

Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario *

FLAVIO GUELLA **

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0004s-20.html>

Sommario

1. L'incostituzionalità di un'interpretazione autentica che consente di migliorare fittiziamente il risultato di amministrazione. – 2. L'anticipazione di liquidità nel quadro del regime di divieto per gli enti territoriali di procedere ad indebitamento per spese correnti. – 3. La difesa dell'utilizzazione peculiare delle anticipazioni di liquidità in quanto operazioni funzionali al supporto delle amministrazioni deficitarie. – 4. La difesa dell'utilizzazione peculiare delle anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali in forza di pretese differenze rispetto alla disciplina dedicata alle Regioni. – 5. La decisione della Corte costituzionale nel senso della illegittimità, non solo per violazione della c.d. regola aurea ma anche per lesione dell'equilibrio di bilancio. – 6. Il carattere dinamico della gestione del bilancio e le conseguenze sulla portata retroattiva, ma modulata, della sentenza di accoglimento.

Data della pubblicazione sul sito: 26 giugno 2020

Suggerimento di citazione

F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo in corso di pubblicazione in *Le Regioni*

** Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Trento.
Indirizzo mail: flavio.guella@unitn.it.

1. L'incostituzionalità di un'interpretazione autentica che consente di migliorare fittiziamente il risultato di amministrazione

Con la sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020 la Corte costituzionale ha deciso per l'accoglimento in una questione di legittimità sollevata mediante giudizio in via incidentale dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione¹. Le Sezioni Riunite erano state investite di un ricorso del Comune di Napoli contro una delibera della Sezione regionale di controllo della Campania la quale – a fronte di un testo di cui in prima battuta era sembrata possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata² – aveva accertato il difetto di copertura di alcune partite di spesa, assumendo misure interdittive³. La decisione della Sezione regionale⁴ aveva infatti riscontrato la presenza di un rilevante disavanzo di bilancio; disavanzo non emerso grazie alla scorretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità nelle scritture dell'ente⁵.

La questione di legittimità costituzionale verteva quindi su disposizioni – l'art. 2, co. 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 e, di interpretazione autentica della disposizione di base in materia, l'art. 1, co.814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione 2018) – riguardanti le anticipazioni di liquidità, ovvero di quelle anticipazioni agli enti territoriali operate mediante apposito fondo e finalizzate ad assicurare la liquidità necessaria per i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili, in modo da evitare i ritardi nell'adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni. La problematicità di tali norme risiedeva nel fatto che con le stesse il legislatore aveva permesso l'utilizzo della quota accantonata nel risultato di amministrazione, a seguito dell'acquisizione delle erogazioni (ai fini

¹ Cfr. l'ordinanza n. 5/2019 delle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. e), del Codice di Giustizia contabile. La sentenza annotata ribadisce anche la distinzione tra le funzioni della Sezione delle Autonomie (uniformazione dell'attività consultiva quando nelle Sezioni regionali di controllo si crea un contrasto sulle modalità applicative delle tecniche contabili) e delle Sezioni riunite in speciale composizione (sindacato giurisdizionale sui controlli di legittimità-regolarità che le Sezioni regionali della Corte dei conti esercitano sugli enti territoriali, esplicito con giurisdizione di merito in unico grado e in via esclusiva).

² Cfr. Sezione regionale di controllo della Campania, delibera n. 107 del 10 settembre 2018.

³ La Sezione regionale dichiarava contestualmente il blocco della spesa non obbligatoria del Comune di Napoli. Con la sentenza n. 5/2019 le Sezioni riunite accoglievano la richiesta cautelare di sospensione degli effetti del blocco della spesa.

⁴ Resa ex art. 148-bis TUEL.

⁵ Per un primo commento cfr. M. VALERO, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie*, in *Diritto & conti – Bilancio, comunità, persona*, 2020, febbraio.

dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione). In sostanza, quella contestata era una norma che permetteva di migliorare il risultato di amministrazione di quegli enti che in passato avevano utilizzato le anticipazioni: miglioramento che era reso possibile grazie all'artificio contabile dell'assorbimento del fondo delle anticipazioni di liquidità – che avrebbe invece dovuto rimanere in evidenza, in quanto necessario per riequilibrare l'effetto di espansione della spesa provocato dall'anticipazione – in misura corrispondente al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Le questioni di costituzionalità sono state accolte dalla Consulta a fronte di un'interpretazione autentica che cristallizzava, di tali norme, proprio quella soluzione ermeneutica che permette l'utilizzazione contabile delle anticipazioni appena descritta, giudicata invece come costituzionalmente vietata. La Corte ha infatti affermato che le anticipazioni di liquidità sono utilizzabili dagli enti locali in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, in quanto sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati unicamente a rafforzare la cassa quando l'ente non riesce a pagare le passività accumulate negli esercizi precedenti⁶. Si è quindi affermato un divieto costituzionale di utilizzazione delle anticipazioni di liquidità al fine di modificare il risultato di amministrazione; modifica fittizia del risultato che permetterebbe anche di assicurare nuove forme di copertura della spesa (ulteriore). In particolare, l'illegittimità dell'impiego delle anticipazioni per rimuovere situazioni di deficit strutturale deriva da un lato dalla regola aurea dell'art. 119, co. 6, che vieta agli enti territoriali di finanziare spesa corrente mediante indebitamento, dall'altro dall'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio dell'art. 81, posto che l'espansione fittizia della copertura di spesa senza consolidamento in patrimonio produce saldi in realtà negativi.

