



28 GIUGNO 2023

Quando il dissesto si nasconde nei dettagli.
Criticità finanziarie dei Comuni e tutela
dei creditori: un bilanciamento da
rivalutare

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice Senior in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata



Quando il dissesto si nasconde nei dettagli. Criticità finanziarie dei Comuni e tutela dei creditori: un bilanciamento da rivalutare*

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice Senior in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: Nel contesto della necessità di riformare il Titolo VIII del TUEL, il saggio si concentra sul profilo della tutela dei creditori dei Comuni in dissesto, attualmente equiparata a quella prevista per il fallimento degli imprenditori, e che nella prassi produce spesso “dissesti a catena”. L’analisi della giurisprudenza più recente della Corte costituzionale, della Corte dei conti e del Consiglio di Stato suggerisce la necessità di rivedere tale equiparazione (e il sottostante bilanciamento), alla luce della riforma del Titolo V Cost. e per garantire un effettivo risanamento delle criticità finanziarie dei Comuni.

Title: 'When insolvency is in the details'. Municipalities' financial distress and creditor protection: a balancing to be reassessed

Abstract [En]: Whilst awaiting the needed reform of the Title VIII of the TUEL, the essay focuses on the discipline of credits owed by municipalities in financial difficulties. The current regulation follows the one provided in the bankruptcy of entrepreneurs, causing, in practice, frequent “chain failures” of municipalities. The analysis performed on the most recent case law of the Constitutional Court, the Court of Auditors, and the Council of State suggests the need to review this piece of legislation in light of the 2001 reform of Title V of the Constitution and to ensure the effective recovery of municipalities facing financial distress.

Parole chiave: riforma TUEL; dissesto dei Comuni; tutela dei creditori; giurisprudenza costituzionale; principio autonomista

Keywords: TUEL reform; municipalities' financial distress; creditors protection; Constitutional case law; principle of self-government

Sommario: **1.** Il contesto: la necessità di una riforma del Titolo VIII del TUEL. **1.1.** I ripetuti moniti della Corte costituzionale. **2.** Il progetto di riforma della XVIII Legislatura (AC 3149). **3.** Quando il dissesto si nasconde nel dettaglio: ente in criticità finanziaria e tutela dei creditori. **3.1.** I dubbi del Consiglio di Stato sulla legittimità dell’art. 248, co. 4, TUEL. **3.2.** La sentenza n. 219/2022 della Corte costituzionale: un rigetto con “invito” al legislatore. **4.** *De iure condendo:* un bilanciamento da rivalutare. **4.1.** (segue) Qualche spunto dalla giurisprudenza amministrativa e contabile. **5.** Conclusioni. Una piccola modifica della legge, un grande passo per la tutela delle autonomie.

1. Il contesto: la necessità di una riforma del Titolo VIII del TUEL

Il Titolo VIII del Testo Unico degli Enti Locali¹ (d’ora in poi: TUEL) è dedicato agli *Enti locali deficitari o dissestati*: ossia quelli che non sono più in grado di svolgere le proprie funzioni o di assolvere a debiti certi, liquidi ed esigibili, versando quindi in una situazione che si può definire – seppur con un certo grado di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

approssimazione – di crisi finanziaria. La relativa disciplina² è da tempo all’attenzione della dottrina, della giurisprudenza costituzionale, nonché, più in generale, degli osservatori tecnici “esperti” – tra tutti, la Corte dei Conti – che unanimemente ne raccomandano una riforma organica. I motivi sono, come spesso accade in questo settore dell’ordinamento, tecnicamente molto complessi ma concettualmente chiari, almeno dalla prospettiva costituzionalistica che – è bene segnalarlo sin d’ora – si cercherà di mantenere nelle pagine che seguono; ci si limita quindi a richiamarli sinteticamente.

In primo luogo, banalmente, il *tempo*: il TUEL è precedente alla Riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3/2001), ed era peraltro a sua volta il frutto della sistematizzazione di diverse misure risalenti agli anni Novanta del ‘900³, risultando quindi oggi a dir poco anacronistico. In secondo luogo, le modifiche successive, ben lungi dal favorirne un aggiornamento ordinato, sono state per la maggior parte introdotte dalle *misure emergenziali* che hanno caratterizzato il periodo della cd. normativa anticrisi, cioè decreti-legge estemporanei, mirati a risolvere problemi contingenti soprattutto di tenuta dei saldi a livello nazionale⁴; in relazione a questo profilo si contano, negli ultimi anni, diverse decisioni della Corte costituzionale, cui sarà dedicato il paragrafo che segue. Per completare il quadro, il terzo argomento a supporto della necessità di una revisione della disciplina – in buona parte conseguenza dei primi due – deriva dalla constatazione per cui, alla verifica dei fatti, il complesso e per molti aspetti farraginoso sistema così ottenuto ha dimostrato di *non funzionare* : lo comprovano le analisi quantitative elaborate annualmente dal gruppo di lavoro che fa capo all’Università Ca’ Foscari di Venezia⁵ e riversate nei relativi *Rapporti* . Per limitarsi agli ultimi dati disponibili, nel *Rapporto 2022* si legge: «[L]a criticità finanziaria conclamata (dissesti e riequilibri) registra *da diversi anni una dinamica molto sostenuta* . La crescita delle criticità dichiarate rappresenta un fenomeno, molto significativo nel decennio 2011-2021, persistente anche nel periodo

² Che per ovvi motivi non è possibile qui ripercorrere; ci si limiterà pertanto a richiamare gli istituti rilevanti ai fini di queste riflessioni. In sintesi, quando un Comune si trova in condizioni di criticità finanziaria le ipotesi attualmente previste sono quelle del dissesto (artt. 242 ss. TUEL), del cd. “dissesto guidato” (art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011) e del riequilibrio finanziario pluriennale, il cd. “predissesto” (artt. 243-*bis*, *ter* e *quater* TUEL, introdotti dal d.l. n. 174/2012): per un sintetico ma esaustivo quadro d’insieme v. CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZI STUDI E BILANCIO, *Dossier Dissesto e procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali* , 19 settembre 2022, reperibile sul sito della Camera, nella Sezione *Documenti - Documentazione di inizio Legislatura XIX - Autonomie territoriali e finanza locale* .

³ L’evoluzione normativa che ha condotto alla disciplina riversata nel TUEL annovera: d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in l. 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in l. 19 marzo 1993, n. 68; d.P.R. 24 agosto 1993, n. 378; d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77; d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336; d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342; d.lgs. 23 ottobre 1998, n. 410; d.P.R. 13 settembre 1999, n. 420; d.P.R. 18 agosto 2000, n. 273. Sul punto v. anche *infra* , par. 3.1.

⁴ Il tema è noto e ampiamente esplorato in dottrina, per cui ci si limita a rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l’unità in uno Stato sociale multilivello* , in *Le Regioni* , n. 2, 2018, p. 225 ss.; V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?* , in *federalismi.it* , n. 17, 2019, spec. p. 21 ss.; G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole* , *ivi* , n. 8, 2021.

⁵ Coordinato da Marcello Degni, dal 2018 il gruppo di lavoro produce i *Rapporti Ca’ Foscari sui Comuni* , avvalendosi della collaborazione di un numero crescente di accademici di diversa provenienza e formazione, nonché del contributo di amministratori locali e di rappresentanti di tutte le Istituzioni interessate all’ambito di ricerca.

della pandemia, nel quale gli enti locali hanno ricevuto importanti sostegni. Il ritorno ad un contesto ordinario potrebbe quindi far emergere ulteriori criticità, “anestetizzate” dagli interventi emergenziali, e *ampliare la platea dei comuni in riequilibrio e dissesto, che si accresce, ogni anno, di decine di enti*⁶.

1.1. I ripetuti moniti della Corte costituzionale

A livello sistematico, si diceva, merita menzione la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, cui l'attuale assetto normativo è stato rinviato specialmente in relazione a due istituti distinti ma strettamente connessi sul piano applicativo⁷: da un lato, l'allungamento legislativo della durata dei piani di rientro dal deficit per gli enti in dissesto; dall'altro lato, la possibilità – sempre legislativamente concessa – per gli enti locali di contabilizzare in modo distorto le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle p.a.

