

Roma, 3 maggio 2021

**Nota di approfondimento sull'impatto della
sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021**

***Illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 39-ter, dl n. 162 del 2019,
in materia di ripiano del disavanzo determinato dal Fondo anticipazioni liquidità***

Sommario

Premessa	1
Gli effetti della sentenza CCost n. 4/2020 e della norma censurata (art. 39-ter, dl 162/2019)	2
La sentenza CCost n. 80 del 2021	3
Considerazioni finali	6

Premessa

Con il comma 6, articolo 2, del dl 78/2015, fu introdotto un elemento innovativo nel complesso meccanismo di avvio della nuova contabilità armonizzata degli enti territoriali. In estrema sintesi, si permetteva di utilizzare le risorse acquisite a titolo di anticipazioni di liquidità finalizzate allo smaltimento dei debiti commerciali non pagati¹, formalmente inserite nella parte attiva del bilancio, per diminuire l'incidenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, ossia l'obbligo di accantonamento della quota di entrate accertate che – in base agli andamenti storici delle riscossioni di ciascun ente – risultavano non incassate nell'ambito di un normale ciclo di riscossione.

Questo finanziamento indiretto di spese correnti (minori disavanzi, quindi più spazio per impieghi correnti) è stato oggetto di una precedente censura della Corte costituzionale (sentenza 4/2020), che ha spinto il legislatore ad una apposita norma attuativa (dl 162/2019, art. 39-ter), oggi a sua volta oggetto di censura con la sentenza 80/2021.

¹ Le anticipazioni con restituzione a lungo termine furono introdotte con il dl 35/2013, successivamente rifinanziato.

Gli effetti della sentenza CCost n. 4/2020 e della norma censurata (art. 39-ter, dl 162/2019)

Va preliminarmente chiarito che tale norma attuativa (art. 39-ter dl 162/2019, commi 2 e 3 giudicati illegittimi) non reintroduce alcuna commistione tra anticipazioni di liquidità e FCDE, ma determina un più ordinato ed efficace dispositivo di gestione dell'appostamento in bilancio della liquidità residua a suo tempo acquisita e delle restituzioni annuali a Cassa Depositi e Prestiti, fermo restando – ovviamente – il periodo di restituzione trentennale dell'anticipazione fissato dal dl 35/2013.

Infatti, come si può ben verificare dal confronto tra rendiconti 2018 e 2019, i Comuni hanno ampiamente osservato la prescrizione indotta dalla sentenza CCost 4/2020, attraverso un verticale riappostamento delle somme provenienti dalle richiamate anticipazioni, che risultano ora sterilizzate nel Fondo anticipazioni liquidità (FAL), del tutto isolato dal FCDE, concorrendo quindi integralmente (sotto forma di ulteriore stretta finanziaria) alla corretta determinazione del risultato di amministrazione di ciascun ente.

Come già affermato, le evidenze dei rendiconti comunali 2018 e 2019 mostrano in modo inequivocabile gli effetti della sentenza CCost n. 4/2020, unitamente al dispositivo attuativo emanato a fine 2019 con l'art. 39-ter:

- a) l'accantonamento al FAL cresce da 1.850 mln. (2018) a circa 4.650 mln. di euro nel 2019;
- b) la crescita riguarda tutte le fasce demografiche e le diverse aree territoriali, con accentuazioni tra le città maggiori di 100mila abitanti, tra gli enti del Sud-Isole (in valori assoluti) e tra gli enti del Nord (in percentuale di aumento).

Accantonamenti FAL nei rendiconti comunali *. Confronto 2019 e 2018

	Copertura percentuale	FAL 2018 (mln. euro)	FAL 2019 (mln. euro)	Var FAL (mln. euro)	Var FAL (%)
ITALIA	97,5%	1.850	4.644	2.794	151,1%
NORD	99,1%	109	573	465	426,6%
CENTRO	99,2%	486	572	86	17,8%
SUD E ISOLE	94,5%	1.255	3.498	2.243	178,7%
1 - FINO A 1.000	98,1%	40	60	20	49,5%
2 - 1.001-5.000	97,7%	290	422	132	45,4%
3 - 5.001-10.000	97,8%	203	347	144	70,8%
4 - 10.001-20.000	95,9%	332	541	209	63,0%
5 - 20.001-60.000	95,2%	508	942	434	85,4%
6 - 60.001-100.000	96,6%	310	426	116	37,3%
7 - 100.001-250.000	100,0%	120	417	297	247,0%
8 - OLTRE 250.000	91,7%	46	1.489	1.443	3123,8%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP (escluse le regioni a statuto speciale del Nord)

