

Fondo anticipazione di liquidità e fondo crediti dubbia esigibilità: istituti diversi e non sovrapponibili

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Le anticipazioni di liquidità: finalità, natura e modalità di contabilizzazione.* – 3. *Le sopravvenienze normative.* – 4. *La soluzione della Corte costituzionale.*

1. *Premessa*

La pronuncia della Corte costituzionale in commento fornisce importanti spunti di riflessione per pervenire ad un inquadramento generale dell'istituto dell'anticipazione di liquidità in favore degli enti territoriali, disposta dal d.l. n. 35/2013 e successivamente reiterata dal d.l. n. 66/2014, nonché per definirne le interrelazioni con altri importanti istituti della contabilità armonizzata degli enti territoriali. Nel corso del tempo il tema dell'anticipazione di liquidità ha suscitato ripetute pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, tese a risolvere rilevanti questioni in merito alla natura dell'istituto e alle relative modalità di rappresentazione contabile. In questo conte-

sto la pronuncia qui in esame può ritenersi un punto di approdo definitivo sul tema.

2. *Le anticipazioni di liquidità: finalità, natura e modalità di contabilizzazione*

A partire dal 2013 il legislatore statale si è fatto carico di affrontare il problema del pagamento dei debiti gravanti sulle pubbliche amministrazioni, in particolare a livello territoriale.

Secondo recenti quantificazioni (1), l'ammontare dei debiti commerciali della pubblica amministrazione nel 2018, pur in progressiva diminuzione, si attesta ancora su valori particolarmente elevati (circa 53 mld di euro, pari al 3 per cento del Pil), soprattutto nel confronto con i *partner* europei (2).

L'accumulo di forti esposizioni passive da parte del settore pubblico locale trova le sue origini in una molteplicità di fattori, tra i quali possono essere richiamati: gli squilibri nella gestione della liquidità derivanti dalla diversa scansione temporale tra riscossioni e pagamenti, la necessità di posticipare le uscite monetarie per garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i ritardi nei trasferimenti tra organi di governo, le carenze amministrative nella gestione delle fasi della spesa e della relativa copertura in bilancio (3).

La crescita dello stock dei debiti commerciali determina effetti negativi di vario genere che colpiscono sia il settore privato sia il settore pubblico. Sotto il primo profilo, le imprese che si trovano a contrattare con la pubblica amministrazione devono fronteggiare rischi di liquidità e conseguenti oneri finanziari; dal lato del settore pubblico, l'accumulo di passività determina conseguenze pregiudizievoli sul piano dell'incremento degli oneri da interessi di mora, nonché su quello del rischio di selezione avversa delle proprie controparti contrattuali, a causa dell'allontanamento degli operatori di mercato più efficienti (4).

A ciò si aggiunge anche l'intervento diretto del legislatore europeo il quale, con la direttiva 2011/7/UE, ha dettato disposizioni rigorose volte al contrasto dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, applicabili anche ai casi in cui il debitore rivesta la qualifica di ente pubblico. In tal modo vengono acuite le conseguenze negative dell'accumulo dei debiti della

(1) Banca d'Italia, *Relazione annuale 2019*, in <www.bancaditalia.it>.

(2) Eurostat, *Note on stock of liabilities of trade credits and advances*, in <https://ec.europa.eu>, 2019.

(3) Sul punto, v. M. Degni, P. Ferro, *I provvedimenti per il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche*, in Cnel, *Relazione al Governo e al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese ai sensi dell'art. 9 della legge n. 150 del 2009*, Roma, Cnel, 2012.

(4) V.L. D'Aurizio, D. Depalo, S. Momigliano, E. Vadalà, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, in <www.bancaditalia.it>, 2015.

pubblica amministrazione, soprattutto alla luce della circostanza che una quota rilevante di questi ultimi è connessa con il fenomeno dei ritardi nei pagamenti rispetto alle scadenze contrattuali (5) e può, di conseguenza, esporre agli esiti onerosi previsti dalla direttiva stessa.

Il contrasto al crescente stock di passività commerciali della pubblica amministrazione deve avvenire attraverso strumenti che, in linea con il quadro costituzionale, rispettino il vincolo funzionale dell'indebitamento degli enti territoriali e il divieto di traslare in capo allo Stato gli oneri per i prestiti dagli stessi contratti (6). Nel tempo tali principi, sono stati declinati nella legislazione ordinaria, che ha fornito una nozione univoca del concetto di investimento e di indebitamento (7), nonché introdotto formule sanzio-

(5) Secondo i dati della Banca d'Italia (cfr. *Relazione annuale*, cit.), nel 2018 circa la metà del totale delle passività commerciali sarebbe legata a ipotesi di ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, i tempi medi effettivi di pagamento della pubblica amministrazione italiana nel 2018 (circa 85 giorni), pur in diminuzione, continuano ad essere superiori alla media europea. Al riguardo, appare necessario sottolineare che la Corte di giustizia Ue ha di recente accertato il mancato rispetto, da parte dello Stato italiano, dei termini di pagamento stabiliti dall'art. 4, par. 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE, ponendo fine alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea (cfr. Corte giust. 28 gennaio 2020, causa C-122/18).

