CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

Dissesto dell'ente locale e diritto all'esecuzione dopo Banca Sistema c. Italia

Local Authority Insolvency and the Right to Enforcement of Judgments after Banca Sistema v. Italy

Andrea Racca Fili

Dottore di ricerca · Università degli Studi di Torino

IDENTIFICATIVO
Contributo n. 11939
ISSN 2532-9871

DOI
https://doi.org/10.68663/rcd.11939

LICENZA
CC BY-NC-ND 4.0

STORIA EDITORIALE
Pubblicato il 14 ottobre 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO
IV/2026 · Anno XII

COME CITARE
ANDREA RACCA FILI, *Dissesto dell'ente locale e diritto all'esecuzione dopo Banca Sistema c. Italia*, in Riv. Cammino Diritto, fasc. IV/2026, ISSN 2532-9871. https://doi.org/10.68663/rcd.11939

ABSTRACT

Con la sentenza Banca Sistema S.p.A. c. Italia del 16 luglio 2026 la Corte europea dei diritti dell'uomo torna a occuparsi del rapporto fra dissesto finanziario degli enti locali, inesecuzione dei titoli giudiziali e tutela convenzionale del credito. Muovendo dalla consolidata qualificazione dell'esecuzione come parte integrante del «processo» ai sensi dell'art. 6, § 1, CEDU, e del credito giudizialmente accertato quale «bene» ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, la Corte ravvisa una duplice violazione nella protratta inesecuzione di una serie di decreti ingiuntivi pronunciati contro il Comune di Cosenza e nella contestuale impossibilità, per il creditore, di accedere all'esecuzione individuale in forza dell'art. 248 TUEL.

In Banca Sistema S.p.A. v. Italy, delivered on 16 July 2026, the European Court of Human Rights revisited the relationship between municipal insolvency, non-enforcement of judicial decisions and the Convention protection of creditors. Relying on its established case-law, according to which enforcement forms an integral part of the "trial" under Article 6 § 1 ECHR and an enforceable judicial claim constitutes a "possession" under Article 1 of Protocol No. 1, the Court found a double violation arising from the prolonged non-enforcement of payment orders against the Municipality of Cosenza, coupled with the statutory prohibition on individual enforcement proceedings.

SOMMARIO

1. Il problema: quando il dissesto finanziario diventa dissesto della tutela giurisdizionale 3
2. La vicenda: crediti accertati, dichiarazione di dissesto e paralisi dell'azione esecutiva 4
3. L'esecuzione come dimensione costitutiva del «diritto a un tribunale» 5
4. Il credito come «bene»: dalla tutela processuale alla garanzia patrimoniale 6
5. La par condicio creditorum non è un'esimente convenzionale 7
6. Il fattore professionale: il rischio commerciale non degrada il credito convenzionale 8
7. La responsabilità dello Stato 9
8. La sopravvenienza di Banca Sistema nel giudizio costituzionale Tecnimont c. Roma Capitale 11
9. Il tempo come nuovo criterio di costituzionalità del dissesto 12

1. Il problema: quando il dissesto finanziario diventa dissesto della tutela giurisdizionale

La sentenza *Banca Sistema S.p.A. c. Italia* si colloca in un filone giurisprudenziale apparentemente consolidato, e tuttavia interviene in un momento nel quale il problema del dissesto degli enti locali è tornato a incrociare, nell'ordinamento interno, il nucleo costituzionale dell'effettività della tutela giurisdizionale.[1] La questione sottoposta alla Corte europea presenta, nella sua essenzialità, una struttura quasi paradigmatica, che conviene isolare: il creditore dispone di titoli giudiziali esecutivi mentre il debitore pubblico non adempie; la legislazione nazionale, in ragione dell'apertura della procedura di dissesto, gli impedisce di iniziare o di proseguire l'esecuzione individuale; e la procedura collettiva chiamata a sostituire l'esecuzione non conduce, tuttavia, al soddisfacimento del credito entro un tempo ragionevole.[2]

Nella sovrapposizione di questi elementi, la crisi finanziaria dell'amministrazione cessa di essere soltanto un problema di contabilità pubblica per divenire un problema di giurisdizione, poiché il punto non consiste nell'interrogarsi sull'esistenza del credito (ormai accertato) né sulla possibilità astratta che l'ordinamento disciplini forme concorsuali di soddisfacimento dei creditori pubblici, bensì nel definire la sorte della decisione giudiziale quando, dopo averne definitivamente riconosciuto il contenuto, l'ordinamento medesimo ne sospenda *sine die* la possibilità di attuazione.[3]

La vicenda consente, così, di mettere a fuoco una tensione di ordine più generale. Se, da un lato, il dissesto dell'ente territoriale risponde all'esigenza costituzionalmente apprezzabile di preservare la continuità delle funzioni pubbliche, i servizi essenziali e la possibilità stessa per l'ente di tornare in condizioni di equilibrio finanziario,[4] dall'altro la funzione di risanamento non può trasformarsi in un meccanismo capace di sterilizzare il risultato della giurisdizione, giacché la separazione fra momento cognitivo e momento esecutivo, fisiologica sotto il profilo processuale, diviene patologica ogniqualvolta alla definitività dell'accertamento non corrisponda alcuna prospettiva effettiva di realizzazione.[5]

La decisione di Strasburgo suggerisce, sotto questo profilo, una tesi che merita di essere sviluppata oltre la motivazione della sentenza: il tempo non costituisce un dato esterno alla valutazione di legittimità della disciplina del dissesto, ma diviene esso stesso parametro della proporzionalità della compressione

---

1. *Corte EDU, Sez. I, 16 luglio 2026,* Banca Sistema S.p.A. c. Italia, *ric. n. 37249/24. La decisione, adottata dalla Camera nella camera di consiglio del 23 giugno 2026 e presieduta da I. Jelić, reca la clausola secondo cui diverrà definitiva nelle condizioni previste dall'art. 44, § 2, CEDU; l'esposizione dei fatti occupa i §§ 2-8, la parte in diritto i §§ 10-21 e l'applicazione dell'art. 41 i §§ 22-31, mentre l'elenco dei titoli rimasti ineseguiti è contenuto nell'*Appendix. *Per un primo commento italiano alla decisione, E. Cedrini Gugnone,* Il dissesto del Comune non giustifica la mancata esecuzione del giudicato: Strasburgo condanna ancora l'Italia, *in* Osservatorio federiciano CEDU, *21 luglio 2026.*

2. *La struttura della lesione - titolo esecutivo, inadempimento dell'ente, divieto legale di esecuzione individuale, inerzia della procedura sostitutiva - è la medesima già isolata, all'indomani delle condanne del 2013, da L. Mercati,* Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani, *in* Giur. it., *2014, p. 373 ss., e ripresa, in chiave critica verso l'assetto normativo vigente, da C. Bergonzini,* Quando il dissesto si nasconde nei dettagli. Criticità finanziarie dei Comuni e tutela dei creditori: un bilanciamento da rivalutare, *in* Federalismi.it, *n. 15/2023, pp. 1-21, spec. pp. 8-9.*

3. *Sul punto che la crisi finanziaria dell'ente locale non si esaurisce in un problema di contabilità pubblica ma investe la stessa attuazione dei diritti, v. F. Lombardi,* Dissesto degli enti locali e diritti dei soggetti coinvolti. Riflessioni sul rapporto tra esigenze di risanamento, tutela dei creditori e resa dei servizi sociali, *in* Nuove Autonomie, *n. 3/2022, pp. 851-873, spec. p. 852, ove si osserva che i fornitori dell'ente dissestato subiscono un «doppio peso del dissesto», rimanendo a lungo creditori insoddisfatti pur essendo obbligati alla continuità della prestazione.*

