

Fondo anticipazione di liquidità e recupero del disavanzo: la Corte costituzionale fornisce le coordinate per la sana gestione del bilancio

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *L'istituto dell'anticipazione di liquidità e le relative finalità.*

– 3. *I primi interventi della Corte costituzionale.* – 4. *L'ulteriore intervento della Corte costituzionale: Fondo anticipazione di liquidità vs. Fondo crediti di dubbia e difficile esazione.* – 5. *L'intervento del legislatore in risposta alla sentenza n. 4/2020: dubbi di costituzionalità.* – 6. *La soluzione della Corte costituzionale: alcune riflessioni.* – 7. *Osservazioni conclusive.*

1. *Premessa*

La pronuncia in commento costituisce un importante tassello con il quale la Corte costituzionale completa il mosaico degli interventi interpretativi aventi ad oggetto l'istituto dell'anticipazione di liquidità concessa agli enti territoriali per il pagamento dei debiti pregressi, percorso che ha preso avvio dalla sentenza n. 181/2015. In piena coerenza con l'evoluzione ermeneutica precedente in merito ai tratti essenziali e alle finalità che qualificano l'istituto in discorso, quest'ultima pronuncia ha il pregio di fissare in modo chiaro i confini all'interno dei quali può esercitarsi lo spazio di manovra del legislatore affinché l'erogazione di liquidità si mantenga compatibile con il quadro dei principi costituzionali in tema di finanza pubblica. Esigenza quest'ultima cui la Corte costituzionale appare particolarmente sensibile, in quanto, pur lasciando trasparire la possibilità che il giudizio potesse trovare soluzione in base all'evocata violazione dell'art. 136 per elusione del giudicato costituzionale, la Consulta ha ritenuto opportuno procedere all'esame delle censure relative agli altri parametri di costituzionalità (artt. 81, 97, c. 1 e 119, c. 6), con l'obiettivo dichiarato di fornire i necessari chiarimenti

in una materia caratterizzata da un elevato grado di complessità.

Al pari dei precedenti, anche questo intervento della Corte costituzionale è originato da un'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, confermando l'importanza del dialogo tra il Giudice delle leggi e il Giudice contabile quale canale privilegiato per consentire al primo di espungere dall'ordinamento disposizioni di carattere finanziario e a elevato contenuto tecnico che, pur ponendosi potenzialmente in contrasto con i principi e i vincoli costituzionali che governano la finanza pubblica, difficilmente potrebbero trovare accesso al sindacato di costituzionalità per altra via. La specificità dei compiti, di controllo e giurisdizionali, della Corte dei conti contribuisce in questo modo ad assicurare la necessaria tutela ai principi costituzionali che presidiano l'equilibrio e la sana gestione del bilancio pubblico (1), principi che costituiscono le condizioni di contesto affinché possano essere soddisfatte le istanze della collettività all'erogazione di servizi e prestazioni da parte del settore pubblico secondo *standard* adeguati, nonché possano trovare bilanciamento le differenti esigenze dei contribuenti attuali e futuri.

2. L'istituto dell'anticipazione di liquidità e le relative finalità

Lo strumento dell'anticipazione di liquidità costituisce una risposta dell'ordinamento per far fronte al problema dei tempi di pagamento della pubblica amministrazione; le evidenti e prolungate difficoltà del settore pubblico, in particolare a livello territoriale, nel saldare le proprie passività, hanno generato nel tempo l'accumulo di un consistente *stock* debitorio (2). Tale

(1) Sul sistema delle garanzie obiettive, v. S. Buscema, *Trattato di contabilità pubblica*, vol. I, *Principi generali*, Milano, Giuffrè, 1979.