Guardando al primo profilo, l'esame delle relative questioni ha fornito alla Corte costituzionale svariate occasioni per raccomandare al legislatore un complessivo ripensamento della disciplina; il *leading case* è la sentenza n. 18/2019, con cui la Corte – per quanto qui di interesse – ha innanzitutto fornito una serie di puntuali indicazioni sulla valenza dei «fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria»⁸. Particolare cura si nota nella sottolineatura del ruolo cruciale svolto, in tale contesto, dall'elemento temporale, inteso non solo nel senso letterale di durata del piano di rientro (oggetto della questione), ma anche nel significato che esso assume come corollario del principio dell'equilibrio di bilancio, che «non corrisponde ad un formale pareggio contabile»; al contrario – prosegue la motivazione – il primo è «intrinsecamente collegato alla *continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata*» (corsivo aggiunto), nell'ambito della quale si dovrebbe snodare, tra l'altro, la responsabilità di mandato. Ne è conseguita l'illegittimità della norma censurata, che in sostanza consentiva un allungamento fino a *trent'anni* del piano di rientro dal disavanzo⁹.

⁶ G. BENFANTE - M. DEGNI - G. GABRIELLI - E. MENEGHELLI - A. MORGIA, *Un'analisi dello stock: le procedure attive*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Castelvecchi, Roma, 2022, p. 585 ss., p. 595, corsivi aggiunti.

⁷ Sul tema, tecnicamente intricato e perciò impossibile da riassumere in questa sede, si rinvia a C. BERGONZINI - G. MENEGUS, *Tra l'incudine e il martello. Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. 416 ss.

⁸ Corte cost., sent. n. 18/2019, p.to 5 del *Diritto*, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

⁹ Conclusione cui la Corte perviene dopo aver rilevato tra l'altro che «la fattispecie legale di base stabilisce che: a) al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare “eredità” finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati»: Corte cost., sent. n. 18/2019, p.to 5 del *Diritto*. Per quanto la normativa successiva, puntualmente richiamata, abbia ritoccato l'impostazione originaria con una serie di deroghe (i riferimenti sono all'art. 3 del d. lgs. n. 118/2011 e l'art. 243-bis del TUEL, nel testo precedente alle modifiche apportate

Merita sottolineare che, tra gli argomenti a supporto della declaratoria, il Giudice delle leggi richiama testualmente un concetto già espresso tre anni prima – seppur in quel caso riferito alla normativa sui bilanci regionali – secondo cui «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria [...], *non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli* come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il *riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti*, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario»¹⁰. È la soglia della decisione politica, quindi, il limite che la Corte – correttamente – ritiene di non poter oltrepassare. Pur con tale consapevolezza, tuttavia, il monito risulta anche sul piano lessicale particolarmente perentorio: in chiusura della motivazione, infatti, si legge che «*la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento*»¹¹. E se il risanamento strutturale dell'ente in disavanzo non è possibile, «*la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”*». Come tale discontinuità possa essere assicurata è, di nuovo, valutazione squisitamente politica, e «*siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore*». Ciò che viene severamente censurato non è quindi, in questa sede, il merito delle diverse discipline, quanto piuttosto «*il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie*» che – oltre a porsi in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio e i suoi corollari – finiscono per disincentivare il buon andamento dei servizi tutelato dall'art. 97 Cost. e per scoraggiare «*le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività*».

I moniti contenuti nella sentenza n. 18/2019 sono testualmente ripresi nella successiva decisione n. 115/2020, in cui la Corte ribadisce che «*la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale [ex art. 42, co. 12, DLGS n. 118/2011 ed ex art. 188 TUEL]*» e che «*ogni periodo di durata superiore comporta il sospetto di*

con la legge di Bilancio per il 2108), la Corte sottolinea come la versione allora in vigore stabilisse il piano di riequilibrio finanziario pluriennale avesse una durata variabile tra *quattro e vent'anni*, quindi di dieci anni inferiore, nel suo massimo, a quanto previsto nella disposizione annullata.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 107/2016, p.to 4.1 del *Diritto*, ripresa in Corte cost., sent. n. 6/2017, p.to 5 del *Diritto*, a sua volta citata nella decisione in esame. Corsivi non testuali.

¹¹ «...in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate». Corte cost., sent. n. 18/2019, p.to 10 del *Diritto*, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo (corsivi aggiunti).

potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio» (corsivi aggiunti). Nemmeno tale decisione è stata tuttavia sufficiente ad arginare la tendenza della legislazione statale, sempre veicolata tramite decretazione d'urgenza¹², a sfruttare le technicalità contabili per tentare di aggirare i principi costituzionali sul bilancio applicati alla finanza pubblica allargata¹³, operando continue deroghe alla disciplina ordinaria.

Il secondo profilo rispetto al quale la disciplina contenuta nel TUEL è stata oggetto di un fenomeno simile si colloca sul versante dell'uso dei fondi attivati dallo Stato in via "emergenziale" per far fronte al grave problema del ritardo nei pagamenti dei cd. debiti commerciali delle p.a.¹⁴: il Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) e il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE). Si è già detto come questo versante della complessiva vicenda giurisprudenziale relativa agli enti locali in situazione di criticità finanziaria si leghi strettamente al fenomeno appena illustrato dei ripetuti tentativi statali di allungare oltremodo i tempi per i piani di rientro dei Comuni in predissesto, finendo per intrecciarsi nelle sentenze più recenti (la n. 4/2020 e la n. 80/2021)¹⁵. Ai fini di queste riflessioni, ciò che merita sottolineare è il fatto che nelle relative decisioni la Corte ha indirizzato al legislatore quello che si potrebbe definire un altro "filone" di moniti, utile nell'ottica di una riforma complessiva del Titolo VIII del TUEL se si guarda alla fase preliminare, cioè a quella di costruzione delle scritture contabili, anche alla luce della (ormai improcrastinabile) necessità di dare compiuta attuazione all'art. 119 Cost., di cui il Testo unico non poteva – per ovvi motivi cronologici – tenere conto.

Ancora in estrema sintesi, e nell'impossibilità di affrontare le technicalità contabili, è in particolare nella sentenza n. 4 del 2020¹⁶ che si riviene un passaggio interessante, in cui la Corte svolge alcune considerazioni – derivanti dagli argomenti difensivi del Comune interessato (Napoli) – che «meritano attenzione anche da parte del legislatore statale»¹⁷. In sostanza, l'ente locale sosteneva la legittimità

¹² Il riferimento è alla sentenza n. 80/2021, che ha dichiarato illegittimi i commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del DL n. 162/2019 (il cd. Milleproroghe 2019, appunto).

¹³ Cfr. A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2021, p. 1431 ss., spec. p. 1440.

¹⁴ Per un inquadramento del problema (annoso e ancora non del tutto risolto), cfr. D. IMMORDINO, *I debiti commerciali di Regioni ed enti locali: genesi ed evoluzione di una patologia del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013, p. 145 ss.; C. BERGONZINI, *Ancora un singolare malfattore legale? I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 19 giugno 2017; R. PALOMBA., *Debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni: gli sforzi per ridurre i tempi di pagamento*, in *Osservatorio CPI*, 20 giugno 2020. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia cfr. M. BERGO, *Legittime le norme per garantire la puntualità dei pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale. Brevi osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 78 del 2020*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, p. 1132 ss.; I. DE CESARE, *Il ritardo dei pagamenti della PA: una disciplina a tutela della concorrenza*, ivi, p. 1150 ss.

¹⁵ Cfr. F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia del debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, n. 2, 2020.