Il meccanismo delle anticipazioni di liquidità doveva infatti propriamente operare tramite "mutui" (o meglio prestiti) ad anticipo della futura riscossione di residui di dubbia esigibilità, e proprio per questo – prima ancora che incostituzionale – risulta illogico svalutare due volte le medesime poste. La sentenza annotata in definitiva precisa quindi che il fondo anticipazioni di liquidità deve necessariamente conservare la sua funzione di c.d. neutralizzazione, per evitare che in bilancio compaiano coperture in realtà inesistenti, i mutui finalizzati ad evitare i ritardi nei pagamenti della PA non potendo finanziare il pagamento di debiti pregressi di dubbia copertura senza violare l'art. 119, co. 6, e l'art. 81.

⁶ Cfr. il punto 4.1 del considerato in diritto di Corte cost. n. 4 del 2020.

2. L'anticipazione di liquidità nel quadro del regime di divieto per gli enti territoriali di procedere ad indebitamento per spese correnti

L'anticipazione di liquidità è un'anticipazione a debito per il pagamento di obbligazioni già scadute (quindi debito per estinguere altro debito)⁷. L'obiettivo è quello di accelerare i pagamenti degli enti territoriali, attraverso la concessione di anticipazioni finalizzate al pagamento di debiti già maturati – certi, liquidi ed esigibili – relativi a somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni per prestazioni professionali. È quindi un prestito all'ente con cui l'ente paga tempestivamente suoi debiti, per poi riassorbire successivamente gli importi così ricevuti.

Il fondo anticipazioni di liquidità è un fondo che ha una funzione – come detto – di “neutralizzazione” dell'apparenza di disponibilità⁸ creata da tali operazioni di ristrutturazione del debito; ciò al fine di scongiurare quelle operazioni finanziarie in cui l'ente crea margini per coperture di nuova spesa all'interno di un risultato di amministrazione che in realtà è caratterizzato semplicemente da debito utilizzato per coprire altro debito, quindi non spendibile senza violare il divieto per gli enti territoriali di indebitarsi per spese non di investimento (art. 119, co. 6 Cost.), oltre che l'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.).

L'impossibilità di utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per trasformare il fondo anticipazioni di liquidità in fondo crediti di dubbia esigibilità era peraltro insita in specifici precedenti della Corte costituzionale, proprio perché ciò elimina la sterilizzazione del fondo di liquidità migliorando in modo fittizio il risultato di amministrazione (provocando un indebito incremento della capacità di spesa dell'ente territoriale)⁹. La disposizione contestata in Corte costituzionale – come fatta oggetto della citata interpretazione autentica – consentiva invece di occultare il fondo anticipazioni di liquidità rispetto al risultato, riproducendo nel risultato di amministrazione proprio quel difetto di prospettiva contabile che il fondo anticipazioni di liquidità ha l'obiettivo, come suo compito specifico, di correggere.

Per contestualizzare il significato della sentenza n. 4 del 2020 si deve quindi muovere dal divieto di indebitamento degli enti territoriali, se non per spese di investimento. Il dato pre-giuridico che sta alla base della relativa disposizione

⁷ Sulle anticipazioni di liquidità cfr. V. GIANNOTTI, *La corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità. Le criticità*, in *La Finanza locale*, fasc. 4, 2015, pp. 31 ss.

⁸ Sul tema si rinvia alla Sezione Regionale di controllo – Campania, n. 110/2018/PARI, All. A, § 3.2.

⁹ Cfr. Corte cost. n. 181 del 2015, su cui si rinvia a A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2015, pp. 1380 ss. e I. RIVERA, *Gli equilibri di finanza pubblica e i vincoli all'indebitamento nei giudizi incidentali rimessi dalla Corte dei conti in sede di controllo*, in *GiustAmm.it*, fasc. 6, 2016, pp. 16 ss.

costituzionale risiede nella circostanza per cui solo se la spesa è in conto capitale l'ente non si impoverisce, mantenendo l'equilibrio in quanto contrae un debito che è sostenibile: non si trasla ingiustamente una spesa su generazioni future, perché anche le generazioni future fruiranno di quell'investimento¹⁰. L'effetto economico dell'operazione su indebitamento in conto capitale è l'acquisizione di un bene con utilità pluriennale: la valuta è pluriennale, ma anche il valore lo è.

Di questo resta traccia contabile perché nello stato patrimoniale dell'ente – guardando alla contabilità economico-patrimoniale – la spesa di investimento non fa variare il patrimonio netto: la ricchezza reale dell'ente è invariata in quanto il debito contratto, sul piano passivo, è bilanciato su quello attivo dalla immobilizzazione della valuta ottenuta a debito e trasformata in un'utilità durevole. E un buon investimento genera ricchezza, utilità, anche di lungo periodo.