(2) Per un'analisi dell'impatto macroeconomico derivante dai ritardi dei pagamenti, v. C. Checherita-Westphal, A. Klemm, P. Viefers, *Governments' payment discipline: the Macroeconomic impact of public payment delays and arrears*, Francoforte, Ecb, *Working paper series*, 2015, n. 1771. Per una disamina delle cause e l'individuazione dei meccanismi per prevenire e governare il fenomeno dell'accumulo di ingenti masse debitorie, v. S. Flynn, M. Pessoa, *Prevention and management of government expenditure arrears*, Washington, International Monetary Fund, maggio 2014. Sul versante interno e con riguardo agli enti territoriali, tra le principali cause alla base dell'espansione delle esposizioni passive è possibile menzionare: i) gli squilibri nella gestione della liquidità derivanti dalla diversa scansione temporale tra riscossioni e pagamenti, ii) la necessità di posticipare le uscite monetarie per garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, iii) i ritardi nei trasferimenti tra organi di governo, le carenze amministrative nella gestione delle fasi della spesa e della relativa copertura in bilancio. Sul punto si veda, 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. 150/2009*, 2012. Inoltre, nel settore delle regioni, il fenomeno dei disavanzi sanitari non ripianati e, talora, la distrazione di

fenomeno dei ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni è suscettibile di incidere negativamente sull'operatività, da un lato, delle imprese, che devono sostenere i costi di finanziamento dei crediti non tempestivamente realizzati, dall'altro lato, delle stesse pubbliche amministrazioni, esposte all'incremento degli oneri da interessi di mora, nonché al rischio di selezione avversa delle proprie controparti contrattuali, a causa dell'allontanamento degli operatori di mercato più efficienti (3).

In questo quadro, nella prospettiva di favorire il rilancio della domanda interna e l'allentamento di situazioni di gravi criticità dei conti aziendali, con il d.l. n. 35/2013 è stato istituito il fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, con sezioni dedicate al settore degli enti locali, delle regioni e provincie autonome, nonché degli enti del servizio sanitario nazionale, operante attraverso le anticipazioni di risorse da parte di Cassa depositi e prestiti s.p.a., a condizioni favorevoli (4). Nel corso dell'anno successivo, il d.l. 24 aprile 2014, n. 66 ha incrementato la dotazione complessiva del Fondo per le anticipazioni di liquidità (5).

Sebbene il problema dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni non possa ritenersi integralmente superato e nel nostro Paese mostri ancora dimensioni relativamente più intense nel confronto a livello europeo (6), l'attuazione dello strumento dell'anticipazione di liquidità ha indubbiamente contribuito a contrastare il fenomeno dello *stock* dei debiti commerciali (7).

somme per altre finalità, hanno compromesso la fluidità nei pagamenti dei debiti commerciali; v. Corte conti, Sez. autonomie, audizione su *L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali*, 2015, in <www.corteconti.it>.

(3) Si veda L. D'Aurizio, D. Depalo, S. Momigliano, E. Vadalà, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, in Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 295, 2015.

(4) Sullo stato di applicazione del d.l. n. 35/2013 nelle regioni e negli enti locali, v. Corte conti, Sez. autonomie, audizione su *L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali*, cit.

(5) A titolo di completezza, occorre precisare che, sempre per favorire i pagamenti per debiti commerciali relativi alle spese in conto capitale (le quali incidono sui saldi di finanza pubblica secondo il criterio della cassa) il d.l. n. 35/2013 – seguito dalla l. n. 147/2013 e dal d.l. n. 133/2014 – ne ha riproposto l'esclusione dai vincoli dell'allora vigente patto di stabilità interno, entro ammontari determinati.

(6) Secondo le recenti stime dell'Eurostat, i debiti commerciali non inclusi nel debito pubblico ammontavano nel 2020 al 3,1 per cento del Pil (51,9 mld), a fronte del 2,7 del 2019; cfr. Eurostat, *Note on stock of liabilities of trade credits and advances*, aprile 2021, in <ec.europa.eu/Eurostat>. In materia di ritardi nei pagamenti, è intervenuta anche la Corte di giustizia Ue, 28 gennaio 2020, C-122/18 la quale, ponendo fine alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, ha accertato il mancato rispetto, da parte dello Stato italiano, dell'art. 4, parr. 3 e 4, della direttiva 2011/7/Ue.

(7) Secondo i dati elaborati dalla Corte dei conti, alla data del 30 gennaio 2015 per gli enti locali risultavano erogati 6,25

Il meccanismo operativo dell'anticipazione di liquidità ne riflette la funzione economica, consistente nel garantire agli enti territoriali le risorse, solo sotto il profilo della cassa, necessarie per il pagamento di debiti già esistenti. L'intervento dello Stato in questo settore, infatti, deve necessariamente mantenersi in linea con il quadro costituzionale, rispettando, da un lato, il divieto di traslare in capo allo Stato gli oneri per i prestiti contratti dagli enti territoriali (8) e, dall'altro, il vincolo funzionale di destinazione dell'indebitamento di detti enti alle sole spese di investimento.