4. *La finalità di risanamento e di conservazione delle funzioni essenziali è costantemente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale: v. da ultimo Corte cost., 24 ottobre 2022, n. 219, punto 4.1 del Considerato in diritto, nonché, in precedenza, Corte cost., 24 giugno 1994, n. 242, e Corte cost., 17 luglio 1998, n. 269. Nella dottrina amministrativistica, per una ricostruzione degli obiettivi della procedura e delle sue aporie applicative, F. Lombardi, op. cit., pp. 859-862.*

5. *La distinzione fra momento cognitivo e momento esecutivo, e la sua tenuta nel confronto con il parametro convenzionale, sono analizzate da M. Bolognese,* Il giudicato nazionale nel diritto dell'Unione europea e della CEDU, *Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 368, spec. cap. X, sez. I, pp. 279-286, ove il processo esecutivo è ricondotto entro l'ambito applicativo dell'art. 6 CEDU, e sez. III, pp. 299-315, sull'esecuzione del giudicato nei confronti dell'amministrazione.*

del diritto del creditore. Non è dunque il concorso, in sé considerato, a porsi in conflitto con la Convenzione, quanto piuttosto il concorso che smette di funzionare quale forma alternativa di esecuzione e si risolve, nella sostanza, in una sospensione non governata dell'effettività del titolo giudiziale.

2. La vicenda: crediti accertati, dichiarazione di dissesto e paralisi dell'azione esecutiva

Banca Sistema S.p.A., istituto operante, fra l'altro, nel settore del *factoring* dei crediti vantati verso la pubblica amministrazione, aveva acquistato da imprese private e fornitori una pluralità di crediti nei confronti del Comune di Cosenza, la cui esistenza e consistenza erano state successivamente accertate mediante diversi provvedimenti emessi dai Tribunali di Cosenza e Catanzaro; poiché il Comune aveva effettuato soltanto pagamenti parziali e, in data 11 novembre 2019, aveva dichiarato lo stato di dissesto, il 10 luglio 2020 la banca presentava domanda all'Organo straordinario di liquidazione per l'inserimento dei propri crediti nella massa passiva.[6]

L'effetto giuridico decisivo discendeva dall'art. 248, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a norma del quale, dalla dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto dell'organo straordinario di liquidazione, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti rientranti nella competenza di quest'ultimo.[7] La fattispecie presenta pertanto una peculiare forma di sostituzione legale dell'esecuzione: il creditore non perde formalmente il proprio diritto, né il titolo esecutivo viene caducato, poiché ciò che gli viene sottratto è unicamente lo strumento ordinario di attuazione coattiva, sostituito da una procedura amministrativa concorsuale nella quale egli è chiamato a concorrere con gli altri aventi diritto.[8]

La difesa dello Stato italiano costruiva proprio su questa dimensione concorsuale la giustificazione del ritardo, deducendo che fosse necessario verificare i crediti, determinare l'attivo disponibile e garantire l'eguaglianza dei creditori attraverso il rispetto della *par condicio*, e aggiungendo che la presentazione dell'istanza all'organo liquidatore avrebbe implicato l'accettazione, da parte della società, delle regole e dei tempi della procedura.[9] La Corte europea ha respinto entrambe le linee difensive, e gli elementi quantitativi della vicenda sono, sul punto, eloquenti: le decisioni erano rimaste ineseguite per periodi compresi fra oltre due e oltre sette anni, mentre l'allegato alla sentenza registra sette titoli giudiziali, tutti ancora pendenti sotto il profilo dell'esecuzione, con ritardi che raggiungevano, per i più risalenti, oltre sette anni e cinque mesi.[10]

---

6. *Corte EDU,* Banca Sistema, *cit., §§ 5-8. La società - che, come si legge al § 5, opera nella raccolta del risparmio e nell'erogazione del credito ed è specializzata in servizi di* factoring *in favore di imprese private titolari di crediti verso le pubbliche amministrazioni - aveva acquistato una pluralità di crediti verso il Comune di Cosenza, accertati dai Tribunali di Cosenza e Catanzaro con i decreti ingiuntivi elencati nell'*Appendix*; il Comune aveva eseguito soltanto pagamenti parziali (§ 7) e in data 11 novembre 2019 aveva dichiarato lo stato di dissesto, mentre la ricorrente presentava domanda all'Organo straordinario di liquidazione il 10 luglio 2020 (§ 8).*

7. *Art. 248, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a norma del quale, dalla dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti rientranti nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Il quadro normativo e la prassi interni sono richiamati dalla Corte per relationem, mediante rinvio a Corte EDU, 24 settembre 2013,* De Luca c. Italia, *ric. n. 43870/04, §§ 15-23 (v.* Banca Sistema, *cit., § 9).*

8. *Sulla natura di sostituzione legale dell'esecuzione individuale, e sui riflessi che ne derivano quanto alla perimetrazione dei poteri dell'organo straordinario di liquidazione, v. Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2020, n. 15, e, in dottrina, V. Brigante,* Giudizio di ottemperanza nei confronti di comune in stato di dissesto, *in* Giustizia Insieme, *23 gennaio 2025, nota a T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 13 novembre 2024, n. 3777, ove si distingue fra obblighi di fare, per i quali l'ottemperanza resta ammissibile, e obblighi di dare ricadenti nella competenza dell'organo liquidatore, rispetto ai quali l'azione è invece preclusa.*

9. *Corte EDU,* Banca Sistema, *cit., § 14, ove il Governo invocava la necessità di trattare e verificare i crediti ai sensi dell'art. 258, § 3, TUEL, l'esigenza di accertare la capienza dell'attivo e il rispetto della* par condicio creditorum, *deducendo altresì che la domanda di ammissione alla massa passiva implicava accettazione dei criteri, delle procedure e dei tempi di soddisfacimento.*

La durata cessa così di rappresentare un accidente della procedura e si colloca al centro del giudizio di proporzionalità.

3. L'esecuzione come dimensione costitutiva del «diritto a un tribunale»

La premessa teorica dalla quale muove la Corte è nota: a partire da *Hornsby c. Grecia*, l'art. 6, § 1, CEDU non tutela esclusivamente l'accesso al giudice e lo svolgimento equo della fase cognitiva, ma esige, altresì, che il risultato della giurisdizione possa trovare concreta attuazione, poiché sarebbe illusorio riconoscere il diritto di ottenere una decisione giudiziale definitiva se l'ordinamento consentisse che essa rimanga inoperante a danno della parte vittoriosa.[11] L'esecuzione non rappresenta quindi un'appendice eventuale del processo, bensì la prosecuzione funzionale della tutela giurisdizionale: un passaggio concettualmente rilevante anche per il diritto processuale interno, giacché la tutela non può essere identificata, né con il solo esercizio dell'azione, né con la mera formazione del giudicato, realizzandosi la funzione del processo soltanto quando la situazione riconosciuta nella decisione possa essere effettivamente conseguita.[12]

L'assunto è stato del resto recepito anche dalla giurisprudenza costituzionale italiana, la quale ha riconosciuto che il diritto al processo equo comprende il diritto all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali definitive, sottolineando come tale principio assuma speciale importanza nei rapporti con la pubblica amministrazione.[13] La giurisprudenza europea distingua l'intensità degli obblighi positivi dello Stato a seconda della qualità del debitore: ove questi sia un privato, l'obbligazione convenzionale si risolve prevalentemente nell'assicurare un sistema esecutivo accessibile ed efficace, mentre, quando il debitore appartenga alla sfera pubblica, l'inadempimento assume una connotazione diversa, poiché non è sufficiente che l'ordinamento metta astrattamente a disposizione strumenti di esecuzione là dove è la stessa organizzazione pubblica ad essere chiamata ad attuare il provvedimento giudiziale.[14] Ne deriva un punto centrale per la disciplina del dissesto, e cioè che lo Stato non può invocare la propria organizzazione amministrativa o la scarsità delle risorse pubbliche quali fattori idonei, di per sé, a neutralizzare l'obbligo di eseguire una decisione definitiva.[15]