¹⁶ Relativa ad una disposizione statale che consentiva ai comuni di utilizzare il Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) per il finanziamento del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE): in sostanza, l'autorizzazione a una vera e propria elusione contabile, giustificata tra l'altro con la necessità di far fronte alla strutturale carenza di risorse degli enti locali.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 4/2020, p.to 6 del *Diritto*.

costituzionale della disciplina impugnata invocando un'esigenza solidaristica, «ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost.», rispetto ai cittadini residenti nei Comuni con maggiori difficoltà economiche, che avrebbe giustificato l'ampliamento delle capacità di spesa dell'ente, pur in predissesto, con conseguente «riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche». La Corte non nega l'esigenza, né la natura solidaristica di un'eventuale soluzione normativa, ma rileva come esse trovino già risposta «in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell'art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che *devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati*»¹⁸ (corsivo aggiunto); pertanto, le innegabili disfunzioni – che incidono in modo costituzionalmente intollerabile sulla garanzia dei servizi essenziali e quindi del godimento dei diritti inviolabili delle persone, a prescindere dal luogo di residenza – devono essere rimosse. Ma – ed è questo il punto – i meccanismi di solidarietà sono già previsti, ed è «in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che *deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato*» (corsivo aggiunto). In sostanza, il legislatore viene ammonito – anche qui con severità e nettezza non consuete – ad affrontare le questioni strutturali, come ad esempio l'insufficienza del gettito fiscale di una determinata zona geografica, con un intervento organico (istituzione del fondo perequativo ex art. 119, co. 3, o attivazione delle misure ex art. 119, co. 5, Cost.), smettendo di ricorrere a soluzioni elusive dei principi contabili finalizzati al risanamento degli enti in criticità finanziaria.

2. Il progetto di riforma della XVIII Legislatura (AC 3149)

Le numerose sollecitazioni appena riassunte avevano in effetti trovato un esito nella XVIII Legislatura: il 1° giugno 2021 è stata presentata una proposta di legge di iniziativa parlamentare, incardinata presso la Camera come AC 3149, volta alla *Modifica del titolo VIII della parte seconda del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di enti locali in situazione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo*¹⁹. Mutuato dall'imponente ricerca pluriennale e multidisciplinare – sia teorica sia empirica – svolta dal gruppo di lavoro di Ca' Foscari, il progetto di legge si proponeva di «rivedere radicalmente l'impianto normativo esistente potenziando l'affiancamento e l'assistenza tecnica,

¹⁸ «Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite. Il primo comma precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea»: *ibidem*.

¹⁹ D'iniziativa dei deputati Buompane, Adelizzi, Donno, Faro, Flati, Iovino, Gabriele Lorenzoni, Lovecchio, Manzo, Misiti, Nappi, Villani. Il testo e la scheda dell'iter sono reperibili sul sito della Camera dei Deputati, Legislature precedenti, XVIII Legislatura, tramite l'apposito motore di ricerca.

strumenti essenziali per il risanamento e la tutela del bilancio dei medesimi enti»²⁰, ristrutturando radicalmente le procedure esistenti al fine di razionalizzarle e migliorarne i risultati.

Proprio per l'ampiezza del tema affrontato, in questa sede è ovviamente impossibile ripercorrere per intero la proposta²¹. Per quanto qui di interesse, è comunque sufficiente segnalare che essa è basata su tre pilastri fondamentali: l'unificazione delle attuali tre ipotesi di risanamento in un'unica procedura (che prevede due percorsi differenziati a seconda della gravità della situazione iniziale); il potenziamento dell'assistenza tecnica ai Comuni in difficoltà, «elemento essenziale per il risanamento e la tutela del bene pubblico bilancio»²²; una procedura di monitoraggio preventivo basata su una serie di indicatori, calibrati anche sulle caratteristiche dimensionali e socio-economiche dell'ente. Il perno del meccanismo è la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, e l'affiancamento – una delle rilevanti innovazioni – è affidato a un Tavolo nazionale per il risanamento degli enti locali (TARF), composto da rappresentanti dei Ministeri competenti e degli enti esponenziali del sistema multilivello; per i comuni più piccoli, si prevede un tavolo regionale. Un'altra importante novità consiste nella previsione della partecipazione all'intero processo di risanamento delle parti sociali e della società civile, in attuazione di quel principio di trasparenza che la Corte costituzionale ha ormai da anni messo al centro della propria giurisprudenza sul tema della gestione dei bilanci pubblici²³. In questo modo si tenta altresì di garantire l'effettività del principio democratico anche nelle fasi di criticità finanziaria, con l'obiettivo – tanto concreto quanto cruciale – di creare consenso intorno alle misure necessarie per risanare i bilanci²⁴. Secondo i lavori dei promotori, una riforma così strutturata dovrebbe consentire di superare i problemi già descritti (v. *supra*, par. 1), favorendo la possibilità di ottenere *davvero* il risultato costituzionalmente auspicabile, cioè il ritorno dell'ente territoriale all'ordinaria attività di erogazione dei servizi essenziali, sulla base di un bilancio risanato, in tempi compatibili con l'esercizio effettivo di quella che la Corte chiama ormai abitualmente “responsabilità di mandato”.

3. Quando il dissesto si nasconde nel dettaglio: ente in criticità finanziaria e tutela dei creditori

In tale prospettiva merita attenzione un profilo che potrebbe apparire a prima vista quasi di dettaglio, ma sul quale la giurisprudenza (non solo costituzionale) offre un ulteriore spunto che è necessario esplorare,

²⁰ AC 3149, *Relazioni introduttiva*, p. 1.

²¹ Si rinvia quindi all'approfondita analisi di P. BRAMBILLA - S. CAMPOSTRINI - M. DEGNI - P.M. ROSA SALVA - C. SCAPINELLO, *Il testo commentato di una ipotesi di riforma del Titolo VIII*, in M. Degni (a cura di), *IV Rapporto Ca' Foscari sui Comuni. La risposta dei Comuni alla crisi pandemica*, Castelvecchi, Roma, 2021, pp. 974-1006.

²² P. BRAMBILLA - S. CAMPOSTRINI - M. DEGNI - P.M. ROSA SALVA - C. SCAPINELLO, *op. cit.*, p. 983.

²³ Sul tema resta magistrale A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 51 ss. e in *Rivista AIC*, n. 3, 2018.

²⁴ Per la ricostruzione del principio nella giurisprudenza costituzionale v. C. BERGONZINI - G. MENEGUS, *op. cit.*, pp. 435-437.

perché – come si vedrà meglio in seguito – dietro la specificità della disposizione emerge in filigrana la necessità di una valutazione di fondo, o di sistema, rispetto al ruolo che gli enti locali sono chiamati oggi a svolgere.

La questione si colloca nell'ambito della disciplina del dissesto, e riguarda in particolare il co. 4 dell'art. 248 TUEL, ai sensi del quale, dalla data di deliberazione del dissesto medesimo e fino alla chiusura della procedura liquidatoria con il 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»²⁵. La disposizione è da tempo all'attenzione dei giudici contabili e amministrativi, che da un lato sono stati chiamati a chiarire le modalità di delimitazione della massa passiva e, dall'altro lato, hanno ripetutamente confermato la legittimità della soluzione normativa nella misura in cui essa ha, in sostanza, assimilato la posizione dell'ente locale in dissesto a quella dell'impresa in procedura concorsuale²⁶; interpretazione peraltro confermata anche dalla Corte costituzionale, sebbene in una sentenza ormai lontana nel tempo, risalendo al 1998²⁷.

Il profilo qui di interesse riguarda gli accessori dei debiti dell'ente locale in dissesto, la cui liquidazione è affidata, previa delimitazione della massa passiva, all'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL): il problema sta nel fatto che, esattamente come nella disciplina privatistica²⁸, se da un lato essi non sono esigibili per la durata della procedura di risanamento, dall'altro lato (per giurisprudenza consolidata al punto a essere considerata diritto vivente) tale sospensione è solo temporanea, e gli interessi possono essere richiesti dal creditore all'ente tornato *in bonis*, a prescindere dal fatto che l'OSL abbia liquidato per intero il debito da cui essi originano; con la conseguenza pratica che un ente locale, appena conclusa la procedura di risanamento del bilancio, è esposto a richieste risarcitorie tali da rendere di nuovo insostenibili le passività, con il rischio concreto di rientrare pressoché immediatamente in condizioni finanziarie critiche.

²⁵ Corsivo aggiunto. Per completezza, il comma prosegue statuendo che «[u]guale 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». La vicenda di cui si dirà nel testo riguarda, tuttavia, solo la posizione debitoria dell'ente.

