

# La sorte degli accessori del credito nel dissesto degli enti locali: la Corte non ci ripensa (ma i problemi rimangono irrisolti)

*Lio Sambucci\**

## 1. *I termini della questione*

La sentenza 24 ottobre 2022, n. 219 della Corte costituzionale è una sentenza diligente, nel senso che è logicamente motivata, corretta anche sotto il profilo sostanziale (vi sono riportati principi di fonte giurisprudenziale pertinenti ai temi di interesse), coerente con i precedenti giurisprudenziali ivi richiamati e tutto quanto si possa dire di positivo di una sentenza. Senonché, non ha risolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma quarto, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (recante, come noto, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), rilevata dal Consiglio di Stato in relazione agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost.; ovvero la questione è stata dichiarata infondata (e normalmente basterebbe, e, anzi, dovrebbe bastare), e, tuttavia, come accennato, sono rimasti irrisolti i temi problematici prospettati nell'ordinanza di rimessione.

La questione, dal punto di vista sostanziale, attiene alla definizione della procedura di dissesto finanziario degli enti locali, e, segnatamente, alla produzione degli interessi (e agli altri accessori) sul credito accertato nel corso della procedura di liquidazione. Sulla quale, in verità, si è formato un dato stabile nell'ordinamento materiale: la procedura di dissesto finanziario – e, nello specifico, la disposizione di cui al quarto comma del citato art. 248 t.u.e.<sup>1</sup> – («in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale») «non implica la “estinzione” dei crediti non am-

\* Ricercatore e docente di Contabilità di Stato presso l'Università la Sapienza di Roma

<sup>1</sup> Al quarto comma del citato art. 248 si stabilisce testualmente (anche) che «dalla data della deliberazione di 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».

messi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato»: Corte cost. 17 luglio 1998, n. 269, la quale, nello specifico, ha ribadito come (il principio secondo cui) «la disposizione denunciata non escludesse il maturare sia della rivalutazione che degli interessi anche dopo che la procedura di liquidazione collettiva era stata iniziata»<sup>2</sup>.

Il tema problematico è stato riproposto dal Consiglio di Stato, il quale (con una ordinanza di rimessione molto articolata: Cons. St., V, ord., 21 luglio 2021, n. 5502<sup>3</sup>), pur senza trascurare gli approdi stabili (sul punto specifico) della elaborazione della giurisprudenza costituzionale, dubita della compatibilità della disposizione legislativa oggetto dei rilievi in relazione ai “nuovi” (alla nuova lettura dei) principi costituzionali del sistema di pubblica

<sup>2</sup> La giurisprudenza citata (a sua volta) richiama Corte cost. 16 giugno 1994, n. 242, ove si rileva che la disposizione esaminata si limitasse ad escludere che gli accessori del credito sorti successivamente alla dichiarazione di dissesto fossero opponibili alla procedura stessa venendo ammessi alla massa passiva, mentre rimaneva integra la facoltà per i creditori di azionare tali diritti nei confronti dell'ente pubblico una volta cessato lo stato di dissesto ed esaurita la procedura di gestione straordinaria. In sostanza, Corte cost. n. 219/2022 richiama (per la definizione della questione) principi risalenti di trent'anni, riferiti ad una disposizione legislativa abrogata e diversamente riformulata (vedi *infra sub* nota 46); e ciò avviene in un contesto costituzionale profondamente innovato, sia in relazione al sistema delle autonomie sia in relazione al sistema finanziario (entrambi direttamente rilevanti con riferimento all'incidente di costituzionalità prospettato).

<sup>3</sup> Nell'ordinanza, peraltro, si rivela una spiccata sensibilità in ordine al ruolo delle autonomie locali nel “nuovo” sistema di pubblica amministrazione: un profilo che, pur costituzionalmente definito (art. 118 Cost. in relazione all'art. 97 Cost.), rimane ancora molto scarsamente percepito dall'ordinamento materiale. Come noto, all'art. 118, comma primo, Cost. è stabilito che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni (e sono collocate – mediante conferimento – agli altri livelli istituzionali ove se ne renda necessario l'esercizio unitario, sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazioni, adeguatezza). Si tratta di un dato – di impatto tendenziale (ovvero anche, secondo un'opzione interpretativa più radicale, e non del tutto implausibile, di natura genetica) – che deve essere valutato nella sua funzionalità rispetto al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma secondo, Cost.: significa che il legislatore costituzionale ha ritenuto che la suddetta collocazione delle funzioni amministrative – peraltro, coerente con il processo di riforma degli scorsi anni Novanta - (non è certo fine a se stessa, ma) è funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione, e, quindi, alla garanzia di (migliore) osservanza dei criteri di efficienza e di efficacia e di economicità (i quali, come noto, oggi costituiscono l'essenza del suddetto principio e del nuovo modello di pubblica amministrazione): e ciò, in massima sintesi, in considerazione della prossimità dei suddetti enti (e, in particolare, dei Comuni) rispetto alla comunità territoriale: prossimità (del livello istituzionale) che viene elevata a valore costituzionale, quale elemento fondamentale in funzione dell'appropriatezza delle scelte (la qual cosa presuppone l'effettività del sistema autonomistico definito in Costituzione). Significa che la considerazione recessiva del valore autonomistico impatta negativamente anche sul principio di buon andamento (con implicazioni negative anche rispetto al principio di equilibrio di bilancio ovvero, più in generale, di stabilità della finanza pubblica).

amministrazione (artt. 97 e 118 Cost.) e ai nuovi principi della Costituzione finanziaria (artt. 81, 97, comma primo, e 119 Cost.)<sup>4</sup>. E, d'altra parte, è quello che ha fatto la Corte, la quale, in seguito alle riforme introdotte dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (che, come noto, ha riguardato principalmente l'art. 81 Cost, ma anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost.)<sup>5</sup>, proprio alla luce dei nuovi principi costituzionali, ha definito (all'esito di ampia elaborazione giurisprudenziale della stessa Corte) un sistema costituzionale che fa stato della centralità del principio di equilibrio di bilancio, e, più in generale, del principio di stabilità della finanza pubblica<sup>6</sup>, e (in funzione della nuova

<sup>4</sup> Il citato giudice *a quo* rileva introduttivamente che il riportato principio affermato da Corte cost. n. 269/1998 «possa essere rivalutato, quanto meno sotto il profilo della sua perdurante conformità alla Carta fondamentale, alla luce della successiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» e dei successivi interventi legislativi (anche di rango costituzionale: peraltro espressamente evocati nell'ordinanza stessa quale parametro di legittimità costituzionale: in particolare, il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, comma primo, e 97, comma primo, Cost.).

<sup>5</sup> Si osserva, per quanto qui rileva, che lo «spostamento» (modificando l'art. 117 Cost., nei sensi disposti dall'art. 3 legge cost. n. 1/2012) della «armonizzazione dei bilanci pubblica» dalle materie a legislazione concorrente in quelle a legislazione esclusiva dello Stato ha indotto, nel legislatore statale e nella giurisprudenza costituzionale (pur con qualche elemento di contraddizione), la convinzione che la potestà legislativa dello Stato si estendesse alla disciplina di ogni aspetto della contabilità delle regioni, oltre che della contabilità degli enti locali. Dal punto di vista ordinamentale, il precipitato principale di siffatta impostazione della elaborazione giurisprudenziale è stato quello di considerare il (le disposizioni - e finanche gli allegati - del) d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (come profondamente modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) parametro interposto di legittimità costituzionale, quale presidio di garanzia del suddetto valore costituzionale (la armonizzazione dei bilanci pubblici). Sul tema, in termini problematici, vedi L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *nomos-leattualitàdel diritto.it*, 2017.

<sup>6</sup> Sui principi di cui all'art. 81 Cost., come riformato da legge cost. n. 1/2012, si è formata ampia letteratura scientifica, che ne ha indagato i contenuti intrinseci e i diversi profili di rilevanza (il rapporto con i diritti fondamentali; l'impatto sul sistema di pubblica amministrazione e sul sistema delle autonomie). In proposito, senza pretesa di esaustività, vedi: A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2012; Id., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Ann.*, VII, 2014; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *rivistaaic.it*, 2012; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 51 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012* (atti del seminario svoltosi in Roma il 22 novembre 2013), 2014, Milano, p. 8 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *rivistaaic.it*, 2014; Id., *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 381 ss.; G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 693 ss.; G. RIVOSECCI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *rivistaaic.it*, 2016; G. SCACCIA, *La giustiziabilità*

lettura della Costituzione finanziaria) della rilevanza (dei documenti) della decisione di bilancio quale strumento di governo delle politiche finanziarie e di bilancio e di presidio dei nuovi assetti costituzionali<sup>7</sup>: una elaborazione evolutiva (quella della Corte), che, tuttavia, trova i suoi elementi di problematicità nelle asimmetrie giustiziali dei suddetti principi e nella recessività del principio autonomistico (il quale rimane esposto a compressione ovvero a svalutazione, non solo in relazione ai profili strettamente finanziari e contabili); nel rischio di trasformare i suddetti principi, concepiti a garanzia, preventiva e astratta (ovvero generale), di equilibrio *inter* valoriale, in valori di prevalenza o anche di supremazia<sup>8</sup>.