Relative proprio alla disciplina degli enti locali dissestati, Strasburgo aveva già affermato che una restrizione all'accesso all'esecuzione può bensì perseguire uno scopo legittimo, ma perde il necessario

10. *Corte EDU,* Banca Sistema, *cit., § 18, ove si dà atto che i decreti ingiuntivi erano rimasti ineseguiti «for periods ranging from more than two to more than seven years». L'*Appendix *alla sentenza elenca sette provvedimenti, tutti indicati come* pending *quanto all'esecuzione: il più risalente - Tribunale di Cosenza, R.G. 124/2017, del 7 febbraio 2017, con decorrenza dell'inesecuzione dal 5 ottobre 2018 - registra un ritardo superiore a sette anni, cinque mesi e diciannove giorni; il più recente - Tribunale di Catanzaro, R.G. 1286/2020, del 4 giugno 2020, con decorrenza dal 9 maggio 2023 - un ritardo superiore a due anni, dieci mesi e quindici giorni.*

11. *Corte EDU, 19 marzo 1997,* Hornsby c. Grecia, *ric. n. 18357/91, § 40, in* Reports of Judgments and Decisions *1997-II, richiamata in* Banca Sistema, *cit., § 15; nello stesso senso, Corte EDU, Grande Camera, 15 gennaio 2009,* Burdov c. Russia (n. 2), *ric. n. 33509/04, § 65.*

12. *Per la ricostruzione del principio e per i suoi riflessi sulla nozione di «processo» rilevante ai fini della durata ragionevole, M. Bolognese, op. cit., cap. X, sez. III, § 1, p. 299 ss.; nella giurisprudenza di legittimità, Cass., Sez. un., 23 luglio 2019, n. 19883, sulla computabilità della fase esecutiva ai fini dell'equa riparazione.*

13. *Corte cost., 3 ottobre 2016, n. 214 (ud. 5 luglio 2016, Pres. Grossi, red. Sciarra), punto 4.1.2 del Considerato in diritto, ove si afferma che «il diritto a un processo equo garantito dall'art. 6 della CEDU, interpretato in conformità al principio della preminenza del diritto, include il diritto all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali definitive e vincolanti», con espresso richiamo a* Hornsby, *e si sottolinea come tale principio assuma particolare importanza nel contenzioso con la pubblica amministrazione.*

14. *Sulla diversa intensità degli obblighi positivi a seconda della qualità del debitore, v. la* Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Protezione della proprietà, *a cura della Corte europea dei diritti dell'uomo, aggiornata al 31 dicembre 2019, §§ 83-85, pp. 17-18, ove si precisa che «un ostacolo pratico può costituire violazione della Convenzione esattamente come un impedimento giuridico». In dottrina, M. Bolognese, op. cit., pp. 299-315.*

15. *Corte EDU, 24 settembre 2013,* De Luca c. Italia, *ric. n. 43870/04, e* Pennino c. Italia, *ric. n. 43892/04; Corte EDU, 17 maggio 2011,* Ventorino c. Italia, *ric. n. 357/07; Corte EDU, 16 ottobre 2007,* De Trana c. Italia, *ric. n. 64215/01; Corte EDU, 9 giugno 2009,* Nicola Silvestri c. Italia, *ric. n. 16861/02; Corte EDU, 20 luglio 2000,* Antonetto c. Italia, *ric. n. 15918/89. Il medesimo corpus è richiamato, quale insieme di* leading cases, *in* Banca Sistema, *cit., § 19.*

rapporto di proporzionalità quando la durata della procedura dipenda da un organismo amministrativo e sfugga completamente al controllo del creditore. La dottrina aveva colto immediatamente la portata sistematica di tali decisioni, osservando come il bilanciamento tradizionalmente operato dal legislatore italiano fra risanamento finanziario e tutela dei creditori dovesse ormai misurarsi con un parametro esterno imperniato sull'effettività del risultato giudiziale.[16] *Banca Sistema* non inventa dunque il diritto all'esecuzione, ma ne mostra la persistente difficoltà di attuazione nell'ordinamento italiano a oltre un decennio dalle pronunce del 2013, e ciò malgrado i tentativi della giurisprudenza amministrativa di ricondurre la disciplina interna entro i confini della compatibilità convenzionale.[17]

4. Il credito come «bene»: dalla tutela processuale alla garanzia patrimoniale

Alla dimensione processuale dell'art. 6 si sovrappone, nella sentenza del 2026, la tutela sostanziale offerta dall'art. 1 del Protocollo n. 1: secondo un orientamento ormai consolidato, infatti, un credito può costituire un «bene» quando presenti una base sufficientemente certa nell'ordinamento interno, sicché un credito consacrato da una decisione giudiziale ed esigibile rientra *a fortiori* nella sfera patrimoniale protetta.[18] La Corte richiama a tal fine *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis c. Grecia* e *Burdov c. Russia*, ribadendo che un credito certo, liquido ed esigibile non è una mera aspettativa economica, bensì una posizione patrimoniale già acquisita, con la conseguenza che la duplicazione delle garanzie è soltanto apparente.[19]

L'art. 6 protegge infatti il creditore nella qualità di parte processuale, esigendo che la decisione ottenuta sia suscettibile di esecuzione, mentre l'art. 1 del Protocollo n. 1 lo protegge nella diversa qualità di titolare di un valore patrimoniale, impedendo che l'inerzia pubblica ne comprima sproporzionatamente la disponibilità economica; il medesimo fatto - *l'inesecuzione* - produce dunque due lesioni concettualmente distinte, svuotando da un lato l'effettività del giudicato e, dall'altro, il contenuto economico del diritto riconosciuto. Questa convergenza risulta particolarmente importante nel caso dei crediti pecuniari, poiché il trascorrere del tempo non incide soltanto sulla durata del processo, ma modifica il valore reale della prestazione e trasferisce sul creditore il costo finanziario dell'inadempimento pubblico, sicché il ritardo non può essere considerato neutrale neppure quando il capitale continui formalmente a figurare nella massa passiva.[20]

La procedura di dissesto produce pertanto una forma di interferenza con il patrimonio del creditore, che deve rispettare la regola generale del *fair balance*, in forza della quale l'interesse collettivo perseguito

16. *L. Mercati, op. cit., p. 373 ss., la quale rilevava già come il bilanciamento operato dal legislatore italiano fra risanamento finanziario e tutela dei creditori dovesse ormai misurarsi con un parametro esterno imperniato sull'effettività del risultato giudiziale; nello stesso ordine di idee, F. Fimmanò - M. Coppola,* Enti pubblici e sovraindebitamento*, in* Il Caso.it*, 14 settembre 2018, che segnalano come, alla data dell'8 giugno 2016, due Comuni non avessero ancora concluso la procedura di dissesto pur essendo trascorsi oltre vent'anni dalla dichiarazione.*