Impiegare invece l'indebitamento per spesa corrente, violando il dettato costituzionale, non sarebbe un'operazione neutra per la contabilità economico-patrimoniale: il patrimonio netto dell'ente diminuirebbe, e per questo la regola aurea dell'art. 119, co. 6, vieta in assoluto tali operazioni. Destinare risorse da indebitamento a spesa corrente, infatti, non converte la cassa in alcun bene durevole, portando a diminuzione dell'attivo in assenza di un bilanciamento del debito in patrimonio. Indebitarsi per spese non di investimento farà sì che la risorsa messa a cassa (ma poi da restituire) non si trasformi in nulla di durevole, e quindi si avrà solo una apparente momentanea disponibilità di risorse che sarà consumata in spesa che non lascerà traccia in patrimonio.

Questo, oltre ad essere esplicitamente vietato dalla Costituzione (per gli enti territoriali)¹¹, presenta anche delle ripercussioni negative sugli equilibri di bilancio qualora la spesa non di investimento consista in pagamento di debiti pregressi. Ipotesi che è alla base della questione qui annotata. Il fondo anticipazioni di liquidità è necessario proprio perché l'indebitamento per spesa non di investimento da un lato è solo apparentemente neutro, e – d'altro lato – addirittura può produrre un incremento contingente del risultato di amministrazione (tramite il quale l'ente potrebbe essere tentato di dare copertura fittizia ad ulteriori spese, per mezzo di riserve applicate agli esercizi futuri).

Agendo sul risultato di amministrazione – rilevante quale saldo tra risorse finanziarie disponibili (crediti, in particolare in forma residui attivi, e cassa) e debiti (passività attuali o potenziali, e oneri futuri attualizzati) – il meccanismo normativo

¹⁰ Sull'efficacia intergenerazionale dell'indebitamento si rinvia a G. PARRAVICINI, *L'onere del debito pubblico e le generazioni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, fasc. 3, pt. 1, 1998, pp. 337 ss.

¹¹ Sul divieto di indebitamento ex art. 119 cfr. per maggiori riferimenti G. LA TORRE, *La sanzione per la violazione del divieto costituzionale di indebitamento per finanziare spese correnti*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 7-8, 2010, pp. 945 ss.

descritto consentiva di espandere la spesa in violazione degli equilibri di bilancio¹². Detto in altri termini, se si procede ad indebitarsi per pagare debiti pregressi il risultato di amministrazione nell'immediato paradossalmente aumenta, perché nell'ottica finanziaria – che caratterizza la contabilità pubblica – la prospettiva di esercizio registra un miglioramento. Per questo se il risultato di amministrazione è negativo, il suo risanamento con mutuo non è possibile, in quanto tecnicamente (ma anche a livello di buon senso) non è possibile estinguere un debito con un debito: intervenire per coprire un disavanzo non è mai spesa di investimento, che dà risultati durevoli, innanzitutto in quanto il disavanzo è un contenitore indifferenziato di spesa.

Coprire debito con nuovo debito è invece un'operazione di ristrutturazione del bilancio, in cui la cassa è impiegata per l'adempimento di obbligazioni già scadute, in sostanza rinnovate per un più lungo termine. Finanziariamente vi sarà un contingente aumento di disponibilità, anticipata però rispetto a spese che si ripresenteranno. Quindi non sono ammessi i mutui a stralcio del disavanzo, che finanzierebbero una spesa corrente, e ciò non solo per la regola aurea ma anche per ragioni di rigore nell'equilibrio di bilancio: tali prestiti non creano vera copertura finanziaria e, quindi, non è costituzionalmente violato il solo divieto di indebitamento per spese non in conto capitale, ma anche il principio dell'equilibrio strutturale (dato che sovrastimando il risultato di amministrazione si verrebbero a influenzare negativamente anche gli esercizi futuri¹³).

3. La difesa dell'utilizzazione peculiare delle anticipazioni di liquidità in quanto operazioni funzionali al supporto delle amministrazioni deficitarie

Per la difesa del Comune di Napoli¹⁴ la riduzione del disavanzo ottenuta non sterilizzando queste anticipazioni sarebbe però conseguenza delle modalità di costruzione del fondo per i crediti di dubbia esigibilità¹⁵, che il legislatore – nel legittimo esercizio della propria discrezionalità politica – avrebbe nel tempo mutato, individuando diverse basi di calcolo per la determinazione dell'ammontare dell'accantonamento su tale fondo.

¹² Cfr. C. SIMEONE, *Il risultato di amministrazione. L'evoluzione della disciplina nella riforma contabile del d.lgs. n. 118 del 2011*, in *La Finanza locale*, fasc. 5-6, 2013, pp. 54 ss.

¹³ Si crea infatti una artificiosa riduzione delle poste non impegnabili, che dovrebbero invece portare ad economie finalizzate ad un graduale ripristino dell'equilibrio leso da gravi disavanzi preesistenti.