I richiamati profili di evoluzione del dato costituzionale vengono evocati (dal giudice *a quo*) anche in relazione ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza, nel senso che proprio la nuova configurazione costituzionale del sistema di pubblica amministrazione e del sistema finanziario (oltre a presentare autonoma rilevanza) accresce i dubbi riguardanti la legittimità costituzionale della riproduzione (secondo la stabile ricostruzione della giurisprudenza, anche costituzionale; ma, in verità, più apparente che sostanziale, come si dirà *infra sub* 2.4) a livello pubblicistico – ma solo con negli enti locali (come visto, art. 248, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000) – della disciplina privatistica stabilita (all’art. 55 r.d. 16 marzo 1942, n. 267, esattamente riprodotto all’art. 154 d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14<sup>9</sup>) in relazione alla sorte del credito e degli accessori del credito (interessi, rivalutazione), con riferimento alle situazioni di

*della regola del pareggio di bilancio*, in *rivistaaic.it*, 2012. Per una ricostruzione del sistema costituzionale di bilancio, vedi G. Ladu, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2018, p. 28 ss.; A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015.

<sup>7</sup> Determinando, peraltro, all’esito del rinnovato sistema costituzionale, una evoluzione della funzione di controllo della Corte dei conti. Su tali profili, vedi Corte cost. nn. 39 e 40 del 2014; in dottrina, vedi, *ex multis*: C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *costituzionalismo.it*, 2020; E. D’ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 55 ss; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti: le insidie del centralismo finanziario e contabile*, in *Forum quad. cost.*, 2022.

<sup>8</sup> Sul tema, vedi L. SAMBUCCI, *La nuova evoluzione della legge di bilancio e le asimmetrie giustiziali del principio di equilibrio*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, p. 4605 ss.

<sup>9</sup> Al primo comma del citato art. 154 si stabilisce, per quanto qui rileva, che «la dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale sospende il corso degli interessi convenzionali o le

crisi economica delle imprese private. Si tratta, peraltro, di un dato ricostruttivo che la Corte, nel citato precedente del 1998, non aveva potuto considerare in quanto sopravvenuto (come noto, in seguito a legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ed a legge cost. 20 aprile 2012, n. 1)<sup>10</sup>.

## 2. Le statuizioni della Corte

La ricostruzione proposta dal Consiglio di Stato si basa sulla rilevazione (stabilmente acquisita all'ordinamento materiale) della riproduzione sul piano pubblicistico della richiamata disciplina privatistica in materia di crisi d'impresa: un dato su cui converge anche la Corte, la quale, tutta-

gali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura della procedura ovvero fino all'archiviazione di-  
sposta ai sensi dell'art. 234, comma 7».

<sup>10</sup> La vicenda che dà origine alla questione pervenuta all'esame della Corte attiene ad un episodio di grave patologia finanziaria e gestionale. Un piccolo Comune, nel 2003, si avventura in una procedura di concessione per finanza di progetto, dando luogo ad un contenzioso che trova definizione in sede arbitrale, con la pronuncia di un lodo (depositato il 4 ottobre 2011) che condanna il Comune al pagamento della somma di Euro 4.318405,00 in linea capitale, oltre rivalutazione monetaria ed interessi. A causa dell'insostenibilità per il bilancio comunale della somma liquidata in sede arbitrale, il Comune, nel 2013, dichiara il proprio dissesto finanziario ai sensi degli artt. 244 ss. d.lgs. n. 267/2000. Attivata la procedura di dissesto, la Commissione straordinaria di liquidazione ammette al passivo della procedura stessa il credito accertato in favore della società (originaria) concessionaria e provvede al pagamento integrale (nel mese di gennaio 2018) della somma dovuta a titolo di capitale e delle somme dovute per interessi maturati fino alla data della dichiarazione di dissesto. Successivamente al suddetto pagamento, la società creditrice chiede al Comune (tornato *in bonis* con la chiusura della procedura di dissesto) il pagamento delle somme dovute per interessi moratori maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto: somme determinate, infine, nella misura Euro 1812677,50. Il Comune rifiuta il pagamento, ritenendo che il credito fosse interamente pagato e nessun altro importo fosse dovuto. Di qui, l'iniziativa in ottemperanza della società creditrice, che ha dato luogo alla sentenza di TAR Lazio, Roma, II bis, 8 agosto 2020, n. 9250, pervenuta all'esame del Consiglio di Stato in seguito all'appello del Comune (il quale rileva, tra l'altro, che gli oneri derivanti dagli interessi maturati sul credito in linea capitale dopo la dichiarazione di dissesto è insostenibile per il proprio bilancio, rendendo inevitabile una nuova dichiarazione di dissesto). I riportati (in sintesi) termini della vicenda portano in evidenza alcuni dati di sicura rilevanza, i quali attestano alla gravità della patologia finanziaria e gestionale che caratterizza la vicenda stessa; e alla ingente lievitazione (fino a raggiungere quasi la metà dell'importo capitale) degli interessi (moratori e convenzionali), riconducibile (oltre che alla consistenza del debito) alla durata della procedura di dissesto finanziario (e del compimento dei relativi adempimenti), la quale dipende da un organismo distinto, autonomo e indipendente dall'ente di cui viene dichiarato il dissesto (vedi artt. 252 ss. d.lgs. n. 267/2000), il quale organo si occuperà della gestione del debito pregresso e della sua estinzione (mentre il Comune si occuperà della gestione corrente: con ripristino della fisiologia finanziaria e amministrativa). Per una esauriente ricostruzione della disciplina del dissesto finanziario degli enti locali, vedi, da ultimo, A. CRISMANI, *Il dissesto finanziario degli enti locali tra tutela dei creditori, "diritto a un tribunale" a tutela della finanza pubblica (nota a Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 1/2022)*, in *Giust. ins.*, 2022.

via, in relazione alla sorte degli accessori del credito, esclude di poter ravvisare elementi di irragionevolezza nella suddetta equiparazione degli assetti normativi né ritiene sussistere gli altri profili di dubbia costituzionalità rilevati dal giudice *a quo*. Il quale prospetta le perplessità rilevate (in relazione ai diversi parametri di valutazione) con riferimento a tre elementi: uno attiene alle diverse finalità ordinamentali perseguite dalle disposizioni normative poste a comparazione; un altro (che interessa diversi profili di dubbio rilevati nell'ordinanza di rimessione) viene rinvenuto nel rischio di «dissesti in successione». Il terzo elemento consiste nella rilevazione che, in base alle discipline comparate, il creditore degli enti locali trova nella disposizione legislativa censurata certezza assoluta in ordine al pieno adempimento dell'obbligo debitorio (e, anzi, vi trova una certa remuneratività del relativo credito)<sup>11</sup>.

### *2.1 La differenza ontologica tra (disciplina del) dissesto dell'ente locale e (disciplina della) crisi dell'impresa*

Con riferimento al primo elemento, il Consiglio di Stato rimettente richiama un dato di facile rilevazione, il quale attiene alla circostanza che le disposizioni di cui all'art. 248, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000 sono concepite in funzione di garanzia del buon funzionamento dell'ente pubblico, in quanto volte ad assicurare lo stabile risanamento finanziario dell'ente locale al fine di garantire lo svolgimento delle funzioni e dei servizi pubblici che l'ordinamento gli attribuisce<sup>12</sup>: oggetto dell'attenzione legislativa è la "sorte" del debitore, non in quanto tale ma in

<sup>11</sup> L'interesse di Corte cost. n. 219/2022 non è sfuggito all'indagine scientifica che rivolge maggiore attenzione ai temi finanziari e della contabilità pubblica: vedi L. MINERVINI, *Il bilanciamento tra l'interesse al risanamento dell'ente locale nella procedura di dissesto. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2022, n. 219*, in *Riv. Corte conti*, 2022, p. 218 ss.