17. *A. Crismani,* Il dissesto finanziario degli enti locali tra tutela dei creditori, «diritto a un tribunale» e tutela della finanza pubblica*, in* Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022, nota a Cons. Stato, Ad. plen., 12 gennaio 2022, n. 1, che aveva escluso il contrasto della disciplina interna con la Convenzione valorizzando la prevalenza dell'interesse pubblico al riequilibrio finanziario; sulla medesima decisione, criticamente, C. Bergonzini, op. cit., p. 19 e ivi nt. 58.*

18. *Corte EDU, 9 dicembre 1994,* Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis c. Grecia*, § 59, Series A n. 301-B, e Corte EDU, 7 maggio 2002,* Burdov c. Russia*, ric. n. 59498/00, § 40, in ECHR 2002-III, entrambe richiamate in* Banca Sistema*, cit., § 16.*

19. Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1*, cit., §§ 25-27, pp. 10-11, ove si chiarisce che un credito costituisce un «bene» soltanto se il creditore possa vantare una base sufficiente nel diritto interno, e § 29, p. 11, secondo cui «un debito accertato mediante sentenza la cui esigibilità è stabilita in modo sufficiente costituisce un "bene"». Nel caso di specie la Corte accerta la sussistenza di un credito «certain, due and payable» in forza dei decreti ingiuntivi:* Banca Sistema*, cit., § 17.*

20. *Sul trasferimento in capo al creditore del costo finanziario del ritardo, quale effetto del regime degli accessori di cui all'art. 248, comma 4, TUEL, C. Bergonzini, op. cit., pp. 8-9, che documenta il rischio di «dissesti a catena» generato dalla riespansione degli accessori al ritorno* in bonis *dell'ente, e R. Mininno,* Il risanamento finanziario degli enti locali in crisi e l'inesigibilità degli interessi sui debiti pecuniari dell'ente locale dissestato*, in* Riv. Corte conti*, 2022, n. 6, pp. 15-28.*

non può imporre al singolo un sacrificio eccessivo:[21] la Corte non nega, invero, che la protezione della finanza locale, la continuità dei servizi e l'eguaglianza dei creditori costituiscano obiettivi legittimi, ma rileva che nel caso concreto viene meno il rapporto ragionevole fra tali obiettivi e l'intensità del sacrificio imposto.

5. La *par condicio creditorum* non è un'esimente convenzionale

Proprio su questo piano emerge uno dei profili più significativi della decisione: il Governo aveva, infatti, invocato la *par condicio creditorum*, sostenendo che la sospensione delle iniziative individuali era necessaria per impedire che i creditori più rapidi o meglio informati sottraessero l'attivo disponibile agli altri partecipanti al concorso: argomento che appartiene alla struttura stessa di ogni procedura concorsuale ed è, in astratto, difficilmente contestabile.

Anche la giurisprudenza costituzionale italiana ha, del resto, ripetutamente collegato la disciplina del dissesto alla necessità di cristallizzare la massa passiva, di arrestare la crescita incontrollata del debito e di garantire un trattamento ordinato dei creditori: già Corte cost. n. 242 del 1994 aveva individuato nel blocco degli accessori uno strumento rivolto, fra l'altro, alla realizzazione della *par condicio*, mentre Corte cost. n. 269 del 1998 aveva chiarito che la disciplina concorsuale non determina l'estinzione dei crediti residui, ma ne condiziona temporaneamente l'esigibilità.[22] Il problema, tuttavia, si pone in termini radicalmente diversi quando la *par condicio* venga utilizzata non per distribuire una risorsa insufficiente secondo criteri egualitari, bensì per giustificare l'assenza protratta di qualsiasi risultato distributivo: la differenza risulta decisiva, poiché la *par condicio* disciplina il modo in cui il patrimonio insufficiente debba essere distribuito e non può spiegare se e quando il creditore debba ricevere tutela, essendo regola del concorso e non principio idoneo a sospendere indefinitamente l'effettività della giurisdizione.[23]

Da questo punto di vista, la sentenza *Banca Sistema* non contrappone il diritto individuale al concorso collettivo, ma sottopone piuttosto la procedura collettiva ad una condizione di effettività: il sacrificio della via individuale è giustificabile nella misura in cui il meccanismo sostitutivo svolga realmente la stessa funzione, sia pure secondo regole diverse, mentre, quando la sostituzione diventi soltanto nominale, viene meno la base proporzionale della restrizione. In via teorica, si potrebbe formulare il principio in termini di *equivalenza funzionale delle tutele*, affermando che la soppressione temporanea dell'esecuzione individuale è compatibile con l'art. 6 soltanto a condizione, che l'ordinamento assicuri un percorso alternativo concretamente idoneo a condurre al soddisfacimento del titolo entro un orizzonte temporale ragionevole.[24]

Il § 18 della decisione assume, in questa prospettiva, una particolare importanza, poiché secondo il Governo, la presentazione da parte di Banca Sistema della domanda di ammissione alla massa passiva avrebbe implicato l'accettazione delle regole, delle procedure e delle tempistiche del dissesto. La Corte

21. Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1, *cit., §§ 65 e 75, pp. 15-16, sul requisito della proporzionalità e del giusto equilibrio fra interesse generale e sacrificio individuale. Sulla trasposizione del criterio alla materia del dissesto, M. Francaviglia,* La sostenibilità del debito pubblico come ragionevole limitazione della responsabilità patrimoniale degli enti locali dissestati?, *in* Giur. cost., *2022, fasc. 5, pp. 2304-2314.*

22. *Corte cost., n. 219 del 2022, cit., punto 4.1 del Considerato in diritto, ove il blocco degli accessori è ricondotto tanto alla realizzazione della* par condicio *quanto all'esigenza di impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore, con richiamo a Corte cost. n. 242 del 1994 e n. 269 del 1998; nello stesso punto la Corte precisa che la disciplina non implica l'estinzione dei crediti non ammessi, i quali, conclusa la procedura, «potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato».*

23. *Sulla discutibile equiparazione fra dissesto comunale e liquidazione dell'impresa, e sulla differenza ontologica che la rende problematica, C. Bergonzini, cit., pp. 12-13, che critica l'inquadramento della questione nella «disciplina civilistica della responsabilità patrimoniale» operato dalla Consulta al punto 4.1 della motivazione; adde F. Lombardi, op. cit., pp. 866-870.*

24. *La formula dell'equivalenza funzionale delle tutele riprende, con diversa terminologia, il criterio già impiegato in* De Luca *e* Pennino, *cit., ove la restrizione all'accesso all'esecuzione è ritenuta sproporzionata in quanto la durata della procedura dipende da un organismo amministrativo e sfugge al controllo del creditore; per un'applicazione del medesimo schema al giudizio di ottemperanza, V. Brigante, op. cit.*

respinge però espressamente tale tesi, osservando che l'istanza all'organo liquidatore costituiva un passaggio necessario per conseguire il pagamento e non poteva pertanto essere interpretata come accettazione del ritardo.[25]

L'affermazione possiede una portata più ampia della specifica vicenda, poiché non può parlarsi di consenso ad una limitazione del diritto quando l'ordinamento non offra un'alternativa effettiva: il creditore che si insinua nella procedura non sceglie liberamente fra concorso ed esecuzione individuale, ma vi accede perché la seconda gli è legalmente preclusa, sicché la sua volontà si muove entro uno spazio normativamente chiuso ed attribuire alla domanda di ammissione il valore di rinuncia significherebbe convertire un onere procedimentale necessario in un atto dispositivo del diritto convenzionale. Il principio assume particolare rilievo anche rispetto alle proposte transattive o semplificate, che caratterizzano alcune fasi della liquidazione, giacché ogni eventuale effetto abdicativo deve fondarsi su un consenso effettivo, specifico e informato, non può essere ricavato dal semplice fatto, che il creditore abbia utilizzato l'unico procedimento che la legge gli consente.[26]