Inoltre, sotto il profilo degli equilibri finanziari complessivi, la crescita del FAL (e la sua disgiunzione dal FCDE) ha fortemente contribuito al peggioramento dei disavanzi per i Comuni coinvolti. Il "risultato di amministrazione netto" (Risultato lordo meno FCDE meno FAL), nel 2018 negativo per circa 770 enti, nel 2019 risulta negativo per circa 1.090 comuni, con un aumento complessivo del 41%, più accentuato al Sud (+46%) e tra gli enti di dimensioni medio-piccole (fino a 10mila ab., +40/50%).

**Numero di comuni con risultato di amministrazione netto negativo,
RAN (Risultato di amm.ne netto) = Risultato di amm.ne - FCDE - FAL**

	RAN 2018 < 0	RAN 2019 < 0	Var Ass	Var %
ITALIA	774	1.089	315	40,7%
NORD	72	100	28	38,9%
CENTRO	171	213	42	24,6%
SUD E ISOLE	531	776	245	46,1%
1 - FINO A 1.000	108	164	56	51,9%
2 - 1.001-5.000	338	477	139	41,1%
3 - 5.001-10.000	137	201	64	46,7%
4 - 10.001-20.000	98	128	30	30,6%
5 - 20.001-60.000	69	90	21	30,4%
6 - 60.001-100.000	16	20	4	25,0%
7 - 100.001-250.000	5	5	0	0,0%
8 - OLTRE 250.000	3	4	1	33,3%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP (escluse le regioni a statuto speciale del Nord)

Questi dati evidenziano che gli effetti della sentenza CCost 4/2020 si sono pienamente esplicitati "sul terreno", senza che le modalità attuative indicate dall'art. 39-ter ne mitigassero la dimensione sostanziale. L'art. 39-ter, infatti, si limitava a definire modalità attuative di natura tecnico-contabile, in particolare su come appostare gli importi del FAL con riferimento ad una durata specifica del ripiano, più lunga di quella ordinaria e uniformata al periodo di restituzione dell'anticipazione stessa.

Il *favor* che veniva così stabilito rispondeva evidentemente a motivi di sostenibilità economico-finanziaria, a loro volta collegati alla natura straordinaria delle anticipazioni di liquidità oggetto del FAL, originate da un'operazione peraltro precedente (dl 35/2013) all'introduzione della riforma contabile, entrata in vigore nel 2015.

In altri termini, il dispositivo introdotto con l'art. 39-ter perseguiva una duplice finalità: da un lato, imponendo una congrua costituzione del FAL, mirava a garantire una fedele rappresentazione in bilancio del risultato di amministrazione nelle sue diverse componenti; dall'altro, prevedendo un ripiano trentennale della quota aggiuntiva di disavanzo emergente, delineava un più graduale percorso di risanamento degli enti locali coinvolti nel segno della sostenibilità finanziaria, per di più con riferimento ad un passaggio normativo (decreto legge n. 35 del 2013 e ss.) che mirava a contrastare il grave fenomeno dell'accumulo di debiti commerciali inevasi, che con la successiva riforma contabile in vigore dal 2015 viene contrastato attraverso principi e regole finanziarie molto più rigorosi.

Appare infine opportuno segnalare che la norma ora censurata, di fatto, estendeva agli enti locali la regola finanziaria applicata fin dal 2015 dalle Regioni (l. n. 208 del 2015, co. 692 e seguenti), fin qui adottata ogni anno in sede di parifica dei bilanci regionali da parte della Corte dei Conti, senza alcuna contestazione. Appare peraltro difficile che – in regime di armonizzazione contabile – possano coesistere due approcci disciplinari tanto diversi tra enti territoriali che l'ordinamento contabile tende a uniformare.