Nel tempo tali principi sono stati declinati nella legislazione ordinaria, che ha fornito una nozione univoca del concetto di investimento e di indebitamento (9), nonché introdotto formule sanzionatorie per le ipotesi di violazione del vincolo funzionale (10).

miliardi di euro (di cui 6,16 mld ai comuni e 103 mln alle province) ed effettuati pagamenti ai creditori per 4,51 miliardi (di cui 4,45 mld dai comuni). Ne è derivato un incremento nel 2013, in termini percentuali, dei pagamenti in conto residui di parte corrente pari al 53,8 per cento rispetto ad una percentuale che nei tre esercizi precedenti non raggiungeva il 50 per cento; l'incremento è maggiore nel 2014 arrivando a toccare il 57 per cento; v. Corte conti, Sez. autonomie, audizione su *L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali*, cit.

(8) Il riferimento è all'art. 119, u.c., Cost. e all'art. 30, c. 15, l. n. 289/2002, il quale 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, c. 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. 3/2001. 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. 3/2001.* Sul punto, cfr., anche, Corte conti, Sez. autonomie, 26 gennaio 2012, n. 2.

(9) La l. 24 dicembre 2003, n. 350 ha declinato il concetto di investimento (art. 3, c. 18) e di indebitamento (art. 3, c. 17). Più in dettaglio, rientrano nella nozione di indebitamento 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* (cosiddetto *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 debitore originario. Al riguardo, la Corte costituzionale, 29 dicembre 2004, n. 425 ha ritenuto legittimo il potere dello Stato di declinare le nozioni di indebitamento e investimento, non po-

Come sottolineato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (11), infatti, all'operazione di anticipazione di liquidità il legislatore non ha affidato alcun compito di risanamento dei bilanci degli enti territoriali, essendo quindi esclusa la possibilità che le risorse erogate concorrano alla determinazione del risultato di amministrazione e generino effetti espansivi della capacità di spesa; invero, i provvedimenti di cui al citato d.l. n. 35/2013 sono annoverati tra le misure per la crescita, atte a favorire la ripresa e dare nuovo slancio alle imprese e agli altri attori del sistema economico, piuttosto che a sollevare i bilanci delle amministrazioni pubbliche dai disavanzi eventualmente maturati.

Nell'implementazione pratica della misura, nonché per effetto delle novelle normative via via intercorse, sono emerse problematiche attuative, prontamente intercettate dalla Corte dei conti, che hanno reso necessario l'intervento della Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla natura dell'anticipazione di liquidità, sulle correlate tecniche di contabilizzazione e sui rapporti con altri istituti centrali della contabilità armonizzata; ne è emerso un *trend* giurisprudenziale che ha trovato conclusione con la pronuncia qui in commento, la quale ha chiaramente definito le coordinate che devono guidare eventuali interventi del legislatore in questa materia.

tendosi 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. Per un esame dell'intero testo della sentenza, v. Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 425, in *Giur. cost.*, 2005, 2258.

(10) L'art. 30, c. 15, l. n. 289/2002 recita: “Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 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, 166, con nota di richiami, e 27 dicembre 2007, n. 12, *ivi*, 2007, fasc. 6, 88. In dottrina, da ultimo, v. F.M. Longavita, *Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nell'esperienza dell'attività del controllo e suo raccordo con la giurisdizione*, *ivi*, 2019, fasc. 2, 49; A. Canale, F.M. Longavita, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smirolfo (a cura di) *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controllo (aggiornato alla sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019)*, Milano, Giuffrè, 2019, 415; P. Santoro, *La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra clausola generale e tipizzazione dell'illecito*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, fasc. 12, 3565.

(11) Corte conti, Sez. autonomie, 18 luglio 2014, n. 19, in questa *Rivista*, 2014, fasc. 3-4, 143.

3. I primi interventi della Corte costituzionale

Con le pronunce n. 181/2015 e n. 89/2017 (12) – entrambe originanti da ordinanze di rimessione della Corte dei conti nell’ambito di giudizi di parificazione di rendiconti regionali – la Corte costituzionale ha avuto modo di enunciare la natura dell’anticipazione di liquidità e di definirne, in coerenza con quest’ultima, le modalità di contabilizzazione.