6. Il fattore professionale: il rischio commerciale non degrada il credito convenzionale

Il tema che Banca Sistema non fosse il creditore originario della pubblica amministrazione bensì un intermediario professionale che aveva acquistato i crediti nell'ambito dell'attività di *factoring* incide poi trasversalmente. La circostanza che compare nella motivazione dedicata alla soddisfazione equitativa, ove la Corte osserva che la società aveva acquistato le posizioni nell'esercizio della propria attività ordinaria ed era consapevole delle difficoltà di riscossione, assumendo quindi un rischio commerciale informato, trae la conseguenza di escludere un autonomo risarcimento del danno non patrimoniale.[27] La precisazione delimita, e al tempo stesso rafforza, il principio sostanziale: il rischio commerciale assunto dal cessionario può bensì incidere sulla valutazione del danno ulteriore, ma non elimina né la natura di «bene» del credito, né il diritto alla sua esecuzione, poiché altrimenti la tutela convenzionale del credito finirebbe per dipendere dalla qualità soggettiva del titolare o dal prezzo pagato per l'acquisto. La Corte distingue, dunque, correttamente i due piani, riconoscendo che l'acquisto speculativo o professionale di un credito problematico non attribuisce al cessionario il diritto di socializzare ogni rischio economico, ma neppure autorizza lo Stato a sottrarre al credito, una volta giudizialmente riconosciuto, la protezione spettante alle situazioni patrimoniali: la circolazione del credito non ne altera, in altri termini, lo statuto convenzionale.[28]

Il confronto con Corte cost. n. 219 del 2022 è inevitabile, giacché con tale sentenza la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni concernenti l'art. 248, comma 4, TUEL nella parte relativa al regime degli interessi e della rivalutazione durante la procedura di dissesto, ritenendo non irragionevole il bilanciamento legislativo fra tutela dei creditori, sicurezza dei traffici commerciali, continuità delle funzioni dell'ente locale e conservazione dei servizi indispensabili.[29] La pronuncia ha, altresì, ribadito un

25. *Corte EDU,* Banca Sistema, *cit., § 18, ove si legge che la domanda di inserimento nell'elenco dei creditori «was a necessary step to obtain the payment of its claims in the context of the insolvency procedure initiated by the municipality and cannot be construed as implying acceptance of the delay», con l'ulteriore precisazione che, in forza del TUEL, la società non era comunque in grado di intraprendere azioni esecutive.*

26. *Il rilievo assume particolare importanza rispetto alle proposte transattive formulate dall'organo straordinario di liquidazione: sulla facoltà del creditore di rifiutarle e di far valere gli accessori nei confronti dell'ente tornato in bonis, e sulle criticità che ne derivano, Corte cost., n. 219 del 2022, cit., punto 7 del Considerato in diritto, e C. Bergonzini, op. cit., p. 14.*

27. *Corte EDU,* Banca Sistema, *cit., § 26, che richiama Corte EDU, 3 aprile 2008,* Regent Company c. Ucraina, *ric. n. 773/03, § 67: la ricorrente aveva acquistato i crediti «as part of its normal business activity», essendo consapevole delle difficoltà di riscossione, e aveva così assunto «a conscious and informed commercial risk». Su tale base la Corte ritiene che l'accertamento della violazione costituisca di per sé equa soddisfazione per il danno non patrimoniale, respingendo la domanda di 12.500 euro formulata al § 23.*

28. *La conclusione è coerente con la nozione oggettiva di «bene» accolta dalla giurisprudenza convenzionale: v.* Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1, *cit., §§ 25-29, pp. 10-11. Sul punto, con specifico riguardo alla cessione dei crediti verso la pubblica amministrazione, F. Fimmanò - M. Coppola, op. cit.*

elemento essenziale, la disciplina non determina l'estinzione degli accessori, ma una loro temporanea inesigibilità, sicché, terminata la gestione liquidatoria, le poste residue possono tornare ad essere fatte valere nei confronti dell'ente risanato.[30]

La dottrina ha evidenziato, a commento della decisione, tanto le esigenze di sostenibilità del debito pubblico sottese alla soluzione, quanto le persistenti criticità di un modello che avvicina il dissesto comunale alla liquidazione dell'impresa pur in presenza di una differenza ontologica, poiché il Comune non può cessare di esistere e deve continuare a esercitare le proprie funzioni.[31] Non sembra tuttavia corretto leggere la sentenza *Banca Sistema* come una semplice smentita della sentenza della Consulta n. 219-2022, dal momento che i due giudizi operano su piani parzialmente diversi: la Consulta valutava in astratto la ragionevolezza del regime previsto dal comma 4 dell'art. 248 e, in particolare, la sorte degli accessori, mentre Strasburgo esamina gli effetti concreti prodotti dal combinarsi del comma 2 con il protrarsi della procedura, in una situazione nella quale il creditore possiede titoli esecutivi ma non può agire, e il meccanismo collettivo non assicura il pagamento per anni.[32]

A parere di chi scrive, questa distinzione rende la decisione europea ancora più interessante sul piano costituzionale, poiché una disciplina può essere ragionevole nella propria struttura astratta e divenire nondimeno sproporzionata quando la durata effettiva ne trasformi la funzione protettiva: il blocco dell'esecuzione, concepito come temporaneo, può mutare natura quando il termine finale sia di fatto sottratto alla disponibilità e al controllo del creditore, sicché la variabile temporale produce una vera e propria mutazione qualitativa della restrizione, per cui una sospensione può bensì costituire una modalità della tutela, mentre una sospensione indefinita ne diventa la negazione. Questo dato consente peraltro di valorizzare una proposizione contenuta nella stessa sentenza n. 219 del 2022, là dove la Corte costituzionale ricorda che il pagamento dei debiti scaduti delle pubbliche amministrazioni rappresenta un obiettivo prioritario, sia per il pregiudizio provocato ai creditori, sia perché le passività non tempestivamente onorate compromettono a loro volta l'equilibrio finanziario e il mercato.[33] Tutela del creditore e sana finanza pubblica non sono dunque necessariamente interessi antagonisti e un sistema che rinvii indefinitamente il pagamento rischia anzi di aggravare entrambi.

7. La responsabilità dello Stato

Il passaggio più incisivo della sentenza in commento si rinviene probabilmente nel § 25, ove la Corte osserva che permane un'obbligazione dello Stato ad assicurare l'esecuzione delle decisioni interne e precisa che, qualora il Comune non provveda al pagamento, la società rimane legittimata a recuperare dallo Stato l'importo dei debiti, aggiungendo che l'eventuale pagamento statale rappresenterebbe l'integrale definizione del danno patrimoniale.[34] Occorre tuttavia evitare due letture opposte: la prima,

29. *Corte cost., 24 ottobre 2022, n. 219 (ud. 4 ottobre 2022, Pres. Sciarra, red. Buscema), avente a oggetto l'art. 248, comma 4, TUEL in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost., su questioni sollevate dal Consiglio di Stato all'esito di Ad. plen., 12 gennaio 2022, n. 1.*

30. *Corte cost., n. 219 del 2022, cit., punto 4.1 del Considerato in diritto. Sulla distinzione fra estinzione e temporanea inesigibilità, e sulle conseguenze pratiche del ritorno in bonis, R. Mininno, op. cit., pp. 15-28.*

31. *M. Francaviglia, op. cit., pp. 2304-2314; R. Fava,* Criticità ed esigenze di riforma delle procedure di dissesto degli enti locali, *in* Giur. cost., *2022, fasc. 5, pp. 2314-2321; C. Bergonzini, op. cit., pp. 12-15; F. Lombardi, op. cit., p. 871, che conclude nel senso dell'ineludibilità di un intervento legislativo.*