La sentenza CCost n. 80 del 2021

La nuova sentenza ha origine da un'eccezione sollevata dalla Sezione regionale Puglia della Corte dei Conti sul caso di un Comune capoluogo in condizione di "predissesto" che, nel riformulare il proprio disavanzo 2019 ha determinato, in applicazione dell'art. 39-ter, uno specifico periodo di ripiano (e conseguente minore quota di ammortamento annuale) per la quota incrementale di disavanzo esclusivamente riconducibile al più incisivo effetto della sentenza CCost 4/2020.

In sostanza, la Corte ha ritenuto non conforme ai principi costituzionali un trattamento specifico della quota di disavanzo derivante dalla pur corretta determinazione del FAL, già – come si è detto – indotta dalla sentenza CCost 4/2020. Ne deriva che il disavanzo in questione debba essere ripianato secondo le regole che presiedono i ripiani previsti ordinariamente dalle norme vigenti, ossia per la generalità degli enti in un triennio e comunque in un arco temporale non eccedente la durata residua del mandato del sindaco o del presidente della Provincia, ovvero per gli enti in predissesto nel periodo di ripiano previsto dal piano di riequilibrio pluriennale².

A questo fine, pertanto, molti enti in condizioni di disavanzo – che hanno definito il ripiano della quota FAL in coerenza con la norma ora caducata dalla Corte costituzionale – si trovano verosimilmente nella condizione di dover rideterminare – si direbbe fin dalle previsioni 2021 – l'importo del ripiano annuale già programmato, nel rispetto delle regole ordinarie a seconda dei casi applicabili brevemente richiamati.

Prima di proporre valutazioni di ordine più generale sul pronunciamento in questione, appare opportuno valutarne, almeno in prima battuta, gli effetti economico-finanziari sui Comuni italiani. La portata e l'intensità della sentenza non sono facilmente determinabili, per la varietà delle condizioni di partenza degli enti. È tuttavia certo che l'insieme dei comuni investiti debba essere ridotto a quelli con un risultato di amministrazione netto 2019 negativo ($RA \text{ meno } FCDE \text{ meno } FAL < 0$), i quali sono gli unici che a partire dal 2021 potrebbero applicare il dispositivo di ripiano più favorevole recato dall'articolo 39-ter.

Ciò non significa che tra gli enti che si trovano in condizioni di avanzo la separazione del FAL ex CCost n. 4/2020 non abbia comportato sacrifici. Questi però si sostanziano in un effetto di riduzione degli avanzi disponibili e quindi in minori margini di manovra finanziari e non di maggior provvista corrente per il ripiano annuale. I Comuni in queste condizioni sono 569 per 4,4 milioni di abitanti, con una riduzione di avanzo relativamente ridotta (circa 63 mln. di euro, 15 €/ab medi).

Nell'ambito dei Comuni in disavanzo 2019 (1.089 unità), come evidenziato nella tabella seguente, risultano aver costituito il FAL 812 enti, per 10 milioni di abitanti. Tra questi, inoltre, 129 risultano in predissesto (oltre la metà dei Comuni che si trovano in questa condizione) e 34 in dissesto (quasi un terzo del totale dissesti).

La valutazione dell'impatto è stata effettuata considerando un periodo di ripiano ordinario di 5 anni per la generalità degli enti e di 8 anni per gli enti in piano di riequilibrio, valori certamente convenzionali ma – si ritiene – comunque prudenziali. L'incidenza incrementale complessiva del ripiano annuale ammonta a circa 500 milioni di euro (da 174 a 666 mln.), che nel perimetro applicativo del fenomeno corrispondono ad una manovra restrittiva su scala generale di oltre tre miliardi di euro. Per un ulteriore temine di paragone, si consideri che con il sostegno straordinario del 2020 sono stati erogati ai Comuni circa 7 mld di euro, pari a circa 115 €/ab., mentre l'impatto medio stimato del nuovo ripiano annuale del FAL ammonta per gli enti considerati a 49 euro pro capite.