Quanto al tema della natura, il Giudice delle leggi ha collocato il nuovo istituto nella categoria delle anticipazioni di cassa; queste ultime, in base alla precedente giurisprudenza costituzionale (13), rappresentano una fattispecie negoziale contrassegnata “*da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere*”. La causa di finanziamento di tali anticipazioni, in particolare di quelle di tesoreria di cui all’art. 222 Tuel, è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all’art. 119, c. 6, Cost., in ragione della presenza di confini legislativamente definiti di tipo soggettivo (*i.e.*, limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) e oggettivo (*i.e.*, fissazione della misura e della durata in termini ridotti), in grado di escludere che lo strumento non funga surrettiziamente da mezzo di copertura alternativo della spesa. Trattasi in sostanza dei principi trasposti nello stesso art. 3, c. 17, della richiamata l. n. 350/2003, che fanno dell’anticipazione di cassa “*un finanziamento non comportante indebitamento*”.

In questa attività di assimilazione dell’anticipazione di liquidità quale *species* del *genus* più ampio delle anticipazioni di cassa, tuttavia, la Corte costituzionale non manca di coglierne i tratti peculiari, evidenziando come la prima devii rispetto al modello generale delle seconde con riguardo alle caratteristiche della durata temporale (14) e del limite massimo dell’importo concedibile, il quale non è fissato su base individuale *ex ante*.

Nella ricostruzione operata nel 2015 e nel 2017 dalla Corte costituzionale, quindi, l’anticipazione di

(12) Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3-4, 445. Si veda anche A. Brancasi, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, 2015, 1356; Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89, in questa *Rivista*, 2017, fasc. 1-2, 521.

(13) Si veda Corte cost., 2 luglio 2014, n. 188, in *Foro it.*, 2015, I, 34. Più in dettaglio, la Consulta 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, 3092.

(14) Si tratta, infatti, di operazioni di lungo periodo a fronte dell’orizzonte di breve termine che contraddistingue le anticipazioni di cassa, generalmente da restituirsì infrannualmente.

liquidità *ex dd.ll.* n. 35/2013 e n. 66/2014 condivide la natura di operazione di cassa nel senso che la stessa, seppur da restituirsì in un orizzonte pluriennale, rimane finalizzata a garantire risorse liquide per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili che già hanno trovato copertura e finanziamento in bilancio. Diversamente, infatti, ove con tale operazione fosse consentito il finanziamento di nuove spese o del disavanzo accumulato, l’anticipazione di liquidità si tramuterebbe in una forma di indebitamento, acceso in contrasto con il vincolo funzionale previsto dall’art. 119 Cost., in quanto potenzialmente esteso alla copertura di spese correnti. Ciò che rileva, quindi, ai fini della qualificazione giuridica dell’anticipazione di liquidità, è la finalità della stessa (*i.e.*, il ripianamento della temporanea discrasia temporale tra ciclo dell’entrata e della spesa), piuttosto che la struttura finanziaria dell’operazione (*i.e.*, l’orizzonte pluriennale del periodo di restituzione) (15).

Così inquadrata la natura dell’operazione di anticipazione di liquidità, la stessa deve trovare riflesso anche nella tecnica di rappresentazione contabile, evitando la produzione di quegli effetti di incremento dei margini di spesa, tipici delle forme di indebitamento (16). In sostanza, 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.

In tale contesto, in linea anche con quanto precedentemente statuito dalla Corte dei conti (17), la Corte costituzionale ha elaborato uno schema contabile fondato sul 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 ulteriori 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 viene progressivamente liberato in ragione della restituzione dell’anticipazione di liquidità, secondo le quote annuali di rimborso.

(15) Cfr. A.M. Quaglini, *Fondo anticipazione di liquidità e Fondo crediti dubbia esigibilità: istituti diversi e non sovrapponibili*, in questa *Rivista*, 2020, fasc. 1, 241.

(16) Nelle forme ordinarie di anticipazione di tesoreria il rischio dell’effetto espansivo sulle capacità di spesa è mitigato dall’obbligo di rimborso delle somme ricevute entro la fine dell’esercizio.

