

## **Debito degli enti locali e responsabilità dello Stato, tra tutela dei creditori nella CEDU e autonomia territoriale in Costituzione\***

di Flavio Guella  
(5 gennaio 2014)

Con le sentenze *De Luca c. Italia* (ric. n. 43870/04) e *Pennino c. Italia* (ric. n. 43892/04), del 24 settembre 2013, la Corte EDU è intervenuta sulla conformità a Convenzione dell'ineseguibilità di una sentenza passata in giudicato che riconosceva il diritto al recupero di crediti vantati nei confronti di un Comune in stato di dissesto. A riguardo, la situazione eccezionale di insolvenza non è stata considerata come idonea giustificazione di una mancata intera soddisfazione del credito; a parere della Corte di Strasburgo l'ente locale – come “organo” dello Stato – non può invocare la carenza di risorse per legittimare l'inadempimento degli obblighi derivanti da una sentenza definitiva (e, a monte, da un contratto o da altra fonte di obbligazione).

Le fattispecie analizzate presentano profili di problematicità particolari, avendo mediamente ad oggetto un diritto di credito di natura contrattuale (e, in parte, da atto illecito), ma riguardando – in via immediata – una sentenza di condanna che riconosce tale posizione creditoria. La questione è quindi parzialmente attinente al tema della tutela giurisdizionale effettiva, che – per essere tale – deve estendersi al procedimento di esecuzione. La Corte EDU nondimeno generalizza le sue argomentazioni, analizzando la questione non sulla sola base del parametro procedurale (art. 6 CEDU), ma anche a partire dal parametro sostanziale del diritto di proprietà (art. 1, Prot. 1 CEDU); in questa prospettiva, configurare una generale posizione di responsabilità statale in caso di insolvenza dell'ente locale pone in discussione l'impostazione costituzionale dell'autonomia finanziaria territoriale, entrando anche in potenziale tensione con la *ratio* dell'ultimo periodo dell'art. 119 Cost., dove si afferma che è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti locali.

Sulla base della disciplina applicabile (d.lgs. 66/89, poi emendato dalla legge 68/93 e dal d.lgs. 77/95, ed infine confluito nel d.lgs. 267/00, art. 244 ss.) era già all'epoca prospettabile una procedura speciale per gli enti in dissesto, diretta a tutelare la *par condicio* dei creditori e svolta attraverso un organo straordinario di liquidazione; i due ricorrenti avevano però richiesto tutela individuale in giudizio, ottenendo – nelle more del riconoscimento del relativo debito comunale nella procedura concorsuale – due sentenze definitive di condanna al pagamento dell'intero.

Nell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa (Cons. di St. 5778/01) le disposizioni sulla procedura di dissesto dei Comuni non si applicavano ai debiti già dichiarati certi, liquidi ed esigibili in sentenza. Tuttavia, l'art. 5 del d.l. 80/04 aveva riconosciuto – con efficacia interpretativa/retroattiva – l'applicabilità delle regole sul dissesto anche ai crediti già accertati giudizialmente; i tentativi di portare ad esecuzione il titolo giudiziale precedentemente ottenuto dai ricorrenti venivano quindi dichiarati irricevibili, e l'organo straordinario di liquidazione prospettava il solo soddisfo parziale del credito.

Esauriti così i rimedi interni, veniva adita la Corte EDU, in particolare invocando – sul piano sostanziale – l'art. 1, Prot. 1 (diritto di proprietà), mentre l'impossibilità di far rispettare le sentenze di condanna del Comune al risarcimento del danno da inadempimento veniva censurata sulla base dell'art. 6 § 1 (accesso alla giustizia, data l'esistenza di un titolo giurisdizionale non eseguibile) e dell'art. 13 (diritto a un ricorso

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

effettivo, data la competenza esclusiva di un organo amministrativo sulla procedura di liquidazione).

Pur non contestando l'ammissibilità di una procedura concorsuale a carico degli enti locali, ma lamentando la sola dinamica del susseguirsi di leggi e sentenze che ha pregiudicato le aspettative dei privati nella fattispecie concreta, dalla tutela offerta alla situazione creditoria dei due ricorrenti emerge una compressione della libertà degli Stati membri nella definizione delle modalità di realizzazione della *par condicio* nell'ambito delle procedure di dissesto degli enti pubblici.