²⁶ Cfr. da ultime Corte dei conti Sez. Autonomie, deliberazione n. 12 del 14 luglio 2020; Cons. Stato, Ad. Plen., sent. 5 agosto 2020, n. 15; Corte dei conti Sez. Autonomie, deliberazione n. 21 del 18 dicembre 2020; Cons. Stato, Ad. Plen., sent. 12 gennaio 2022, n. 1. Sui precedenti, v. 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*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5, 2022, p. 219 ss., spec. pp. 223-224. Sul punto v. *infra*, par. 4.1.

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 269/1998.

²⁸ Art. 154 del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, cd. *Codice della crisi di impresa*.

3.1. I dubbi del Consiglio di Stato sulla legittimità dell'art. 248, co. 4, TUEL

È stato esattamente questo il caso del Comune di Santa Venerina, su cui era chiamato a pronunciarsi il Consiglio di Stato, il quale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, co. 4, TUEL, per contrasto con gli artt. 3, 5, 81, 97, 114, 117 e 118 della Costituzione²⁹.

L'ordinanza di rimessione è molto articolata, ma in sostanza ruota intorno alla richiesta rivolta al Giudice delle leggi di rivedere il bilanciamento a suo tempo operato tra le esigenze di tutela dei creditori commerciali e quelle di risanamento dell'ente locale, posto che nell'interpretazione del 1998 «la Corte costituzionale ha tratto dall'antecedente normativo dell'art. 248, comma 4, T.u.e.l. oggi vigente un *regime generalizzato di inesigibilità degli accessori del credito solo temporaneo*, strumentale alla liquidazione della massa passiva dell'ente locale nell'ambito della procedura di dissesto, e destinato pertanto a cessare con la chiusura delle attività dell'organo straordinario di liquidazione»; il che comporta che «*ogni pretesa creditoria rimasta insoluta torna ad essere esigibile nei confronti dell'ente locale dissestato una volta cessato il regime di sospensione temporanea strumentale all'attività di rilevazione ed estinzione delle passività di questo, a prescindere se vi sia stato o meno l'integrale pagamento della sorte capitale*»³⁰.

Sul piano normativo, va premesso che la graduale assimilazione del dissesto degli enti locali al fallimento degli imprenditori privati ha avuto inizio nel 1993 (d.l. n. 8/1993)³¹ e si è consolidata con il d.lgs. n. 77/1995³², per poi confluire nel TUEL. Va anche sottolineato – e la rilevanza dell'intarsio emergerà chiaramente tra poco, guardando alla decisione della Corte – che a questa disciplina si è affiancata e parzialmente sovrapposta, tra il 2002 e il 2012³³, quella destinata all'accelerazione del pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della relative Direttive europee del 2002 e del 2011. Questo è il motivo per cui il giudice *a quo* colloca la questione nella «antitesi Stato-mercato»³⁴, che

²⁹ Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. Quinta), ord. n. 5502/2021 del 27 luglio 2021, con nota di M. COLUCCI, *Dissesto e oneri accessori*, in *Bilancio Comunità Persona (dirittoconti.it)*, 6 agosto 2021.

³⁰ Cons. Stato, ord. n. 5502/2021, rispettivamente p.ti I.15 e I.12, corsivi aggiunti.

³¹ Denominato *Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica*, conv. con mod. in l. n. 68/1993, artt. 4 e 21. Il decreto legge ha introdotto la separazione tra le gestioni del pregresso (affidata a un organo di liquidazione) e dell'ente risanato, per assicurare certezza e rapidità nella soddisfazione dei creditori dell'ente, prevedendo anche limiti al contributo dello Stato per il pagamento dei debiti pregressi in rapporto alla popolazione dell'ente dissestato. Secondo il Consiglio di Stato (ord. cit., p.ti II.8 e II.9), da tali limitazioni «è derivata la possibilità che in caso di incapienza della massa attiva [...] i crediti facenti parte della massa passiva subissero una falciatura permanente», da cui «il corollario per cui la parte del credito insoluto era destinata a gravare nuovamente sull'ente locale tornato in bonis, e dunque dell'effetto solo temporaneo, di carattere sospensivo, del blocco del decorso degli accessori del credito, ancorato alla chiusura della gestione dell'organo di liquidazione».

³² Denominato *Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, poi corretto con DLGS n. 336/1996.

³³ Rif. DLGS n. 231/2002 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) e DLGS n. 192/2012 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'art. 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180).

³⁴ Cons. Stato, ord. cit., p.to II.14.

diventa sfondo dell'argomentazione sui dubbi di legittimità rispetto ai parametri costituzionali ritenuti violati.

Duplici è, innanzitutto, il riferimento all'art. 3 Cost., nelle declinazioni del principio di eguaglianza e del criterio della ragionevolezza. Dal primo punto di vista, viene evidenziata l'equiparazione sul piano normativo di situazioni che sono invece «ontologicamente diverse» (p.to III.1), sia perché nel fallimento non è previsto alcun intervento finanziario esterno al soggetto in situazione di incapacità (p.to III.2); sia perché diversi sono gli scopi degli istituti in discorso, per cui «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» (p.ti III.3-5). L'effetto di tale ingiustificata equiparazione è che «l'obiettivo della stabile rimozione degli squilibri di bilancio [...] è compromesso per via della persistente soggezione dell'ente tornato *in bonis* al credito per interessi» ex art. 248, co. 4 TUEL, con il rischio, spesso verificatosi nella prassi, che «ad un dissesto ne seguano ulteriori» (p.ti III.6-7).

Dal secondo punto di vista – cioè del test di ragionevolezza – il Consiglio di Stato sottolinea come la norma impugnata finisca per attribuire al creditore dell'ente locale «una tutela che sembra eccedere i limiti di un equilibrato bilanciamento delle contrapposte esigenze a base dell'istituto» (p.to IV.1), perché anche nel caso in cui l'organo di liquidazione soddisfi *per intero* il credito esistente al momento della dichiarazione di dissesto (quindi sia il capitale, sia gli interessi maturati fino a quella data), resta comunque «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» (p.to IV.2). L'argomentazione di tale profilo è particolarmente interessante sul piano della politica legislativa, perché evidenzia le aporie, inquadrate nella già menzionata antitesi Stato-mercato, tra la condizione dei creditori di un imprenditore fallito e quella dei creditori di un ente locale. Il remittente sottolinea infatti che il rischio poco sopra accennato è aggravato «dalla generalizzata soggezione dei creditori nei confronti della pubblica amministrazione al regime delle transazioni commerciali, fondato su un “premio” che riflette una valutazione della rischiosità di mercato propria di quella svolta nei confronti dell'imprenditore privato, la regolazione del quale ha il solo scopo di assicurare il soddisfacimento concorsuale dei creditori [...] e in cui la sorte dell'impresa ha pertanto carattere recessivo» (p.to IV.3). Il punto è che «la regolazione del credito nei confronti dell'ente locale dissestato [...], con l'inerente obiettivo dello stabile risanamento, rende [...] *il suo titolare pienamente garantito dalla certezza* del ritorno *in bonis* del debitore, malgrado la relativa remunerazione a tassi di mercato» (p.to IV.5, corsivo aggiunto). In tal modo – conclude il Consiglio di Stato –, «si frustra contemporaneamente l'obiettivo di politica legislativa a base del dissesto, con un'iper-protezione a favore del creditore a scapito della collettività di cui l'ente locale è istituzione pubblica esponenziale» (p.to IV.7).

