell'obbligazione, e non al momento successivo della sentenza che liquida il credito, sono invece, in giurisprudenza (oltre a quelle già citate), le seguenti pronunce:

i1) C.g.a., sezione I, sentenza 3 giugno 2015, n. 423 (in *Foro amm.*, 2015, 1726, solo massima), secondo cui "*Per effetto del dissesto comunale, l'art. 248 d.lgs. n. 267/2000, statuente la preclusione delle azioni coattive individuali, comporta che anche il giudizio di ottemperanza, qualora sia rivolto alla mera esecuzione di una sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro, non può ulteriormente aver corso ad opera del commissario* ad acta, *il quale deve quindi unicamente utilmente proseguire nello svolgimento dell'incarico, ma ai soli fini di curare che tutti i crediti del ricorrente in ottemperanza verso il comune siano correttamente inseriti nella massa passiva redigenda dall'organo straordinario di liquidazione* ex *art. 254 del medesimo d.lgs. n. 267/2000, a tal fine operando collaborativamente con detto organo*";

i2) Cons. Stato, sezione IV, sentenza 30 novembre 2010, n. 8363 (in *Foro it.*, 2011, III, 82, con nota di PIGNATELLI), la quale, nell'affermare che "*In seguito all'art. 78 d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008 n. 133, le obbligazioni a carico del comune di Roma sorte prima del 4 luglio 2008 sono a carico di un'apposita gestione commissariale, con esclusione di ogni procedura esecutiva;*

il ricorso per l'ottemperanza può avere soltanto un contenuto di accertamento del credito", ha osservato, in motivazione, che la procedura di liquidazione dei debiti "*è essenzialmente dominata dal principio della* par condicio *dei creditori, sicché la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore*", aggiungendo che "*Un'importante, parziale, deroga a tale divieto è stata elaborata dalla menzionata pronuncia dell'ad. plen. n. 4 del 1998 nella parte in cui ha riconosciuto che la speciale disciplina normativa per gli enti dissestati, inibendo le azioni esecutive 'pure', ammette quelle aventi un sostanziale contenuto di cognizione perché rivolte, ad esempio, a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato (come nel caso di specie) a fissare criteri generali; in tal caso il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può liquidare le somme effettivamente dovute, segnalando l'esistenza e l'importo del credito all'organo straordinario di gestione*";

i3) Cons. Stato, Ad. plen., decisione 24 giugno 1998, n. 4 (in *Foro it.*, 1998, III, 480, nonché in *Guida al dir.*, 1998, 30, 64, con nota di RAVALLI), la quale, nell'affermare il principio di diritto secondo cui "*È inammissibile il ricorso per l'ottemperanza da parte di un comune in stato di dissesto ad una sentenza civile di condanna pecuniaria, col quale si chieda al giudice amministrativo l'adozione di una pronuncia non solo cognitiva del giudicato (in particolare, di quantificazione della somma dovuta), ma anche di sua esecuzione*", ha affermato in motivazione, tra l'altro, quanto segue: "*Il legislatore ha inciso sulla posizione di chi è risultato vincitore di una lite contro la pubblica amministrazione ed intende avvalersi del giudicato, solo quando l'importo da essa dovuto è stato quantificato e non occorre altra attività che quella del materiale adempimento, che deve avvenire nella sede propria della procedura concorsuale. // L'art. 21, 3° comma, ha infatti precluso l'ammissibilità di 'azioni esecutive' (che altererebbero la* par condicio creditorum*) e non anche di quelle aventi un sostanziale contenuto di cognizione, e cioè decisorio di questioni ancora controverse. // In altri termini, non è la semplice qualità soggettiva di ente dissestato che rende inammissibile il giudizio di ottemperanza nei confronti dell'amministrazione intimata. // Può accadere, ad esempio, che una decisione del giudice amministrativo, nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva, si sia limitata ad enunciare i criteri per determinare le somme dovute a titolo di differenze retributive, senza quantificarne l'importo. // In tal caso, se l'amministrazione dissestata non ha dato esecuzione alla sentenza e non ha determinato con precisione gli importi dovuti, come già ha osservato questo consiglio (sez. V 4 febbraio 1998, n. 138, cit.; 18 dicembre 1997, n. 1582, cit.; 30 giugno 1997, n. 766, cit.), ben può essere proposto il ricorso previsto dall'art. 27, n. 4, t.u. n. 1054*