<sup>12</sup> Nell'ordinanza di rimessione, il Consiglio di Stato rileva (anche) che «l'obiettivo del dissesto finanziario degli enti locali è in particolare quello di raggiungere il loro stabile riequilibrio, e dunque che questi siano posti in via definitiva in condizioni di esercitare le funzioni ed i servizi pubblici ad essi attribuiti». È la stessa Corte esaminata, peraltro, a rilevare tra le esigenze considerate dalla disciplina del dissesto quella «di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale». Si tratta, in effetti, di un dato teleologico stabilmente acquisito all'ordinamento: vedi Cons. St., ad plen., 5 agosto 2020, n. 15; vedi anche, da ultimo, Cons. St., ad plen., 12 gennaio 2022, n. 1.

quanto soggetto esponenziale della comunità territoriale<sup>13</sup> destinato a soddisfare le esigenze funzionali primarie (vedi *sub* nota 3)<sup>14</sup>, e, quindi, soggetto necessario del sistema delle istituzioni territoriali<sup>15</sup>. Le disposizioni della disciplina della crisi d'impresa, invece, hanno quale scopo principale il soddisfacimento del creditore dell'impresa (che trova nella liquidazione giudiziale lo strumento operativo), con definizione di un sistema nel quale la sorte del soggetto inadempiente – ovvero la sua “sopravvivenza” rispetto alla procedura di liquidazione giudiziale – rimane sostanzialmente indifferente per l'ordinamento. Si tratta di un elemento di differenza ontologica<sup>16</sup>, su cui converge anche la Corte esaminata, la

<sup>13</sup> Ciò che rileva per l'ordinamento è proprio la circostanza che il debitore sia un ente pubblico (e, nello specifico, un ente locale), e ritiene importante – in considerazione delle funzioni e dei servizi essenziali che quell'ente è destinato ad assicurare – disciplinare la situazione finanziaria che divenga insostenibile, affinché sia ripristinata la stabilità finanziaria dell'ente stesso quale condizione irrinunciabile per l'assolvimento dei bisogni primari della comunità rappresentata: principio (di stabilità finanziaria) che (con la riforma costituzionale del 2012), trova positivizzazione oltre che nelle disposizioni di cui agli artt. 81 e 97, comma primo, Cost. (evocate nell'ordinanza di rimessione), anche in quelle di cui all'art. 119 Cost. (fissative dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali). Rispetto al rinnovato (sopravvenuto, anche rispetto alla già rilevante riforma costituzionale del 2001) assetto della Costituzione finanziaria risulta poco coerente una norma (quale quella esaminata criticamente) che, aggravando gli oneri finanziari passivi a carico dell'ente, rende più problematico il risanamento finanziario dell'ente stesso e il ripristino degli equilibri finanziari ovvero della fisiologia finanziaria (la cui profonda alterazione rende obbligatoria la dichiarazione di dissesto), con impatto molto critico – per riconoscimento dello stesso ordinamento – sullo svolgimento delle funzioni e dei servizi fondamentali dell'ente e sull'assolvimento dei bisogni primari della comunità territoriale: un precipitato che (a sua volta) risulta poco coerente con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (vedi *sub* nota 3). E tutto ciò indipendentemente dalla nuova dichiarazione di dissesto ovvero dal pericolo di «dissesti in successione».

<sup>14</sup> Va rilevato che, ai sensi dell'art. 244 d.lgs. n. 267/2000, «si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili» (ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste). Sussistendo le suddette condizioni, la dichiarazione di dissesto costituisce un obbligo per l'organo consiliare, il cui mancato assolvimento comporta lo scioglimento del Consiglio dell'ente (e la nomina di un commissario *ad acta* per la dichiarazione di dissesto).

<sup>15</sup> Il Consiglio di Stato rimettente riconduce il carattere necessario della esistenza dell'ente locale alla «inesauribilità delle funzioni e dei servizi pubblici a loro attribuiti quale livello di governo “di prossimità” rispetto alle collettività rappresentate, espressivo dei loro bisogni primari»: da cui deriva «il loro ritorno *in bonis*» quale «dissesti in successione» conseguenza costituzionalmente vincolata». Una rilevanza, peraltro, come accennato, rinforzata all'esito della riforma costituzionale introdotta dalla citata legge cost. n. 3/20011.

<sup>16</sup> Un elemento di distinzione che trova ulteriore riscontro nella circostanza che solo in relazione al dissesto degli enti locali l'ordinamento prevede un intervento finanziario, sia pure non

quale rileva (tra l'altro) che l'ente locale «deve continuare ad esistere», pur osservando (al fine di escludere le perplessità rilevate in relazione al principio di eguaglianza, ed anche a quello di ragionevolezza) 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». In sostanza, la Corte, al fine di escludere la fondatezza delle perplessità rilevate dal giudice *a quo*, richiama proprio il rilievo che ha dato luogo all'incidente di costituzionalità<sup>17</sup>; e, quindi, (nella migliore delle ipotesi) dà una risposta perplessa ovvero contraddittoria: in verità, lascia irrisolta la questione.

Si tratta di un elemento di rilevante debolezza della sentenza, la quale non riesce ad essere neutralizzata dall'osservazione con cui la Corte rileva che la disciplina del dissesto finanziario assicura che «il comune continui a esistere e operare (in quanto ente necessario), con un bilancio autonomo», «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». Anche in questo caso, si tratta di una considerazione che conferma come l'attenzione della disciplina del dissesto sia concentrata (anche finalisticamente) sulla “sorte” del debitore, sul suo “recupero” finanziario (della sua stabilità finanziaria), per gli scopi primari (essenziali) già richiamati: l'ente locale «deve continuare ad esistere» (utilizzando le parole della Corte); e (da altro lato) conferma la differenza ontologica tra i soggetti debitori posti a comparazione - l'ente locale e l'impresa privata (e le relative discipline) – rilevata nell'ordinanza

illimitato, e, tuttavia, risolutivo (in quanto rende possibile la contrazione del mutuo in favore dell'ente per l'estinzione integrale delle passività finanziarie); mentre nessun intervento è previsto, in via ordinaria, nella disciplina della crisi di impresa. Si tratta di un dato rilevato nell'ordinanza di rimessione, nella quale si ravvisa nel caso specifico una forma espressiva della funzione tipica dello Stato quale “pagatore di ultima istanza” all'interno del sistema di finanza pubblica; non ravvisabile nel regime dei debiti commerciali. (Si tratta di elementi di valutazione ripresi, da ultimo, anche da Cons. St., ad. plen., n. 1/2022, cit.). Un dato che, pur percepito dalla Corte, è rimasto privo di considerazione.

<sup>17</sup> Posto che il rimettente dubita proprio della ragionevolezza della analoga disciplina legislativa (in ordine agli accessori del credito) stabilita a fronte di posizioni e di istituti ontologicamente diversi. Una disciplina che (vedi *infra sub* 2.3) si rivela squilibrata in favore del creditore dell'ente locale (e a discapito della collettività).



di rimessione quale elemento determinativo di perplessità, in termini di eguaglianza e di ragionevolezza, dell'analogia (ovvero dell'omologazione) legislativa criticata<sup>18</sup>.

Oltre a non poter essere risolutive, rimangono lacunose le valutazioni della Corte nella parte in cui omette di considerare l'incidenza dei nuovi valori costituzionali (introdotti da legge cost. n. 3/2001 e da legge cost. n. 1/2012) sugli assetti di sistema in precedenza esaminati dalla giurisprudenza costituzionale. Che costituisce il (secondo) vero tema proposto dall'ordinanza di rimessione (per il primo ovvero per l'altro, vedi *infra sub* 2.2): la (richiamata) ricostruzione definita da Corte cost. n. 269/1998 (e stabilmente acquisita all'ordinamento) riesce a resistere ai nuovi assetti costituzionali delle autonomie e della finanza pubblica? A questa domanda, la Corte non riesce a dare una risposta convincente<sup>19</sup>.

## 2.2 *L'aggravamento degli oneri passivi*

Il secondo elemento è quello che, in sostanza, è suscettibile – secondo la ricostruzione del giudice *a quo* - di determinare la violazione dei parametri costituzionali evocati nell'ordinanza di rimessione, nella quale si rileva che la riproduzione sul piano pubblicistico (art. 248, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000) della disposizione di matrice civilistica relativa agli accessori del credito espone l'ente locale al rischio di persistenza della sofferenza finanziaria e (quindi) di dissesti in successione, e, dunque, è suscettibile di compromettere in radice il necessario processo di risanamento finanziario e di ripristino della funzionalità "ordinaria" (in funzione dell'assolvimento dei bisogni primari della comunità rappresentata) ovvero anche (nella efficace sintesi della Corte) «il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio

<sup>18</sup> L'inciso riportato tra parentesi (quadra) conferma le perplessità indotte dalla ricostruzione della Corte, la quale mostra di equiparare, (anche) in termini finalistici, l'assolvimento dei bisogni primari della comunità territoriale («servizi essenziali»), che (come visto) costituisce il portato teleologico dell'istituto, e la sorte degli accessori del credito maturati in seguito alla dichiarazione di dissesto, la cui entità – determinata dalla durata della procedura di liquidazione – peraltro, è totalmente sottratta alla disponibilità dell'ente locale (vedi anche *infra sub* nota 22) ed è suscettibile di impedire ovvero anche solo di prolungare il risanamento finanziario dell'ente (quale pre-condizione per assicurare l'esercizio delle funzioni e dei servizi indispensabili).

