CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **269/1998** (ECLI:IT:COST:1998:269)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Camera di Consiglio del **12/11/1997**; Decisione del **07/07/1998**
Deposito del **17/07/1998**; Pubblicazione in G. U. **22/07/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24089**
Atti decisi:

N. 269

SENTENZA 7-17 LUGLIO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 4, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), modificato dall'art. 21 del decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), del combinato disposto degli artt. 81, comma 4, e 89, comma 11, del decreto legislativo n. 77 del 1995, e del capo VII (risanamento finanziario) dello stesso decreto legislativo (dall'art. 77 all'art. 99), promosso con ordinanza emessa il 2 dicembre 1996 dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, nel procedimento civile vertente tra la s.a.s. Ideal Food di Russo Giuseppina e C. e il comune di Procida, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 1997 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 novembre 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 2 dicembre 1996 nel corso di un giudizio nel quale un creditore del comune di Procida - ottenuta la condanna al pagamento del debito, per capitale ed interessi sino alla data di entrata in vigore del d.-l. 17 marzo 1992, n. 233 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale per il 1992), poi non convertito, che stabiliva, da un lato, la cessazione delle azioni esecutive nei confronti degli enti locali dissestati e, dall'altro, che i debiti insoluti non producessero interessi e rivalutazione monetaria dalla data di deliberazione del dissesto - aveva chiesto la condanna del comune al pagamento degli ulteriori interessi e rivalutazione monetaria, il pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 81, comma 4, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), modificato dall'art. 21 del decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), il quale prevede che, a decorrere dalla data della deliberazione di dissesto dell'ente locale e sino all'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 89 della stessa legge, i debiti insoluti non producono interessi e non sono soggetti a rivalutazione monetaria. Il giudice rimettente denuncia la violazione degli artt. 2, 3, 23, 24, 41, 53, 97 e 113 della Costituzione, in relazione agli artt. 1224, 1282, 1284 e 2907 del codice civile, all'art. 55 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare) ed all'art. 15 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404 (Soppressione e messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza statale);

b) degli artt. 81, comma 4, e 89, comma 11, dello stesso decreto legislativo n. 77 del 1995, nella parte in cui prevedono l'insolvenza dei comuni, e del capo VII (risanamento finanziario) dello stesso decreto legislativo (dall'art. 77 all'art. 99), che, presupponendo che il comune possa essere definitivamente insolvente verso i creditori, lo assoggettano ad esecuzione collettiva. Questo insieme di disposizioni sarebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 24, 41 e 53 della Costituzione, in relazione agli artt. 2082, 2093 e 2907 del codice civile, agli artt. 100 e 474 del codice di procedura civile, all'art. 1 della legge fallimentare ed all'art. 15 della legge n. 1404 del 1956.

Il giudice rimettente ha presente che analoghe questioni di legittimità costituzionale della disciplina dei crediti insoluti nei confronti di enti locali dissestati, in precedenza sollevate con riferimento all'art. 21 del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 8, sono state dichiarate non fondate (sentenze n. 155 e n. 242 del 1994), sul presupposto che la disposizione allora denunciata si limitasse ad escludere l'opponibilità della rivalutazione e degli interessi alla procedura avviata con la dichiarazione di dissesto, lasciando integra la facoltà dei creditori di azionare i diritti accessori del credito nei confronti dell'ente pubblico, una volta cessato lo stato di dissesto. Ma lo stesso giudice ritiene che l'art. 81, comma 4, del decreto legislativo n. 77 del 1995, stabilendo che interessi e rivalutazione per i crediti insoluti non maturano dalla data di delibera del dissesto sino all'approvazione del rendiconto previsto dall'art. 89, farebbe sorgere nuovamente i dubbi di legittimità costituzionale in precedenza proposti e giudicati non fondati.