² Il piano di riequilibrio può essere modulato in un arco temporale variabile dai 4 ai 20 anni (art. 243-bis, co. 5-bis, TUEL, come modificato dall'art. 38, co. 1-terdecies, dl n. 34/2019). Non è invece chiara la gestione delle anticipazioni di liquidità nei casi di dissesto; dove gli effetti della sentenza 80/2021 sul bilancio stabilmente riequilibrato dipendono dalla quota delle anticipazioni che può essere stata inglobata nella massa attiva a disposizione dell'Organismo straordinario di liquidazione per la regolazione dei debiti pregressi (cfr. i difformi orientamenti del Ministero dell'Interno e di talune Sezioni regionali della Corte dei Conti sull'argomento).

Stima degli effetti finanziari post sentenza CCost 80/ 2021 per area e regione di appartenenza
Comuni delle RSO e Isole con RAN negativo e FAL costituito, Valori in euro e pro capite

	N.Enti	POP 2019	Ripiano annuale ante Ccost 80/2021 (euro)	Ripiano annuale post Ccost 80 (stima, euro)	Variazione del ripiano annuo	Variazione pro capite annua	Impatto medio annuo pro capite	Impatto mediano annuo pro capite
NORD	38	1.205.262	22.133.320	100.008.607	77.875.288	65	42	22
EMILIA ROMAGNA	5	33.014	383.331	1.763.324	1.379.993	42	59	69
LIGURIA	4	20.585	94.988	436.944	341.956	17	49	14
LOMBARDIA	14	92.101	614.415	2.617.770	2.003.355	22	40	18
PIEMONTE	14	1.057.070	21.026.921	95.127.708	74.100.787	70	37	30
VENETO	1	2.492	13.666	62.862	49.196	20	20	20
CENTRO	147	1.630.167	19.022.502	78.781.575	59.759.073	37	45	28
LAZIO	112	1.239.452	17.090.960	70.531.729	53.440.769	43	44	29
MARCHE	11	41.265	346.215	1.592.590	1.246.375	30	64	29
TOSCANA	12	116.244	665.526	2.426.171	1.760.645	15	26	18
UMBRIA	12	233.206	919.801	4.231.085	3.311.284	14	62	17
SUD E ISOLE	627	7.178.781	132.988.641	487.618.134	354.629.492	49	57	39
ABRUZZO	39	379.310	4.086.754	16.121.026	12.034.272	32	32	24
BASILICATA	11	139.430	3.221.376	14.647.061	11.425.686	82	40	17
CALABRIA	214	1.274.471	29.593.608	112.581.653	82.988.044	65	73	55
CAMPANIA	186	3.036.619	74.781.942	260.723.307	185.941.364	61	49	39
MOLISE	27	41.488	574.664	2.477.193	1.902.529	46	73	45
PUGLIA	41	516.021	4.313.158	15.141.289	10.828.131	21	70	17
SARDEGNA	3	41.884	141.477	650.796	509.319	12	18	11
SICILIA	106	1.749.558	16.275.662	65.275.809	49.000.147	28	43	31
TOTALE	812	10.014.210	174.144.464	666.408.317	492.263.853	49	54	36

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

I dati, per regione e per classe demografica, mostrano un impatto diversificato, particolarmente significativo per i Comuni di Piemonte (che assorbe la quasi totalità dell'impatto sul Nord), Basilicata, Calabria, Campania, I tre quarti degli enti che subiscono l'impatto sono nel Sud-Isole, con il coinvolgimento di ampie fasce di Comuni di dimensione piccola e media (fino a 20mila ab.) con valori pro capite intorno o superiori alla media. Tre città meridionali tra 100 e 250mila ab. raggiungono un impatto pro capite di 100€.

Stima degli effetti finanziari post sentenza CCost 80/ 2021 per area e classe demografica
Comuni delle RSO e Isole con RAN negativo e FAL costituito, Valori in euro e pro capite

