

Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte costituzionale la legittimità dell'art. 248, comma 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – nella parte in cui prevede che dalla data in cui è deliberato il dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 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, in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost.

Consiglio di Stato, sezione V, ordinanza 21 luglio 2021, n. 5502 – Pres. Barra Caracciolo, Est. Franconiero

Enti locali – Dissesto finanziario – Interessi e rivalutazione monetaria – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il Consiglio di Stato ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le q.l.c. dell'art. 248, comma 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui prevede che, dalla data in cui è deliberato il dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 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, in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la normativa applicabile, le vicende processuali sottese e indicato le ragioni a sostegno della rilevanza e dell'ammissibilità delle q.l.c., ha osservato quanto segue:

- a) con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, i Comuni, da ultimo livello di governo e di decentramento amministrativo, hanno visto riconosciuta in modo pieno la loro posizione di ente pubblico territoriale di base, esponentiale delle comunità locali, in attuazione del principio fondamentale del pluralismo autonomistico espresso dall'art. 5 Cost.;
- a1) è stato quindi attribuito ai Comuni il compito di soddisfare in via primaria gli interessi dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale, in un rinnovato contesto ordinamentale che, pur nel permanere di un modello di finanza pubblica locale derivata dallo Stato, è caratterizzato da una maggiore autonomia finanziaria dell'ente locale sul versante delle entrate e delle spese, anche se vincolato dal rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici

per il raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla partecipazione della Repubblica all'Unione europea;

- a2) con riguardo alla disciplina del dissesto finanziario degli enti locali, l'evoluzione normativa dell'istituto si è connotata per la primaria esigenza di risanamento degli enti locali, con la previsione di un intervento finanziario dello Stato, in concorrenza con misure sul piano delle entrate e delle spese di competenza dello stesso ente locale;
- a3) in questa prospettiva si è introdotta, con l'art. 21, d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, una separazione tra la nuova gestione, di competenza dell'ente, destinato ad essere risanato una volta rimossi in modo permanente gli squilibri di bilancio che hanno condotto al dissesto, e quella passata, affidata a un organo straordinario di liquidazione di nomina governativa con il compito di accertare e liquidare l'indebitamento;
- a4) tale separazione è diretta ad assicurare massima certezza e una maggiore rapidità nella soddisfazione del ceto creditorio dell'ente locale, nei confronti del quale era posta la regola della sospensione delle azioni esecutive a tutela dei loro diritti, in conformità a un principio ordinatore di carattere concorsuale;
- a5) *“con la medesima separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico”*;
- a6) tale analogia si è ulteriormente accentuata con l'introduzione di limiti al contributo dello Stato per il pagamento dell'indebitamento pregresso in rapporto alla popolazione dell'ente dissestato, da cui è derivata la possibilità che, in caso di incapienza della massa attiva, i crediti facenti parte della massa passiva subissero una falciatura percentuale;
- a7) ne derivava che la parte del credito insoluto era destinata a gravare nuovamente sull'ente locale tornato *in bonis* e, dunque, con un effetto solo temporaneo, di carattere sospensivo, del blocco del decorso degli accessori del credito, ancorato alla chiusura della gestione dell'organo di liquidazione;
- a8) il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico si è poi accentuato con i successivi interventi normativi con i quali si sono tra l'altro introdotte delle cause di prelazione dei crediti e si è previsto che l'organo straordinario di liquidazione predisponga un primo piano di rilevazione dei debiti recante l'elenco di quelli esclusi dalla massa passiva della procedura;
- a9) con tali caratteristiche il dissesto è stato quindi inserito e disciplinato nel citato d.lgs. n. 267 del 2000;