32. *La diversità di piani è resa evidente dal petitum dei due giudizi: la Consulta era chiamata a valutare il regime degli accessori di cui al comma 4 dell'art. 248 TUEL, mentre la Corte europea esamina gli effetti concreti prodotti dal combinarsi del comma 2 con la protrazione della procedura. Sul rilievo che la ragionevolezza astratta della disciplina non esaurisce il giudizio di proporzionalità convenzionale, C. Bergonzini, op. cit., p. 16 e ivi nt. 44, ove si documenta come la sola istruttoria ministeriale possa protrarsi fino a 1.170 giorni.*

33. *Corte cost., n. 219 del 2022, cit., punto 6 del Considerato in diritto, ove il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è qualificato «obiettivo prioritario», con richiamo a Corte cost. n. 250 del 2013 e n. 78 del 2020, sia per il pregiudizio arrecato ai creditori sia perché le passività non tempestivamente onorate compromettono a loro volta l'equilibrio finanziario.*

riduttiva, consisterebbe nel considerare l'affermazione un mero passaggio relativo all'art. 41 privo di più ampie implicazioni; la seconda, eccessiva, sarebbe invece quella di ricavarne immediatamente una generale garanzia civilistica dello Stato per qualunque debito di un ente locale dissestato.

La pronuncia non istituisce, in effetti, un nuovo titolo domestico di responsabilità patrimoniale generale dello Stato, ma afferma qualcosa di altrettanto importante sul piano convenzionale, e cioè che l'organizzazione interna delle autonomie territoriali non può essere opposta alla responsabilità internazionale dello Stato contraente: il Comune può bensì essere soggetto distinto nell'ordinamento nazionale, ma nei rapporti convenzionali è lo Stato a dover assicurare, che le proprie articolazioni pubbliche rispettino i diritti garantiti dalla Convenzione.

Una protezione convenzionale spinta fino al dovere statale di soddisfare il credito rischia, tuttavia, di riprodurre, sul piano esterno, quella funzione di «pagatore di ultima istanza», che il legislatore interno ha progressivamente cercato di circoscrivere.[35] Il problema deve essere quindi meglio interpretato: la CEDU non impone allo Stato di ripianare ogni dissesto, ma gli impone di non costruire un sistema nel quale il debito giudizialmente accertato resti contemporaneamente ineseguito e ineseguibile oltre un limite ragionevole, sicché è soltanto quando l'apparato interno fallisca nel garantire il risultato che la responsabilità internazionale torna a concentrarsi sullo Stato. Da questo punto di vista, la parte di motivazione in oggetto (§ 25) funziona meno come regola di garanzia finanziaria e più come clausola di chiusura dell'effettività, poiché la complessità delle relazioni finanziarie interne non può lasciare il titolare del diritto privo di un soggetto tenuto, in ultima istanza, all'attuazione della decisione.

La stessa logica emerge dal dispositivo, nel quale la Corte non liquida alla società, a titolo di danno patrimoniale, i quasi 7,9 milioni di euro richiesti, sul presupposto che il credito continui a esistere e debba essere eseguito, e per tale ragione chiama lo Stato ad assicurare, con mezzi appropriati e nel termine di tre mesi dal momento in cui la sentenza diverrà definitiva, l'esecuzione delle decisioni giudiziali elencate nell'allegato.[36] La tecnica decisoria segnala così la preferenza per il ripristino della situazione conforme alla Convenzione rispetto alla mera monetizzazione della violazione, poiché il debito riconosciuto dal giudice interno non viene assorbito dal risarcimento europeo e resta il titolo originario a dover ricevere attuazione.[37] In questa medesima direzione, la liquidazione delle spese è rimasta contenuta entro un importo simbolico proprio in ragione del carattere ripetitivo del contenzioso, quasi a segnalare che la violazione riscontrata non presenta più alcun profilo di novità.[38] Si tratta di un passaggio particolarmente significativo sotto il profilo della teoria della tutela giurisdizionale, poiché il riconoscimento del diritto non è fungibile con una generica compensazione per l'inefficienza del sistema.

---

34. *Corte EDU*, Banca Sistema, *cit., § 25:* «the State still has an outstanding obligation to enforce the domestic decisions at issue. Accordingly, should the municipality fail to pay the sums owed, the applicant company remains entitled to recover the amount of the debts from the State. If the State were to pay these debts, this would constitute full and final settlement of the claim in respect of pecuniary damage».

35. *Il rischio che la protezione convenzionale si traduca in una funzione statale di «pagatore di ultima istanza» era stato segnalato, all'indomani di* De Luca *e* Pennino, *da L. Mercati, op. cit., p. 373 ss., e da F. Fimmanò - M. Coppola, op. cit.; per una lettura che valorizza invece la responsabilità internazionale dello Stato quale clausola di chiusura, M. Bolognese, op. cit., pp. 299-315.*

36. *Corte EDU*, Banca Sistema, *cit., dispositivo, nn. 4-7: lo Stato convenuto deve assicurare, con mezzi appropriati ed entro tre mesi dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva ai sensi dell'art. 44, § 2, CEDU, l'esecuzione delle decisioni interne elencate nell'*Appendix, *mentre la domanda di danno patrimoniale per 7.906.247,50 euro, formulata al § 23, non viene liquidata.*

37. *Sulla preferenza per la* restitutio in integrum *rispetto alla monetizzazione della violazione, e sui riflessi che ne derivano quanto alla stabilità del giudicato interno, M. Bolognese, op. cit., cap. X, sez. III, pp. 299-315.*

38. *Significativo, sotto il profilo della continuità, anche il regime delle spese: la Corte respinge la domanda relativa ai giudizi interni, in quanto i procedimenti monitori non erano stati promossi per prevenire o riparare la violazione ma per ottenere il riconoscimento del credito (§ 30), e liquida per il giudizio di Strasburgo 500 euro soltanto, avuto riguardo al «low level of complexity of the case and the repetitive nature of the complaints raised» (§ 31): la ripetitività del contenzioso è dunque assunta dalla stessa Corte come dato strutturale.*

8. La sopravvenienza di *Banca Sistema* nel giudizio costituzionale *Tecnimont c. Roma Capitale*

Con ordinanza del 19 marzo 2026, iscritta al reg. ord. n. 53 del 2026, la Terza Sezione civile della Corte di cassazione aveva, infatti, sollevato questione di legittimità costituzionale nell'ambito della controversia *Tecnimont S.p.A. c. Roma Capitale*, avendo a oggetto la disciplina speciale del debito pregresso della Capitale nella parte in cui, attraverso il richiamo all'art. 248 TUEL, impediva l'esecuzione individuale e paralizzava la maturazione o l'esigibilità degli accessori in funzione di una procedura priva, secondo il giudice rimettente, di un termine finale sufficientemente determinato.[39] I parametri evocati sono l'art. 24 e l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 1, e la Cassazione richiama esplicitamente *Pennino* e *De Luca*, osservando che il diritto di accesso al giudice perde consistenza quando una decisione definitiva resti inefficace e il divieto di esecuzione si protragga in funzione di una procedura la cui durata sfugge al controllo del creditore.[40]

L'udienza pubblica davanti alla Corte costituzionale è fissata per il 21 ottobre 2026, e la sequenza cronologica è di particolare interesse, poiché l'ordinanza di rimessione precede *Banca Sistema*, mentre la decisione della Corte europea interviene prima dell'udienza costituzionale: la sentenza del 16 luglio 2026 costituisce pertanto una sopravvenienza convenzionale direttamente pertinente al *thema decidendum*.[41] Ciò non significa, evidentemente, che i due casi siano identici, giacché *Tecnimont* riguarda la disciplina speciale del debito di Roma Capitale e, in particolare, una situazione protrattasi per un periodo eccezionalmente lungo, mentre *Banca Sistema* concerne il regime ordinario del dissesto del Comune di Cosenza; l'identità risiede però nella struttura della lesione, che si compone dell'esistenza di un titolo, del blocco legale dell'esecuzione, di una durata amministrativa sottratta al controllo del creditore, della compressione degli accessori patrimoniali e del rischio di svuotamento sostanziale della tutela. In questo senso *Banca Sistema* potraà, sempre ad avviso di chi scrive, incidere sul giudizio costituzionale, non già quale precedente formalmente vincolante sul caso nazionale, bensì quale precisazione estremamente recente del significato degli artt. 6 CEDU e 1 del Protocollo n. 1.

