

News a cura dell'Ufficio del massimario  
n. 109 del 25.11.2022

Legittimo il divieto di produzione di interessi e di rivalutazione monetaria per i debiti insoluti degli enti locali dalla data in cui è deliberato il dissesto e sino all'approvazione del rendiconto.

Nel dichiarare l'infondatezza della questione sollevata dal Consiglio di Stato con riguardo all'art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione, la Corte costituzionale ribadisce 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”*.

Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 2022, n. 219 – Pres. Sciarra, Red. Buscema

**Comune e provincia – Dissesto finanziario – Interessi e rivalutazione monetaria –  
Questione infondata di costituzionalità.**

*Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato. (1)*

(1) I. – Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla quinta sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza 21 luglio 2021, n. 5502 (oggetto della News US n. 67 del 6 agosto 2021 alla quale si rinvia per approfondimenti, in particolare al § g) sui precedenti in tema di dissesto degli enti locali, al § i) sul tema della disciplina del ritardo nei pagamenti commerciali da parte della pubblica amministrazione, al § j) sul tema delle misure a tutela della finanza pubblica e la disciplina degli enti locali) – dell'art. 248, comma 4, del 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.-.

La vicenda è originata dall'impugnazione proposta dinnanzi al T.a.r. per il Lazio, Roma e poi, in appello, dinnanzi al Consiglio di Stato, da parte di una società a responsabilità limitata, che agisce per l'integrale esecuzione di un lodo arbitrale deliberato dal collegio della Camera arbitrale presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con cui il

Comune interessato è stato condannato a risarcirle i danni conseguenti alla risoluzione disposta dall'amministrazione locale, a decorrere dal 1° gennaio 2009, della concessione in finanza di progetto tra le parti, risalente al 2003 per la progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione di quattro impianti di trattamento delle acque della durata di trenta anni.

All'importo liquidato in sede arbitrale a titolo di risarcimento dei danni a favore della società ricorrente (per valore degli impianti realizzati, crediti maturati nel corso dell'esecuzione e mancati guadagni) si aggiungono gli accessori, costituiti dalla rivalutazione monetaria e dagli interessi sulle diverse voci per cui l'ente locale è stato condannato, con le decorrenze e i tassi indicati nel lodo.

Il ricorso è stato accolto con sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, sez. II bis, 18 agosto 2020, n. 9250, che ha ordinato all'amministrazione resistente di dare "piena ed esatta esecuzione al giudicato di cui trattasi";

La sentenza di primo grado è stata appellata dal Comune dinanzi al Consiglio di Stato, con la premessa che l'onere riveniente dal pagamento degli interessi maturati sul credito in linea capitale dopo la dichiarazione del precedente dissesto (quantificati dalla società nella prima richiesta di pagamento, in € 1.385.676,83, ed € 1.812.677,50 nell'ultima richiesta) sarebbe insostenibile per il proprio bilancio, tanto che dovrebbe essere dichiarato un nuovo dissesto. Deduce, inoltre l'amministrazione, che il pagamento nella procedura di dissesto degli enti locali dell'intera sorte capitale del credito ne avrebbe determinato l'estinzione e che l'art. 248, comma 4, T.u.e.l., nel disporre che dalla data in cui è deliberato il dissesto dell'ente locale i debiti insoluti "non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria", prevede un regime di inesigibilità temporanea degli accessori del credito non soddisfatto integralmente per sorte capitale.

Il giudice di appello, quindi, ha deciso di sollevare la detta questione di legittimità costituzionale.

II. – L'iter argomentativo sulla base del quale la Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di inammissibilità delle q.l.c. è così articolato:

a) in via preliminare, è stata disattesa l'eccezione di inammissibilità, secondo cui il rimettente non avrebbe esperito il doveroso tentativo di interpretare l'art. 248, comma 4, t.u. enti locali in senso conforme a Costituzione;

a1) il Consiglio di Stato ha, infatti, espressamente escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, affermando di non poter percorrere l'opzione ermeneutica prospettata dall'ente locale, sugli asseriti effetti estintivi del pagamento integrale della quota capitale da parte dell'organismo straordinario di liquidazione (anche OSL);

a2) a tale interpretazione osterebbe non solo il tenore letterale della disposizione, ma anche l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza 17 luglio 1998, n. 269 (in *Foro it.* 1998, I, 2640), che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità avente ad oggetto la medesima norma, contenuta però nella previgente disposizione (art. 81,

comma 4, del d.lgs. n. 77 del 1995, come modificato dal d.lgs. n. 336 del 1996). Nel precedente richiamato, il giudice delle leggi ha precisato che la norma in questione detta un regime d'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;

a3) la Corte afferma, con indirizzo ormai costante, 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, Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 204, in *Foro it.* 2022, I, 882);