(17) Si veda, sul punto, Corte conti, Sez. autonomie, 18 dicembre 2015, n. 33, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 5-6, 171.

Questo sistema di registrazioni consente di mantenere insieme il profilo temporale pluriennale dell'anticipazione di liquidità con la relativa funzione di temporanea erogazione di cassa, escludendo il rischio di espansione surrettizia dei margini di spesa.

4. *L'ulteriore intervento della Corte costituzionale: Fondo anticipazione di liquidità vs. Fondo crediti di dubbia e difficile esazione*

La Consulta è stata chiamata nuovamente ad occuparsi del tema dell'anticipazione di liquidità a seguito di alcuni interventi normativi che ne hanno regolamentato i rapporti con un altro istituto centrale della contabilità armonizzata, costituito dal Fondo crediti di dubbia e difficile esazione (18).

Più in dettaglio, con l'obiettivo di alleggerire il peso degli accantonamenti sui rendiconti degli enti locali, l'art. 2, c. 6, d.l. n. 78/2015 aveva 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 (19), il legislatore aveva specificato che la precedente facoltà era 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 con effetti sul ripiano del conseguente disavanzo, limitatamente ai soli enti che avevano approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015.

La possibilità concessa di cumulare i due accantonamenti nell'ambito del risultato di amministrazione ha suscitato dubbi di compatibilità con i principi di equilibrio di bilancio e del vincolo funzionale dell'indebitamento, peraltro già anticipati in alcune analisi della Corte dei conti (20), la quale aveva messo in guardia dal 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.

Con la sentenza n. 4/2020 (21), il Giudice delle leggi ha risolto tali dubbi in senso negativo, dichia-

(18) In dottrina, v. D. Centrone, *Il sistema degli accantonamenti e dei fondi nella contabilità finanziaria degli enti territoriali. Ratio normativa e strumenti di intervento*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smirolfo (a cura di), *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità*, 882.

(19) Cfr. art. 1, c. 814, l. n. 205/2017.

(20) Cfr. Corte conti, Sez. autonomie, 18 dicembre 2015, n. 33, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 5-6, 171; Sez. riun. giur., spec. comp., 7 dicembre 2016, n. 26, *ivi*, 2016, fasc. 5-6, 287, con nota di richiami.

(21) Sul punto, v. F. Guella, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario: nota a Corte cost.*, 28 gennaio 2020, n. 4, in *Le Regioni*, 2020, fasc. 3, 513; C. Buzzacchi, *Anticipazioni di liquidità ed equilibrio di bilancio: le insidie di una legislazione statale di apparente favore per le autonomie*, in *Giur. cost.*,

rendo l'incostituzionalità delle richiamate norme, 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.

A tale soluzione la Corte costituzionale perviene sottolineando la funzione differente dei due fondi: quello legato all'anticipazione di liquidità è finalizzato a sterilizzare gli effetti delle relative entrate, evitando l'incremento dei margini di spesa dell'ente; quello per crediti di dubbia e difficile esazione è teso a fronteggiare il rischio che il risultato di amministrazione possa essere annacquato dalla presenza di residui attivi che difficilmente si tramuteranno in riscossioni, sulla base dell'esperienza desumibile dal *trend* storico.

È evidente che l'eterogeneità di fini che caratterizza i due fondi impone che gli stessi siano additivi, non potendo, quindi, essere finanziati dalle medesime risorse; in sostanza la soluzione offerta dal legislatore determinerebbe il sacrificio delle finalità di un fondo rispetto a quelle dell'altro.

Dal cumulo dei due fondi consegue un'alterazione del risultato di amministrazione, nonché un aumento di margini di spesa non adeguatamente coperti e, nel caso dell'anticipazione di liquidità, in violazione del vincolo di destinazione dell'indebitamento a spese di investimento (22).

5. *L'intervento del legislatore in risposta alla sentenza n. 4/2020: dubbi di costituzionalità*

Per mitigare gli effetti sui bilanci degli enti territoriali derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, il legislatore – in sede di conversione del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 – ha introdotto l'art. 39-ter, *Disciplina del fondo anticipazione di liquidità degli enti locali* (l. 28 febbraio 2020, n. 8).