- a10) sotto il profilo della tutela dei creditori deve segnalarsi che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione è stata assoggettata alla normativa sul contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, di cui al d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231;
- a11) *"il dissesto finanziario degli enti locali si colloca quindi all'interno dell'antitesi Stato-mercato... per la copertura del disavanzo dell'ente locale e per il suo risanamento è previsto un intervento sia pure non illimitato dello Stato, con funzione tipica di "pagatore di ultima istanza" all'interno del sistema di finanza pubblica che da esso promana; a ciò si contrappone un regime dei debiti commerciali dell'ente locale proprio delle transazioni tra imprese, in cui non sono ordinariamente previsti interventi di sostegno pubblico contro l'insolvenza e nel quale, pertanto, la remunerazione dei crediti attraverso gli interessi di mora ai sensi del citato d.lgs. n. 231 del 2002 ne riflette il relativo rischio"*;
- a12) al medesimo riguardo, è ammessa l'ipotesi che l'intervento dello Stato possa non essere sufficiente e, infatti, l'art. 256, comma 12, Tuel prevede che in caso di massa passiva incapiente, tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministero dell'interno possa stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, senza oneri a carico dello Stato. Tra le misure straordinarie in questione è prevista la possibilità che l'ente locale acceda alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis contraddistinta dalla incapacità solo temporanea di far fronte al servizio del debito e, al pari del dissesto finanziario, dall'intervento di risorse a carico del bilancio dello Stato ovvero il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter Tuel;
- b) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione al principio di uguaglianza;
- b1) nella misura in cui equipara sul piano normativo situazioni ontologicamente diverse, come il dissesto finanziario degli enti locali e il fallimento dell'imprenditore privato, il regime di inesigibilità solo temporaneo degli accessori del credito previsto dalla disposizione di legge in esame appare porsi in contrasto con il principio di uguaglianza;
- b2) a differenza del dissesto, nel fallimento non è infatti previsto alcun intervento finanziario esterno al soggetto in situazione di incapacità di assolvere ai propri debiti con il fine di rimuovere la situazione di squilibrio economico-finanziario che ha portato al dissesto;
- b3) lo scopo del fallimento è la liquidazione dei beni dell'imprenditore insolvente per il soddisfacimento dei suoi creditori;

- b4) ne discende l'assenza di presupposti che giustificano un trattamento identico per quanto riguarda la sorte degli accessori del credito nel caso dell'indebitamento pubblico e privato;
- b5) appaiono equiparate situazioni antitetiche caratterizzate dal fatto che il risanamento del soggetto insolvente è obiettivo del solo dissesto finanziario dell'ente locale, nondimeno soggetto a regole di matrice civilistica in cui è invece indifferente la sorte del soggetto debitore, quali quelle concernenti l'attuazione del rapporto obbligatorio;
- b6) per effetto di tale ingiustificata equiparazione l'obiettivo della stabile rimozione degli squilibri di bilancio che hanno determinato il dissesto dell'ente locale, a base dell'intervento statale, è compromesso per via della persistente soggezione dell'ente tornato *in bonis* al credito per gli interessi residuati dopo il pagamento da parte dell'organo straordinario di liquidazione fino al rischio che si renda necessario un nuovo intervento straordinario a carico della finanza pubblica;
- b7) *"portato alle estreme conseguenze, il rischio derivante dal descritto assetto normativo è che ad un dissesto ne seguano ulteriori... e che pertanto l'obiettivo del bilancio stabilmente riequilibrato dell'ente locale sia vanificato"*;
- c) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione al principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*;
 - c1) l'estensione al dissesto degli enti locali del regime di temporanea inesigibilità degli accessori del credito attribuisce al creditore una tutela che sembra inoltre eccedere i limiti di un equilibrato bilanciamento delle contrapposte esigenze a base dell'istituto;
 - c2) pur a fronte di un adempimento satisfattivo del credito per la sua intera consistenza al momento della dichiarazione di dissesto, permane il rischio di dissesti in successione e che quindi l'ente locale non sia stabilmente risanato, a causa della perdurante maturazione degli interessi nella pendenza della procedura;
 - c3) il rischio è aggravato dalla generalizzata soggezione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni al regime delle transazioni commerciali, fondato su un vantaggio che riflette una valutazione di rischiosità di mercato propria di quella svolta nei confronti dell'imprenditore privato;
 - c4) difettano pertanto le basi logiche per estendere al debitore pubblico il regime proprio dell'imprenditore privato, posto che il dissesto finanziario dell'ente locale persegue l'obiettivo della definitiva rimozione degli squilibri di bilancio dell'ente medesimo e in ragione di ciò è previsto l'intervento dello Stato;