<sup>19</sup> Sempre che possa essere ritenuta una risposta quella di richiamare le statuizioni proprio di Corte cost. n. 269/1998, di cui il giudice *a quo* aveva motivatamente proposto una "rivisitazione"; e di motivare la decisione di infondatezza (sul punto) proprio con l'elemento che aveva suscitato le perplessità del rimettente (vedi nota 17).

e della piena funzionalità dell'ente locale, ponendosi in contrasto con il ruolo assegnato al comune dalla Costituzione».

Anche sul punto, la risposta della Corte è laconica, limitata alla osservazione che il rischio paventato dal giudice rimettente «non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente»: nel caso specifico, una eventuale nuova dichiarazione di dissesto «non è dunque imputabile alla norma censurata, ma rappresenta piuttosto un inconveniente di fatto, inidoneo, da solo, a fondare un profilo di legittimità costituzionale». Secondo la Corte, l'ente, «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)».

Anche sul punto, le valutazioni della Corte non sono convincenti. Indipendentemente dal pericolo di dissesti in successione (che, peraltro, costituisce un'ipotesi tutt'altro che remota, e, comunque, non certo trascurabile)<sup>20</sup>, è un fatto che la disposizione legislativa censurata presenti un elevato grado di onerosità finanziaria<sup>21</sup>, aggravata dalla durata (pluriennale) delle procedure di liquidazione (rispetto alla quale rimane preclusa all'ente interessato ogni possibilità di incidenza<sup>22</sup>) e dalle ingenti esposizioni debitorie (le quali,

<sup>20</sup> La rilevanza che il giudice rimettente attribuisce alla suddetta eventualità attiene alla rilevazione che la norma può concorrere ad impedire il risanamento finanziario dell'ente (che, come visto, costituisce l'obiettivo della disciplina legislativa del dissesto) e determinare una nuova (o la permanenza della) situazione di patologia finanziaria e amministrativa (che aveva dato luogo alla dichiarazione di dissesto), vanificando, così, l'utilità della procedura (e finanche neutralizzando l'istituto stesso ovvero le finalità per le quali è stato concepito).

<sup>21</sup> Ed è un fatto che la norma esaminata se non dà luogo direttamente ad una dichiarazione di dissesto finanziario (e sarebbe irragionevole se così fosse), certo non esclude (e, anzi, può alimentare) il pericolo di dissesti in successione in quanto (per come comunemente interpretata) è suscettibile di aggravare gli oneri passivi dell'ente. Ed è un fatto che la stessa Corte riconosce la plausibilità di un nuovo dissesto, il quale, tuttavia, sarebbe conseguenza (non della norma censurata, ma) di (ulteriori, rispetto a quelle che avevano determinato il dissesto) inefficienze finanziarie dell'ente (che non avrebbe apprestato, nel corso della procedura, le misure finanziarie necessarie per fare fronte agli oneri per interessi passivi maturati durante la procedura stessa).

<sup>22</sup> La durata della procedura di liquidazione dipende unicamente dall'organo straordinario di liquidazione: per cui l'ente locale e la comunità rappresentata si troveranno a sostenere oneri finanziari per interessi passivi per un tempo che non dipende da loro e rispetto al quale non possono incidere in alcun modo. Si tratta di un (altro) dato – prodotto dalla disposizione censurata – molto impattante, il quale è stato colto nella sua rilevanza da TAR Lazio, Roma, n. 9250/2020,

peraltro, comunemente, sono riconducibili a gestioni molto risalenti nel tempo)<sup>23</sup>. Si tratta di un dato molto impattante dal punto di vista finanziario, perché significa che saranno applicati tassi di interesse nella misura moratoria (ovvero anche convenzionale) per molti anni su debiti di entità molto importante. Si tratta di “costi” (molto ingenti) che complicano (fino anche ad escludere) il ripristino degli equilibri finanziari e il risanamento dell’ente, e che rimangono scaricati sulla collettività territoriale<sup>24</sup>, ove l’ente locale riesca a farvi fronte; ovvero anche sulla finanza pubblica, nel caso in cui si dia luogo ad una successiva dichiarazione di dissesto<sup>25</sup>: i quali (costi) sono generati direttamente proprio dalla norma denunciata; i quali (costi), ove dovessero rivelarsi insostenibili, determinerebbero la persistenza di

cit., pur ritenendolo insuscettibile di rimuovere l’obbligo conformativo rinvenuto a carico dell’ente locale, senza, tuttavia, che ne sia stata esaminata l’incidenza in termini di tenuta costituzionale.

<sup>23</sup> Con impatto di grave criticità anche con riferimento a quelle esigenze di equità intergenerazionale rispetto alle quali la Corte manifesta massima attenzione: è del tutto indiscutibile, infatti, che i “costi” determinati dalla disposizione censurata – generati da scelte finanziarie di cui hanno beneficiato precedenti generazioni – si scaricheranno per intero sull’attuale e sulle future generazioni.

<sup>24</sup> Va rilevato che, ai sensi dell’art. 251 d.lgs. n. 267/2000, la prima conseguenza della dichiarazione di dissesto finanziario è costituita dall’obbligo di fissare, per imposte e tasse locali di spettanza dell’ente dissestato (diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in relazione alla quale si devono applicare tariffe che assicurino la copertura integrale dei costi di gestione del servizio) le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita; e dall’analogo obbligo riferito alle imposte e tasse locali di istituzione successiva alla deliberazione del dissesto e riferito ai servizi produttivi ed ai canoni patrimoniali (per i quali devono essere applicate le tariffe nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti). (Limitazione stringenti sono stabilite anche dal punto di vista gestionale: vedi artt. 249 e 250 d.lgs. n. 267/2000).

<sup>25</sup> Si evidenzia che il risanamento dell’ente locale (in seguito alla dichiarazione di dissesto) avviene con il contributo dello Stato, nei limiti stabiliti all’art. 255 d.lgs. n. 267/2000. Una ulteriore forma di contributo statale si rinviene nella previsione di cui all’art. 256, comma dodicesimo, d.lgs. n. 267/2000, ove si stabilisce che, nel caso in cui l’insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, sia «tale da compromettere il risanamento dell’ente, il Ministro dell’interno, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti»: ora, se è vero che la disposizione ultima citata precisa che l’eventualità ivi prevista può avvenire «senza oneri a carico dello Stato»; è vero anche che (nella stessa norma, successivamente modificata) è richiamata, quale misura straordinaria per il pagamento, la possibilità dell’ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall’art. 243 *bis* d.lgs. n. 267/2000, in relazione alla quale è ammessa una anticipazione a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali (previsto dallo Stato, ai sensi del successivo art. 243 *ter*).

una situazione di grave criticità finanziaria e darebbero luogo ad una nuova dichiarazione di dissesto<sup>26</sup>.

Si trattava, quindi, di verificare – al fine di valutare la tenuta costituzionale della disposizione censurata - se il sacrificio imposto alla comunità territoriale interessata ovvero alla finanza pubblica risultasse compromissivo dei valori costituzionali evocati dal giudice rimettente. Rispetto a tale verifica, l'elemento richiamato dalla Corte rimane (oltre che poco convincente, nei sensi osservati<sup>27</sup>) scarsamente rilevante, e certo si rivela insuscettibile di esaurire il compito valutativo, se si considera che le (situazioni di grave patologia finanziaria che danno luogo alle) dichiarazioni di dissesto degli enti locali sono conseguenza di scelte finanziarie avventate ovvero anche inconsapevoli (che non è un'attenuante), di inadempimenti ovvero irregolarità gestionali e contabili: il punto problematico – che ha indotto l'ordinamento ad occuparsi della disciplina di siffatte evenienze patologiche – è che le conseguenze negative, in termini finanziari (con grave dispersione di risorse) e amministrativi (con gravi disfunzioni e inefficienze nello svolgimento delle funzioni e dei

<sup>26</sup> La problematicità della norma è stata segnalata anche dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali (presso il Ministero dell'interno), il quale, nel rapporto «Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento» (pubblicato il 12 luglio 2019), ha indicato tra gli elementi di criticità la facoltà dei creditori di chiedere all'ente tornato *in bonis* eventuali interessi maturati nel corso della procedura (con «inevitabili pesanti conseguenze finanziarie sul bilancio riequilibrato»). Si tratta di un dato che conferma la gravosità finanziaria della norma e la stabilità (ne esclude l'episodicità) delle conseguenze critiche rilevate; ed indebolisce l'osservazione della Corte che ravvisa un mero «inconveniente di fatto» insuscettibile di determinare, da solo, una vulnerazione della legittimità costituzionale.