(6) Il riferimento è all'art. 119 Cost. Al riguardo, si richiama il testo dell'art. 30, c. 15, l. 27 dicembre 2002, n. 289, che nel testo in vigore dal 2004 recita: *"In attesa che venga data attuazione al titolo V della parte seconda della Costituzione e che venga formulata la proposta al Governo dall'Alta Commissione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della presente legge, in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento non trovano applicazione nei confronti degli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Resta ferma per tali enti la facoltà di assumere mutui, senza oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di passività correlate a spese di investimento, nonché per il ripiano di passività correlate a spese correnti purché queste ultime siano maturate entro la data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001"*. Sul punto, cfr. anche Corte conti, Sez. autonomie, 26 gennaio 2012, n. 2.

(7) Ai sensi della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) il concetto di investimento riguarda le ipotesi elencate all'art. 3, c. 18; rientrano nella nozione di indebitamento (art. 3, c. 17) l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di *swap* (c.d. *upfront*), le operazioni di *leasing* finanziario stipulate dall'1 gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debi-

torie per le ipotesi di violazione del vincolo funzionale (8).

In questo contesto, il principale strumento prescelto dal legislatore è stato quello delle anticipazioni di liquidità, introdotte da d.l. n. 35/2013, successivamente reiterate con il d.l. n. 66/2014, erogate attraverso Cassa depositi e prestiti s.p.a., a condizioni favorevoli (9). L'introduzione del nuovo istituto ha sollevato dubbi interpretativi in merito alla relativa natura giuridica (indebitamento o anticipazione di mera cassa) e alle modalità di contabilizzazione, risolti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti.

In merito al problema della natura dell'anticipazione di liquidità, il giudice delle leggi, dando seguito all'impostazione della magistratura contabile, ha chiaramente collocato il nuovo istituto nella categoria delle anticipazioni di cassa, superando la nozione angusta precedentemente delineata per quest'ultima, fondata sulle caratteristiche della brevità temporale dell'erogazione (generalmente da restituirsi infrannualmente) e del limite massimo dell'importo concedibile (10).

tore originario. Al riguardo, la Corte costituzionale (cfr. Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 425, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2258) ha ritenuto legittimo il potere dello Stato di declinare le nozioni di indebitamento e investimento, non potendosi ammettere che ogni ente, e così ogni regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione di tali nozioni. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte.

(8) La l. 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), art. 30, c. 15, ha stabilito che *"Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione"*. In merito all'applicazione della norma, v. Corte conti, Sez. riun. giur., 3 agosto 2011, n. 12, in questa *Rivista*, 2011, fasc. 5-6, p. 166, con nota di richiami, e 27 dicembre 2007, n. 12, *ivi*, 2007, fasc. 6, p. 88.

(9) Sullo stato di applicazione del d.l. n. 35/2013 nelle regioni e negli enti locali, v. Corte conti, Sez. autonomie, Documento per l'audizione su *"L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali"*, tenutasi il 22 ottobre 2015 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in <www.rivistacorteconti.it>, novembre 2015.

(10) La Corte costituzionale (Corte cost. 2 luglio 2014, n. 188, in *Foro it.*, 2015, I, 34) ha ritenuto illegittime le disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui prevedevano una forma di anticipazione di tesoreria da parte della provincia autonoma e senza limiti quantitativi. Per una disamina critica dell'iter argomentativo sviluppato nella pronuncia v. A. Brancasi, *La Corte costituzionale alle prese con le regole di contabilità pubblica: questa volta tocca alle anticipazioni di cassa*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 3092.