- c5) *“la regolazione del credito nei confronti dell’ente locale dissestato nell’ambito del complessivo sistema di finanza pubblica, con l’inerente obiettivo dello stabile risanamento, rende infatti il suo titolare pienamente garantito dalla certezza del ritorno in bonis del debitore, malgrado la relativa remunerazione a tassi di mercato... specularmente il debitore pubblico, le cui obbligazioni sono assimilabili a quelle sovrane grazie all’intervento dello Stato, viene nondimeno assoggettato alla disciplina prevista per il debitore privato, che di tale intervento non beneficia”;*
- c6) oltre alla irragionevole equiparazione di trattamento di situazione differenziate, si frustra l’obiettivo di politica legislativa a base del dissesto, con una eccessiva protezione della posizione del credito a scapito della collettività di cui l’ente locale è istituzione pubblica esponenziale;
- c7) il creditore infatti beneficia della garanzia di vedere comunque soddisfatto integralmente il proprio diritto dal ritorno *in bonis* dell’ente, per cui diviene indifferente il tempestivo adempimento e, quindi, la durata della procedura di dissesto;
- c8) *“a fronte dell’assenza di rischi di insolvenza vi è per contro una remunerazione del credito che presuppone ed esprime la definitiva incapacità di adempiere del debitore”;*
- c9) la soluzione costituzionalmente imposta per rimuovere tale irragionevole equiparazione di situazioni antitetiche appare quindi quella di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell’ente locale integralmente soddisfatto nel dissesto di quest’ultimo al momento dell’apertura della procedura e dunque assegnare al pagamento dell’organo di liquidazione carattere estintivo;
- d) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione al principio dell’equilibrio di bilancio *ex artt. 81 e 97, comma 1, Cost.*;
 - d1) il contrasto con il principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici si profila per il rischio, in sé insito, di dissesti in successione, tale da compromettere il percorso dell’ente locale verso l’obiettivo primario del definitivo ripristino dell’ordinaria attività una volta rimossi gli squilibri economico-finanziari che ne avevano comportato il dissesto;
 - d2) appare inficiata la possibilità per l’ente di presentare l’ipotesi credibile di bilancio stabilmente riequilibrato a fronte di un credito per interessi che per tutto il corso della procedura continua a decorrere a tassi di mercato, posto che l’ente dissestato non può deliberare un nuovo dissesto in pendenza di una procedura già avviata, ma al massimo richiedere gli interventi previsti dall’art. 256, comma 12, Tuel;

- d3) si profila pertanto il rischio che l'indebitamento si consolidi in perpetuo e diventi nella sostanza irredimibile, in modo da rendere irrealizzabile qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, entrando in collisione con il principio di equità intragenerazionale e intergenerazionale;
- e) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione al principio del buon andamento *ex art. 97, comma 2, Cost.*;
 - e1) la disposizione appare ostacolare il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale una volta liquidato l'indebitamento in precedenza accumulato;
 - e2) la Corte costituzionale ha variamente considerato, come obiettivo di politica legislativa afferente al buon andamento dell'amministrazione, l'obbligo per gli enti del servizio sanitario nazionale che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge;
 - e3) con la previsione di tassi di interesse di mercato e la certezza della rimozione degli squilibri di bilancio nell'ambito della procedura di dissesto, il tempestivo adempimento del credito da parte dell'ente pubblico debitore diviene invece indifferente per il creditore privato, dal momento che il primo rimane comunque esposto in perpetuo alle azioni del secondo a tutela del suo diritto;
 - e4) ne discende una distorsione dell'impianto complessivo non solo del dissesto finanziario degli enti locali, ma anche della normativa contro i ritardi nel pagamento delle transazioni commerciali, per cui appare ingiustificatamente applicabile *in toto* anche rispetto all'ente locale in situazione di dissesto e che necessita di essere risanato per il sollecito ritorno alla ordinaria attività amministrativa;
- f) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione al riconoscimento del principio del "pluralismo autonomistico" di cui all'art. 5 Cost.;
 - f1) il riconoscimento costituzionale degli enti locali è da intendersi come presa d'atto dell'origina pre-repubblicana degli enti esponenziali delle comunità territoriali e, dunque, della loro esistenza necessaria, in funzione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici a loro attribuiti quale livello di governo di prossimità rispetto a tali collettività, espressivo dei loro bisogni primari;
 - f2) da tale principio deve ritenersi conseguenza costituzionalmente vincolata il loro ritorno *in bonis*;

