

## **Lo Stato ha l'obbligo di onorare debiti propri o dei propri organi riconosciuti con sentenza definitiva. Annotazione alle sentenze gemelle della Corte europea dei diritti dell'uomo De Luca c. Italia e Pennino c. Italia**

di Giovanni Boggero

Parole chiave: CEDU, Stato, Enti Locali, Dissesto finanziario, Diritto di proprietà; Diritto di accesso alla giustizia

Riferimenti normativi: Art.1 Protocollo 1 CEDU, Art. 6 Par. 1 CEDU; Art. 5 co. 2 della legge 28 maggio 2004 n. 140 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali), Artt. 248, 252, 256 del d.lgs. n. 267/2000 o TUEL.

Massime:

1. La Corte valuta che la mancanza di risorse di un ente locale non può giustificare che essa ometta di onorare le obbligazioni derivanti da una sentenza definitiva resa in suo sfavore. La Corte ci tiene a sottolineare che nel caso di specie trattasi di un debito di un ente locale, ossia di un organo dello Stato, derivante da una sua condanna al risarcimento dei danni da parte di una sentenza di tribunale.

2. Il ricorrente, che ha ottenuto il riconoscimento di un suo credito da parte di una sentenza pronunciata nel luglio 2002 e diventata definitiva il 22 marzo 2003 è stato dunque privato nel suo diritto di accesso ad un tribunale per un periodo eccessivamente lungo. Agli occhi della Corte, tale periodo ha violato il rapporto ragionevole di proporzionalità che deve esistere in materia tra i mezzi impiegati e il fine perseguito.

In data 24 settembre 2013 una delle cinque camere della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha accolto i ricorsi di due cittadini italiani avverso l'art. 5 della legge n. 140/2004 e l'art. 248 del d.lgs n. 267/2000 per violazione del diritto di proprietà di cui all'art. 1, Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e del diritto di accesso alla giustizia di cui all'art. 6, par. 1 CEDU. I ricorrenti avevano asserito di vantare un credito - riconosciuto come certo, liquido ed esigibile da sentenze passate in giudicato il 22 marzo 2003 e il 9 maggio 2004 - nei confronti del Comune di Benevento. A seguito della dichiarazione di dissesto finanziario del Comune, intervenuta nel dicembre 1993, i ricorrenti non avevano potuto adire il giudice per l'esecuzione del giudicato. La disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 248, 252 e 256 TUEL vieta infatti di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente locale per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione (OSL), organo nominato dopo la dichiarazione del dissesto. In virtù di una riforma intervenuta con legge n. 140/2004, inoltre, tutti i procedimenti esecutivi debbono essere dichiarati estinti e la quota dovuta al creditore, anche se riconosciuta per via di un provvedimento giurisdizionale, va comunque inserita al passivo del bilancio, al fine di garantire la par condicio creditorum. Fino ad allora, invece, la giurisprudenza del Consiglio di Stato aveva ritenuto che il TUEL non si dovesse applicare ai crediti vantati nei confronti di un'amministrazione locale che erano certi ed esigibili per effetto di una sentenza.

La Corte ha ravvisato:

a) la violazione dell'art. 1 Protocollo 1 CEDU, atteso che, pur vantando il creditore un credito certo, liquido ed esigibile, come riconosciuto da un provvedimento giudiziario, le autorità italiane si sono rifiutate di dare esecuzione al giudicato, impedendo al ricorrente di entrare in possesso dei suoi beni. Più precisamente, l'organo straordinario di liquidazione (OSL) aveva proposto al ricorrente il versamento di un forfait pari all'80 per cento della somma dovuta e con rinuncia degli interessi legali. La Corte ha ritenuto, tuttavia, che uno Stato membro non possa addurre né lo stato di dissesto finanziario di un ente locale (ovvero la sua mancanza di risorse) né la volontà di garantire la *par condicio creditorum* per negare il pagamento di un credito accertato. Trattandosi di articolazioni dello Stato, ai Comuni non possono essere applicate le regole che valgono per le imprese private e quindi, in caso di incapacità finanziaria dell'ente locale, toccherà allo Stato adempiere all'obbligo di onorare il debito accertato. (cfr. par. 51-55 di De Luca c. Italia e par. 55-59 di Pennino c. Italia).

b) la violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU, atteso che, pur avendo ottenuto un provvedimento giudiziario favorevole circa l'esistenza di un credito liquido ed esigibile nei confronti dell'amministrazione comunale di Benevento, dopo l'approvazione della legge n. 140/2004 i ricorrenti si sono visti negare il diritto di esecuzione. Secondo la Corte, la restrizione all'accesso alla giurisdizione avrebbe uno scopo legittimo (la *par condicio creditorum*), ma non sarebbe proporzionata rispetto al fine, dal momento che la legge italiana non individuerebbe con sufficiente certezza l'orizzonte temporale entro il quale il diritto all'accesso, provvisoriamente sospeso, possa essere nuovamente garantito, limitandosi a stabilire che non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive dalla data di dichiarazione del dissesto fino all'approvazione del rendiconto. Tuttavia, come rileva la Corte, nonostante i provvedimenti giudiziari intervenuti nel 2003 e nel 2004, alla data di pubblicazione della sentenza, ossia a circa vent'anni dal dissesto, manca ancora l'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL (cfr. par. 67-72 di De Luca c. Italia e par. 71-76 di Pennino c. Italia).