¹⁴ Cfr. il punto 2 del ritenuto in fatto di Corte cost. n. 4 del 2020.

¹⁵ Cfr. V. GIANNOTTI, *Il passaggio dal Fondo Svalutazione Crediti al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità nel nuovo bilancio armonizzato*, in *La Finanza locale*, fasc. 5-6, 2014, pp. 56 ss.

Il legislatore avrebbe consapevolmente non sterilizzato queste anticipazioni in un'ottica di supporto alle amministrazioni in difficoltà: gli enti locali che hanno accesso all'anticipazione sarebbero infatti quelli che versano in difficoltà economica (i ritardi nei pagamenti da parte della PA dipendendo – si potrebbe ritenere – dalla difficoltà nelle riscossioni connessa allo stato generale di sofferenza dell'economia locale). Il legislatore avrebbe quindi consapevolmente permesso un miglioramento del risultato di amministrazione per perseguire finalità indirettamente perequative, e questo rientrerebbe negli spazi della discrezionalità politica non sindacabili dalla Corte¹⁶.

In realtà la Corte costituzionale fa notare come la capacità di escutere i debitori non dipenda solo dalla situazione degli operatori economici sul territorio, ma anche – se non soprattutto – dall'efficienza amministrativa dell'ente locale e dei propri uffici preposti alla riscossione. La Corte costituzionale sottolinea quindi come esista una netta diversità tra – in primo luogo – contabilizzazione in cassa dell'anticipazione di liquidità (quando è somministrata) e, d'altra parte, inserimento in posta di bilancio dell'onere di restituzione della quota capitale e interessi del prestito acceso, oltre che – in secondo luogo – tra tale operazione e l'accantonamento di risorse nel fondo crediti di dubbia esigibilità. Rafforzare la cassa incamerando l'anticipazione è funzionale alle ipotesi eccezionali e tipizzate¹⁷ di pagamento tempestivo di obbligazioni preesistenti (per evitare appunto i ritardi nei pagamenti da parte della PA); tale rafforzamento della cassa non può invece essere impiegato per finalità ulteriori, che portano a nuove spese.

In questi termini la Corte costituzionale fa notare che «l'onere conseguente alla restituzione della quota annuale di capitale e interessi è intrinseca conseguenza dell'assunzione di un prestito; l'accantonamento nel fondo crediti di dubbia esigibilità ha come fine il non far ricadere negativamente sull'equilibrio strutturale del bilancio la scarsa capacità di realizzare le entrate»¹⁸. Ciò significa che l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità in sostituzione dell'accantonamento conseguente all'esistenza di crediti di dubbia esigibilità deve essere vietato perché consentire tale prassi legittimerebbe l'ente ad effettuazione spese nuove; e ciò con una vera e propria eterogenesi dei fini (specifici e tipizzati) propri di un'operazione di anticipazione che, invece, voleva ridurre (da subito) la passività eccessiva di un

¹⁶ Sulla definizione di perequazione, come operazione diversa e non realizzabile mediante contabilizzazione (essendo bensì frutto di reale trasferimento di ricchezza), sia consentito rinviare a F. GUELLA, *L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana: redistribuzione delle risorse o delle competenze?*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2016, pp. 225 ss.

¹⁷ Come previste dal d.l. n. 35 del 2013.

¹⁸ Cfr. il punto 4.2.1 del considerato in diritto di Corte cost. n. 4 del 2020.

ente che non riesce a far fronte tempestivamente neppure ad un volume di spesa minore (al momento della anticipazione).

Sterilizzare l'anticipazione nella contabilità è quindi un adempimento di carattere prudenziale costituzionalmente necessario, proprio per evitare che l'amministrazione sia tentata di fare nuova spesa con una copertura puramente fittizia (finendo per aggravare il deficit strutturale preesistente, mentre l'operazione di anticipazione voleva semplicemente rendere più celere l'adempimento delle obbligazioni che contribuiscono a costituire lo stock di deficit già contabilizzato).

Per la Corte il tema del ritardo negli adempimenti legati alle lentezze nella riscossione delle entrate non ha nulla a che fare con la perequazione: la capacità di riscossione – ove inferiore alla media nazionale – evidenzia semplicemente un problema «organizzativo», mentre l'insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali deve essere affrontata con strumenti orientati al reale trasferimento di ricchezza (e non alla mera anticipazione di liquidità). Strumenti che il legislatore nazionale è costituzionalmente tenuto ad adottare, in forme idonee a garantire il finanziamento integrale delle funzioni¹⁹. E su questo profilo – sebbene sia diverso da quello oggetto della sentenza – la Corte introduce un esplicito monito, evidenziando che è «in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato»²⁰.

La finalità dell'anticipazione di liquidità – tuttavia – non è perequativa, e l'anticipazione di liquidità ha quindi il solo scopo di sostenere l'economia evitando i ritardi nei pagamenti della PA. Ciò anche in coerenza con le radici europee di tale intervento, posto che il programma di anticipazione di liquidità è frutto dell'indicazione del Consiglio europeo circa la necessità di utilizzare spazi di «flessibilità» per azioni di sostegno alla crescita e all'occupazione, purché tali operazioni siano realizzate rispettando la necessaria stabilità finanziaria²¹: in attuazione di questa indicazione, in termini di flessibilizzazione, la Commissione europea²² aveva specificamente sottolineato – per l'Italia – la necessità di risolvere la questione dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione, con una flessibilità che però – appunto – non ledesse la stabilità finanziaria²³.