Non basta. Un'ulteriore distorsione dell'impianto complessivo è rilevata anche in riferimento alla stessa normativa contro i ritardi nel pagamento dei debiti commerciali, nella parte motiva relativa alla violazione dell'art. 97, co. 2, Cost., quindi del principio di buon andamento della p.a., con un interessante richiamo alla disciplina – e relativa giurisprudenza costituzionale – degli enti del Servizio sanitario nazionale. Il Consiglio di Stato nota infatti che la Corte costituzionale (sent. n. 78/2020) ha considerato come obiettivo di politica legislativa afferente al principio citato l'obbligo per tali enti «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» (p.to VI.3). Ebbene, il giudice *a quo* rileva come la richiamata previsione di tassi di interesse di mercato e la certezza della rimozione degli squilibri di bilancio derivanti dalla procedura del dissesto rendano il tempestivo adempimento del creditore da parte dell'ente pubblico debitore «indifferente per il creditore privato» (che, si noti, è spesso un intermediario finanziario cessionario, per cui procedure anche molto lunghe sono economicamente sostenibili senza particolari difficoltà). La distorsione menzionata risiede pertanto nel fatto che la normativa contro il ritardo nei pagamenti «si fonda sul rischio di insolvenza del debitore privato e sulla conseguente esigenza di mercato di una sua maggiore remunerazione» (p.to VI.4), mentre non se ne giustificerebbe l'integrale applicazione al Comune in crisi finanziaria, in cui l'obiettivo primario è il risanamento e il ritorno il più possibile rapido all'attività ordinaria. L'alta probabilità di dissesto perenne è anche alla base del dubbio di illegittimità dell'art. 248, co. 4, TUEL per violazione del principio di equilibrio di bilancio ex artt. 81 e 97, co. 1, Cost., posto che «appare inficiata *ab imis* 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» (p.to V.3), profilandosi così il rischio «che l'indebitamento si consolidi in perpetuo e diventi nella sostanza irredimibile» (p.to V.4)³⁵.

L'altro filone di argomentazioni proposte dal giudice *a quo* che, come si anticipava sopra, risulta particolarmente interessante ai fini di una revisione complessiva della disciplina delle criticità finanziarie dei Comuni, è relativo al ruolo a questi ultimi assegnato con la revisione del Titolo V della Costituzione. I parametri richiamati sono da un lato l'art. 5 Cost., cioè il principio autonomistico, e dall'altro lato gli artt. 114 e 118 Cost., in relazione alle funzioni amministrative attribuite agli enti locali. Qui il ragionamento tecnico-costituzionale è relativamente semplice, ma pregno di conseguenze sul piano sistematico: in sostanza, l'esigibilità degli accessori del debito anche dopo la chiusura della procedura di

³⁵ È interessante notare che in questo punto della motivazione viene richiamato uno dei passaggi più noti della sent. n. 18/2019 (già citata in questa sede: v. *supra*, par. 1.1), sottolineando come il rischio di irredimibilità dello squilibrio renda irrealizzabile «qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale».

risanamento si pone in contrasto con l'obiettivo del risanamento medesimo, che pur essendo lo scopo tecnico-contabile della procedura non è bene tutelato *di per sé*, ma in quanto *strumentale* al ripristino delle funzioni e dei servizi «rispondenti ai bisogni primari della persona» (p.to VIII.1). Se non si vuole «svuotare di contenuti il riconoscimento costituzionale degli enti locali» (p.to VII.1) – tradotto con la revisione del Titolo V nella parificazione degli enti territoriali evidente già dall'elencazione di cui al primo comma dell'art. 114 Cost. –, il definitivo ritorno *in bonis* dell'ente locale diventa, secondo il giudice *a quo*, corollario del principio autonomistico, nella misura in cui l'art. 5 Cost. è «da intendersi quale presa d'atto dell'origine pre-repubblicana degli enti esponenziali delle comunità territoriali, in funzione dell'inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici loro attribuiti quale livello di governo “di prossimità” rispetto a tali collettività, espressivo dei loro bisogni primari» (p.to VII.2).

Sulle premesse teoriche di questa interpretazione si tornerà tra poco (*infra*, par. 4), ragionando sul bilanciamento sinora consolidato. Per concludere intanto sull'ordinanza in esame, la complessa ricostruzione illustrata induce il Consiglio di Stato ad avallare – pur non potendola applicare direttamente, stante il tenore letterale dell'art. 248, co. 4, TUEL e il diritto vivente sulla stessa consolidato – la conclusione proposta dalla difesa del Comune debitore, ritenendo che «la soluzione costituzionalmente imposta», che consentirebbe di rimuovere non solo l'irragionevole equiparazione di situazioni tra loro antitetico, ma anche le distorsioni delle discipline in discorso, sia 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*» (p.to IV.10, corsivo non testuale).

3.2. La sentenza n. 219/2022 della Corte costituzionale: un rigetto con “invito” al legislatore

La Corte costituzionale ha affrontato le questioni sollevate dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 219 del 2022³⁶, in cui ha rigettato i dubbi di legittimità con una motivazione che separa nettamente gli argomenti relativi all'art. 3 Cost. da quelli riferiti a tutti gli altri parametri invocati (artt. 5, 81, 97, co. 1 e 2, 114 e 118), facendo perno sull'equiparazione tra le posizioni debitorie dei privati e degli enti locali. La chiave di lettura è quindi l'inquadramento della questione nella disciplina civilistica della responsabilità patrimoniale, secondo le indicazioni del diritto vivente graniticamente consolidato nella giurisprudenza di Cassazione sulle procedure concorsuali private³⁷, peraltro confermato dal precedente costituzionale contenuto nella sentenza n. 269/1998 (oggetto di richiamo testuale).

³⁶ Su cui v. L. MINERVINI, *op. cit.*

³⁷ Corte cost., sent. n. 219/2022, p.to 3 del *Diritto*: «[i]n 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, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 12 maggio 2021, n. 12559; sentenze 9 luglio 2020, n. 14527 e 19

Adottata tale prospettiva, la Corte ha gioco relativamente facile nel rigettare le censure del Consiglio di Stato riferite all'art. 3 Cost. non solo in punto di eguaglianza³⁸, ma soprattutto in riferimento al principio di ragionevolezza, ritenendo quindi non irragionevole il bilanciamento «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»³⁹. Qui il rinforzo argomentativo si rinviene nella giurisprudenza amministrativa, che in una decisione di poco precedente alla sentenza in esame aveva ribadito la particolare enfasi sui correttivi previsti dal TUEL «a tutela sia dell'ente locale – che deve continuare ad esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato»⁴⁰.

Riguardo agli altri parametri invocati dal remittente, la Corte prima focalizza le relative questioni sul rischio di innesco di una serie di dissesti a catena, ma subito dopo – pur confermando che ciò comprometterebbe in modo definitivo il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e del ritorno alla piena funzionalità del Comune – ritiene che tale eventualità non sia «la conseguenza diretta della norma», attribuendola 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»⁴¹. L'inquadramento del problema *a quo* come «un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di illegittimità costituzionale» consente di confermare l'impostazione civilistica consolidata: la motivazione prosegue quindi da un lato evidenziando il ruolo di obiettivo prioritario assunto dal pagamento dei debiti scaduti delle p.a., «non solo per la critica situazione che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici» (cfr. sentt. n. 250/2013 e 78/2020); dall'altro lato, richiamando il principio di responsabilità finanziaria dei Comuni, e sottolineando come il quadro normativo vigente contenga una serie di strumenti che consente di affrontare le situazioni patologiche della finanza locale «sia quando queste siano imputabili a caratteristiche socio-economiche del territorio [...] sia quando le disfunzioni sono dovute a patologie organizzative»⁴².

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».

³⁸ Se il punto di vista “privilegiato” è quello della tutela civilistica, ne consegue abbastanza pianamente che «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»: *ivi*, p.to 4.1. del *Diritto*.

³⁹ *Ivi*, p.to 5 del *Diritto*.

⁴⁰ *Ibidem*. Il riferimento alla giurisprudenza amministrativa è a Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1.

⁴¹ *Ivi*, p.to 6 del *Diritto*, da cui anche tutte le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

⁴² In questo caso il precedente testualmente citato è la sent. n. 115/2020, già richiamata *supra*, par. 1.

