



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## Sentenza n. 219 del 2022

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Angelo Buscema  
*decisione del 5 ottobre 2022, deposito del 24 ottobre 2022*  
*comunicato stampa del [24 ottobre 2022](#)*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

*atto di promovimento: [ordinanza n. 177 del 2021](#)*

#### **parole chiave:**

ENTI LOCALI – BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA – PRINCIPIO DI  
RAGIONEVOLEZZA

#### **disposizioni impugnate:**

- art. 248, comma 4, del [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 della [Costituzione](#)

#### **dispositivo:**

non fondatezza

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, ai sensi del quale «[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 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. Uguale 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».

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato era stato adito dal Comune di Santa Venerina per la riforma della sentenza del TAR Lazio, resa fra il medesimo Comune e la società Ingegneria & Appalti srl, nel giudizio di ottemperanza del lodo arbitrale con cui il Comune di Santa Venerina era stato condannato a risarcire alla società i danni conseguenti alla risoluzione di una convenzione trentennale per la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti di trattamento delle acque destinate al consumo umano e da tavola, e che aveva portato l'ente alla deliberazione di dissesto. Una volta conclusa la gestione liquidatoria – durante la quale l'organo straordinario di liquidazione (d'ora in poi: OSL) aveva pagato il debito alla società Ingegneria & Appalti srl in quota capitale e interessi, maturati fino alla data di deliberazione del dissesto – la stessa società aveva chiesto al Comune tornato *in bonis* il pagamento degli interessi maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto, ai sensi dell'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, oggetto del giudizio di costituzionalità in esame.

Secondo il giudice *a quo*, **quest'ultima disposizione, nell'omologare la disciplina sugli accessori del credito a quella dell'impresa in stato di insolvenza – anziché prevedere che il pagamento da parte dell'OSL della quota capitale del debito abbia natura estintiva – risulterebbe lesiva degli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost.**

Nel merito, la Corte costituzionale, affronta, innanzitutto, le censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost. In particolare, il giudice rimettente aveva ravvisato nell'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del d.lgs. n. 14 del 2019), un contrasto con il principio di uguaglianza. Tale disciplina, infatti, avrebbe equiparato, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse, essendo i comuni enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati. Il giudice delle leggi, nell'affrontare tale questione, esamina la disposizione assunta dal rimettente quale *tertium comparationis*, ossia il menzionato art. 154 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, a norma del quale la dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale sospende il corso degli interessi convenzionali o legali, agli effetti del concorso, fino alla chiusura della procedura ovvero fino all'archiviazione disposta ai sensi dell'articolo 234, comma 7, a meno che i crediti non siano garantiti da ipoteca, da pegno o privilegio, salvo quanto è disposto dall'articolo 153, comma 3. Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, la Corte costituzionale esclude che la disciplina della mera sospensione del corso degli interessi si traduca in un'ingiustificata equiparazione di due situazioni diverse: quella dell'ente locale in dissesto e quella dell'imprenditore insolvente. A ben vedere, infatti, secondo la Corte, **«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».**

Il giudice delle leggi prosegue poi con l'esame della censura relativa alla lesione del **principio di ragionevolezza**. Nell'ordinanza di rimessione si assumeva, infatti, che la disciplina sugli accessori del credito avrebbe attribuito ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva, a scapito della collettività di cui il comune è espressione. Tale assunto, però, a giudizio della Corte costituzionale, non terrebbe conto «del fatto che la disciplina sul dissesto (artt. 244 e seguenti t.u. enti locali) contiene una serie di misure volte a consentire, da un lato, che l'OSL gestisca il passivo pregresso (a tutela della massa dei creditori) e, dall'altro lato, che il comune continui a esistere e operare (in quanto ente necessario), con un bilancio autonomo e distinto da quello dell'OSL, finalizzato non solo a gestire gli affari correnti, connessi soprattutto ai servizi essenziali, ma pure ad accantonare risorse per il pagamento di eventuali debiti o accessori che dovessero generarsi in pendenza della gestione liquidatoria». **Le norme sul dissesto – osserva la Corte – «sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale».**

Alla dichiarazione di infondatezza della questione relativa al principio di ragionevolezza segue poi l'esame delle censure riferite agli artt. 5, 81, 97, primo e secondo comma, 114 e 118 Cost. **La Corte, nel dichiarare l'infondatezza delle stesse, esclude che l'applicazione della disposizione impugnata possa determinare il rischio di dissesti in successione dell'ente, compromettendo così il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e della piena funzionalità dell'ente locale stesso.** I giudici costituzionali, facendo riferimento al caso oggetto del giudizio *a quo*, precisano che «[i]l dissesto “a catena”, che il rimettente imputa all'art. 248, comma 4, t.u. enti locali, non è la conseguenza diretta della norma, ma è attribuibile piuttosto a scelte amministrative dell'ente». La Corte costituzionale, riprendendo la propria precedente giurisprudenza, ribadisce, inoltre, che i comuni, nell'assumere impegni di spesa pluridecennale, dovrebbero prestare idonea considerazione alla relativa **sostenibilità finanziaria**, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019).

A venire in rilievo, infine, è il **tema dell'imputabilità all'ente locale risanato dei debiti non soddisfatti dall'OSL**. La Corte accenna, in particolare, alle problematiche – evidenziate dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno nel documento, pubblicato il 12 luglio 2019, dal titolo «Criticità finanziarie degli enti locali. Cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento» – connesse alla facoltà riconosciuta ai creditori di rifiutare la proposta transattiva formulata dall'OSL, ovvero alla possibilità di chiedere all'ente tornato *in bonis* eventuali interessi maturati nel corso della procedura. Secondo la Corte, in conclusione, **è proprio a tali contrapposte esigenze che il legislatore, nel riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata considerazione.**

*Camilla Storace*