¹⁹ Per il tema sia consentito fare rinvio a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

²⁰ Cfr. il punto 6 del considerato in diritto di Corte cost. n. 4 del 2020.

²¹ Consiglio europeo del 14 marzo 2013, in seguito agli orientamenti espressi nel giugno e dicembre 2012.

²² Dichiarazione della Commissione europea del 18 marzo 2013.

²³ Su questa matrice europea dello strumento cfr. già Corte cost. n. 181 del 2015.

4. La difesa dell'utilizzazione peculiare delle anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali in forza di pretese differenze rispetto alla disciplina dedicata alle Regioni

Non risulta accettabile neppure un'ulteriore difesa della normativa specificamente applicabile al Comune di Napoli, con la quale si sostiene che l'anticipazione di liquidità di cui fruiscono gli enti locali sarebbe strutturabile in modo funzionalmente diversificato rispetto a quella operante per le Regioni. In realtà, la disciplina base delle anticipazioni di liquidità – disposizioni interpretative a parte – è comunque contenuta nel d.l. n. 35 del 2013, il quale non opera distinzioni radicali nel relativo meccanismo (ad eccezione ovviamente della diversità di modalità di provvista finanziaria) tra Regioni ed enti locali. La finalità delle anticipazioni, infatti, è in entrambi i casi la medesima, orientata all'accelerazione dei pagamenti della PA (quindi con limitazione a tipologie di debiti specificamente individuate e con logica consequenziale applicazione dei meccanismi di sterilizzazione contabile descritti).

Più nel dettaglio si era affermato che la normativa delle anticipazioni di liquidità dedicata agli enti locali sarebbe stata specificata nel senso favorevole al Comune di Napoli dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione "regolativa" (o meglio, interpretativa)²⁴. Al contrario, per le Regioni i riferimenti sarebbero contenuti esclusivamente nell'apposita normativa statale²⁵. In realtà, la normativa rilevante rimane comunque quella del d.l. n. 35 del 2013, le ulteriori previsioni limitandosi a far emergere profili di dettaglio in tema di allocazione delle anticipazioni, senza incidere sulla *ratio* dell'istituto (che rimane quella fissata dalla fonte primaria); infatti, la sentenza annotata evidenzia come una delibera di orientamento della Corte dei conti non possa risultare certamente idonea a differenziare il regime normativo di Regioni ed enti locali, e ciò sia perché tali delibere non sono "fonte" idonea a porre una disciplina regolamentare, sia perché – in concreto – la specifica delibera di orientamento in materia non ha sostenuto la tesi dedotta in difesa²⁶.

²⁴ Cfr. art. 6, co. 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.

²⁵ Cfr. art. 1, co. 692, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

²⁶ Corte cost. n. 39 del 2014 dove si afferma che l'art. 6, co. 4, del d.l. n. 174 del 2012, nell'attribuire la possibilità di adottare una "delibera di orientamento" per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ma riconosce una mera funzione nomofilattica. Questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola l'esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle Sezioni Regionali attribuito alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di "giurisdizione esclusiva" (art. 11, co. 7, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174). La sentenza annotata accerta inoltre che nella fattispecie in esame la pronuncia della Corte dei conti,

Peraltro, posta l'incostituzionalità dell'interpretazione della disposizione legislativa contestata, risulta influente la difesa che pretende di dare copertura a quella soluzione normativa sulla base di una "non-fonte" di grado certamente inferiore. Già in precedenza si era affermato che il d.l. n. 35 del 2013 presenta una *ratio* unitaria e un'unica struttura normativa, sebbene le sue disposizioni siano poi specificamente dedicate – per i diversi dettagli contabili – a Regioni ed enti locali²⁷: l'unitarietà del meccanismo sarebbe infatti nondimeno connessa al fatto che si tratta di disposizioni espressamente volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento²⁸. Quindi, a svuotare la difesa che poggia sulle pronunce di orientamento della Sezione delle Autonomie, va segnalato che già in passato la Corte costituzionale aveva affermato – rispetto alle anticipazioni – come «se alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, co. 6, Cost.»²⁹.

La Corte già nel 2015 affermava quindi che il meccanismo normativo dell'anticipazione di liquidità doveva risultare influente sulla sola gestione di cassa, pena la sua incostituzionalità. E prima del consolidamento di diverso orientamento ermeneutico si faceva notare che quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va – come di consueto – attribuito il significato compatibile con la Costituzione³⁰. Inoltre, analoga pronuncia ha ulteriormente toccato – nel 2019 –

Sezione delle autonomie, 17 dicembre 2015, n. 33, non affermava quanto sostenuto dal Comune di Napoli, ma era invece del tutto coerente, sia pure limitatamente al profilo contabile di espressione dei conti dell'ente locale, con l'interpretazione costante delle modalità di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013 sia per le Regioni, sia per gli enti locali.