Ad avviso del giudice rimettente, la nuova disciplina comprimerebbe definitivamente il

diritto di credito che, una volta ammesso alla massa passiva, se non soddisfatto non potrebbe comunque essere più esercitato nei confronti del comune dopo che sia cessato lo stato di dissesto. Questo trattamento deteriore rispetto ai creditori di altri soggetti, privati o pubblici, non sarebbe giustificato: né la natura pubblica del debitore né lo stato di dissesto potrebbero dare legittimo fondamento ad una disciplina restrittiva e derogatoria per gli accessori del credito, che sarebbe invece imposta dall'art. 81. Questa disposizione bloccherebbe gli interessi e la rivalutazione, imponendo ai creditori un sacrificio patrimoniale che non subiscono i creditori degli enti locali non dissestati e quelli di altri soggetti pubblici o privati. Ne risulterebbero tra l'altro violati, ad avviso del giudice rimettente, i principi di solidarietà, di capacità contributiva e di eguaglianza sostanziale (rispettivamente art. 2, art. 53 e art. 3 della Costituzione). Difatti l'inadempimento da parte della pubblica amministrazione costituirebbe un illecito e la norma che lo consente violerebbe garanzie della persona e l'obbligo di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono lo sviluppo.

Il giudice rimettente ritiene, inoltre, che l'art. 81, comma 4, combinandosi con l'art. 89, comma 11, del decreto legislativo n. 77 del 1995, che non consente l'ammissione al passivo di ulteriori crediti dopo l'approvazione del piano di estinzione, determinerebbe l'"azzeramento" dei diritti di credito non soddisfatti a seguito del riparto, prefigurando una definitiva ed illogica inadempienza della pubblica amministrazione, in contrasto con le norme costituzionali indicate come parametro per il giudizio di legittimità costituzionale. Il vizio di legittimità costituzionale colpirebbe l'intero complesso di norme sul risanamento degli enti locali dissestati (artt. 77 - 99), venendo posta in dubbio la stessa assoggettabilità dell'ente locale ad un'esecuzione collettiva fondata sul presupposto dell'insolvenza definitiva anche se nei confronti di uno solo dei creditori.

2. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate nel merito.

L'Avvocatura rileva, in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, che la disciplina legislativa intende dare soluzione al grave problema della crisi finanziaria degli enti locali che presentino un elevatissimo indebitamento non altrimenti fronteggiabile. La disciplina speciale è diretta al risanamento in gravi situazioni di dissesto, contemperando gli interessi dei creditori e quelli dell'ente locale, che deve garantire l'assolvimento delle funzioni indispensabili e necessarie per la collettività che rappresenta.

Il risanamento della gestione finanziaria viene ottenuto eliminando l'indebitamento, mediante il soddisfacimento dei creditori per mezzo di tutte le risorse a disposizione dell'ente e con l'aiuto di un mutuo a totale carico dello Stato. Inoltre si interviene sulle cause che hanno determinato il dissesto, ponendosi le condizioni per consolidare nel tempo l'equilibrio tra risorse disponibili e spese per le funzioni da esercitare.

Un organo straordinario di liquidazione provvede alla rilevazione dei debiti e ad elaborare un piano per la loro estinzione. In tal modo si attua una procedura concorsuale, nel suo complessivo impianto ritenuta costituzionalmente legittima (sentenze n. 149 e n. 155 del 1994), che non danneggia ma tutela maggiormente i creditori, perché nella massa attiva rientra anche un mutuo a totale carico dello Stato. Questa procedura soddisfacerebbe i creditori in termini più favorevoli delle normali procedure esecutive individuali, che vengono estinte per confluire nella procedura concorsuale.

Il blocco degli interessi e della rivalutazione monetaria dei debiti, per il periodo del risanamento, avrebbe una finalità e una giustificazione comuni a quelle della procedura fallimentare (art. 55 del regio decreto n. 267 del 1942); esso non configurerebbe alcuna cristallizzazione dei crediti, in quanto, come anche è previsto dalla legge fallimentare (art. 120), i creditori riacquistano il proprio diritto di azione una volta chiusa la procedura di

risanamento.