Le perplessità suscitate da questa lettura derivano da una duplice considerazione, la prima di fatto e la seconda di diritto. Dal primo punto di vista, basta rilevare che, come nel caso da cui la vicenda origina⁴³, la durata delle procedure di risanamento – dirimente, perché nel frattempo gli interessi temporaneamente sospesi continuano comunque ad accumularsi, fino a raggiungere importi insostenibili per il bilancio quando l'ente ritorna *in bonis* – spesso si protrae per anni, e per motivi del tutto indipendenti dall'ente locale; tanto che una delle principali problematiche alla base della necessità di una riforma organica del Titolo VIII del TUEL sono proprio i tempi eccessivamente dilatati, a partire da quelli dell'istruttoria⁴⁴. Sul piano giuridico, se è indiscutibile che «un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa stabilità finanziaria»⁴⁵, va tuttavia rilevato che gli impegni di spesa in discorso risalgono alla gestione amministrativa da cui la criticità finanziaria è nata; mentre il meccanismo di cui all'art. 248, co. 4, TUEL opera nella fase successiva, affidata all'OSL, con un automatismo derivante proprio dalla disposizione in esame come interpretata nel diritto vivente. Quello che si può senza dubbio considerare un “inconveniente di fatto” è semmai l'ammontare del totale degli interessi sospesi, che però dipende spesso, come si diceva poco sopra, dal protrarsi del periodo in cui essi continuano ad accumularsi.

Va detto che di tutto ciò la Corte appare, in realtà, consapevole: la sentenza n. 219 del 2022, pur rigettando le questioni, si chiude infatti con il richiamo ad un'analisi dell'*Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali* istituito presso il Ministero dell'Interno che, «nel valutare gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali [...] 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»⁴⁶.

⁴³ Per chiarire le dimensioni del problema, tornando al Comune di Santa Venerina, nell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato si legge che l'importo del debito originario ammontava in linea capitale a 4.318.405 euro; che il dissesto è stato dichiarato dal consiglio comunale il 12 marzo 2013, e il credito inserito nella massa passiva è stato interamente pagato (capitale e interessi maturati fino all'11 marzo 2013) il 22 gennaio 2018, per un importo complessivo di 4.830.953,92 euro; che la procedura di risanamento si è chiusa nel 2018; che gli interessi richiesti dal creditore dopo il ritorno *in bonis* dell'ente ammontavano a 1.812.677,50 euro, somma che il Comune ha dichiarato essere insostenibile per il bilancio risanato

⁴⁴ «[I]l'eccessiva durata dell'istruttoria svolta da Ministero dell'Interno produce un effetto di avvitamento della crisi. Dall'attivazione della procedura alla redazione del Piano passano di media più di 100 giorni e, talvolta, la fase istruttoria si trascina per periodi lunghissimi, sino a 1.170 giorni»: P. BRAMBILLA - S. CAMPOSTRINI - M. DEGNI - P.M. ROSA SALVA - C. SCAPINELLO, *op. cit.*, p. 977.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 219/2022, p.to 6 del *Diritto*.

⁴⁶ Ivi, p.to 7 del *Diritto*, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo. Il documento cui si fa riferimento nel testo è stato pubblicato dall'Osservatorio il 12 luglio 2019, con il titolo *Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento*, ed è reperibile nella sezione [Documenti](#) della pagina web dell'Osservatorio.

Torna anche qui, insomma, il limite della discrezionalità legislativa: alla luce dell'ultima considerazione citata, l'operazione interpretativa svolta dalla Corte può essere letta come la mera conferma della *non irragionevolezza del bilanciamento* operato dal legislatore, all'interno del perimetro fissato dal diritto vivente sulla base di elementi normativi in parte ormai anacronistici rispetto al quadro costituzionale (la disciplina del TUEL), in parte derivanti da una disciplina specificamente rivolta alla soluzione del problema del ritardo dei pagamenti. Che la revisione di tutti questi elementi esorbiti dal campo di azione del Giudice delle leggi è indubbio – e infatti nel merito la decisione è di rigetto –, ma altrettanto indubbio è che essa rientri invece pienamente nel campo delle scelte politiche. È quindi «il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali», l'unico che «potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono». Per quanto non si possa parlare di un vero e proprio monito – trattandosi peraltro di un caso isolato – l'invito ai decisori politici suona decisamente esplicito.

4. *De iure condendo*: un bilanciamento da rivalutare

La rilevanza di sistema della vicenda appena illustrata deriva dal fatto che proprio nel progetto di riforma della scorsa Legislatura (AC 3149 XVII Leg.), la disposizione contenuta nel comma 4 dell'art. 248 TUEL è stata riprodotta, senza alcuna variazione, nel 4 comma dell'art. 265 (*Sospensione delle procedure esecutive*). La domanda allora è: potrebbe il legislatore, in sede di riforma del Titolo VIII del TUEL, decidere di modificare la disciplina attuale, accogliendo il suggerimento del Consiglio di Stato, e quindi disporre che l'integrale pagamento del debito da parte dell'organo di liquidazione (compresi gli interessi maturati fino alla data di avvio della procedura di risanamento finanziario)⁴⁷, abbia carattere *estintivo*, con la conseguenza di rendere *inesigibili in via definitiva e non solo temporanea* gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale maturati appunto dal momento di apertura della procedura?

Ebbene, pare a chi scrive che l'operazione sia non solo tecnicamente praticabile, ma anche costituzionalmente auspicabile. Sul piano teorico, la pre-condizione di una simile revisione è cambiare la prospettiva da cui si guarda la questione, e ridisegnare di conseguenza la «topografia del conflitto»⁴⁸, impostandolo tra gli interessi dei creditori dell'imprenditore fallito e quelli della *collettività di cui l'ente locale*

⁴⁷ Per mutuare la terminologia della proposta di legge, in cui la procedura di risanamento finanziario sostituirebbe, come di diceva *supra*, par. 2, tutte le attuali, compreso il dissesto.

⁴⁸ R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, p. 35, che a proposito della «topografia del conflitto» prosegue: «Si tratta di un'operazione complessa che anche quando svolta con gli strumenti tipici dell'interpretazione (il giudice, per esempio, può ricostruire gli interessi premiati da legge ricostruendone la *ratio* o l'*intentio legis*), non è mai priva anche di un momento decisionale, di *scelta di quali interessi includere e quali escludere dalla topografia*» (corsivi non testuali). Sul punto si tornerà *infra*, par. 5.

è ente esponenziale⁴⁹, che nella disciplina vigente (e nel progetto di riforma) risultano ingiustificatamente sacrificati a vantaggio del primo, benché già remunerato a tassi di mercato⁵⁰. Il *focus* andrebbe quindi riportato – ancora come suggerito dal Consiglio di Stato – sulla ragionevolezza dell’equiparazione *tout court* tra il fallimento di un imprenditore privato e il dissesto dell’ente locale, da cui deriva l’identica disciplina. E il punto è che, mentre nel settore privato lo scopo primario della procedura di liquidazione è soddisfare i creditori, se si guarda agli enti locali l’obiettivo è la *sopravvivenza*, sia per la loro natura di enti esponenziali – con tutto ciò che ne consegue in termini di responsabilità di mandato – sia perché hanno il compito *costituzionalmente imposto* di garantire una quota considerevole di diritti inviolabili delle persone, nella forma dell’erogazione di servizi che, non a caso, vengono definiti essenziali.

Con ciò non si intende, sia chiaro, sostenere che non sia opportuno mutuare elementi procedurali dalle pertinenti prescrizioni civilistiche, nella parte in cui esse hanno dimostrato di funzionare e di essere costituzionalmente ragionevoli. Al contrario: guardando al progetto di legge della scorsa legislatura, lo stesso gruppo di lavoro di Ca’ Foscari ha evidenziato come molte delle affinità tra le due discipline siano utili per implementare l’efficienza e soprattutto l’efficacia rispetto all’obiettivo desiderato⁵¹. La pura e semplice assimilazione deve tuttavia arrestarsi davanti a specifici istituti che, se traslati senza valutarne tutte le conseguenze, rischiano di vanificare la *ratio* della disciplina.

4.1. (segue) Qualche spunto dalla giurisprudenza amministrativa e contabile

A ben guardare, peraltro, molti argomenti a favore della soluzione poco sopra proposta sono rinvenibili nella stessa giurisprudenza amministrativa e contabile su cui fonda l’interpretazione corrente, e richiamata dalla Corte a supporto del rigetto contenuto nella sentenza n. 219/2021. Per coglierli è necessario soffermarsi almeno brevemente su ciascuna vicenda, al fine di capire di cosa si parlava nei singoli casi: così distinguendo, emerge che ogni decisione verteva su aspetti, per così dire, applicativi, o “di dettaglio”,

⁴⁹ Sul punto, proprio in relazione alle criticità finanziarie (anche se dalla prospettiva della responsabilità degli amministratori), v. M.G. URSO, *La prevenzione della crisi finanziaria dell’ente locale e la responsabilità da dissesto*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022, p. 201 ss.