Più nel dettaglio, il testo legislativo recita: 1. *In sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019.* 2. *L'eventuale peggioramento del di-*

2020, 35; A.M. Quaglini, *Fondo anticipazione di liquidità e Fondo crediti*, cit.

(22) Per completezza si rappresenta che nel tessuto argomentativo, la Corte costituzionale confuta le difese degli enti locali fondate sulle ragioni di perequazione che starebbero alla base dell'intervento normativo. Sul punto la Consulta evidenzia come la perequazione dei differenti livelli di capacità fiscale dei territori è rimessa ad altri strumenti della finanza pubblica. Le dimensioni del Fondo crediti di dubbia e difficile esazione, infatti, non riflettono la capacità fiscale del territorio, ma la capacità amministrativa dell'ente di riscuotere i propri crediti.

savanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio.

3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del c. 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20-programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio.

4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione.

Nel corso dell'esame del piano pluriennale di riequilibrio finanziario, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia constatava che il Comune di Lecce aveva fatto applicazione delle disposizioni introdotte dall'art. 39-ter del d.l. n. 162/2019. Ciò aveva determinato, in ultima istanza, l'emersione di un maggiore disavanzo, pari a circa 30.000.000, per il quale, in virtù della stessa norma, si prevedeva il ripiano in un arco temporale corrispondente a quello di restituzione dell'anticipazione di liquidità (fino a un massimo di trenta anni); il comune rappresentava altresì che la quota capitale della rata annuale da rimborsare dell'anticipazione di liquidità, a decorrere dal 2020, sarebbe stata finanziata con l'utilizzo della quota accantonata del Fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione, in luogo della precedente modalità di copertura (*i.e.*, entrate correnti).

Tanto premesso, il Giudice contabile riteneva che «le disposizioni introdotte dall'art. 39-ter del d.l. n. 162/2019 si pongono quale paradigma normativo ineludibile ai fini della valutazione a cui è chiamata la sezione in ordine al piano di riequilibrio approvato dal Comune di Lecce».

Pertanto, attesa l'impossibilità di rinvenire una interpretazione costituzionalmente orientata, la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con ord. n. 39/2020, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, rilevando che le previsioni di cui al citato art. 39-ter, cc. 2 e 3, «appaiono in conflitto con i parametri di cui agli artt. 81 e 97, c. 1, Cost., che – insieme all'art. 119, c. 6, Cost. – operano “in modo

strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio” e che “pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria” (*sent. n. 18/2019*), oltre che con l'art. 136 Cost.».

Sul punto, è opportuno segnalare che, in sede di lavori parlamentari – secondo quanto è dato desumere dalla nota di lettera n. 120/2020 del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica (23) – sono stati paventati dubbi sulla costituzionalità della norma. È stato, infatti, evidenziato che “(...) la norma in esame consente un ripiano annuale limitato all'ammontare dell'anticipazione rimborsata in corso d'esercizio ma non chiarisce come dovrà avvenire il ripiano delle anticipazioni che prima della sentenza della Corte costituzionale erano state contabilizzate in modo improprio. Il riferimento alla sola quota di rimborso annuale dell'anticipazione consentirebbe di non dover ripianare secondo le regole del Tuel anche le quote di anticipazioni che finora erano state utilizzate ai fini dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, ma ne consentirebbe il ripiano solo nell'esercizio in cui avverrà il loro rimborso, con una modalità che quindi potrebbe riproporre gli stessi problemi sostanziali che hanno portato alla sentenza della Corte” (24).

6. La soluzione della Corte costituzionale: alcune riflessioni

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 39-ter, cc. 2 e 3, d.l. n. 162/2019, in quanto contrastanti con i parametri previsti dagli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 6, Cost.

L'iter argomentativo della Corte costituzionale riposa sulla valorizzazione della funzione propria dell'istituto dell'anticipazione di liquidità, quale misura straordinaria di carattere congiunturale, tesa a riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, nonché sulla tutela del bilancio come *bene pubblico* (25) posto a salvaguardia dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Più in dettaglio, la sentenza in commento precisa che il meccanismo prefigurato dall'art. 39-ter citato integra “una violazione del principio di responsabilità democratica, in quanto, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce uno che consente di differire l'accertamento dei

(23) Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, nota di lettura n. 120/2020-A.S. 1729: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”, in <www.senato.it>.