	N.Enti	POP 2019	Ripiano annuale ante Ccost 80/2021 (euro)	Ripiano annuale post Ccost 80 (stima, euro)	Variazione del ripiano annuo	Variazione pro capite annua	Impatto medio annuo pro capite	Impatto mediano annuo pro capite
NORD	38	1.205.262	22.133.320	100.008.607	77.875.288	65	42	22
1 - FINO A 1.000	6	3.280	86.158	396.325	310.167	95	110	63
2 - 1.001-5.000	17	39.599	369.433	1.465.033	1.095.600	28	29	20
3 - 5.001-10.000	5	40.086	219.066	799.167	580.101	14	14	18
4 - 10.001-20.000	5	70.718	497.934	2.290.496	1.792.562	25	26	18
5 - 20.001-60.000	3	100.793	1.485.149	6.831.686	5.346.537	53	44	32
6 - 60.001-100.000	1	92.876	789.430	2.269.612	1.480.182	16	16	16
8 - OLTRE 250.000	1	857.910	18.686.149	85.956.287	67.270.138	78	78	78
CENTRO	147	1.630.167	19.022.502	78.781.575	59.759.073	37	45	28
1 - FINO A 1.000	21	11.695	248.695	1.119.454	870.759	74	101	63
2 - 1.001-5.000	55	151.554	1.564.011	6.485.312	4.921.301	32	37	21
3 - 5.001-10.000	29	206.052	1.497.286	6.761.730	5.264.444	26	25	17
4 - 10.001-20.000	21	308.892	3.783.612	16.764.612	12.981.000	42	46	34
5 - 20.001-60.000	17	565.850	6.798.536	25.151.107	18.352.571	32	31	26
6 - 60.001-100.000	3	221.244	4.896.751	21.424.747	16.527.996	75	85	54
7 - 100.001-250.000	1	164.880	233.612	1.074.614	841.002	5	5	5
SUD E ISOLE	627	7.178.781	132.988.641	487.618.134	354.629.492	49	57	39
1 - FINO A 1.000	90	61.307	1.461.586	6.429.462	4.967.876	81	87	49
2 - 1.001-5.000	273	673.494	11.566.719	49.836.822	38.270.103	57	60	45
3 - 5.001-10.000	117	832.535	10.757.475	45.549.635	34.792.160	42	43	33
4 - 10.001-20.000	81	1.080.852	15.711.018	65.233.813	49.522.795	46	46	34
5 - 20.001-60.000	52	1.813.878	23.045.680	88.382.845	65.337.165	36	38	32
6 - 60.001-100.000	9	694.140	10.927.439	45.795.378	34.867.938	50	53	46
7 - 100.001-250.000	3	426.303	16.193.907	58.620.060	42.426.153	100	99	82
8 - OLTRE 250.000	2	1.596.272	43.324.817	127.770.119	84.445.302	53	46	46
TOTALE	812	10.014.210	174.144.464	666.408.317	492.263.853	49	54	36

Fonte:

elaborazioni IFEL su dati BDAP

Le tabelle successive mostrano l'impatto del maggior ripiano annuale sugli 812 enti in disavanzo 2019 per fasce di impatto. Sopra i 100 euro pro capite di impatto si trovano 112 Comuni. La fascia di impatto 49-100 €/ab. concentra il 57% del maggior ripiano annuale stimato (280 mln. sui 492 milioni complessivi), per un numero di Comuni pari a 197.

**Effetto stimato pro capite della sentenza CCost 80/2021
per classe demografica e fascia di impatto (€/ab.), n. enti e valore**

Comuni delle RSO e Isole con RAN 2019 negativo e FAL costituito

N. enti

Fascia di impatto (€/ab.) Classe demografica	a 0-25	b 25-49	c 49-100	d 100-250	e >250	Totale
1 - FINO A 1.000	22	32	28	29	6	117
2 - 1.001-5.000	124	83	87	47	4	345
3 - 5.001-10.000	70	41	30	10		151
4 - 10.001-20.000	44	28	23	12		107
5 - 20.001-60.000	28	21	22	1		72
6 - 60.001-100.000	5	2	4	2		13
7 - 100.001-250.000	2		1	1		4
8 - OLTRE 250.000	1		2			3
Totale	296	207	197	102	10	812

Valore (maggior ripiano annuale in euro)