²⁷ In particolare, la normativa in questione (d.l. n. 35 del 2013) ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche: misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5).

²⁸ Cfr. art. 6, co. 1, del d.l. n. 35 del 2013.

²⁹ Cfr. il punto 4.3.2 del considerato in diritto di Corte cost. n. 181 del 2015.

³⁰ Un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro

fattispecie inerenti agli enti locali, non lasciando quindi dubbio sull'assenza di distinguibilità (sul piano delle finalità e della struttura sostanziale del meccanismo) tra la disciplina delle anticipazioni di liquidità assegnate alle Regioni e quelle proprie degli enti locali³¹.

I regimi normativi di Regioni ed enti locali, anche ove differenziati nel dettaglio, vanno quindi interpretati nello stesso modo. Entrambe le anticipazioni sono destinate all'esclusivo pagamento di passività già iscritte in bilancio³², senza che possano essere destinate alla copertura giuridica nuove ed ulteriori spese³³.

5. La decisione della Corte costituzionale nel senso della illegittimità, non solo per violazione della c.d. regola aurea ma anche per lesione dell'equilibrio di bilancio

Escluse tali difese, la sentenza annotata accoglie le questioni sia in riferimento all'art. 119, co. 6, sia in riferimento all'art. 81 (oltre che all'art. 97). Regola aurea ed obbligo di equilibrio di bilancio (e corretta copertura) operano infatti – in questa fattispecie – in strettissima interdipendenza: l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, finalizzata a far emergere un fittizio avanzo di amministrazione, lede quindi l'equilibrio del bilancio proprio in quanto genera un ulteriore indebitamento non solo non coperto, ma pure finalizzato a spesa corrente.

Più nello specifico, la sentenza afferma che l'art. 119, co. 6, Cost. risulta violato perché «le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio»³⁴. L'anticipazione si presenta infatti non come mutuo genericamente utilizzabile ma come prestito di carattere eccezionale, finalizzabile esclusivamente a rafforzare la cassa dell'ente territoriale in ritardo con l'adempimento delle

ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza; così ancora la sentenza n. 181 del 2015.

³¹ Cfr. Corte cost. n. 18 del 2019.

³² Compresi i debiti fuori bilancio, i quali, prima di essere eventualmente onorati, devono avere ingresso nel bilancio stesso attraverso le tipizzate fattispecie del riconoscimento (art. 194 TUEL)

³³ Cfr. Corte cost. n. 227 del 2019 e n. 274 del 2017: nei bilanci pubblici, le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, sicché nel concetto di copertura giuridica operano in modo sinergico l'individuazione dei mezzi finanziari e della ragione giuridica sottesa al loro impiego.

³⁴ Cfr. il punto 4.1. del considerato in diritto di Corte cost. n. 4 del 2020.

proprie obbligazioni passive. L'eccezionalità delle anticipazioni di liquidità deriva quindi da almeno un triplice ordine di ragioni: dall'essere collegate ad una sofferenza di cassa pregressa, dal presentarsi come compromesso tra i valori della stabilità della finanza pubblica e dell'affidamento dei creditori privati della PA, nonché – infine – dal presentarsi con un carattere necessariamente contingente (in quanto l'anticipazione non potrà essere replicata serialmente nel tempo, ed è quindi non idonea a risanare bilanci strutturalmente in perdita)³⁵.

D'altro lato, la stessa sentenza afferma che è stato violato anche l'art. 81. Se la *ratio* dell'anticipazione di liquidità «è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione»³⁶, allora al di fuori di tale «utilizzazione limitata» l'impegno delle anticipazioni risulta in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio. L'utilizzo improprio delle anticipazioni, per quanto descritto in precedenza, influenza infatti inevitabilmente gli equilibri strutturali, posto che il mancato accantonamento delle risorse secondo l'ordinario criterio dei crediti di dubbia esigibilità consente di reimpiegare le risorse – puramente nominali – su nuovi spazi di spesa in realtà non coperti (e corrispondenti al mancato accantonamento). In questo modo si incrementa di fatto – senza che ciò appaia dalle scritture contabili – il disavanzo di amministrazione, posto che contabilmente si è invece appunto generato un avanzo fittizio.

Entrando nel dettaglio, l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità è il meccanismo utilizzato per sterilizzare l'anticipazione, ed esso è infatti normalmente definito come un ammontare di risorse che non può generare impegno, posto che la sua funzione è invece quella di produrre un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata³⁷. Detto in altri termini, questo fondo «rende inerte, cioè inutilizzabile, una quota delle risorse risultanti da parte entrata, in misura proporzionale all'andamento

³⁵ La sentenza annotata afferma che solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione: destinazioni diverse dall'investimento «finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (Corte cost. n. 188 del 2014), e ciò deve essere precluso per interessi che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale (Corte cost. n. 18 del 2019).

³⁶ Cfr. ancora Corte cost. n. 181 del 2015.