- f3) l'obiettivo del dissesto finanziario degli enti locali è quello di raggiungere il loro stabile riequilibrio, per poter esercitare le funzioni e i servizi pubblici ad esso attribuiti, e tale obiettivo rischia di essere vanificato se all'integrale pagamento del credito per sorte capitale e per gli interessi maturati al momento della dichiarazione di dissesto non venisse attribuito carattere estintivo e, quindi, se *"il regime degli accessori previsto dall'art. 248, comma 4, T.u.e.l. venisse inteso, come avvenuto finora, di mera inesigibilità di questi ultimi, in analogia al fallimento dell'imprenditore privato, anziché come arresto definitivo in funzione del carattere estintivo del pagamento di competenza dell'organo straordinario di liquidazione"*;
- g) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c. in relazione alle funzioni amministrative attribuite ai Comuni ai sensi degli artt. 114 e 118 Cost.;
- g1) il possibile succedersi di dissesti finanziari dell'ente comunale insito nella soggezione di questo alla disciplina dei crediti commerciali fa emergere un possibile contrasto del regime di inesigibilità solo temporanea desunto dall'art. 248, comma 4, Tuel con il ruolo costituzionale del medesimo ente, di livello di governo esponenziale delle comunità locali, radicato nell'esperienza storico-istituzionale di queste ultime, e pertanto preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona;
- g2) l'obiettivo primario del risanamento dell'ente locale dissestato è strumentale al ripristino delle funzioni e dei servizi di competenza dell'ente incapace di assolvervi a causa dell'indebitamento precedentemente accumulato;
- g3) con il riespandersi degli accessori del credito, divenuti temporaneamente inesigibili, si finisce per avvantaggiare il singolo creditore commerciale, benché già remunerato a tassi di mercato;
- g4) a ciò si contrappone l'ingiustificato sacrificio della collettività di cui il Comune è ente esponenziale, esposto al rischio di un nuovo dissesto e alle negative ripercussioni da esso derivanti tanto sul piano della continuità delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici quanto sul piano economico, per le azioni di riequilibrio del bilancio rese necessarie dall'apertura della nuova procedura.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

h) sul tema del dissesto degli enti locali si vedano:

- h1) Cons. Stato, sez. V, ordinanza, 21 aprile 2021, n. 3211 (oggetto della News US, n. 42 del 5 maggio 2021), secondo cui *"Deve essere sottoposta all'attenzione*

dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la rimeditazione della propria affermazione contenuta nella sentenza n. 15 del 5 agosto 2020 in base alla quale "la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo". Con l'ordinanza in esame il collegio chiede una rimeditazione, ai sensi dell'art. 99, comma 3, c.p.a. (rara ipotesi applicativa), delle affermazioni contenute nella sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2020, n. 15 (in *Foro it.*, 2020, III, 664, con nota di BARILA'; nonché oggetto della News US, n. 92 del 3 settembre 2020, sulla quale si veda *infra*, § h2), richiamate in massima. Alla citata News US si rinvia per l'esame della questione sottesa e delle argomentazioni del collegio, nonché per riferimenti giurisprudenziali alla Corte EDU (in particolare § h);

- h2) Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2020, n. 15 (cit., oggetto della citata News US, n. 92 del 3 settembre 2020), secondo cui "L'atto di acquisizione sanante, generatore dell'obbligazione (e, quindi, del debito), è attratto nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione (OSL), e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato". Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: al § h), per rinvio in materia di dissesto degli enti locali; ai §§ i) e j), per le opposte tesi sulla estensione o meno della procedura straordinaria ai crediti derivanti da sentenze passate in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto; al § k), in tema di *deficit* strutturale degli enti locali e dei relativi meccanismi di rientro;
- i) sulla disciplina del ritardo nei pagamenti commerciali da parte della pubblica amministrazione si vedano, tra le altre:
- i1) Corte cost., 24 aprile 2020, n. 78 (in *Foro it.*, 2021, I, 92, con nota di D'AURIA), secondo cui, tra l'altro, "sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, l. 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019), nella parte in cui prevede: a) che, negli enti del servizio sanitario nazionale i quali non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le