Quanto alla decisione sub a), il ragionamento della Corte sembra far perno, innanzitutto, sulla presunzione che il Comune di uno Stato membro non sia altro che una sua articolazione (organe de l'Etat). In quanto tale, il Comune non potrebbe quindi "ripudiare" il debito accumulato alla stregua di quanto certa dottrina ritiene concesso allo Stato (teoria della c.d. dette souveraine) come anche ad un'impresa privata, secondo il diritto fallimentare. Questo non significa che sia possibile per i creditori agire forzatamente ad libitum sui beni dell'ente locale fino al soddisfacimento dei propri crediti. Se l'ente è in stato di dissesto e non dispone delle risorse sufficienti per far fronte ai debiti accumulati, non sembra possibile alcuna forma di taglio sul debito dell'ente locale (e non è lecito chiedersi se la stessa decisione sarebbe stata presa se al posto dei signori Pennino e De Luca vi fosse stato un istituto di credito...). Pertanto non resta che porre in capo allo Stato l'obbligo di onorare i debiti del proprio "organe", ossia degli enti territoriali che lo compongono in quanto Stato-ordinamento nel diritto internazionale. Va detto che tale principio sembra valere soltanto per i casi nei quali sussistano provvedimenti giudiziari che abbiano riconosciuto l'esistenza di un credito certo, liquido ed esigibile e non in generale per qualunque pretesa creditoria avanzata in sede di liquidazione. In altre parole, agli Stati membri del Consiglio d'Europa è fatto divieto di approvare norme che impediscano ai creditori di ripetere per via esecutiva le somme riconosciute in sede di giurisdizione cognitiva. Solo nel caso in cui l'ente fosse incapiente toccherebbe allo Stato intervenire. Nel caso di specie, la riforma approvata con

legge n. 140/2004 è quindi incompatibile con la CEDU. Non lo è, invece, di per sé l'istituto del dissesto finanziario.

A questo proposito, nella raccomandazione n. 1 (2004) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si legge che: "Procedures should exist enabling the local or regional authority to handle a localised and short-term financial crisis without requesting assistance from the next highest level of authority or the state. Such procedures could be established, for example, under a bankruptcy and insolvency code for local and regional authorities" (par. 37) e ancora: "There should be provisions aimed at discouraging and avoiding perverse effects such as local or regional authorities becoming accustomed to assistance or becoming careless in their financial management or competing for state aid" (par. 39). In altre parole, il diritto del Consiglio d'Europa sembra riconoscere la legittimità di procedure concorsuali che riguardino gli enti locali, ma esse trovano un limite nel rispetto del diritto di proprietà, qualora tale diritto sia stato accertato da una sentenza passata in giudicato.

Resta il fatto che una decisione simile rischia di produrre una qualche deresponsabilizzazione degli amministratori degli enti locali in stato di dissesto, potendo ingenerare, nonostante le norme vigenti sulla loro piena responsabilità contabile e penale, nuove pericolose forme di moral hazard. L'accertamento giudiziale di crediti vantati nei confronti di un ente locale esonererebbe infatti quest'ultimo dal doverlo onorare, scaricando la responsabilità direttamente sullo Stato (cfr. sul punto R. De Caria, *Se un Comune fallisce, ora paga lo Stato*, Centro Einaudi - Agenda Liberale, 2 ottobre 2013). Non è peraltro da escludersi che il principio, fatto valere in questa sede per i crediti certi, liquidi ed esigibili, riconosciuti con sentenza passata in giudicato, possa essere fatto valere in futuro anche per altri crediti vantati nei confronti di un ente locale.

Quanto ai dubbi di compatibilità di una qualificazione come organo dello Stato degli enti territoriali nel diritto internazionale con i principi di autonomia riconosciuti dalla nostra Costituzione, va sottolineato che, come da giurisprudenza ormai consolidata della nostra Corte Costituzionale (sentenza n. 274/2003), l'art. 114 co. 1 Cost. non ha inteso stabilire una equiordinazione tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Inoltre, nel caso di specie, l'obbligo di un ente locale di pagare i suoi debiti accertati da sentenze definitive, a prescindere dalla propria situazione finanziaria, va ricondotto al rispetto di un obbligo internazionale (art. 117 co. 1 Cost.), ossia al rispetto delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) così come interpretate dalla Corte di Strasburgo. In particolare, lo Stato italiano dovrà quindi limitare la "libertà" degli enti territoriali a non ripagare i propri debiti e quindi in ultima istanza la loro autonomia finanziaria, rimuovendo i vincoli normativi di cui alla legge nazionale che impediscono l'esecuzione giudiziaria ai fini del soddisfacimento di un credito riconosciuto per via giudiziale.