<sup>27</sup> Va rilevato che dai precedenti giurisprudenziali citati dalla Corte non riesce a venire ausilio allo sforzo di ricondurre la vicenda esaminata nell'ambito degli «inconvenienti di fatto» insuscettibili, da soli, di «fondare un profilo di legittimità costituzionale». In effetti, in un caso, l'elemento (del tutto ipotetico) che, secondo il rimettente, dava luogo ai dubbi di legittimità costituzionale riguardava un eventuale aggravio del contenzioso giurisdizionale (cui avrebbe potuto dar luogo la norma). In un altro caso, sempre del tutto ipoteticamente, la disposizione censurata avrebbe potuto dar luogo ad una dilatazione dei tempi di pagamento (ipotesi ragionevolmente esclusa da Corte cost. 5 dicembre 2018, n. 225). È già stato rilevato come, invece, nel caso esaminato, i maggiori (e gravosi) oneri finanziari per interessi passivi siano oggettivi e derivino direttamente (nel senso che sono previsti) dalla norma censurata, e, in caso di insostenibilità, possano anche concorrere a dare luogo a (ovvero determinare, anche da soli) una nuova dichiarazione di dissesto. Una eventualità, quest'ultima, che rafforza la criticità della disposizione ma non ne esaurisce la potenzialità vulnerativa (della legittimità costituzionale), la quale andava specificamente verificata in relazione ai parametri evocati dal giudice *a quo*.

servizi), si scaricano sulla collettività. In ogni caso, si ripete, il tema non è questo. Fermo restando che è la stessa Corte esaminata a riconoscere l'impatto della disposizione censurata, nella parte relativa alla sorte degli accessori del credito, sugli equilibri di bilancio, quando richiama la posizione giurisprudenziale che, in relazione al ritardo nel pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, rileva che «l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici [il quale] viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente»<sup>28</sup>.

Irrilevanti (nel senso che non vi danno risposta) rispetto al tema di verifica rilevato si rivelano anche le osservazioni della Corte relative agli strumenti perequativi di cui all'art. 119 Cost. e agli strumenti di controllo previsti dagli artt. 1 e 3 d.l. n. 174/2012 (vedi *sub* nota 36).

Ciò posto, deve pure essere aggiunto che, fermo restando che né gli strumenti di perequazione di cui al terzo comma del citato art. 119 Cost. né quelli di cui al successivo comma quinto<sup>29</sup> si rivelano (teleologicamente) idonei a fare fronte alle contingenze urgenti quali sono quelle che rendono necessarie misure di ripristino degli equilibri finanziari del

<sup>28</sup> Corte cost. 24 aprile 2020, n. 78, ove si precisa (a giustificazione dell'impatto sugli equilibri di bilancio) che «va infatti considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali». Ciò posto (dalla stessa giurisprudenza costituzionale), restavano da chiarire quali fossero le ragioni per le quali, a proposito della norma censurata, si debba (invece) ritenere giustificata l'alterazione degli equilibri di bilancio determinata dalla maturazione (nel corso della obbligatoria procedura di liquidazione) di onerosi interessi passivi ovvero (anche) quali fossero le ragioni per le quali l'omologazione delle discipline richiamate comparativamente giustifichi la suddetta alterazione ovvero, peggio, la persistenza degli squilibri. Si tratta di temi di verifica che sono rimasti trascurati dalla Corte esaminata.

<sup>29</sup> Si tratta di strumenti perequativi che, peraltro, hanno finalità diversa: il fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante (di cui al terzo comma del citato art. 119) è volto a porre rimedio (ovvero a riportare nei limiti della fisiologia costituzionale) le disegualianze determinate dalle fonti di entrata di cui al secondo comma, e, in particolare, dalle «partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio. I rimedi perequativi di cui al successivo quinto comma sono volti a creare le condizioni (promuovendo lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale) affinché le disegualianze finanziarie territoriali (non si determinino ovvero) rimangano nei limiti della fisiologia. (Il riferimento alla rimozione degli «squilibri economici e sociali» riguarda connotazioni strutturali della comunità interessata, e non è certo riferibile a contingenze finanziarie derivanti da scelte errate ovvero irregolarità finanziarie e gestionali). Sul punto, vedi A. BRANCASI, *Uguaglianze e disegualianze nell'assetto finanziario di una repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 909 ss.; vedi anche F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008.

singolo ente<sup>30</sup>, proprio la loro evocazione da parte della Corte conferma come l'impatto problematico della disposizione cesurata non rimanga circoscritto al livello (dell'ente) locale ma si estenda alla finanza pubblica; e come, da altro lato, coinvolga il parametro (di legittimità costituzionale) di cui al richiamato art. 119 Cost., il quale, pur non espressamente evocato dal giudice rimettente, può ritenersi assorbito (ovvero ricompreso) nel generale richiamo dei principi di equilibrio di bilancio e di stabilità finanziaria positivizzati (oltre che agli artt. 81 e 97, comma secondo, Cost.) non solo (come detto) al primo comma dell'art. 119 Cost, ma anche al successivo sesto comma<sup>31</sup>. Il richiamo dei suddetti principi anche all'art. 119 implica non solo l'obbligo per le regioni e per gli enti locali di assicurarne l'osservanza, ma anche il "diritto" delle suddette istituzioni territoriali a vedere presidiati i rispettivi assetti finanziari rispetto ad interferenze (ovvero, come nel caso specifico, a disposizioni legislative) suscettibili non solo di alterare equilibri (e fisiologia amministrativa) faticosamente (ri)acquisiti<sup>32</sup> ma anche di orientare (e anche di imporre) scelte finanziarie.

<sup>30</sup> È la stessa Corte a rilevare che «tutte le disfunzioni devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. 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»: Corte cost. 23 giugno 2020, n. 115 (ove, sul punto, si richiamano i principi stabiliti da Corte cost. 28 gennaio 2020, n. 4).

<sup>31</sup> Va ricordato, in estrema sintesi, che uno dei profili di rilevanza dei principi di cui all'art. 119 Cost. risiede (oltre che nell'estensione dell'autonomia finanziaria anche agli enti locali) nel fatto che vengono poste le basi per il superamento del carattere derivato della finanza delle autonomie (con impatto positivo anche sul principio di buon andamento); e solo la sostanziale inattuazione dei principi di cui al citato art. 119, nonostante la legge 5 maggio 2009, n. 42 (e i decreti delegati che ne sono seguiti), ha determinato la persistenza del suddetto carattere. Si tratta, tuttavia, di temi che richiedono separato esame. Sulla rilevanza evolutiva dell'art. 119 Cost., vedi A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Reg.*, 2003, p. 41 ss.; sull'impatto limitativo delle disposizioni della legge cost. n. 1/2012, vedi A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Reg.* 2014, p. 49 ss. G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, p. 6 ss, osserva che la prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale è stata «travolta dal neocentralismo della "legislazione della crisi"».

<sup>32</sup> Equilibri che, nel caso del dissesto finanziario, devono risultare (ripristinati e) cristallizzati nell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato che va presentato (dall'organo consiliare dell'ente locale) al Ministero dell'interno, ai sensi dell'art. 259 d.lgs. n. 267/2000.

Ne deriva che la norma censurata è suscettibile di risultare compromissiva dell'autonomia finanziaria (nel caso specifico) degli enti locali<sup>33</sup>, i quali si vedono obbligati a destinare al pagamento di interessi moratori (ovvero anche convenzionali) maturati nel corso della procedura di liquidazione risorse finanziarie che avrebbero potuto utilizzare per altre finalità<sup>34</sup>. Nell'ipotesi ricostruttiva ribadita dalla Corte, gli equilibri finanziari e l'autonomia finanziaria degli enti locali rimangono sacrificati ovvero, comunque, vengono ritenuti recessivi, rispetto al confermato obbligo di pagamento degli accessori del credito maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto e nel corso della procedura di liquidazione: obbligo che la Corte riconduce all'esigenza di tutelare i creditori, che è ritenuta alla base della sicurezza dei traffici commerciali (correlata all'art. 41 Cost<sup>35</sup>.) e prevalente (ovvero preferibile) e, comunque, non compromissiva dei (ovvero non irragionevole nel bilanciamento tra i) valori costituzionali richiamati comparativamente dal giudice rimettente<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Rimane, così, rilevabile un ulteriore profilo di asimmetria nell'applicazione del principio di equilibrio di bilancio, il quale conosce un'applicazione rigoristica nei confronti degli enti locali - e, più in generale, delle autonomie territoriali - (non solo rispetto a quanto avviene per lo Stato: vedi *sub* nota 6; ma anche) quando si richiede loro la massima attenzione conformativa al suddetto principio nel compimento delle scelte finanziarie e gestionali; mentre i rigori dell'ordinamento si fanno meno rigidi quando si tratta di presidiare gli equilibri dei bilanci degli enti locali rispetto alle (possibili) interferenze esterne. Di sicuro interesse, in proposito, Corte cost. 26 novembre 2021, n. 220, ove si ritiene che gli interventi di ridimensionamento, nella misura complessiva di quaranta milioni di euro (da 340 a 300 milioni di euro), del contributo ristorativo a carico dello Stato in favore dei Comuni «non sono tali da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali»: e ciò viene ritenuto «pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

<sup>34</sup> Anche in questo caso, è la stessa Corte esaminata a ricordare che l'oneroso criterio di calcolo degli interessi «riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali (sentenza n. 78/2020)» (nel caso specifico, addirittura, di quelle da destinare, come visto, al ripristino degli equilibri di bilancio e al risanamento finanziario dell'ente, in funzione di garanzia dell'assolvimento dei bisogni primari della collettività).