L'Avvocatura ritiene che i dubbi di legittimità costituzionale, già giudicati non fondati in riferimento all'abrogato art. 21 del d.-l. n. 8 del 1993 (sentenza n. 242 del 1994), non sussistano neppure in riferimento all'art. 81 del decreto legislativo n. 77 del 1995, ispirato allo stesso principio. Le due norme non determinano una definitiva cristallizzazione dei crediti, ma prevedono che nell'ambito della procedura di risanamento è sospesa la decorrenza degli interessi, sì da determinare con certezza e in maniera definitiva la massa passiva. Anche l'art. 81, comma 4, del decreto legislativo n. 77 del 1995 non esclude, difatti, il maturare degli interessi e della rivalutazione successivamente all'apertura della procedura, ma si limita ad escludere la loro ammissibilità alla massa passiva, rimanendo integra la facoltà del creditore, cessata la speciale procedura, di azionare tali diritti nei confronti dell'ente pubblico.

Egualmente infondata sarebbe la censura mossa nei confronti dell'art. 89, comma 11, del decreto legislativo n. 77 del 1995.

Non vi sarebbe alcuna disposizione che impedisca ai titolari di crediti non ammessi, in quanto tardivi, alla procedura di risanamento, di poter chiedere la soddisfazione dei propri interessi nei confronti dell'ente allorché sia cessato lo stato di dissesto. La limitazione prevista dalla norma denunciata è, difatti, operante unicamente ai fini della procedura concorsuale, che deve avere precisi termini iniziali e finali ed è destinata al riparto della massa attiva.

Infondate sarebbero anche, ad avviso dell'Avvocatura, le generiche censure mosse agli artt. 77-99 del decreto legislativo n. 77 del 1995, prospettando un possibile stato di insolvibilità dell'ente dissestato. Difatti, se al momento della chiusura della speciale procedura di liquidazione risultino insoluti parte dei debiti ammessi, questi, cessato il dissesto, vengono onorati dall'ente locale.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale investono la disciplina del risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, dettata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Il pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, dubita che:

a) l'art. 81, comma 4, del decreto legislativo n. 77 del 1995 (come modificato dall'art. 21 del decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336) - il quale prevede che, dalla data della deliberazione di dissesto dell'ente locale e sino all'approvazione del rendiconto della gestione dell'organo straordinario di liquidazione di cui all'art. 89 dello stesso decreto legislativo, i debiti insoluti non producono interessi e non sono soggetti a rivalutazione monetaria - sia in contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 24, 41, 53, 97 e 113 della Costituzione;

b) gli artt. 81, comma 4, e 89, comma 11, dello stesso decreto legislativo n. 77 del 1995, nella parte in cui prevedono l'insolvenza del comune nel pagamento di un debito, e il capo VII (risanamento finanziario) dello stesso decreto legislativo (dall'art. 77 all'art. 99), che assoggetta il comune ad esecuzione collettiva, siano in contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 24, 41 e 53 della Costituzione.

2. - Le questioni di legittimità costituzionale sono tutte prospettate sul presupposto interpretativo che, con la dichiarazione di dissesto finanziario di un ente locale, i crediti vantati nei confronti dell'ente non producano interessi e non siano più soggetti ad oneri accessori.

Analoghe questioni erano già state sollevate in riferimento all'art. 21 del d.-l. 18 gennaio 1993, n. 8, che allo stesso modo prevedeva, in deroga ad ogni altra disposizione, che dalla data della dichiarazione di dissesto i debiti insoluti non producessero più interessi, rivalutazione monetaria ed altro. Ma le questioni di legittimità costituzionale sono state giudicate non fondate (sentenze n. 149, n. 155 e n. 242 del 1994), perché era erroneo il presupposto interpretativo della pretesa cristallizzazione dei crediti, il blocco della rivalutazione e degli interessi essendo destinato ad operare solo in pendenza della speciale procedura concorsuale, la quale, superate ed assorbite le esecuzioni individuali, è diretta a soddisfare i crediti, posti in parità di condizioni, attraverso il riparto dell'attivo tra i creditori ammessi.