³⁷ Cfr. l'allegato 4/2, punto 3.3, al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

della riscossione che ha caratterizzato l'ente locale negli esercizi precedenti», cioè in via prudenziale – guardando alle sofferenze passate – riduce per il futuro ciò che è disponibile per fare nuova spesa. È quindi questo fondo lo strumento da impiegare correttamente per sterilizzare contabilmente le anticipazioni, così che proprio l'esonerare da ciò le anticipazioni di liquidità risulta incostituzionale nel duplice senso descritto in precedenza³⁸.

In materia la Corte costituzionale aveva già affermato che l'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce una necessaria integrazione legale al «principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini [del risultato di] amministrazione, [connotato dalla] stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria»³⁹. L'esigenza è quella di contrastare la tendenza a sovrastimare l'entità dei crediti, per poter operare maggiori spese (poi carenti di copertura); a tal fine le stime sovradimensionate verrebbero – mediante tale fondo – controbilanciate, e ciò appunto grazie ad un accantonamento determinato per mezzo di un coefficiente di riduzione proporzionato alla capacità di riscossione dimostrata dall'ente in passato, in un periodo significativo dell'andamento della relativa gestione e pregresso rispetto all'esercizio oggetto di rendiconto⁴⁰.

Permettere la sostituzione dell'apposito accantonamento con una doppia contabilizzazione dell'anticipazione – come farebbero la disposizione originaria e quella di interpretazione autentica censurata – rende inoperante proprio tale meccanismo prudenziale di stima: l'anticipazione è contabilizzata infatti una prima volta per determinare l'incremento del saldo di cassa di fine esercizio (come è fisiologico), ed una seconda volta per sostituire la somma nel fondo svalutazione crediti di dubbia esigibilità (in modo contabilmente patologico). Da ciò deriva la citata alterazione del risultato di amministrazione: l'anticipazione incrementa le poste attive del rendiconto ed entra a far parte del fondo di cassa, così che l'ente locale non solo non appare immediatamente tenuto ad un rientro dal deficit in realtà esistente, ma sembra al contrario avere nuovi spazi di spesa. Si pregiudica quindi l'equilibrio strutturale dell'ente, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante da eventuali nuove spese solo fittiziamente coperte, rinviando al futuro l'emersione del deficit (mentre la disciplina di

³⁸ Dato che se non viene applicata tale sterilizzazione, o svalutazione dei crediti non resi ulteriormente impegnabili, sarebbe consentita l'iscrizione in bilancio di entrate stimate anche a fronte di una incapacità di riscossione dei crediti.

³⁹ Cfr. Corte cost. n. 138 del 2013.

⁴⁰ Periodo fissato per gli enti locali dall'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

contabilità degli enti locali prescrive l'immediato rientro dal deficit prodotto, secondo specifiche procedure⁴¹).

6. Il carattere dinamico della gestione del bilancio e le conseguenze sulla portata retroattiva, ma modulata, della sentenza di accoglimento

La Corte costituzionale affronta in modo esplicito anche la questione degli effetti della sentenza di accoglimento sulle gestioni già chiuse; questione di rilevanza generale per quegli enti locali che, negli esercizi precedenti, hanno applicato alla definizione dei propri disavanzi le norme ora dichiarate incostituzionali. In quanto pronuncia di accoglimento, infatti, la sentenza n. 4 del 2020 produce un'immediata efficacia vincolante *erga omnes* per la definizione del nuovo disavanzo, e possiede anche una portata retroattiva imponendo l'adozione di misure correttive per riallineare il cumulo dei vari deficit alla disciplina che – in passato – sarebbe stata corretto applicare. Ciascun ente dovrà quindi rideterminare correttamente i propri disavanzi, anche provvedendo *ex novo* agli accantonamenti secondo le disposizioni che sarebbero state vigenti al tempo di ciascuno degli esercizi pregressi. Si tratta quindi di una retroattività della sentenza di accoglimento articolata e mutevole in dipendenza del singolo esercizio passato, in coerenza con il c.d. carattere dinamico del bilancio, negli ultimi anni ben sottolineato dalla Corte costituzionale.

In un passaggio significativo la Corte sottolinea come il meccanismo di retroattività che la stessa delinea abbia la finalità di attribuire «a ciascuno il suo»⁴², in termini di responsabilità di gestione, in particolare affiancando all'impatto di breve periodo della pronuncia anche l'aggiornamento della situazione contabile (attualizzando gli effetti delle amministrazioni pregresse). La logica sottesa all'esigenza di ripristinare una struttura di bilancio che restituisca a ciascun ente i propri debiti e i propri spazi di spesa risponde quindi all'ottica per cui va preservato un «equilibrio individuale dei singoli enti», quale presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia⁴³. Le disfunzioni prodottesi negli esercizi passati vanno rimosse, per avere il quadro effettivo dei bisogni (da perequare) e delle responsabilità gestorie (da eventualmente sanzionare), e tale rimozione va operata tenendo conto del carattere naturalmente pluriennale e mutevole delle gestioni, ripristinando per ogni esercizio ciò che spettava – in termini di spazi di spesa – applicando la corretta normativa. A fronte di una gestione di bilancio naturalmente articolata annualmente in modo dinamico

⁴¹ Cfr. l'art. 188 TUEL.