Nella ricostruzione operata nel 2015 dalla Corte costituzionale (11), infatti, l'anticipazione di liquidità *ex d.l. n. 35/2013* e *n. 66/2014* è finalizzata a garantire risorse liquide per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili che già hanno trovato copertura e finanziamento in bilancio. In questa direzione, l'anticipazione è tesa a superare la discrasia temporale che caratterizza la manifestazione monetaria delle spese rispetto a quella delle entrate, garantendo la liquidità per il pagamento delle prime da rimborsarsi al momento della riscossione delle seconde. Al pari dell'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222 del Tuel, anche l'erogazione di liquidità in discorso, seppur costituente un'operazione finanziaria di tipo pluriennale, non può determinare il finanziamento di nuovi spazi di competenza. Ove, infatti, l'anticipazione di liquidità venisse equiparata ad una forma di indebitamento, finanziando ulteriori spese o venendo destinata a copertura del disavanzo, la stessa si porrebbe in contrasto con il vincolo funzionale previsto dall'art. 119 Cost., concretizzando il ricorso all'indebitamento anche per la copertura di spese correnti. Ciò che rileva, quindi, ai fini della qualificazione giuridica dell'anticipazione di liquidità, è la finalità della stessa (ossia il ripianamento della temporanea discrasia temporale tra ciclo dell'entrata e della spesa), piuttosto che la struttura finanziaria dell'operazione (ossia l'orizzonte pluriennale del periodo di restituzione).

Richiamando la classica distinzione tra debito fluttuante e debito patrimoniale, l'anticipazione di liquidità in commento rientrerebbe nella prima categoria, la quale ricomprende le passività a brevissima scadenza che, finanziando deficit temporanei di cassa, vengono rimborsate nell'arco dell'esercizio e non danno luogo a poste passive nello stato patrimoniale (12).

La funzione di temporaneo sostegno alle esigenze di cassa espletata dall'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti deve trovare coerente conferma anche nella rappresentazione contabile. Al riguardo, occorre garantire che, nella definizione delle modalità di rilevazione dell'operazione, non si determinino quegli effetti di incremento dei margini di spesa, tipici delle forme di indebitamento. Se, infatti, nelle ordinarie forme di anticipazione di tesoreria tale ipotesi è esclusa dalla struttura infrannuale dell'operazione, in ragione della quale le entrate derivanti dall'erogazione vengono bilanciate dalle spese di restituzione nell'ambito dello stesso esercizio, nel caso dell'anticipazione di liquidità *ex d.l. n. 35/2013* la distanza temporale tra la fase di accensione e quella di chiusura impone il ricorso ad accorgimenti contabili che escludano l'emersione, *medio tempore*, di margini di spesa nuovi per l'ente beneficiario.

(11) Corte cost. 23 luglio 2015, n. 181, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3-4, p. 445.

(12) V. A. Brancasi, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazione di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1380.

La tecnica contabile individuata, sia in sede giurisprudenziale (13) sia in sede legislativa, per tale obiettivo è quella del ricorso ad uno specifico fondo di accantonamento. In dettaglio, all'atto dell'erogazione della liquidità, l'ente beneficiario deve procedere alla sterilizzazione delle relative poste in entrata mediante l'iscrizione, dal lato della spesa, di un fondo di accantonamento di pari importo, escludendo così in radice che le nuove risorse vadano a finanziare nuovi spazi di competenza. Il richiamato fondo, a fine esercizio, non genera impegni ma confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione. In questo modo, l'esito della gestione complessiva tiene conto della presenza di somme che non sono liberamente utilizzabili, in quanto finalizzate alla restituzione futura dell'anticipazione di liquidità, secondo il piano di ammortamento della stessa. Negli esercizi successivi, poi, il fondo in discorso verrà progressivamente utilizzato in ragione della restituzione dell'anticipazione di liquidità, secondo le quote annuali di rimborso.

Attraverso lo schema contabile sopra descritto è possibile coniugare la durata pluriennale dell'anticipazione di liquidità con la relativa funzione di temporanea erogazione di cassa, escludendo la possibilità che la stessa venga dirottata al finanziamento di altre spese correnti, in linea con il dettato costituzionale.

3. *Le sopravvenienze normative*

L'impostazione sistematica e il quadro contabile sopra delineati sono stati incisi dall'introduzione di alcune disposizioni normative tese a regolare i rapporti tra anticipazione di liquidità e accantonamento a fronte dei crediti di dubbia e difficile esazione. Si fa in particolare riferimento all'art. 2, c. 6, d.l. n. 78/2015, il quale ha previsto la possibilità, per gli enti destinatari dell'anticipazione di liquidità, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione per la restituzione della stessa anche ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità. Con successiva disposizione interpretativa (art. 1, c. 814, l. n. 205/2017), il legislatore ha specificato che la precedente facoltà è ammessa anche con riferimento alle risultanze dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 3, c. 7, d.lgs. n. 118/2011, nonché sul ripiano del conseguente disavanzo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015.