⁵⁰ Cfr. Consiglio di Stato, ord. n. 5502/2021, p.to VIII.2. Sulla valenza degli interessi nel giudizio di bilanciamento, v. ancora Bin: «Cosa si bilancia? [...] Non sono “valori” – termine che sarebbe meglio tenere fuori dal lessico del giurista, anche perché i valori tendono ad essere assoluti, e quindi poco inclini al bilanciamento – e non sono “diritti” [...]; forse non sono neppure “principi”, perché questi sono formulati in termini normativi, sia pure nella semplice forma del *favor*: sono “interessi”, il materiale più basilare con cui ha a che fare il giurista – interessi tutti potenzialmente titolati a salire sul piatto della bilancia, talvolta rivestendo i panni del “principio”. Ovviamente le potenzialità di conflitto tra interessi sono infinite: è inutile ripetere che tra essi non sorgono mai conflitti in astratto, ma solo in rapporto a concrete situazioni di fatto. Le potenzialità di conflitto sono infinite come infiniti sono i casi della vita: pertanto, invertendo i termini dell’equazione, ogni caso della vita è potenzialmente teatro di un conflitto tra interessi che, pur non essendo disciplinati in modo espresso da principi costituzionali, sono regolati – direttamente o indirettamente – da atti normativi. Sono questi che diventano perciò l’oggetto del giudizio»: R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, 8 giugno 2022, in robertobin.it, p. 3.

⁵¹ Cfr. P. BRAMBILLA - S. CAMPOSTRINI - M. DEGNI - P.M. ROSA SALVA - C. SCAPINELLO, *op. cit.*, p. 995 ss.

della disciplina del TUEL, di volta in volta sottoposti ai giudici competenti per dirimere dubbi o contrasti interpretativi.

Procedendo in ordine cronologico, il primo riferimento è la delibera del n. 12 del 14 luglio 2020 della Corte dei conti, Sezione Autonomie, cui è stata posta una *questione di massima concernente la possibilità di comprendere nella massa passiva di un Comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute*. Il problema era se fosse possibile includere nella massa passiva soggetta alla gestione dell'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL) debiti fuori bilancio, anche nel caso questi non fossero stati riconosciuti dal Consiglio comunale, come previsto in via ordinaria dall'art. 194 TUEL: si trattava, in sostanza, di delimitare l'ampiezza dei poteri dell'OSL, ed è *in questa prospettiva* che la Corte dei conti si rifà alla progressiva assimilazione del dissesto al fallimento. Vero è che la Sezione Autonomie accoglie la lettura sistematica delle relative disposizioni proposta dalla Sezione regionale di controllo remittente, ritenendo condivisibile «la possibilità di delineare un “micro sistema *extra ordinem*” al quale vanno ricondotte le disposizioni che regolano, nel dettaglio, l'intera attività dell'organo straordinario di liquidazione ed al quale va riconosciuto un proprio statuto informato al principio della *par condicio creditorum* ed alla tutela della concorsualità»⁵²; ma tale lettura è funzionale allo scopo della procedura di dissesto, che «in quanto finalizzata a riportare l'ente locale in bonis» tende a «sterilizzare tutte le conseguenze negative, in termini patrimoniali e finanziari, degli atti e fatti di gestione antecedente al dissesto consentendo, in tal modo, l'ordinata ripresa delle funzioni fondamentali dell'Ente»⁵³.

Considerazioni analoghe valgono per la successiva decisione, stavolta del Consiglio di Stato, n. 15 del 20 agosto 2020. Qui la materia del contendere era l'art. 252, co. 4, TUEL, come interpretato dall'art. 5, co. 2, del d.l. n. 80/2004: il quesito era se fossero attratti alla gestione straordinaria fatti o atti di gestione verificatisi nel “periodo di competenza” dell'OSL, anche se accertati in un momento successivo. Sempre partendo dalla *ratio* della disciplina civilistica, l'Adunanza Plenaria decide per la competenza dell'OSL; anche in questo caso, tuttavia, la motivazione sottolinea come sia evidente che «la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa passiva separata [...] può produrre effetti positivi *soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione*, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo.

⁵² Corte dei conti Sez. Autonomie, n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, p.to 2, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

⁵³ Infatti, il principio di diritto enunciato in chiusura della delibera è: «Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva».

Con l'unico limite rappresentato [...] dall'approvazione del rendiconto che segna la chiusura della gestione liquidatoria»⁵⁴.

Si richiama alla *ratio legis*, individuandola nella garanzia della *par condicio creditorum* – e menzionandone espressamente «l'esegesi che attrae alla procedura concorsuale»⁵⁵ solamente i debiti dell'ente locale imputabili a fatti e atti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto – anche la sentenza della Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 21 del 18 dicembre 2021; pure qui si trattava però di un'ipotesi molto specifica, relativa ai dubbi sulla delimitazione della massa passiva sollevati in riferimento ai contratti di durata. La motivazione riprende la già menzionata ricostruzione del dissesto come “micro sistema normativo *extra ordinem*” e, stante la peculiarità del caso, si dilunga su numerosi aspetti della disciplina, non rilevanti in questa sede. Interessante è invece il passaggio in cui la Corte, ragionando su una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni che delimitano la competenza dell'OSL, osserva che «il bilancio riequilibrato, di per sé, deve riuscire a garantire, in maniera permanente, il regolare espletamento delle funzioni e dei servizi e, pertanto, non è ragionevole ritenere che i costi della gestione ordinaria dell'ente vengano cumulati nella gestione liquidatoria [...], soprattutto perché escludendoli dal bilancio ordinario, l'ente rientrato in bonis non sarebbe in grado di fronteggiarli, ricadendo irrimediabilmente nel dissesto»⁵⁶. Emerge così in modo piuttosto evidente che quando – come in questo caso – la Sezione Autonomie ha rinvenuto un margine interpretativo, l'ha utilizzato per assicurare che l'applicazione della disciplina, pur informata «al principio della *par condicio creditorum* ed alla tutela della concorsualità»⁵⁷, non finisse per produrre un dissesto irrimediabile.

A completamento di questa breve rassegna, merita menzione la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 12 gennaio 2022, a cui è stata chiesta una rimeditazione della questione già affrontata con la sent. n. 15/2021 «alla luce dei principi CEDU», in particolare espressi nella sentenza del 14/9/2013 (De Luca c. Italia). Qui effettivamente il tema è la tutela dei creditori⁵⁸, e la richiesta è di

⁵⁴ Consiglio di Stato Ad. Plen., sent. n. 15/2020, p.to 6 (corsivi non testuali). Il relativo principio di diritto è quindi (p.to 7) che «L'atto di acquisizione sanante, generatore dell'obbligazione (e, quindi, del debito), è attratto nella competenza dell'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».

⁵⁵ Corte dei conti Sez. Autonomie, n. 21/SEZAUT/2020/QMIG, p.to 5.

⁵⁶ Ivi, p.to 11, corsivi aggiunti. Immediatamente dopo, la Corte osserva che «se, poi, si dovesse trattare di oneri che la gestione ordinaria non riesce a sostenere [...], l'ente resta libero di esercitare il recesso o la risoluzione contrattuale per le prestazioni ancora ineseguite»; opzione che è invece non esercitabile quando si tratta di pretese creditorie sugli interessi maturati nel corso della procedura di riequilibrio.

⁵⁷ Ivi, p.to 5.