Occorre, tuttavia, evitare che la forza argomentativa della decisione europea conduca a conclusioni scorrette sul piano delle fonti, poiché la sentenza *Banca Sistema* non attribuisce al giudice comune il potere di disapplicare l'art. 248 TUEL: a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, infatti, la Corte costituzionale ha chiarito che le disposizioni della CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, operano quali norme interposte rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., sicché il giudice comune deve anzitutto tentare una lettura conforme della normativa nazionale e, quando il contrasto non possa essere eliminato in via interpretativa, la soluzione passa attraverso il giudizio incidentale di costituzionalità e non attraverso la disapplicazione della legge interna.[42] La precisazione ha conseguenze operative importanti.[43] L'art. 248, comma 2, formula del resto in termini netti il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive, sicché appare difficilmente praticabile un'interpretazione che consenta al singolo giudice dell'esecuzione di ignorare il divieto una volta superata una durata ritenuta ragionevole, e

39. *Cass., Sez. III civ., ordinanza interlocutoria 19 marzo 2026,* Tecnimont S.p.A. c. Roma Capitale *(con Unicredit Banca di Roma S.p.A.), iscritta al reg. ord. n. 53 del 2026 e pubblicata in G.U., 1ª Serie speciale - Corte costituzionale, n. 15 del 15 aprile 2026. Le disposizioni censurate sono l'art. 78, comma 6, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, e l'art. 4, comma 8-bis, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, che, mediante il richiamo all'art. 248 TUEL, precludono le azioni esecutive e paralizzano la maturazione degli accessori per le obbligazioni contratte dal Comune di Roma sino al 28 aprile 2008.*

40. *I parametri evocati sono l'art. 24 Cost. e l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 1. Nell'ordinanza la Sezione rimettente richiama espressamente* Hornsby, *nonché i §§ 69 di* De Luca *e 73 di* Pennino, *rilevando che il diritto di accesso al tribunale può essere limitato soltanto in presenza di uno scopo legittimo e di un ragionevole rapporto di proporzionalità.*

41. *La scheda ufficiale della Corte costituzionale relativa al reg. ord. n. 53 del 2026 indica l'udienza pubblica del 21 ottobre 2026, con relatore il giudice Buscema, già redattore della sentenza n. 219 del 2022.*

il problema tende pertanto a spostarsi dal piano dell'interpretazione a quello della legittimità costituzionale.[44] Ciò che *Banca Sistema* rende più difficilmente sostenibile non è, in definitiva, l'esistenza di una fase di sospensione, quanto piuttosto l'assenza di adeguati correttivi quando tale fase ecceda la propria fisiologica funzione temporanea.

9. Il tempo come nuovo criterio di costituzionalità del dissesto

In seno al modello tradizionale del dissesto, normalmente descritto mediante un bilanciamento fra due gruppi di interessi: da una parte, il diritto dei creditori e, dall'altra, l'autonomia finanziaria, l'equilibrio di bilancio, la continuità amministrativa e i servizi alla collettività; la Corte europea introduce, così, il terzo criterio della *durata*, che non costituisce soltanto un elemento da ponderare accanto agli altri, ma modifica il peso stesso degli interessi in conflitto.

Nei primi mesi della procedura può, infatti, risultare ragionevole chiedere al creditore di rinunciare all'iniziativa individuale, affinché l'organo straordinario di liquidazione ricostruisca la massa, verifichi le pretese e organizzi la liquidazione; con il trascorrere degli anni, tuttavia, lo stesso sacrificio cambia natura, poiché l'interesse alla stabilità del concorso non aumenta proporzionalmente, mentre cresce l'intensità della lesione del creditore, sicché la proporzionalità diviene dinamica e quanto è costituzionalmente e convenzionalmente sostenibile al momento dell'apertura del dissesto può non esserlo più dopo svariati anni.[45] Questa prospettiva sembra peraltro particolarmente adatta a comporre, anziché a esasperare, la tensione fra Corte costituzionale e Corte europea, giacché non è necessario affermare che una delle due Corti abbia riconosciuto prevalenza assoluta alla finanza pubblica e l'altra ai creditori: entrambe ammettono infatti il bilanciamento, ciò che Strasburgo rende più esplicito è soltanto che esso deve essere verificato non unicamente sul piano normativo, ma lungo l'intero sviluppo temporale della procedura.

Da questa impostazione deriva una diversa qualificazione sistematica della procedura di dissesto: se il divieto di esecuzione individuale è legittimo perché alla tutela singolare viene sostituita una tutela collettiva, allora il procedimento davanti all'organo straordinario di liquidazione deve essere considerato, dal punto di vista funzionale, parte del sistema di attuazione dei diritti, e non già un procedimento amministrativo estraneo alla giurisdizione, che accidentalmente segue una sentenza, trattandosi piuttosto del meccanismo attraverso il quale l'ordinamento pretende di realizzare, in forma compatibile con

42. *Corte cost., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, secondo cui le norme della CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, integrano quali norme interposte il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.; il giudice comune deve anzitutto ricercare l'interpretazione conforme e, ove questa risulti impossibile, sollevare questione di legittimità costituzionale, non potendo procedere alla diretta disapplicazione della legge interna. Sul punto, D. Tega*, Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte «sub-costituzionale» del diritto, *in* Forum di Quaderni costituzionali, *2007, p. 2, ove si sottolinea che le norme convenzionali rilevano non come testo scritto bensì attraverso «l'interpretazione che di esse dà la giurisprudenza della Corte di Strasburgo»*.

43. *Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, sul rilievo interno della sola giurisprudenza convenzionale «consolidata». Sulle difficoltà applicative del criterio, criticamente, V. Zagrebelsky,* Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione, *in* Osservatorio costituzionale (AIC), *fasc. 2/2015 (maggio 2015), pp. 1-10, spec. § 8, p. 6, ove si osserva che «non è dunque utile tentare di codificare gli indici secondo i quali pesare la forza dei precedenti o la loro debolezza»; D. Tega*, La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU, *in* Forum di Quaderni costituzionali, *30 aprile 2015, pp. 1-4, spec. pp. 2-3. Nel caso di specie il rilievo non è dirimente, poiché* Banca Sistema *si limita a confermare un orientamento inaugurato nel 1997 e ribadito nel 2013.*

44. *La formulazione dell'art. 248, comma 2, TUEL non consente margini interpretativi apprezzabili, come conferma la giurisprudenza amministrativa sull'ottemperanza: v. Cons. Stato, Ad. plen., n. 15 del 2020, e, per l'applicazione della distinzione fra obblighi di dare e obblighi di fare, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 22 maggio 2024, n. 3297, nonché Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2023, n. 9874, richiamate da V. Brigante, op. cit.*

45. *Il carattere dinamico del giudizio di proporzionalità è già implicito nella* Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1, *cit., §§ 65 e 75, pp. 15-16, laddove il giusto equilibrio va verificato avendo riguardo agli effetti concreti dell'ingerenza; per i criteri di apprezzamento della ragionevole durata dell'esecuzione - complessità del procedimento, condotta delle parti e delle autorità, natura e consistenza del credito - M. Bolognese, op. cit., pp. 285-286, con richiami a Corte EDU,* Railian c. Russia, *§ 31,* Burdov c. Russia (n. 2), *cit., §§ 83-85, e* Cocchiarella c. Italia *[GC], § 89.*

l'insolvenza pubblica, ciò che l'esecuzione individuale non può più realizzare.[46] Questa lettura consente di applicare al dissesto un principio di responsabilità istituzionale particolarmente rigoroso.