Le richiamate novelle normative – chiaramente volte ad alleggerire il peso finanziario degli accantonamenti a carico degli enti locali – hanno sollevato dubbi interpretativi, poi sfociati nelle pronunce di inconstituzionalità qui in commento. In dettaglio, i dubbi attengono alle conseguenze che il cumulo di accantonamenti nella stessa quota di risultato di amministra-

(13) Corte conti, Sez. autonomie, 18 dicembre 2015, n. 33, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 5-6, p. 171.

zione produce sul rispetto del principio di equilibrio di bilancio e del vincolo funzionale dell'indebitamento.

Prime perplessità in materia sono state evidenziate nella giurisprudenza contabile (14), la quale ha messo in luce il rischio che l'applicazione delle norme introdotte depotenziasse l'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità, facendo emergere quote di avanzo libere non effettivamente disponibili. In altri termini si sottolineava come l'utilizzo del fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità ai fini dell'accantonamento al fondo crediti non dovesse produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente. Tali dubbi hanno trovato recente conferma nella pronuncia di incostituzionalità in oggetto.

4. La soluzione della Corte costituzionale

Con la sent. n. 4/2020, il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, c. 6, d.l. n. 78/2015 e del successivo articolo interpretativo 1, c. 814, l. n. 205/2017, in quanto contrastanti con i parametri previsti dagli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 6, Cost., ossia il principio di equilibrio del bilancio, quello di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento.

L'iter argomentativo della Corte costituzionale riposa sulla valorizzazione della differente funzione svolta dai due fondi di accantonamento. Quello a fronte dell'anticipazione di liquidità è, come sopra descritto, finalizzato a sterilizzare in margini di competenza finanziaria generati dall'erogazione delle risorse.

Il fondo di accantonamento per i crediti di dubbia e difficile esigibilità, invece, è un istituto centrale della contabilità armonizzata che fornisce attuazione al principio della prudenza. Attraverso tale accantonamento, sia in fase di bilancio di previsione sia in fase di rendicontazione, si limita la capacità di spesa dell'ente locale, in proporzione alle capacità dello stesso di riscuotere le entrate. Il quadro contabile armonizzato, infatti, in una prospettiva di maggiore trasparenza, richiede la rilevazione di tutte le entrate che gli enti hanno diritto di riscuotere, confinando gli accertamenti per cassa a ipotesi eccezionali. A fronte di ciò, tuttavia, gli enti devono iscrivere in bilancio o nel rendiconto uno specifico accantonamento, parametrato alla capacità di riscossione degli accertamenti, a preventivo, e dei residui attivi, a consuntivo.

Attesa la differente finalità, la Corte costituzionale giunge alla conclusione che i due fondi non possono trovare sovrapposizione nella medesima quota del risultato di amministrazione, come invece previsto dalle norme scrutinate. La soluzione legislativa, cumulando i due accantonamenti, si pone in contrasto con l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria.

Più in dettaglio, il mancato accantonamento delle risorse, quantificato secondo l'ordinario criterio di computo del fondo crediti, consente agli enti beneficiari dell'anticipazione di impiegare un *surplus* di spesa, pari al mancato accantonamento, con conseguente incremento fittizio dell'avanzo o decremento del disavanzo di amministrazione. Tale effetto, poi, si riverbera negli esercizi successivi, attraverso il meccanismo di utilizzo del maggior avanzo o di recupero del minor disavanzo, compromettendo la sana gestione finanziaria dell'ente.

Sotto altro profilo, le norme scrutinate determinano un'alterazione della finalità tipica dell'anticipazione di liquidità di copertura delle sole esigenze di cassa, consentendo agli enti di finanziare, con le risorse erogate dalla Cassa depositi e prestiti, l'accantonamento al fondo crediti. In questo modo, l'anticipazione determina un incremento della capacità di spesa, con effetti simili a quelli dell'indebitamento, senza che sia tuttavia rispettato il limite della destinazione di tali margini alla spesa per investimento.

Nel tessuto motivazionale della pronuncia, inoltre, vengono superate le obiezioni del comune, parte nel giudizio, secondo il quale le novelle legislative del 2015 avrebbero una finalità perequativa, tesa a dare sollievo finanziario agli enti territoriali maggiormente in difficoltà.

Sul punto la Corte mette in luce come la logica perequativa, basata sui differenti livelli di capacità fiscale dei territori, è propria di altri strumenti della finanza pubblica; essa rimane, invece, estranea alla prospettiva del fondo crediti. Le dimensioni di quest'ultimo, infatti, non sono il riflesso della capacità fiscale del territorio, ma della capacità amministrativa e organizzativa dell'ente di riscuotere i propri crediti.

ANGELO MARIA QUAGLINI

(14) Cfr. Corte conti, Sez. autonomie, n. 33/2015, cit.; Sez. riun. giur. spec. comp., 7 dicembre 2016, n. 26, *ivi*, 2016, fasc. 5-6, p. 287, con nota di richiami.