- province autonome provvedono a integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato; b) che la quota dell'indennità condizionata a tale obiettivo non può essere inferiore al trenta per cento, modulando l'ammontare di tale quota in base ai giorni di ritardo registrati e alla riduzione del debito commerciale residuo, in riferimento agli art. 3, 97 e 118, 1° e 2° comma, Cost.".* Osserva D'AURIA che le q.l.c. affrontate riguardano disposizioni della legge di bilancio 2018 che, allo scopo di porre rimedio al problema dei ritardi nell'adempimento delle obbligazioni commerciali assunte dalle pubbliche amministrazioni, hanno introdotto misure di contrasto alle inefficienze gestionali che sono, in genere, all'origine di tali ritardi. Si tratta di misure che colpiscono, per un verso, comportamenti ascrivibili ai titolari degli organi amministrativi di vertice, donde la previsione — ad opera di alcune delle norme impugnate — di sanzioni economiche a loro carico; per altro verso, l'incapacità degli enti di coordinare l'assunzione delle proprie obbligazioni con le disponibilità di cassa necessarie a rispettare le previste scadenze di pagamento, donde la previsione — con altre norme, pur esse impugnate — di una tecnica di bilancio che dovrebbe contribuire a ridurre i tempi di pagamento dei debiti contratti. La Corte osserva che i vari interventi normativi che hanno affrontato il tema dei ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali non sono stati sufficienti per riportare il problema a dimensioni fisiologiche;
- i2) Corte di giustizia UE, 20 gennaio 2020, C-122/18 (in *Riv. trim. appalti*, 2020, 1567, con nota di COZZIO), che, a seguito del ricorso per inadempimento della commissione europea nei confronti della Repubblica italiana ai sensi dell'art. 258 Tfeue, rimarcando la necessità di un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi, ha dichiarato inadempiente la Repubblica italiana agli obblighi derivanti dall'art. 4 («*Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni*»), par. 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE, recepita dall'Italia con d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192;
- i3) Cass. civ., sez. II, 25 marzo 2019, n. 8289 (in *Foro it.*, 2020, I, 692 con nota di BUCCIANTE e PARDOLESI – SASSANI), secondo cui, tra l'altro, "*Il saggio d'interesse legale pari a quello previsto dalla legislazione speciale in materia di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali, a valere dal momento della proposizione della domanda giudiziale, trova applicazione esclusivamente quando la lite giudiziale ovvero arbitrale abbia ad oggetto l'inadempimento di un accordo contrattuale*";

j) sul tema delle misure a tutela della finanza pubblica e la disciplina degli enti locali, si vedano, tra le altre:

- j1) Corte cost., 24 aprile 2020, n. 78, cit., secondo cui tra l'altro *"Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 859, 862 e 863, l. 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019), nella parte in cui, per le amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria, prevede, nel combinato disposto dei tre commi: a) che le amministrazioni hanno l'obbligo di stanziare in bilancio un accantonamento, denominato «fondo di garanzia debiti commerciali», se non abbiano ridotto lo stock dei debiti commerciali di almeno il dieci per cento nei due anni precedenti e se per l'esercizio precedente presentino un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall'art. 4 d.leg. 9 ottobre 2002 n. 231 (che attua la direttiva 2000/35/Ce relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali); b) che l'importo dell'accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per l'acquisto di beni e servizi; c) che l'accantonamento deve essere adeguato nel corso dell'esercizio alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi; d) che sul fondo così costituito non è possibile disporre impegni e pagamenti e che, a fine esercizio, esso confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione, in riferimento agli art. 3, 1° comma, 97, 2° comma, 117, 4° comma, e 120 Cost., nonché agli art. 20 e 36 dello statuto della regione siciliana"*;
- j2) Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18 (in *Foro it.*, 2020, I, 75, con nota di D'AURIA, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti; *Riv. corte conti*, 2019, fasc. 1, 212, con nota di FORTE, PIERONI; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2019, fasc. 1, 1, con nota di SANTORO; *Giur. costit.*, 2019, 201, con nota di SAITTA), secondo cui: *"È incostituzionale l'art. 1, comma 714, l. 28 dicembre 2015 n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, l. 11 dicembre 2016 n. 232, nella parte in cui, disciplinando la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, consente all'ente locale, che, alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, non abbia ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, 7° comma, d.leg. 23 giugno 2011 n. 118, di modificare il piano mediante lo scorporo della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243 bis, 8° comma, lett. e), Tuel (e, cioè, dall'eliminazione di crediti e debiti già inesigibili in base al regime contabile precedente quello della contabilità armonizzata) e il ripiano della quota stessa nell'arco di trenta anni"*. La pronuncia si fonda sul contrasto della norma con