(24) Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, nota di lettura n. 120/2020-A.S. 1729, cit.

(25) Cfr. M. Degni, P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, Castelvocchi, 2017.

risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso".

In tal modo, la Consulta pone particolare enfasi sulla necessità che gli enti territoriali informino la gestione delle risorse collettive ai principi dell'equilibrio di bilancio, di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

Difatti, il principio dell'equilibrio di bilancio è intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si estrinseca non solo attraverso la rendicontazione di quanto realizzato, ma anche in relazione all'impiego delle risorse per l'attuazione delle politiche definite in sede programmatica (26). Gestioni non virtuose delle risorse pubbliche e tecniche contabili tese a consentire il recupero di disavanzi in archi temporali molto lunghi costituiscono *vulnera* per l'intera finanza pubblica, con ripercussione sui "diritti" dei consociati ad avere accesso alle prestazioni essenziali. In questo senso la pronuncia in commento ribadisce la posizione di contrarietà, oramai consolidatasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale (27), nei confronti della proliferazione di regimi derogatori alle regole ordinarie di recupero dei disavanzi accumulati, previste nell'art. 188 Tuel. Salvo circostanze eccezionali – quali l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui nel passaggio strutturale tra due diversi regimi contabili – la previsione di orizzonti temporali eccessivamente lunghi di rientro dal *deficit* comporta una traslazione del relativo onere in avanti, di fatto deresponsabilizzando le amministrazioni attuali rispetto alle conseguenze delle proprie scelte decisionali.

Inoltre, sotto il profilo della tecnica contabile, la norma censurata, statuendo che il ripiano del disavan-

(26) In tale cornice, il bilancio – lungi dall'essere un mero documento finanziario che espone poste attive e passive – asurge a "bene pubblico", essendo funzionale a sintetizzare e a rendere certe le scelte dell'ente territoriale, di guisa da consentire alla collettività amministrativa di esprimere un giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In tal senso, v. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184, in questa *Rivista*, 2016, fasc. 5-6, 484.

(27) Si veda sul punto Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 1, 212, con nota di C. Forte, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019*. La Consulta precisa, in particolare, che "la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che inter-generazionale". In linea, v. anche Corte cost., 23 giugno 2020, n. 115, *ivi*, 2020, fasc. 3, 186. In dottrina, da ultimo, cfr. C. Forte, M. Pieroni, *La sentenza n. 115/2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni Cost.*, 2020, fasc. 4, in <www.forumcostituzionale.it>; K. Nikifarava, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020 e sul ruolo operativo della Corte dei conti nella garanzia degli equilibri di bilanci degli enti locali*, in questa *Rivista*, 2020, fasc. 3, 195.

zo segua il medesimo ammortamento trentennale dell'anticipazione di liquidità, comporta un'alterazione dell'equa ripartizione tra generazioni del binomio oneri-benefici derivanti dalle decisioni pubbliche con effetti pluriennali. Attraverso la previsione normativa, il costo del rimborso dell'anticipazione viene posto sostanzialmente a carico delle generazioni a venire, senza che queste ultime beneficino dei vantaggi della liquidità erogata, soprattutto se la stessa è utilizzata ad incremento della spesa corrente (28).

In questa cornice, come sottolineato dalla sentenza, il rispetto dell'equilibrio dinamico costituisce un *trait d'union* tra il principio di legalità costituzionale dei conti, l'esigenza di un graduale risanamento del disavanzo e il principio di tutela dell'equità intergenerazionale: politiche di recupero dei *deficit* improntate al principio euro-unitario della *sound fiscal policy* consentono di preservare la funzione allocativa e distributiva (29) del bilancio, intestata agli enti territoriali, garantendo l'erogazione dei servizi essenziali alla comunità amministrata, senza gravare sulle generazioni future (30).

Sotto altro profilo, le norme scrutinate determinano un'alterazione della finalità propria dell'anticipazione di liquidità, posta a copertura delle sole esigenze di cassa.

Più in dettaglio, le stesse, consentendo l'utilizzo del Fondo di anticipazione di liquidità fino al suo esaurimento per rimborsare l'anticipazione medesima, imprime allo stesso una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi. Difatti, le risorse da impiegare per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione vengono rinvenute nella stessa contabilizzazione del Fondo anticipazione liquidità in entrata.