<sup>35</sup> Fermo restando le perplessità rilevate, può essere osservato - a conferma della caducità delle riportate valutazioni giurisprudenziali - che la ricostruzione proposta dalla Corte si presenta scarsamente coerente (per quanto rilevato in ordine alla onerosità della norma censurata: vedi anche *infra sub* 2.3) con i principi formulati al secondo comma (proprio) della disposizione costituzionale evocata dalla stessa Corte, ove, come noto, si stabilisce (tra l'altro) che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale.

<sup>36</sup> Come detto, nessuna rilevanza rispetto al tema di verifica rilevato presenta il richiamo ai «nuovi» controlli di tipo legalistico introdotti dal d.l. n. 174/2012, e, in particolare, dall'art. 3, le cui disposizioni riguardano gli enti locali: un richiamo che, anzi, conferma il riconoscimento da parte della Corte del carattere oneroso della norma censurata, rispetto al quale (è il ragio-

### 2.3 *L'eccesso protezionistico*

Ma non è solo per gli elementi rilevati che l'equiparazione della "sorte" del debitore pubblico a quella del debitore privato, in caso di insolvenza patologica (che dà luogo al dissesto, nel primo caso; e alla crisi d'impresa, nel secondo) – quale ulteriore profilo di verifica proposto con l'ordinanza di rimessione - non "regge" alla comparazione con i parametri di valutazione evocati dal giudice rimettente.

Si è accennato, infatti, a come il creditore degli enti locali, per effetto della disposizione legislativa censurata (nell'ambito della generale disciplina del dissesto), trovi certezza assoluta in ordine al pieno adempimento dell'obbligo debitorio, e, anzi, vi trovi una certa remuneratività rispetto al relativo credito. Infatti, nel sistema definito dal legislatore del dissesto finanziario, l'ente locale interessato dalla procedura è tenuto ad attivare un mutuo (con la Cassa depositi e prestiti) per l'estinzione integrale delle passività finanziarie, i cui oneri (del mutuo) sono in parte finanziati dallo Stato<sup>37</sup>. Si tratta di garanzie che non si rinvergono nel sistema privatisti-

namiento della Corte stessa) l'ordinamento appresta strumenti di garanzia ovvero di ripristino del equilibri finanziari compromessi (nel caso specifico, dagli accessori del credito). Rilevata la scarsa incidenza impeditiva dei controlli (attribuiti alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti) previsti all'art. 148 *bis* d.lgs. n. 267/2000 (introdotto dall'art. 3, comma primo, lett. e, d.l. n. 174/2012), se si considera che il bilancio di previsione degli enti locali viene approvato (nella migliore delle ipotesi, ormai) a metà esercizio (per dare l'idea, il termine per l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali per il 2023 è stato differito da 15 settembre 2023): significa che molto difficilmente il controllo (delle sezioni regionali) della Corte dei conti riuscirà ad essere ultimato prima della conclusione dell'esercizio finanziario di riferimento e che ancor più difficilmente potrà produrre effetti impeditivi; la previsione degli effetti conformativi del suddetto controllo (che, invece, sono destinati a prodursi anche con riferimento alle regioni: art. 1 d.l. n. 174/2012) conferma l'onerosità della norma esaminata, con impatto anche sull'autonomia finanziaria dell'ente.

Né alcuna rilevanza riesce a presentare (rispetto al tema di verifica osservato) l'evocazione (da parte della Corte) del «principio della sostenibilità economica della spesa», posto che proprio la mancata attenzione da parte del Comune in relazione alla onerosità finanziaria dell'iniziativa intrapresa ha dato luogo alla grave situazione di patologia finanziaria che ha determinato il dissesto dell'ente (quello dichiarato, e non quello evocato).

<sup>37</sup> All'art. 255, comma secondo, d.lgs. n. 267/2000 è disposto che per il risanamento dell'ente locale dissestato lo Stato finanzia (nei limiti fissati al successivo quarto comma) gli oneri di un mutuo, assunto dall'organo straordinario di liquidazione (in nome e per conto dell'ente) con la Cassa depositi e prestiti, al tasso vigente e ammortizzato in venti anni, con pagamento diretto di ogni onere finanziario da parte del Ministero dell'interno (per ulteriori forme di contribuzione a carico della finanza pubblica, vedi *sub* nota 25). La massa attiva (accertata dall'organo straordinario di liquidazione) destinata alla estinzione delle passività, è costituita dal (suddetto) contributo dello Stato, da residui da riscuotere, da ratei di mutuo disponibili in quanto non



co, nel quale, non solo, come detto, non esiste (in termini di principio ovvero in via ordinaria) alcun intervento finanziario dello Stato, ma la stessa “soddisfazione” del credito dipende unicamente (ed è limitata) dalla consistenza delle disponibilità attive (del – ovvero riconducibili al - debitore) acquisite dall’organo della procedura. Con la conseguenza che, nella maggior parte dei casi, il soddisfacimento dei crediti rimane solo (molto) parziale (ovvero anche, non di rado, del tutto inesistente). A fronte delle suddette garanzie (peraltro, ragionevoli, in considerazione della connotazione pubblicistica e della natura necessaria del debitore), la disposizione di cui all’art. 248, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000 si espone a rilievi di eccessività “protezionistica” ovvero di sbilanciamento garantistico (in favore del creditore dell’ente locale)<sup>38</sup>, i quali si rinven- gono (non solo nella eliminazione di ogni alea in ordine all’esatto adempimento delle prestazioni, che pure costituisce un elemento di valutazione di impresa nelle transazioni commerciali privatistiche; ma anche) nella circostanza che la lievitazione, nella misura moratoria ovvero anche convenzionale, degli accessori del credito (rischia di) assume(re) le caratteristiche di un vero e proprio “investimento” del creditore (peraltro, garantito dall’ordinamento); e, non meno criticamente, è suscettibile di neutralizzare del tutto – non solo a discapito della parte pubblica, ma anche in contraddizione rispetto al dato normativo - la possibilità di portare a definizione transattiva la liquidazione del credito<sup>39</sup>. Si tratta di esigenze (che l’ordinamento stesso ha ritenuto meritevoli di attenzione),

utilizzati dall’ente, da altre entrate e, se necessari, da proventi derivanti da alienazione di beni del patrimonio disponibile.

<sup>38</sup> Le quali sembrano costituire forme condizionate, “istintive”, di reazione opposta dell’ordinamento rispetto all’obiezione corrente, che (in massima sintesi) rinviene forme diffuse di privilegio in favore del sistema pubblicistico (e, così, per finalità neutralizzative, si rischia di incorrere nell’eccesso opposto).

<sup>39</sup> All’art. 258, comma terzo, d.lgs. n. 267/2000 è stabilito che l’organo straordinario di liquidazione, effettuata una sommaria delibazione sulla fondatezza del credito vantato, può definire transattivamente le pretese dei relativi creditori (ivi compreso l’Erario), offrendo il pagamento di una somma variabile tra il quaranta e il sessanta per cento del debito (anche in relazione all’anzianità dello stesso), con rinuncia ad ogni altra pretesa e con liquidazione obbligatoria entro trenta giorni dalla conoscenza dell’accettazione della transazione. È evidente come la possibilità prevista dalla norma citata rischi di essere neutralizzata dalla consapevolezza del creditore in ordine alla soddisfazione dell’intero credito e al pieno pagamento degli accessori maturati durante la procedura.

le quali, tuttavia, non possono giustificare la relegazione in posizione recessiva dei valori costituzionali evocati dal giudice rimettente.

Rispetto ai profili rilevati, pure percepibili nell'ordinanza di rimessione<sup>40</sup>, nessuna indicazione si coglie nella sentenza esaminata; né riescono a presentare specifico interesse le osservazioni della Corte riferite alle criticità che il ritardo nel pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione determina nella situazione economica dei soggetti creditori: le quali, in verità, confermano come la posizione del soggetto privato (nei rapporti commerciali con le amministrazioni pubbliche) trovi ampia garanzia mediante la prescrizione di tempistiche rigorose (e onerose) per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione<sup>41</sup>.

#### 2.4 *Il dato testuale sacrificato*

L'omologazione alla (richiamata) disciplina privatistica (in materia di crisi d'impresa) del dato normativo relativo alla sorte degli accessori del credito in materia di dissesto finanziario degli enti locali costituisce (anche se le perplessità espresse dal Consiglio di Stato rimettente sembrano autorizzare a parlare al passato<sup>42</sup>) un approdo stabile dell'ordinamento

<sup>40</sup> È la stessa Corte a richiamare (per escluderne la fondatezza), con efficace sintesi, «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».