⁵⁸ Secondo la ricostruzione della Sezione remittente, nella sentenza De Luca la Corte EDU ha affermato che «l'avvio della procedura di dissesto finanziario a carico di un ente locale e la nomina di un commissario straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva il pagamento delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti

rivalutare il principio di diritto enunciato dalla già citata sent. n. 15/2020. Il Consiglio di Stato nega in radice l'esistenza di un conflitto con i principi CEDU – peraltro con un richiamo puntuale della loro natura di norme interposte, quindi a loro volta sottoponibili al vaglio di legittimità –, ma ai fini di queste riflessioni è rilevante il percorso interpretativo seguito. Da un lato, viene correttamente ridimensionata la rilevanza di una sentenza della Corte costituzionale, la n. 154/2013, spesso richiamata a sostegno della piena assimilazione tra il dissesto e il fallimento privato, rilevando che essa si è limitata a confermare la coerenza dell'individuazione di una *data certa* cui ancorare il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione destinata a ricadere nella massa passiva, mentre è irrilevante il momento in cui il relativo credito è accertato.

Dall'altro lato, il Consiglio di Stato pone l'accento sulla *ratio* delle norme sul dissesto, osservando che se il loro scopo «è quello di salvaguardare le funzioni fondamentali dell'ente in stato di insolvenza, permettendogli di recuperare una situazione finanziaria di riequilibrio e, quindi, di normalità gestionale e di capienza finanziaria, che altrimenti sarebbe compromessa dai debiti sorti nel periodo precedente», allora «è evidente *tale interesse pubblico risulta prevalente*, in base ad un giudizio di bilanciamento e di razionalità, *rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei privati*»⁵⁹. Alla luce di tali considerazioni, e nella prospettiva appena esposta, pare che la medesima *ratio* ben potrebbe sorreggere una modifica legislativa della disposizione in esame.

5. Conclusioni. Una piccola modifica della legge, un grande passo per la tutela delle autonomie

In definitiva, né il Consiglio di Stato né la Corte dei conti sono stati chiamati a valutare – per richiamare uno dei passaggi del giudizio di bilanciamento – la congruità dei mezzi rispetto al fine ultimo della procedura, ma piuttosto a risolvere dubbi interpretativi su specifici aspetti, avendo come riferimento normativo un testo (il TUEL) anacronistico rispetto al quadro costituzionale e come *tertium* una disciplina modellata secondo principi civilistici, al quale le singole motivazioni non potevano che ritornare, come in un mosaico modellato su un unico stampo. Non è quindi un caso che, quando la questione degli interessi maturati dopo la dichiarazione di dissesto è stata *direttamente* sottoposta al suo giudizio, il Consiglio di Stato abbia subito sollevato la questione: perché, in sostanza, era *la prima volta* che il problema veniva affrontato. Quanto poi al giudizio della Corte, si è già rilevato (*supra*, par. 3.2) come la sentenza di rigetto apparisse sostanzialmente obbligata e come, ciò nonostante, la motivazione si chiuda con un invito al legislatore a rivalutare organicamente la disciplina.

dell'uomo. Ne consegue l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla convenzione»: Cons. Stato, Ad. Plen, sent. n. 1/2022, p.to 1 del *Fatto*.

⁵⁹ Ivi, p.to 4 del *Diritto*, corsivi non testuali.

La scelta è politica, e comporta chiaramente dei costi: del resto, questa è l'essenza stessa del bilanciamento, in cui uno degli interessi in campo finisce per essere parzialmente sacrificato al fine di garantire tutela all'altro. La domanda è: qual è "l'altro?" Ecco il nodo che il legislatore deve sciogliere per decidere di modificare la normativa. Riprendendo le fila del ragionamento in merito ai "piatti della bilancia" (impostato *supra*, par. 4), nell'interpretazione sinora accreditata⁶⁰ hanno finito per assumere rilievo primario gli interessi dei creditori: quelli dell'imprenditore privato fallito e quelli dell'ente locale incapace di ripagare i debiti contratti. Tale impostazione deriva dalla visione privatistica dei rapporti contrattuali degli enti territoriali, che com'è noto ha esercitato una cospicua influenza sulla politica legislativa nazionale, soprattutto nel periodo immediatamente precedente la riforma del Titolo V della Costituzione. A complicare il quadro è intervenuta la recente storia economico-istituzionale: non solo il Titolo V non è mai stato realmente attuato⁶¹ – in particolare nella sua parte finanziaria, cioè l'art. 119 Cost. – ma, in meno di dieci anni, prima è esploso lo scandalo dei mancati pagamenti dei debiti commerciali degli enti territoriali, poi si è abbattuta sulla finanza locale la scure della normativa cd. anticrisi, che proprio sul controllo dei flussi finanziari centro-periferia ha fatto perno per garantire il mantenimento dei saldi di bilancio. Tutto considerato non stupisce, quindi, che si sia perso di vista il quadro complessivo, e che gli interessi fino a quel momento "tutelati" (quelli dei creditori privati) abbiano finito per prevalere: il moto inerziale tende a mantenere intatti i propri elementi di fondo.

Il problema è che, in questo disordinato sovrapporsi di misure contingenti, mal scritte e di veduta cortissima, si è persa anche contezza del fatto che i Comuni non sono imprese⁶² (così come non lo è lo Stato) e che a fare le spese dell'iper-tutela dei loro creditori sono le collettività che essi rappresentano e amministrano; in altre parole, e per rispondere alla domanda poco sopra posta, sono gli interessi di queste ultime ad aver titolo per salire sull'altro piatto della bilancia. Ciò non significa, ovviamente, che in nome

⁶⁰ La quale, si ricorda, nasce per stratificazioni successive, anche giurisprudenziali, il che parrebbe sufficiente ad avanzare qualche dubbio sul fatto che già *ab origine* si possa parlare di "scelta legislativa" in senso stretto.

⁶¹ Dalla prospettiva amministrativistica v. M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2022, p. 110 ss.; per un quadro generale v., tra i più recenti, S. GAMBINO, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, *ivi*, n. 1, 2023, p. 306 ss.

⁶² Consapevolezza che pure emerge dalle prime decisioni della Corte costituzionale sul tema. Nella sentenza n. 155/1994, relativa alla disciplina allora vigente (art. 21 d.l. n. 8/1993, conv. con mod. in l. n. 68/1993) – e relativa proprio alle procedure esecutive e alla tutela dei creditori – si legge (p.to 5 *Diritto*): «...la evenienza che una esposizione debitoria particolarmente accentuata comprometta l'espletamento dei servizi essenziali dell'ente rende piena ragione della predisposizione di una procedura diretta al risanamento, e quindi alla *normalizzazione finanziaria dell'ente stesso che, ancorché "dissestato", non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato*; né tanto meno l'ente può essere condannato alla paralisi amministrativa per una adombrata [...] intangibilità delle posizioni dei creditori» (corsivi aggiunti). A commento della sentenza citata (e di altre del medesimo periodo) v. G. COSTANTINO, *Prime note sul "fallimento" dei comuni*, in *Foro Italiano*, n. 12, 1994, p. 3345 ss.



dell'art. 5 della Costituzione debba essere obliterato l'art. 41⁶³; ma, alla luce dei dati emersi nella prassi, l'effetto contrario è oggi ben più di un rischio. Le soluzioni tecniche non mancano, e vanno dalla mera ablazione⁶⁴ all'attribuzione espressa di un effetto estintivo al pagamento integrale di capitale e interessi da parte dell'organo di liquidazione, a seconda del tipo di intervento che si deciderà di operare sulla disciplina attuale. Ma se nel merito la scelta del legislatore andrà nel senso che i debiti contratti fino alla data di apertura della procedura di riequilibrio finanziario (o comunque si decida di rinominare il dissesto) non producano “*davvero più*” interessi, risolvere le questioni di *drafting* normativo sarà, tutto sommato, il minore dei problemi.

⁶³ Su cui v., da ultimo, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023. Per una lettura dell'art. 41 Cost. dalla prospettiva del Diritto pubblico dell'economia, v. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2° ed. 2017, p. 69 ss., spec. p. 87 ss.

⁶⁴ A tal fine sarebbe sufficiente eliminare, al comma 4 dell'art. 248 (o 265, se si guarda all'AC 3149) il termine finale rappresentato oggi dalla locuzione «e fino alla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti...», ottenendo così non più un periodo di tempo di sospensione, ma una data certa oltre la quale non si produrrebbero più gli accessori del debito.