del 1924. // Il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può dunque quantificare le somme effettivamente dovute (sulla base dei criteri enunciati nella pronuncia su cui si è formato il giudicato e della specifica disciplina sostanziale riguardante gli enti dissestati), poi segnalando l'esistenza e l'importo del credito alla commissione straordinaria (o al commissario straordinario), affinché siano esercitati i poteri previsti dall'art. 21 in esame, nonché dall'art. 87 d.leg. 25 febbraio 1995 n. 77";

j) in tema di finanza locale e, più in particolare, di *deficit* strutturale degli Enti locali e dei relativi meccanismi di rientro, cfr., di recente, Corte cost., sentenza 28 gennaio 2020, n. 4 (in *Diritto & giustizia*, 2020), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost., delle norme (art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito in legge n. 125 del 2015, e art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017) che consentivano, agli enti territoriali, di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse e, in particolare, di "*utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione*" (in sostanza, le norme impugnate consentivano anticipazioni di liquidità in favore degli Enti locali, al fine di finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità. In tal modo, secondo la Corte, si finiva con il migliorare, in modo fittizio, il risultato di amministrazione, con indebito incremento della capacità di spesa dell'Ente locale e sovrastima del risultato di amministrazione). Nella motivazione, la Corte – precisato che l'anticipazione di liquidità è una forma di indebitamento a lungo termine, consistente in un prestito finalizzato a rafforzare la cassa quando l'ente non riesce ad onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento – ha affermato, in particolare, quanto segue:

   j1) le disposizioni impugnate determinano un'elusione dei principi costituzionali, in quanto consentono un'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, con lesione dell'equilibrio del bilancio, del principio di sana gestione finanziaria e dell'art. 119, comma 6, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento;

   j2) l'anticipazione di liquidità, in favore degli enti in sofferenza, "*è stata generata in sede normativa da un rigoroso bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti, costituenti entrambe regole primarie dell'ordinamento dell'Unione europea e nazionale*", tenendo anche conto "*dell'invalicabilità della 'regola aurea' dell'art. 119, sesto comma, Cost., la quale*

costituisce comunque – anche prima del suo inserimento in Costituzione – un principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali. Come questa Corte ha già affermato, le anticipazioni di liquidità «nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l'altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi. [...] *Nel dialettico contesto, astretto tra vincoli di indebitamento e indefettibilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese* […]. *Ciò anche attraverso serrate azioni politiche di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità del patto di stabilità e crescita. Così il Consiglio europeo del 14 marzo 2013, facendo seguito agli orientamenti già espressi nel giugno e nel dicembre del 2012, ha riconosciuto la necessità di* […] *utilizzare spazi di flessibilità per azioni di sostegno alla crescita e all'occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria. In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea, con la dichiarazione del 18 marzo 2013, ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità*";

k) sull'ambito di applicazione dell'art. 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, e sulla portata e gli effetti del giudicato restitutorio, si veda Cons. Stato, Ad. plen., 18 febbraio 2020, n. 5 (oggetto della News US, n. 25 del 4 marzo 2020), secondo cui, tra l'altro: "*l'art. 42 bis del DPR 8 giugno 2001 n. 327 si applica a tutte le ipotesi in cui un bene immobile altrui sia utilizzato e modificato dall'amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, e dunque quale che sia la ragione che abbia determinato l'assenza di titolo che legittima alla disponibilità del bene*"; "*il giudicato restitutorio (amministrativo o civile), inerente all'obbligo di restituire un'area al proprietario da parte dell'Amministrazione occupante sine titulo, non preclude l'emanazione di un atto di imposizione di una servitù, in esercizio del potere ex art. 42 bis, comma 6, DPR 8 giugno 2001 n. 327, poiché questo presuppone il mantenimento del diritto di proprietà in capo al suo titolare*".