b) quanto all'esame del merito, in relazione alle censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost., la Corte ha ritenuto utile richiamare la disciplina sugli accessori del credito nella liquidazione giudiziale dell'impresa privata, che funge da *tertium comparationis*, e, in particolare, la norma che impone la sospensione del corso degli interessi, contenuta nel comma 1 dell'art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019, (codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza) 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”*;

b1) tale disposizione ricalca la precedente disciplina recata dagli artt. 55, comma 1, e 120 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), prima della revisione introdotta dal d.lgs. n. 14 del 2019, in attuazione della legge di delega n. 155 del 2017, volta a dare unitarietà a una materia già oggetto di molteplici interventi legislativi;

b2) in proposito, 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. civ., sez. I, ordinanza 12 maggio 2021, n. 12559 in *Fallimento* 2021, 1379, con nota di COMISSO; 9 luglio 2020, n. 14527 in *Dir. banc.* 2020, I, 689, con nota di ANELLINO nonché 19 giugno 2020, n. 11983 in *Giur. it.* 2021, 896, con nota di RIGANTI), 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;

c) tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, sollevata in riferimento al principio di eguaglianza, non è fondata;

c1) il rimettente assume, quale *tertium comparationis*, l'art. 154 del citato d.lgs. 14 del 2019, 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;

c2) la Corte costituzionale, nell'esaminare la disposizione – contenuta in una fonte previgente a quella oggetto dell'esame attuale – 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» (sentenza n. 269 del 1998 cit.);

c3) 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 (cfr. Corte cost., 16 giugno 1994, n. 242, in *Foro it.* 1994, I, 3343, con nota di COSTANTINO);

c4) 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;

c5) a titolo di esempio, l'art. 256, comma 12, del t.u. enti locali, prevede per l'ente locale in dissesto – in caso di incapacienza 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;

d) non è stata ritenuta fondata anche la censura formulata in riferimento al principio di ragionevolezza;

d1) l'assunto del giudice rimettente, 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 tiene conto del fatto che la disciplina sul dissesto (artt. 244 e seguenti 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;

d2) le attuali norme sul dissesto esprimono dunque 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;

d3) sebbene 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, anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1, vedi *infra* § h);

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

e1) quanto al rilievo secondo cui la norma 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, la Corte ha osservato che la particolare fattispecie da cui origina il giudizio *a quo* riguarda un Comune di piccole dimensioni, che aveva però generato un debito ingente. Il dissesto "a catena", che il rimettente imputa all'art. 248, comma 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 e seguenti t.u. enti locali);

e2) in proposito, la Corte osserva di aver 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"* (cfr. Corte cost., 24 aprile 2020, n. 78 in *Foro it.*, 2021, I, 92, con nota di D'AURIA; 25 ottobre 2013, n. 250, in *Foro it.* 2015, I, 36, con nota di G. D'AURIA);

e3) nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, la possibile nuova dichiarazione di dissesto a cui – si assume – sarebbe esposto il Comune 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*, Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220, in *Foro it.* 2022, I, 867 con nota di G. D'AURIA; 10 maggio 2019, n. 115; 5 dicembre 2018, n. 225, in *Giur. costit.* 2018, 2600, con nota di GASPARI);

e4) peraltro, 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 decreto-legge 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, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale (sentenza n. 115 del 2020);

e5) seppur con riferimento a leggi regionali, la Corte osserva di aver 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*" (cfr. *ex multis*, Corte cost., 25 luglio 2022, n. 190; 10 aprile 2020, n. 62, in *Foro it.* 2020, I, 2263, con nota di G. D'AURIA; *idem*, Corte cost., 30 ottobre 2019, n. 227, in *Foro it.* 2020, I, 850). 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 (sentenza n. 227 del 2019 cit.), a presidio della sana gestione finanziaria;

e6) nel caso in esame, 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*" (sentenza n. 78 del 2020 cit.);

- f) 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;
- g) 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.

### III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- h) sul tema sul tema del dissesto degli enti locali si veda anche Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 12 gennaio 2022, n. 1 (oggetto della News US n. 11 del 20 gennaio 2022), che ha osservato come la disciplina normativa sul dissesto del Comune, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento giurisdizionale o amministrativo sia successivo, con l'unico limite rappresentato dall'approvazione del rendiconto della gestione che segna la chiusura della gestione liquidatoria; dopo tale data, infatti, è evidente che non sarà più possibile imputare alcunché a tale organo, in quanto, dal punto di vista giuridico, esso ha cessato la sua esistenza.

Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: ai §§ a), b) e c) sul tema del dissesto degli enti locali; al § e) sulla disciplina del ritardo nei pagamenti commerciali da parte della pubblica amministrazione; al § h), sul tema delle misure a tutela della finanza pubblica e la disciplina degli enti locali.