Fascia di impatto (€/ab.) Classe demografica	a 0-25	b 25-49	c 49-100	d 100-250	e >250	Totale
1 - FINO A 1.000	228.293	853.862	1.196.762	2.676.864	1.193.020	6.148.802
2 - 1.001-5.000	4.271.636	7.670.779	15.171.253	15.269.152	1.904.185	44.287.004
3 - 5.001-10.000	6.081.638	10.621.195	14.156.653	9.777.218		40.636.704
4 - 10.001-20.000	7.895.544	13.939.513	21.418.873	21.042.427		64.296.357
5 - 20.001-60.000	10.426.136	25.885.532	50.230.078	2.494.526		89.036.273
6 - 60.001-100.000	7.211.512	5.875.117	18.664.973	21.124.515		52.876.117
7 - 100.001-250.000	3.746.695		14.346.386	25.174.073		43.267.155
8 - OLTRE 250.000	6.701.781		145.013.659			151.715.440
Totale	46.563.234	64.845.999	280.198.638	97.558.776	3.097.205	492.263.853

Considerazioni finali

La sentenza CCost n. 80/2021 giunge in parte inaspettata, anche considerando che il dispositivo censurato era già stato oggetto di valutazione da parte di alcune sezioni regionali della Corte dei conti, senza che fossero sollevate eccezioni (cfr Sez. reg. Molise n. 44/2020).

Appare tuttavia evidente che la Corte costituzionale anche con questa decisione si collega, accentuandone la portata, ad orientamenti già emersi e ben delineati in sentenze precedenti sulla coerenza delle norme contabili nella fase di applicazione della riforma contabile, con particolare riguardo alle regole che presiedono alla gestione delle crisi finanziarie, oggetto di frequenti interventi di aggiustamento a fronte di una disciplina inefficace e di procedure iper-legificate ed invasive.

Due elementi sembrano imporsi con grande chiarezza:

- a) è illusorio puntare alla episodica flessibilizzazione dei rientri dal sovra-deficit accumulato dal sistema degli enti locali ed emerso per la spinta delle nuove regole contabili, se perfino strumenti di temporanea sostenibilità sono sottoposti a censura sotto il profilo dei principi costituzionali;
- b) è necessario intervenire in modo strutturale, con modalità solidamente ancorate al ristabilimento di un quadro di corrette relazioni tra diversi livelli di governo, oltre che di solidarietà nazionale a fronte di evidenti carenze delle risorse disponibili nei territori svantaggiati.

Anche nella prospettiva dell'attuazione del massiccio intervento derivante dal PNRR, l'intero ordinamento contabile va sottoposto a revisione e adattato a criteri di maggiore autonomia e – al tempo stesso – di effettiva e strutturale sostenibilità. L'adeguamento delle risorse e l'allentamento di vincoli non giustificati da principi di riferimento indiscutibili devono sostituire gli interventi opportunistici e occasionali, destinati a incorrere in vizi di incostituzionalità non superabili;

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 115/2020, ha indicato l'esigenza di considerare tra le cause delle crisi finanziarie locali le debolezze di natura sociale e territoriale, che non possono ricadere nelle responsabilità degli amministratori, né essere confuse con la cattiva gestione finanziaria. Gli interventi di sostegno per gli enti in riequilibrio pluriennale, di cui all'art. 53, dl 104/2020, e al co. 775 della legge di bilancio 2021, derivano proprio da quell'indicazione, che ora deve essere ripresa in modo organico – come anche anticipato in diverse prese di posizione di parte governativa.

Vale la pena di ricordare che, i sostegni finora accordati escludono molti enti in condizioni simili ai beneficiari, per motivi meramente tecnico-procedurali (assenza del calcolo delle capacità fiscali, istruttoria del piano di riequilibrio ancora all'esame del ministero dell'Interno). È quindi necessario rivedere l'intero quadro di finanziamento straordinario, allargare l'intervento agli enti in condizioni di debolezza – anche a seguito della sentenza 80 – ma non in crisi conclamata, così da evitare iniquità e intervenire in modo coerente verso tutta l'area, minoritaria ma significativa, degli enti locali con strutturale carenza di risorse correnti.

Solo così si potrà ampliare l'intervento di sostegno per temperare gli effetti della sentenza e – al tempo stesso – inquadrare le problematiche sottostanti in un contesto di riforma strutturale ed effettivamente perequativa delle dotazioni finanziarie degli enti locali, che deve comprendere anche la revisione della disciplina delle crisi finanziarie – la riforma del Titolo VIII del TUEL – resa ancor più urgente dai ripetuti pronunciamenti della Corte costituzionale.