La Corte EDU ha deciso di accogliere il ricorso sia sulla base del profilo sostanziale legato all'art. 1, Prot. 1, sia per il profilo procedurale connesso all'art. 6, § 1, dichiarando invece assorbita la questione – ex art. 13 – del diritto a un ricorso effettivo (profilo relativamente al quale, peraltro, la Corte cost. 155/94 aveva già escluso l'illegittimità di una procedura solo amministrativa, e non giurisdizionale, di dissesto).

Rispetto all'applicabilità del Prot. 1, la tutela convenzionale del diritto di proprietà si estende anche ai diritti di credito, considerati "beni" se sufficientemente esigibili (*Stran Raffinerie greche e Stratis Andreadis c. Grecia*, ric. n. 13427/87, § 59; *Burdov c. Russia*, ric. n. 59498/00, § 40). La protezione dei due ricorrenti sulla base della CEDU è quindi sorta con il riconoscimento giurisdizionale dell'esistenza del credito, non condizionato a procedure concorsuali in quel momento non chiaramente prospettabili; solo a causa dell'agire di una legge retroattiva i due ricorrenti non hanno potuto avviare il procedimento di esecuzione, azionando quella che comunque era oramai qualificabile come una loro aspettativa forte (e ragionevole) alla proprietà.

La Corte ha però negato anche la ragionevolezza – nel caso sia insolvente una PA – della tutela della *par condicio* sottesa alla sospensione dei procedimenti esecutivi individuali (prevista dall'art. 248, co. 2, d.lgs. 267/00). Per adottare tale soluzione radicale si è affermato che l'ente locale – come "organo" dello Stato – non può invocare la mancanza di risorse per giustificare l'inottemperanza ad una sentenza definitiva (cfr. §§ 54-55 nel caso *De Luca* e §§ 58-59 nel caso *Pennino*; cfr. anche *Ambruosi c. Italia*, ric. n. 31227/96, §§ 28-34), e che quindi lo Stato stesso è tenuto a sanare in forma risarcitoria l'inadempimento dei propri enti territoriali minori.

Rispetto a questa argomentazione, passa in secondo piano la meno problematica censura svolta sulla base dell'art. 6 § 1, che apprezza lo svolgimento concreto della vicenda (in cui una sentenza di condanna passata in giudicato è risultata non eseguibile in forza di una legge retroattiva). L'esecuzione della sentenza costituisce infatti parte essenziale della tutela giurisdizionale effettiva (*Hornsby c. Grecia*, ric. n. 18357/91, § 40), così che – anche a prescindere dal merito – si è ritenuto che i ricorrenti siano stati privati *sine die* del loro diritto di accesso ad un tribunale; infatti, sebbene alcune limitazioni dell'esecutività dei titoli giudiziali siano compatibili con l'articolo 6 § 1, esse debbono perseguire uno scopo legittimo ed essere in rapporto di ragionevole proporzionalità con lo scopo perseguito (cfr. *Khalfaoui c. Francia*, ric. n. 34791/97, §§ 35-36 e *Papon c. Francia*, ric. n. 54210/00, § 90; si veda anche il richiamo dei principi pertinenti in *Fayed c. Regno Unito*, ric. n. 17101/90, § 65); condizioni che la Corte – alla luce della soluzione data al profilo sostanziale della vicenda – non ha ritenuto di riscontrare in riferimento alle esigenze di *par condicio* dei creditori della PA.

Tale decisione offre spunti di riflessione significativi anche per tale secondo profilo procedurale, in quanto sulla retroattività delle disposizioni degli Stati membri va riconosciuto un significativo margine di apprezzamento, con il limite però – come sembra confermato anche da questa decisione – dell'intervenuto giudicato (per una sentenza della Corte EDU che ha invece escluso la violazione dell'art. 1, Prot. 1 connessa a una legge retroattiva, cfr. *Bäck c. Finlandia*, n. 37598/97).

È però sulla questione sostanziale, dell'asserita responsabilità statale per il dissesto comunale, che si segnalano le principali criticità.

Il dissesto degli enti locali è un evento posto oltre il controllo dello Stato, che può solo tutelare buona amministrazione e *par condicio* dei creditori dopo che l'insolvenza si è verificata, senza ingerirsi nell'autonomia finanziaria comunale, prefigurata dall'art.119 con profili anche negativi di separatezza delle responsabilità (in questo senso è significativa la *ratio* sottesa all'ult. co. dell'art. 119, che esclude ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali).