Diversamente dall'opinione già allora manifestata dal giudice rimettente, si è ritenuto che la disposizione denunciata non escludesse il maturare sia della rivalutazione che degli interessi anche dopo che la procedura di liquidazione collettiva era stata iniziata, ma 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 (sentenza n. 242 del 1994).

Le medesime considerazioni valgono ora per l'art. 81, comma 4, del decreto legislativo n. 77 del 1995, il cui contenuto non si discosta sostanzialmente dalla disciplina precedente. Difatti la novità del testo di tale disposizione, rispetto a quello dell'art. 21 in precedenza considerato, non consiste certo nello stabilire che dalla data di dichiarazione del dissesto i debiti insoluti non sono soggetti a rivalutazione e interessi, ma nella precisazione del termine finale, "sino all'approvazione del rendiconto" della gestione dell'organo straordinario di liquidazione prevista dall'art. 89 dello stesso decreto legislativo.

L'Avvocatura dello Stato ritiene che la nuova disposizione sia soltanto più precisa e dettagliata della precedente, individuando la sospensione nello spazio temporale occupato dalla procedura di risanamento, e ciò sempre al fine di determinare con certezza nell'ambito di tale procedura la massa passiva. In definitiva, come in precedenza, rivalutazione ed interessi maturerebbero anche successivamente all'apertura della procedura, ma rimarrebbero non opponibili ad essa ed esclusi dall'ammissione alla massa passiva, restando integra la facoltà del creditore di azionare tali diritti nei confronti del comune, esaurita la gestione straordinaria.

Questa interpretazione, compatibile con il testo normativo e coerente con i principi delle procedure concorsuali, non si presta ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati e deve dunque essere preferita dal giudice nell'individuare il contenuto normativo della legge della quale deve fare applicazione (cfr. sentenze n. 149 del 1994 e n. 361 del 1995).

Le medesime considerazioni valgono per i profili di illegittimità costituzionale prospettati in riferimento alle richieste relative ad ulteriori crediti nei confronti dell'ente, che non sono ammesse dopo l'approvazione del piano di estinzione (artt. 81, comma 4, e 89, comma 11). La norma, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, ha la finalità di determinare in maniera certa e definitiva, rispetto alla procedura, la massa passiva, in modo da consentire il pagamento, totale o parziale, dei debiti con la massa attiva. Ma questo non implica la "estinzione" dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato.

3. - Egualmente infondata è la questione di legittimità costituzionale che investe il complesso di disposizioni (artt. da 77 a 99), unitariamente considerate, che prevedono la procedura di risanamento degli enti locali mediante la liquidazione straordinaria in caso di dissesto (capo VII del decreto legislativo n. 77 del 1995, modificato dal decreto legislativo n. 336 del 1996). I dubbi di legittimità costituzionale sono basati sull'inesatto presupposto che la procedura stessa determini non solo la liquidazione concorsuale della massa passiva, ma anche

la definitiva estinzione dei crediti, o della parte di essi, rimasti insoddisfatti. Ma, come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato, non è questa la finalità della liquidazione straordinaria in caso di dissesto dell'ente locale né questi ne sono gli effetti. Con tale istituto si intende per un verso procedere al risanamento finanziario dell'ente locale, per altro verso far fronte ai suoi debiti anche con risorse aggiuntive, che derivano da un apposito mutuo a carico dello Stato, attivando una procedura concorsuale intesa a realizzare la parità di condizioni tra i creditori.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 4; degli artt. 81, comma 4, e 89, comma 11; degli artt. da 77 a 99 (capo VII) del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), come modificato dal decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 24, 41, 53, 97 e 113 della Costituzione, dal pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 17 luglio 1998.

Il cancelliere: Fruscella

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.