<sup>41</sup> La qual cosa rinforza il rilievo di eccesso protezionistico, se si considera (tra l'altro) che alla pubblica amministrazione sono estese le conseguenze per ritardato pagamento previste nel sistema nel sistema commerciale di matrice privatistica. Un rilievo che trova un riscontro in Cons. St., ad. plen., n. 1/2022, cit., ove, pur confermandosi il processo di omologazione della disciplina del dissesto degli enti locali a quella privatistica del fallimento (ora crisi d'impresa), si rileva (tra l'altro) che «se lo scopo delle norme sullo stato di dissesto 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, è evidente che tale interesse pubblico risulta prevalente in base ad un bilanciamento e di razionalità, rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei privati ancorché accertati con provvedimenti giurisdizionali». In tale prospettiva, che riconduce ad un ragionevole bilanciamento le esigenze venute a comparazione (di garanzia del ripristino degli equilibri finanziari e del risanamento dell'ente locale e di tutela del creditore), il suddetto interesse pubblico è insuscettibile di essere relegato in posizione recessiva in relazione agli accessori del credito. Sul sicuro impatto degli interessi maturati a causa del ritardo nei pagamenti sull'equilibrio di bilancio, vedi *subb* note 28 e 30.

<sup>42</sup> Nel senso che l'ordinanza di rimessione, pur confermando il percorso di omologazione della disciplina del dissesto finanziario degli enti locali a quella (di matrice privatistica) della crisi d'impresa, ne propone una ricostruzione in chiave rivisitata, escludendone la riproduzione

materiale, all'esito della (vista) ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e di quella amministrativa<sup>43</sup>: le quali risentono della concomitanza di due elementi: l'eccesso garantistico (in favore del soggetto privato) e la debolezza istituzionale dell'interlocutore pubblico interessato<sup>44</sup>.

Il suddetto elemento, tuttavia, non può esonerare dal rilevare come l'opzione interpretativa corrente si emancipi dal dato testuale. Deve essere osservato, infatti, che il citato legislatore (della disciplina) del dissesto finanziario degli enti locali, con riferimento agli accessori del credito, precisa (come visto, *sub* nota 1) che i debiti insoluti «non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria» («dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256»<sup>45</sup>). Si tratta di una formula a carattere perentoriamente preclusivo, come dimostra l'utilizzo dell'avverbio «più», che (nel caso specifico) definisce lo spazio di operatività del verbo produrre, e (vuole) escludere in via definitiva che nel periodo specificato possano prodursi interessi: una soluzione interpretativa, strettamente aderente al dato testuale, che esclude i profili problematici rilevati in relazione all'aggravamento degli oneri per interessi passivi (e alla onerosità finanziaria della disposizione censurata)<sup>46</sup>, i quali hanno dato luogo (non da oggi) ai dubbi di costi-

meramente meccanicistica e imponendo (invece) la ricerca del punto di ragionevole combinazione delle esigenze che vengono in rilievo (vedi anche *sub* nota 43).

<sup>43</sup> Per una esauriente ricostruzione della elaborazione della giurisprudenza amministrativa (sui temi qui di interesse), vedi TAR Lazio, Roma, II *bis*, n. 9250/2020 (cit.).

<sup>44</sup> L'ente locale è (continua ad essere) percepito quale «anello debole» del sistema delle istituzioni territoriali: e ciò, nonostante il pluralismo istituzionale paritario che ne caratterizza l'attuale configurazione costituzionale (come rimasta definita da legge cost. n. 3/2001): una connotazione che impedisce di individuare alcuna posizione di gerarchia, o comunque di preminenza tra le articolazioni del sistema istituzionale: vedi M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 1274 ss.; e ciò, nonostante le disposizioni di cui all'art. 118 Cost.: una percezione che è suscettibile di incidere in una qualche misura nelle scelte del legislatore (e anche in quelle giurisprudenziali).

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art. 256, comma undicesimo, d.lgs. n. 267/2000, l'organo straordinario di liquidazione, entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, è tenuto ad approvare il rendiconto della gestione ed a trasmetterlo (tra gli altri) all'organo di revisione contabile dell'ente, il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione.

<sup>46</sup> Una soluzione interpretativa che trova ulteriore riscontro ove si presti attenzione al dato normativo originario, il quale disponeva – all'art. 6, comma quinto, lett. g), d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378 («Regolamento recante norme sul risanamento degli enti locali dissestati») – che dal-

tuzionalità prospettati nell'ordinanza di rimessione (aggravati, nei sensi visti, dal rinnovato contesto costituzionale).

È prevalsa, invece, una interpretazione che ha trascurato ovvero ha sacrificato il rilevato dato testuale (con il quale l'ordinamento ha inteso farsi carico, preventivamente, delle esigenze osservate in termini problematici), valorizzando eccessivamente (ovvero al fine di valorizzare) il processo di omologazione della disciplina del dissesto finanziario degli enti locali a quella regolativa della crisi di impresa (e, prima, della procedura di fallimento<sup>47</sup>), la quale, tuttavia, ha utilizzato (come anche visto, *sub* nota 9), nello specifico (e, cioè, con specifico riferimento agli accessori del credito) una formula letterale – che fa uso della espressione «sospende il corso degli interessi» - profondamente diversa e molto più elastica (“aperta”, e, comunque, non sovrapponibile) rispetto a quella di cui al quarto comma del citato art. 248 d.lgs. n. 267/2000.

Un ulteriore elemento di ordine letterale che impedisce (ovvero certo non suggerisce) la mera sovrapposizione (con finalità omologativa) dei dati normativi esaminati comparativamente si rinviene nella circostanza che solo nella disciplina della crisi d'impresa viene utilizzata l'espressione «agli effetti del concorso»: un dato che può indurre nel senso di ritenere che, nell'ambito del dissesto, l'effetto preclusivo in ordine agli accessori del credito (maturazione degli interessi, rivalutazione monetaria) si estenda anche oltre il termine di approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 (ovvero, comunque, conferma il carattere permanente del

la massa attiva erano esclusi (tra l'altro) «interessi moratori o corrispettivi e rivalutazione monetarie maturate dopo la deliberazione del dissesto». Si tratta(va) di un dato normativo ben chiaro nel riconoscere la maturazione di interessi e rivalutazione anche successivamente alla dichiarazione di dissesto: con la conseguenza che non vi sarebbe stata ragione di modificarne la formula letterale (peraltro, con una meno chiara) ove il fine (escludere i suddetti accessori dalla massa attiva) fosse rimasto lo stesso. Si tratta di un elemento che rende preferibile l'interpretazione proposta, secondo cui il legislatore modificativo (art. 81, comma quarto, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, esattamente riprodotto all'art. 248, comma quarto, d.lgs. n. 267/2000) ha, invece, inteso rivedere integralmente la suddetta disposizione (tanto è vero che ne ha disposto l'abrogazione - con l'art. 120, comma terzo, lett. g, n. 6, d.lgs. n. 77/1995 - riformulando completamente il contenuto della disposizione stessa) proprio al fine di escludere (in relazione al periodo considerato) la produzione di («non producono più») interessi e rivalutazione.

<sup>47</sup> Come detto, all'art. 55, comma primo, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 era stabilito, con identica formula letterale, che «la dichiarazione di fallimento sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura del fallimento».

richiamato effetto preclusivo), in considerazione della certezza (garantita dall'ordinamento) dell'adempimento; e rinforza il postulato conclusivo dell'ordinanza di rimessione, ove si rileva che la soluzione che si impone è «quella di considerare estintivo il pagamento integrale del credito nell'ambito della procedura di dissesto, per sorte capitale ed interessi maturati al momento della sua apertura»<sup>48</sup>.

### 3. *Un'osservazione conclusiva*

In aggiunta a quanto rilevato, si può osservare conclusivamente che la scelta conservativa della Corte si pone in linea di continuità con l'idea recessiva del principio autonomistico (ovvero ne è la conseguenza) che pervade l'ordinamento materiale, la quale affonda le radici in (ovvero rivela ovvero è l'inevitabile portato di) una profonda sfiducia nei confronti delle istituzioni territoriali<sup>49</sup>, in difficile coerenza con i principi di cui all'art. 5 Cost. (oltre che con quelli di cui agli artt. 114 ss. Cost., peraltro, come noto, rinforzati da legge cost. n. 3/2001), i quali collocando il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali tra i principi fondamentali fanno stato della rilevanza primaria che l'ordine costituzionale attribuisce alla valorizzazione dei suddetti enti territoriali (e della fiducia che in essi ripone); e che in relazione ai temi finanziari e contabili si manifesta con maggiore evidenza, assumendo le connotazioni di un commissariamento permanente<sup>50</sup>, e che anche ove

<sup>48</sup> Il quale (postulato) sembra riuscire a resistere al rilievo critico che attenga alla eventualità che il creditore dell'ente non attivi il proprio diritto nell'ambito della procedura di dissesto, e, quindi (ovvero, comunque) non vi sia stato il pagamento. Deve ritenersi, infatti, che, nell'ambito della procedura di dissesto finanziario il debito dell'ente che dovesse essere rilevato dall'organo di liquidazione nell'ambito della procedura dovrà essere inserito nel piano di liquidazione (nella misura accertata dall'organo stesso) e pagato a carico della procedura stessa, indipendentemente dall'istanza del creditore (e anche a fronte di una sua persistente inerzia).