Ciò determina, da un lato, una diminuzione graduale del Fondo anticipazione liquidità senza che sia realizzata la finalità legislativa; dall'altro, un incremento della capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive. Tale operazione contabile incide, pertanto, in modo irregolare sul risultato di amministrazione, il quale costituisce la base di partenza per la quantificazione del *deficit* e del livello di indebitamento; essa inoltre comporta un ulteriore peggioramento dell'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione

(28) Sul punto, Corte cost., 28 gennaio 2020, n. 4, in *Foro it.*, 2020, I, 1484, ha affermato che "l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, c. 6, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta "di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito".

(29) Sul punto, v. R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York and London, McGraw-Hill, 1959.

(30) Cfr. Corte cost., n. 4/2020, cit.; 14 febbraio 2019, n. 18, in *Foro it.*, 2020, I, 75, con nota di richiami di G. D'Auria.

deficitaria iniziale si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione.

La sentenza della Corte costituzionale in commento precisa, altresì, che il meccanismo prefigurato dall'art. 39-ter in discorso, “*viola anche l'art. 119, c. 6, Cost., in quanto l'impiego dello stesso Fal per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente*”.

Difatti, la complessiva operazione contabile comporta un incremento della capacità di spesa, con effetti simili a quelli dell'indebitamento, senza che sia rispettato il limite della destinazione di tali margini alla spesa per investimento. L'anomalo utilizzo dell'anticipazione di liquidità *de qua*, determinando un illegittimo ampliamento degli spazi di competenza dell'ente locale, preclude un corretto ripiano del disavanzo e finisce per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria.

Degno di nota è da ultimo il criterio di esame delle questioni impiegato dalla Consulta. Sul punto, la giurisprudenza costituzionale è granitica nel riconoscere alla Corte costituzionale il potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare nell'ambito del giudizio di costituzionalità (31). La scelta che viene effettuata nella sentenza *de qua* è di non scrutinare in via prioritaria l'eccepita violazione dell'art. 136 Cost, la cui applicazione avrebbe comportato l'assorbimento delle restanti questioni; diversamente, viene posto l'accento sull'opportunità di esaminare, in primo luogo, la violazione degli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 6 Cost., “*che meglio consente di chiarire le relative questioni*”. In tal modo, si persegue l'obiettivo di fornire agli enti locali un quadro interpretativo chiaro, enucleando i principi e i parametri costituzionali cui gli stessi debbono conformare la gestione del bilancio.

7. Osservazioni conclusive

La recente pronuncia oggetto di analisi in questa nota assume particolare rilievo, in quanto chiude il cerchio degli interventi ermeneutici della Consulta in materia di anticipazione di liquidità. Nel solco dei precedenti, la sentenza si spinge a marcare i confini che si impongono al legislatore nel regolamentare gli aspetti contabili e finanziari di detto istituto, escludendo che, proprio attraverso tali aspetti, possa determinarsi un'alterazione surrettizia della relativa natura e finalità di operazione di erogazione di cassa per il pagamento di debiti già finanziati in bilancio. In una prospettiva di equità intergenerazionale eventuali disavanzi derivanti dall'accantonamento del Fondo per l'anticipazione di liquidità non possono essere ripiana-

ti in orizzonti temporali eccessivamente lunghi, ma devono trovare copertura finanziaria secondo le regole e le tempistiche ordinarie, evitando di gravare sulle amministrazioni future.

Viene altresì ribadito il ruolo centrale svolto dalla Corte dei conti, quale organo di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo”; la magistratura contabile, nell'ambito dei controlli esercitati, è chiamata ad accompagnare gli enti territoriali nel percorso di corretta interpretazione e attuazione delle regole contabili e dei vincoli finanziari, che, anche negli aspetti caratterizzati da elevato grado di tecnicismo, devono sempre essere strumentali alla salvaguardia dei principi costituzionali relativi alla finanza pubblica.

ANNA PETA

* * *

(31) Cfr. Corte cost., 6 dicembre 2019, n. 258, in *Foro it.*, 2020, I, 11; 19 ottobre 2009, n. 262, *ivi*, 2009, I, 2873.