i principî che presidiano l'equilibrio del bilancio e la sana gestione finanziaria, nonché con il principio di copertura pluriennale della spesa e con quello di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, tutti contenuti negli art. 81 e 97, 1° comma, Cost. il legislatore, prolungando fino a trent'anni il periodo massimo per il ripiano dei disavanzi risultanti dalla revisione straordinaria dei residui avrebbe consentito agli enti locali un allargamento della spesa corrente in misura pari al minore accantonamento conseguente alla dilazione trentennale del ripiano. Circa la lesione del principio della copertura pluriennale, rileva la Corte che la mera, lunghissima dilazione temporale si risolve, in assenza di affidabili misure di copertura all'interno del piano di riequilibrio, nel mero spostamento ad anni e generazioni future di risalenti e importanti quote di deficit (quelle provenienti dal riaccertamento straordinario dei residui), oltre che della restituzione dei prestiti che venissero contratti per farvi fronte, e anche degli eventuali ulteriori disavanzi che maturassero negli esercizi intermedi. La norma dichiarata incostituzionale traccia uno scenario incognito e imprevedibile che — senza le garanzie contemplate nel piano — avrebbe consentito di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile. Su questo insieme di elementi, la corte fonda una duplice richiesta al legislatore: la prima è quella di fissare, superando la logica emergenziale degli interventi a favore degli enti in situazioni di crisi, un ragionevole limite di tempo per la definizione dell'intera procedura di predissesto; la seconda, complementare alla prima, riguarda l'effettiva capacità degli enti di riprendere il regolare esercizio delle loro funzioni, onde è essenziale, nelle ipotesi in cui la procedura non giunga a buon fine o proceda con risultati che non autorizzano una prognosi positiva di risanamento, stabilire una cesura con il passato, così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità;

- j3) Corte cost., 17 luglio 1998, n. 268 (in *Foro it.*, 1998, I, 2640; *Cons. Stato*, 1998, II, 1000; *Giust. civ.*, 1998, I, 3016), secondo cui: "È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, 4° comma, d.leg. 25 febbraio 1995 n. 77 (modificato dal d.leg. 11 giugno 1996 n. 336 e dal d.leg. 15 settembre 1997 n. 342), che regola il risanamento finanziario degli enti locali dissestati, nella parte in cui prevede che, in pendenza della procedura di dissesto, i debiti insoluti non producono più interessi, né sono rivalutabili, in riferimento agli art. 2, 3, 23, 24, 41, 53, 97 e 113 Cost."; "È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 81, 4° comma, e 89, 11° comma, d.leg. 25 febbraio 1995 n. 77 (modificato dal d.leg. 11

giugno 1996 n. 336 e dal d.leg. 15 settembre 1997 n. 342), che regola il risanamento finanziario degli enti locali dissestati, nella parte in cui escludono l'ammissibilità di richieste relative ad ulteriori crediti dopo l'approvazione del piano di estinzione da parte del ministro dell'interno, in riferimento agli art. 2, 3, 23, 24, 41, 53, 97 e 113 cost.". Con la sentenza in esame, la Corte ha dichiarato infondata la questione sottoposta al suo esame, perché ha ritenuto che la portata precettiva dell'art. 81, quarto comma, Tuel sia limitata ad escludere l'opponibilità degli interessi alla massa passiva, ma non escluda la possibilità di far valere il credito per gli accessori (interessi e rivalutazione monetaria) nei confronti dell'ente locale una volta tornato *in bonis*. Non erano, peraltro, mancati i tentativi di aggirare vuoi i limiti all'esercizio di azioni esecutive individuali, vuoi l'esclusione dell'opponibilità degli interessi e della rivalutazione monetaria agli organi della procedura di dissesto, facendo ricorso al giudizio di ottemperanza. Senonché si è affermato che i vincoli previsti dalle disposizioni, della cui legittimità costituzionale si è dubitato, operano anche in tale sede. Resta comunque aperta la questione relativa alla tutela dei crediti opponibili agli organi della procedura di liquidazione, non essendo espressamente previsto dal decreto legislativo alcuno specifico rimedio al riguardo: questo, infatti, non indica quali strumenti abbia a disposizione il creditore il cui credito non sia ammesso o sia ammesso in misura o in forme diverse dalla domanda. Non potendosi ammettere che i diritti di credito degradino a meri interessi legittimi e, quindi, che la tutela risieda nell'impugnazione del piano di estinzione innanzi al giudice amministrativo, si era prospettata la possibilità di applicare analogicamente la soluzione prevista nelle diverse ipotesi di liquidazione coatta amministrativa, attribuendo comunque al giudice ordinario la cognizione delle controversie sulla verifica dei crediti nell'ambito della pur peculiare procedura concorsuale.