⁴² Cfr. il punto 5 del considerato in diritto di Corte cost. n. 4 del 2020.

⁴³ Sottolinea il carattere centrale del passaggio in cui la Corte fonda la decisione sull'idea che vada attribuito «a ciascuno il suo» la già citata nota di M. VALERO, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie*, in *Diritto & conti – Bilancio, comunità, persona*, 2020.

e concatenato, l'effetto retroattivo della sentenza di accoglimento consiste in un'attività di ripristino mirata e differenziata nel tempo.

L'affidamento dell'amministrazione locale non è quindi tutelato in quanto tale, ma è semplicemente considerato nella misura in cui la rimodulazione del bilancio deve tenere conto dei soli profili incisi dalla pregressa normativa dichiarata incostituzionale. L'ente ha infatti gestito partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, e ciò – applicando retroattivamente il regime risultante dalla sentenza di accoglimento – conduce ad un peggioramento dei conti. L'affidamento indotto da disposizioni legislative comunque vigenti, anche se incostituzionali, e da provvedimenti della magistratura contabile che in Sezioni Riunite ha comunque provveduto a sospendere le misure interdittive pregresse, non è tutelabile in termini di mancata efficacia retroattiva della pronuncia di illegittimità. La Corte non reputa infatti che vi siano bilanciamenti di interessi del tipo di quelli che in altre occasioni hanno portato ad escludere la portata retroattiva delle pronunce di accoglimento⁴⁴, la logica citata – che valorizza l'esigenza di dare «a ciascuno il suo» – imponendo al contrario di riportare a fisiologia anche il passato sovradimensionamento della spesa.

La Corte costituzionale afferma quindi che il riconsiderare le gestioni passate non è problematico proprio in ragione della particolare dinamica temporale del diritto del bilancio, orientato ad un principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese: tale assetto delle gestioni contabili fa sì che anche il riadeguare i conti al regime risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità presenti una graduazione “naturale” degli effetti temporali della sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche sottese.

Gli effetti retroattivi della pronuncia di incostituzionalità, in definitiva, operano su un oggetto – il bilancio – che è ciclico, e pertanto dinamico. In termini tecnici, per effetto dell'annullamento dell'art. 2, co. 6, del d.l. n. 78/2015 nella contabilità dell'ente andrà allora ripristinato il fondo anticipazioni di liquidità, nella forma in cui è stato istituito dal solo esercizio 2015⁴⁵; si dovrà quindi procedere alla eliminazione del disavanzo originario al 2015, secondo le pertinenti regole di ripiano trentennale⁴⁶, nonché alla eliminazione dei disavanzi emergenti per difetto

⁴⁴ Cfr. Corte cost. n. 10 del 2015.

⁴⁵ Dal 1° gennaio 2015, col passaggio alla nuova contabilità armonizzata.

⁴⁶ Cfr. art. 3, co. 16, del d.lgs. n. 118/2011. La regola di ripiano è posta tenendo conto del carattere straordinario del disavanzo emergente dalla trasformazione nel nuovo risultato di amministrazione armonizzato (cfr. Sezione regionale di controllo – Campania n. 240/2017/PRSP).

di copertura di esercizio in esercizio secondo le regole di ripiano vigenti di anno in anno⁴⁷.

Detto in altri termini, data la naturale dinamica del bilancio, la non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e l'extradeficit che ne consegue andrà risanato nei termini di legge, e la legge applicabile al risanamento sarà quella che sarebbe stata vigente ad ogni esercizio coinvolto. Non occorre quindi una nuova approvazione dei bilanci passati, che sebbene approvati sulla base di una normativa dichiarata incostituzionale rimangono validi con i saldi dagli stessi previsti, ma si richiede che venga ricostruito ad oggi un bilancio corretto ridefinendo le parti dei bilanci pregressi bisognose di correzione (non al fine di correggere le stesse, ma al fine di introdurre le opportune rettifiche nella contabilità attuale, ri-dando «a ciascuno il suo»).

Alle singole parti dei bilanci passati approvate secondo le regole contabili dichiarate incostituzionali saranno applicati i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, senza emendare i bilanci pregressi ma ricalcolando invece il risultato di amministrazione da riportare nel bilancio nuovo secondo la disciplina costituzionalmente corretta⁴⁸, per poi riassorbire il deficit accertato. Il tutto deve quindi svolgersi in un'ottica di risanamento che si ripercuote gradualmente sugli esercizi futuri, posto che la sentenza afferma che «tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del “tempo finanziario” che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento»⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. ancora l'art. 188 TUEL.

⁴⁸ Al punto 5 del considerato in diritto in particolare la Corte porta ad esempio le sole operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, co. 16, del d.lgs. n. 118 del 2011, per le quali il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio *tempus regit actum*, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato.

⁴⁹ Cfr. ancora il punto 5 del considerato in diritto di Corte cost. n. 4 del 2020.