<sup>49</sup> La quale, pur trovando alimento nelle inefficienze (finanziarie e gestionali, oltre che meramente amministrative) che si rinvergono nelle amministrazioni territoriali, rischia – soprattutto quando è espressione di radicalizzazione di matrice ideologica – di segnare una cesura anche rispetto allo spirito costituente, e non solo rispetto a quello che ha animato la riforma del 2001, ancora integralmente trasfusa in Costituzione (sia pure con le limitazioni di ordine preminentemente finanziario aggiunte da legge cost. n. 1/2012)

<sup>50</sup> Al centralismo finanziario, che costituisce un dato di elementare rilevazione, comunemente acquisito all'ordinamento (giustificato con le ragioni della persistente crisi economica e con le diverse altre contingenze che di volta in volta si manifestano), comunque ben lontano dal dato costituzionale cristallizzato all'art. 119 Cost. (vedi anche *sub* nota 3) e, più in generale, difficilmente coerente con il sistema costituzionale delle autonomie; si aggiunge un vero e

rimanga una scelta di semplificazione organizzativa<sup>51</sup> (ovvero anche una reazione di resistenza o anche di governo di istanze ritenute premature ovvero problematiche) rivela eccessi di incoerenza (che estendono le conseguenze negative) anche rispetto al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale (come detto) risente inevitabilmente della regressiva considerazione dei valori autonomistici e delle incertezze prospettiche in ordine alla evoluzione del sistema amministrativo, esposto a sollecitazioni contraddittorie, provvisorie e (non di rado) poco chiare nella individuazione dei punti di approdo perseguiti<sup>52</sup>.

proprio sovranismo contabile, che, come accennato, ha indotto lo Stato a ritenersi titolare della potestà legislativa di disciplinare minuziosamente (fino alla definizione della modellistica) la contabilità delle regioni e degli enti locali: una disciplina di dettaglio (che costituisce un tipico esempio della esondazione legislativa comunemente criticata in dottrina: vedi S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 5 ss.) stabilmente ritenuta (dalla giurisprudenza costituzionale) parametro interposto di legittimità costituzionale (si tratta di temi ampiamente indagati nei contributi citati *sub* nota 5). Il quadro (di sintesi) è completato da un sistema di controlli amministrativi – legalistici e gestionali – a carattere pervasivo, capillare: controlli interni (per modo di dire, visto che i revisori dei conti – che, peraltro, non esauriscono i controlli interni – sono tenuti a riferire alla Corte dei conti); controlli esterni, (dei competenti uffici) del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'interno, della Corte dei conti; ad effetto impeditivo ovvero, comunque conformativo (anche quelli di tipo gestionale, che pure sono concepiti con finalità collaborative). Il precipitato di una siffatta impostazione è la diffusa dereponsabilizzazione delle istituzioni territoriali, con impatto problematico sul principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma secondo, Cost. (in relazione a diversi profili, i quali non possono certo essere esaminati nel presente contributo), senza che sia risultato percepibile alcun contributo migliorativo in termini "macro": il debito pubblico cresce, la spesa pubblica cresce, le inefficienze persistono (aggravate dalle difficoltà finanziarie: con sofferenza delle comunità rappresentate). Con ciò non si vogliono trascurare le lacune di cui si è già preso atto (pure rimaste, come detto, pressoché invariate, se non aggravate nell'impatto sulle collettività); si intende segnalare che si rendono necessarie soluzioni di sistema di segno diverso, le quali implicano una effettiva collaborazione fiduciaria tra i diversi livelli istituzionali e la ricerca di un punto di equilibrio tra le diverse esigenze che vengono in rilievo. È un compito (molto) impegnativo (è certo più semplice prescrivere, anche con qualche esuberanza, e controllare, ma i problemi rimangono sostanzialmente irrisolti), che, peraltro, richiede tempi (anche di concepimento) che oggi non sono concessi alla politica: deve essere per questo che nessuno sembra volersene fare carico.

<sup>51</sup> La definizione statale della disciplina normativa della contabilità delle regioni e degli enti locali potrà produrre vantaggi in termini di semplificazione nella rilevazione dei dati e di monitoraggio dei flussi finanziari e altri benefici di tipo tecnico-amministrativo (senza, peraltro, che sia sufficientemente considerato l'impatto delle conseguenze negative). E, tuttavia, la Costituzione parla (non certo a caso) di «armonizzazione dei bilanci pubblici» (art. 117, comma secondo, lett. e, Cost.): una locuzione che esprime un concetto ben diverso dalla (e non riconducibile alla) uniformazione.

<sup>52</sup> Le quali sono indicative, non solo della mancanza di un progetto organico di riforma della pubblica amministrazione, ma di incertezza anche in ordine ad una condivisa individuazione

Si tratta di temi che richiedono separato approfondimento e che nel presente contributo possono rimanere solo evocati, anche al fine di rilevare che sì, le statuizioni di Corte cost. n. 219/2022 risultano coerenti e rimangono in continuità con le posizioni stabili della giurisprudenza costituzionale, in relazione al tema specifico (la sorte degli accessori del credito in sede di dissesto finanziario degli enti locali) ed a quello di carattere più generale (la considerazione recessiva dell'assetto costituzionale delle autonomie), e, tuttavia, (come detto) le questioni poste con l'ordinanza di rimessione sono rimaste irrisolte<sup>53</sup> (e, con loro, rimangono irrisolti i profili problematici rilevati). Sarà (si confida) per un'altra volta.

The Fate of Interest on Loans in Financial Distress Procedures of Local Authorities: The Court Does Not Change Its Mind (But Problems Remain Unresolved)

*Lio Sambucci*

Abstract: L'articolo si sofferma problematicamente sulle statuizioni della sentenza 24 ottobre 2022, n. 219 della Corte costituzionale, le quali attengono (in generale) alla disciplina del dissesto finanziario degli enti locali, e, nello specifico, alla questione relativa alla produzione degli interessi (e di altri accessori) sul credito accertato nel corso della procedura di liquidazione. Sulla questione specifica, la Corte, con la sentenza esaminata, rimane sulle proprie (precedenti) posizioni, sia pure piuttosto risalenti: le quali, quindi, riescono a resistere al (sopravvenuto: legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) profondamente rinnovato assetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e ai nuovi (sopravvenuti: legge

dei settori di intervento e degli obiettivi da conseguire. Elementi di criticità che trovano (recente) testimonianza nelle disposizioni (di cui all'art. 1, comma 12 *quinquies*, d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74) che hanno prolungato (fino al 30 giugno 2024) la limitazione della responsabilità erariale per colpa grave (temporaneamente circoscritta solo alle condotte omissive) e hanno escluso il PNRR dal controllo concomitante della Corte dei conti.

<sup>53</sup> Come non di rado accade, anche nel caso esaminato, (pure) a fronte della rilevazione di un elemento di problematicità, il contributo della Corte si esaurisce nella sollecitazione monitoria formulata conclusivamente. Vedi anche, a proposito dei ritardi dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Corte cost. n. 220/2021, cit. (ove si richiamano, Corte cost. 8 luglio 2021, n. 142 e Corte cost. 10 aprile 2020, n. 62).

cost. 20 aprile 2012, n. 1) principi della Costituzione finanziaria. Osservato che le statuizioni della Corte non riescono (nella sostanza) ad essere risolutive rispetto ai temi problematici rilevati dal rimettente, rimane sullo sfondo un'idea recessiva del sistema costituzionale delle autonomie, la quale si manifesta con maggiore evidenza in relazione ai profili finanziari e contabili ed è suscettibile di incidere criticamente anche sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Abstract: The article focuses on the ruling of the Italian Constitutional Court - judgment no 219 of October 24, 2022. Against the backdrop of the dire financial situation of many Italian local authorities, the sentence deals specifically with the issue of the accrual of interest (and other credit accessories) on the credit ascertained during the liquidation procedure. On the specific question, the sentence of the Court confirms its previous position, despite intervening legislation - constitutional statute no. 3 of October 18, 2001 - which profoundly renewed the financial autonomy of local authorities and the constitutional statute no 1 of April 24, 2012, on the principles of the so-called financial constitution. The Court's ruling does not resolve the problematic issues raised by the referring judge, i.e., the stressed financial conditions of local authorities, which critically impact the principle of autonomy of local authorities and the efficiency and efficacy of public administration.

Parole chiave: Sistema costituzionale delle autonomie territoriali; autonomia finanziaria; dissesto finanziario; sistema finanziario; Costituzione finanziaria

Keywords: Constitutional System of Local Authorities; Financial Autonomy; Financial Distress; Financial System; Financial Constitution