Quanto maggiore è la compressione della libertà processuale del creditore, tanto più elevato deve essere il livello di efficienza del procedimento sostitutivo, poiché è il medesimo ordinamento che, in nome dell'interesse generale, sottrae al titolare del credito la possibilità di scegliere tempi e strumenti dell'esecuzione e per questo assume una responsabilità rispetto al funzionamento dell'alternativa che impone.[47] La mancata esecuzione non può, dunque, essere imputata al creditore, il quale non dispone di strumenti ulteriori: la Corte europea non considera infatti l'insinuazione all'organo liquidatore come accettazione del ritardo.

La portata di *Banca Sistema* supera peraltro il settore, pur peculiare, del dissesto comunale, inserendosi in una più ampia trasformazione del rapporto fra pubblica amministrazione e titolo giudiziale, giacché l'idea secondo cui esigenze finanziarie, organizzative o procedimentali possano differire indefinitamente l'adempimento è difficilmente conciliabile con una concezione effettiva della tutela giurisdizionale. La decisione rafforza in particolare tre principi: il primo è *l'unitarietà funzionale della tutela*, per cui cognizione ed esecuzione costituiscono segmenti differenti di una medesima garanzia; il secondo è la *patrimonializzazione convenzionale del giudicato di condanna*, poiché il titolo non produce soltanto una pretesa processuale all'esecuzione ma consolida un «bene» protetto autonomamente; il terzo è *la responsabilità pubblica per l'organizzazione dell'attuazione*, in forza della quale lo Stato non può invocare la frammentazione fra enti, procedure ed organi liquidatori per sottrarsi all'obbligo di risultato convenzionalmente imposto.[48]

Tale ricostruzione non comporta, evidentemente, che ogni ritardo divenga automaticamente una violazione, poiché la stessa giurisprudenza europea ammette un margine di regolazione e tollera il tempo necessario allo svolgimento di procedure complesse; ma è proprio il riconoscimento di tale margine a rendere decisivo il controllo sul suo superamento, sicché una procedura può bensì richiedere tempo, senza però poter essere privata di un tempo giuridicamente misurabile.[49]

In conclusione, a parere di chi scrive, *Banca Sistema c. Italia* rappresenta una sentenza di continuità, che riprende *Hornsby*, *Burdov*, *De Luca*, *Pennino* e gli altri precedenti sulla mancata esecuzione, e nella quale la Corte stessa sottolinea il carattere già affrontato delle questioni senza sviluppare una motivazione particolarmente estesa.[50] Proprio questa apparente semplicità rende la decisione rilevante, poiché a più di dieci anni dalle condanne relative al dissesto degli enti locali la medesima disfunzione riemerge immutata:

46. *La qualificazione funzionale del procedimento davanti all'organo straordinario di liquidazione come segmento del sistema di attuazione dei diritti trova riscontro nella giurisprudenza che ne sottopone gli atti al sindacato del giudice amministrativo: v. Cons. Stato, Ad. plen., n. 15 del 2020. In dottrina, per l'analisi delle incertezze che tuttora circondano il perimetro delle competenze dell'organo, F. Lombardi, op. cit., pp. 859-862.*

47. *Il principio di responsabilità istituzionale accresciuta è la traduzione, sul piano interno, dell'obbligo positivo rafforzato che grava sullo Stato quando il debitore appartenga alla sfera pubblica: v.* Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1, *cit., §§ 83-85, pp. 17-18, e M. Bolognese, op. cit., pp. 299-315.*

48. *I tre principi possono essere ricondotti, rispettivamente, a* Hornsby, *cit., § 40 (unitarietà funzionale della tutela), a* Stran Greek Refineries, *cit., § 59, e* Burdov, *cit., § 40 (patrimonializzazione convenzionale del giudicato di condanna), e a* De Luca *e* Pennino, *cit., nonché a* Banca Sistema, *cit., § 25 (responsabilità pubblica per l'organizzazione dell'attuazione).*

49. *Sul margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nella conformazione delle procedure concorsuali e sui suoi limiti,* Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1, *cit., §§ 65 e 75, pp. 15-16; per l'applicazione del criterio alla disciplina italiana del dissesto, A. Crismani, op. cit., e, in senso più critico, C. Bergonzini, op. cit., pp. 18-19.*

50. *Corte EDU,* Banca Sistema, *cit., §§ 19-20, ove la Corte, dopo avere richiamato i* leading cases, *dichiara di non avere rinvenuto «a*ny fact or argument capable of persuading it to reach a different conclusion on the merits of the present complaints*»; il carattere ripetitivo del contenzioso è espressamente valorizzato al § 31 ai fini della liquidazione delle spese.*

il creditore possiede una decisione giudiziale, l'ente non paga, l'esecuzione è vietata e il procedimento alternativo non garantisce il soddisfacimento entro tempi compatibili con la sostanza del diritto. La questione non resta se il legislatore possa costruire un regime concorsuale per i Comuni insolventi, bensì quanto a lungo tale regime possa sottrarre il titolo giudiziale alla sua naturale capacità attuativa. Il punto di equilibrio sembra potersi individuare in una formula, secondo cui *la specialità del debitore pubblico può modificare le forme dell'esecuzione, senza sopprimerne indefinitamente la funzione*. Il dissesto consente, infatti, di trasformare l'esecuzione individuale in concorso, ma non consente di trasformare il credito giudizialmente accertato in una posizione meramente nominale.

Da questa prospettiva il diritto al giudice acquista un significato, che oltrepassa l'accesso alla cognizione, poiché non vi è piena giurisdizione quando l'ordinamento riconosce il diritto ma ne sospende indefinitamente la realizzazione, né vi è autentico giudicato quando la sua stabilità non sia accompagnata da una ragionevole possibilità di attuazione. La sentenza del 16 luglio 2026 può allora essere letta come un ulteriore passaggio verso una concezione materiale dell'effettività, in forza della quale la tutela esiste non quando il diritto è soltanto dichiarato, ma quando l'ordinamento mantiene aperta una via concreta e temporalmente credibile per conseguirne il contenuto. La prossima decisione della Corte costituzionale sulla vicenda *Tecnimont* offrirà l'occasione per verificare se tale concezione entrerà più direttamente nel diritto costituzionale del dissesto; e in quella sede il problema non sarà necessariamente scegliere fra creditori e finanza pubblica, quanto piuttosto stabilire se possa ancora dirsi ragionevole una disciplina nella quale il riequilibrio finanziario dell'ente venga perseguito attraverso il sacrificio temporalmente indeterminato dell'effettività di una decisione giudiziale. La risposta suggerita da *Banca Sistema* è netta: *il tempo della crisi può giustificare il differimento della tutela, ma non la sua dissoluzione*.