Sebbene nella prospettiva internazionalista della Corte EDU unico soggetto responsabile sia lo Stato, la separata soggettività locale costituisce una tradizione costituzionale comune a numerosi ordinamenti europei, che escludono la possibilità per lo Stato di pagare i debiti delle municipalità (Austria, Azerbaijan, Belgio, Repubblica Ceca, Ungheria, Lussemburgo, Polonia, Spagna, Svizzera, Turchia e Ucraina), o la ammettono solo in specifiche circostanze (Bulgaria, Moldavia e Russia); ciò – evidentemente – per garantire la tenuta incentivante della connessione stretta tra scelte di spesa e necessario reperimento delle risorse.

Una funzione di garanzia dello Stato, surrettiziamente introdotta come responsabilità dello stesso sul piano degli obblighi CEDU, eliminerebbe gli effetti virtuosi di un'autonomia finanziaria davvero piena (anche nel suo profilo svantaggioso). Peraltro, alla luce dell'art. 43, co. 10, della legge 234/12, se ogni obbligazione dell'ente locale dovesse essere soddisfatta – anche in caso di dissesto – in forza di sentenze di condanna della Corte EDU, ciò non escluderebbe la possibilità per lo Stato stesso di agire poi in c.d. rivalsa contro l'ente locale; in questo modo l'onere finale resterebbe comunque a carico dei Comuni interessati, temporaneamente espromessi – in modo non liberatorio – a beneficio dei privati (le cui posizioni giuridiche soggettive costituiscono il vero oggetto di tutela del sistema CEDU, solo indirettamente incidente – con questa decisione – sull'estensione dell'autonomia territoriale).

Peraltro, lo spirito positivo di tale soluzione era già stato riconosciuto nell'ordinamento italiano, abbandonata la prassi dei contributi a piè di lista con cui in passato lo Stato ha sostenuto – con ampia discrezionalità e a fondo perduto – gli enti locali dissestati. Gli artt. 3, lett. r), 4 e 5 del d.l. 174/12 hanno infatti previsto un nuovo meccanismo di contribuzione da parte dello Stato alle finanze dei Comuni in difficoltà, per evitarne il dissesto secondo una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-*bis* del d.lgs. 267/00) che comunque sospende le procedure esecutive (co. 4) ma – in prospettiva – garantisce l'integrale adempimento delle obbligazioni; l'accesso al fondo di rotazione (art. 243-*ter*) da parte degli enti locali è stato così subordinato al rispetto di stringenti condizioni di risanamento del bilancio (tra cui la fissazione in misura massima delle aliquote di pressione fiscale locale), e si sostanzia in una contribuzione statale ripetibile, che permetta l'integrale soddisfazione dei creditori ma senza trasferire stabilmente sull'erario il costo del dissesto.

Se l'ordinamento è quindi comunque già orientato verso meccanismi che garantiscano il pieno adempimento delle obbligazioni comunali, tramite un ruolo di garanzia della finanza statale e sanzionando le amministrazioni in crisi con mezzi alternativi al dissesto (tanto individuali, quali la responsabilità erariale e l'incandidabilità, quanto gravanti sull'ente, *sub specie* di restituzione dei fondi rotativi), nondimeno la preclusione – a livello europeo – di scelte normative che optino per la liquidabilità "liberatoria" nell'insolvenza degli enti locali sembra rappresentare una forte compressione del margine di apprezzamento esistente in materia, imponendo soluzioni necessariamente non concorsuali al dissesto degli enti pubblici territoriali.

Soluzione radicale sul piano sostanziale, cui nella fattispecie concreta ha probabilmente contribuito anche la violazione dei diritti "procedurali" della CEDU; l'irragionevole

estensione temporale della vicenda, e la sospensione *sine die* di un titolo esecutivo connesso a sentenza passata in giudicato, sembrano aver portato – nell'impostazione della Corte di Strasburgo – ad un'interpretazione rigorosa del parametro dell'art. 1, Prot. 1 che, senza il conforto di una chiara violazione dell'art. 6 § 1, non sarebbe forse stata possibile.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali