



Roma, 12 maggio 2021

## ANCI-UPI

### Conferenza Stato-città e autonomie locali

#### **Appunto sintetico sugli interventi di sostegno agli enti locali in condizioni di debolezza finanziaria, anche a fronte della sentenza CCost n. 80/2021**

#### Sommario

<b>Gli interventi di sostegno anticrisi. Sintesi e conclusioni</b> .....	2
<b>Le aree di intervento</b> .....	3
<b>Le anticipazioni di liquidità e la riforma della contabilità</b> .....	4
<b>La sentenza CCost n. 80/2021 e le possibili applicazioni</b> .....	5

La riforma della contabilità pubblica, i tagli sproporzionati alle risorse degli enti locali e le continue modifiche dei regimi fiscali ed ordinamentali, la parziale e penalizzante attuazione della legge sul federalismo fiscale hanno prodotto un aggravamento dei rischi finanziari e delle condizioni di fragilità che caratterizzano un'ampia minoranza di enti locali, parte dei quali già in crisi finanziaria conclamata.

La sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021 ha ulteriormente evidenziato le fragilità in questione, indicando un obbligo di ripiano in un arco temporale ravvicinato delle passività determinate dalle anticipazioni di liquidità a suo tempo acquisite dagli enti locali, in ossequio ad una misura fortemente voluta dal Governo, con conseguenze severe sulla capacità di tenuta finanziaria di centinaia di amministrazioni.

Nella prima parte di questa nota si riassumono le principali aree di un intervento incisivo e tendenzialmente risolutivo delle problematiche connesse alle debolezze finanziarie strutturali degli enti locali, siano essi a rischio o in formale stato di crisi. Nella seconda parte, inoltre, si riportano le problematiche specifiche poste dalla sentenza 80 e le linee per determinarne un'attuazione, al tempo stesso, rigorosa e capace di preservare gli equilibri finanziari locali.



## Gli interventi di sostegno anticrisi. Sintesi e conclusioni

La sentenza CCost n. 80/2021 interviene nuovamente sui risvolti finanziari (modalità di ripiano e appostamento in bilancio) delle anticipazioni di liquidità a suo tempo erogate agli enti locali per facilitare il pagamento dei debiti commerciali pregressi.

Il nuovo pronunciamento è però il sintomo della **fragilità della normativa di applicazione della contabilità e della difficoltà di assicurarne l'attuazione, in particolare sull'ampia minoranza di enti locali in condizioni di difficoltà finanziaria**. L'incidenza del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), l'impatto della sentenza 80, le condizioni di disavanzo, la debolezza della riscossione, la povertà di risorse standard (quelle sulle quali agisce il Fondo di solidarietà comunale, FSC) e l'inefficace disciplina dei ripiani degli enti in crisi, sono tutti elementi che concorrono a delineare un perimetro di debolezza finanziaria convergente sul 15% circa di enti locali, di massima alcune decine di grandi e medie città del Centro-Nord e ampie fasce di enti locali del Sud, delle Isole e delle aree interne appenniniche.

**L'intervento da attivare, anche al fine di dare doverosa applicazione alla sentenza n. 80, è un intervento di sistema**, volto ad impedire che le convergenti debolezze precipitino in un tracollo della capacità amministrativa – corrente e d'investimento – nelle funzioni di molti enti locali, accentuando per questa via i divari territoriali che siamo impegnati invece a colmare, anche con le risorse nazionali ed europee connesse al PNRR.

Nessuna delle criticità indicate può essere efficacemente trattata in modo singolare. La stessa Corte costituzionale, con **la sentenza n. 115 del 2020** relativa ad alcuni aspetti della gestione dei piani di riequilibrio (cd. predissesto), stabilisce che **le cause delle crisi finanziarie non sono da ricercare esclusivamente nella cattiva amministrazione** e possono ricondursi a "condizioni socioeconomiche dei territori", quindi **all'insufficienza delle risorse disponibili** per lo svolgimento delle normali funzioni degli enti locali. **Questa istanza è stata recepita in modo via via più ampio** con poste finanziarie ad hoc per taluni di questi enti (art.53 dl 104, co. 775 L.Bilancio 2021 e ora nelle bozza del dl "Sostegni-bis"), **ma tuttavia ancora lontano dalla necessaria sistematicità e piena aderenza al quadro costituzionale**.

Appare anche coerente con la preoccupazione di affrontare in modo adeguato la sfida rappresentata dall'efficace impiego delle risorse aggiuntive da PNRR, **un intervento articolato e massiccio sulle amministrazioni locali più deboli**, per attenuare in modo significativo i vincoli rappresentati dalla copertura annuale di disavanzi sproporzionati alle capacità locali, aumentare la capacità amministrativa nei campi finanziario, tecnico, sociale e della sicurezza e innestare un percorso di reale convergenza verso una stabilità della gestione, anche finanziaria.

### **Le aree di intervento**

In estrema sintesi, si tratta di intervenire sui punti seguenti:

- a) **l'attuazione della sentenza CCost n. 80/2021**, con l'obiettivo di mantenere il **periodo trentennale di ripiano delle anticipazioni** per il pagamento di debiti commerciali pregressi, coerente con le restituzioni a suo tempo stabilite dal dl 35/2013 e successivi rifinanziamenti, nel rispetto delle prescrizioni della Corte (ved. paragrafo successivo);
- b) **l'attenuazione dei vincoli da FCDE**, che può essere attuata con misure straordinarie e temporanee di riduzione della percentuale obbligatoria di accantonamento, accompagnate però da un intervento di incentivazione al recupero di crediti tributari e tariffari agevolato dall'abbattimento di sanzioni e interessi e da un ampio periodo di rateizzazione.

*Pare opportuno assegnare a questo tipo di intervento le risorse che sembrano destinate ad un nuovo flusso di anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali pregressi (dl Sostegni-bis). Lo stesso obiettivo può essere ottenuto indirettamente destinando la nuova liquidità al prefinanziamento dell'azione di recupero agevolato delle entrate proprie, con facoltà di ridurre FCDE proporzionalmente e obbligo di provvedere prioritariamente e tassativamente ai pagamenti tuttora inevasi.*

A questo dispositivo dovrebbe essere **collegata l'applicazione del Fondo garanzia debiti commerciali da far decorrere dal 2022**.

- c) il rafforzamento del sostegno alle crisi finanziarie conclamate, in continuità con gli esperimenti parziali degli ultimi mesi, attraverso una norma generale e straordinaria di **partecipazione al finanziamento delle passività complessive residue senza limiti di popolazione e riguardante tutti gli enti in piano di riequilibrio**, con quote di sostegno graduate in base a:
  - i. rapporto tra disavanzo residuo e livello delle entrate correnti (escludendo gli enti con valore inferiore ad una certa soglia minima);
  - ii. combinazione degli indicatori di fragilità economico-sociale e di dotazione di risorse standard pro capite (in luogo della capacità fiscale), escludendo i casi che superano un valore molto elevato (es. 75° percentile);
  - iii. dimensione complessiva del ripiano, commutabile nei casi di maggiore dimensione in forme di "garanzia statale" su parte dei disavanzi residui e su un sostegno finanziario diretto scalato in un arco di tempo più lungo;
- d) immediata attivazione del tavolo di confronto per giungere alla **riforma della disciplina delle crisi finanziarie (riforma del Tit. VIII Tuel)**, sulla base dei criteri già circolati con le bozze prodotte negli ultimi due anni e integrando a regime il dispositivo di sostegno di cui al punto c), opportunamente modulato e condizionato in modo da evitare fenomeni di "incentivazione" dello stato di crisi;
- e) **revisione della disciplina restrittiva circa l'utilizzo degli avanzi vincolati** per gli enti in complessivo disavanzo, che limita in modo spesso paradossale l'utilizzo di



risorse disponibili per investimento (da trasferimento e da accensione di prestiti) e per spese correnti vincolate (in particolare i trasferimenti in campo sociale e scolastico in capo agli enti capofila di funzioni svolte in forma sovracomunale).

## Le anticipazioni di liquidità e la riforma della contabilità

Le anticipazioni hanno origine dal **dl 35/2013**, che per la prima volta attivò un dispositivo di distribuzione di liquidità, con restituzione trentennale, a tutte le pubbliche amministrazioni in difficoltà nei pagamenti dei debiti commerciali pregressi, sulla scia di un forte indirizzo dell'UE recepito dal Governo e dal Parlamento.

Una sorta di “mutuo per liquidità” la cui **natura di debito** era **esplicitamente esclusa dalla legge**, con evidente vantaggio per la finanza pubblica: si trattava, in altri termini, di una gestione di mera cassa, a fronte di debiti formati per impegni formalmente coperti dai bilanci di competenza degli enti beneficiari, dovuti alla mancata corrispondenza, sul versante delle entrate, tra accertamenti e riscossioni.

**L'avvio della riforma contabile (2015) ha fatto emergere problematiche – forse inizialmente non ponderate a sufficienza – e innescato diversi pronunciamenti della Corte dei conti e della Corte costituzionale.** Tali pronunciamenti, però, fino alla sentenza CCost n. 80/2021 non avevano mai messo in discussione la liceità di un ripiano specifico delle anticipazioni, coerente con la restituzione su trent'anni delle somme erogate. Il punto critico riguardava l'esigenza di neutralizzare le somme in questione (necessariamente accertate in entrata, quindi nella parte attiva del bilancio), per evitare l'indebito ampliamento della capacità di spesa corrente dell'ente beneficiario. Su questi aspetti, numerosi interventi giurisprudenziali hanno via via messo in mora taluni comportamenti di Regioni ed enti locali considerati illegittimi, ma non il principio applicativo generale di ripiano/restituzione trentennale, peraltro in vigore fin dal 2015 per le Regioni senza che sia tuttora sorta alcuna contestazione.

Nel caso degli enti locali, una norma del 2015 (dl 78, art. 2 co. 6) aveva, in particolare, permesso di considerare l'attivo residuo determinatosi per effetto dell'accertamento delle anticipazioni di liquidità quale mezzo di provvisoria copertura a consuntivo del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Questo intervento, poi giudicato illegittimo, conteneva gli effetti del FCDE, limitando di fatto la sua funzione di sterilizzare la quota di entrate accertate di cui non è prevedibile la normale realizzazione, proprio al fine di prevenire il fenomeno della copertura fittizia di spese correnti attraverso entrate solo ipotetiche.

La norma in questione, messa in mora da diverse sezioni regionali della Corte dei conti, è stata poi giudicata definitivamente illegittima dalla **sentenza CCost n. 4/2020**. Al fine di applicare in modo sostenibile questo pronunciamento, nel febbraio 2020 è stato introdotto un **dispositivo di ripiano “a scalare” con l'art. 39-ter** del dl 162/2019. Secondo questa norma, ora dichiarata incostituzionale, il Fondo anticipazioni liquidità (ormai correttamente inserito nel passivo del rendiconto a copertura della maggiore entrata “di cassa” ancora non rimborsata) veniva ridotto di anno in anno per un importo pari alla quota restituita, assicurando la neutralità rispetto al meccanismo di rimborso

trentennale. La logica di questo dispositivo rispondeva a criteri di sostenibilità e ragionevolezza, in quanto quella quota di passivo, separata dalla commistione con il FCDE, trae origine da un meccanismo precedente alla riforma contabile, il cui impatto impreveduto sul disavanzo dell'ente non poteva (e non può) essere adeguatamente governato in modo ordinario.

### ***La sentenza CCost n. 80/2021 e le possibili applicazioni***

La nuova sentenza n. 80/2021 mette in mora anche questo dispositivo, evocando l'ipotesi che il disavanzo da anticipazioni debba essere considerato nell'ambito del risultato complessivo di amministrazione di ciascun ente, senza ulteriori specificazioni.

L'impatto della richiamata sentenza può essere quindi devastante. Dalle prime analisi, dei **circa 1.400 Comuni coinvolti nella costituzione del Fondo anticipazione liquidità** circa 950 risultano in disavanzo nel 2019, come anche 8 Province. Richiedere un ripiano ordinario (diciamo in tre/cinque anni) comporterebbe una maggior esposizione annuale moltiplicata mediamente per 8 o per 4,5 volte, con **risultati disastrosi per una parte degli enti già in disavanzo nel 2019 e molto pesanti anche per i circa 450 enti in avanzo**, almeno per quelli con avanzi esigui e quote di anticipazione più rilevanti. Tra gli enti in disavanzo, circa un terzo registra quote di maggior ripiano necessario, almeno in questa ipotesi-base, complessivamente per oltre 100 euro pro capite. Va anche tenuto a mente che solo poco più della metà dei Comuni in piano di riequilibrio sono coinvolti dagli effetti della sentenza.

In sintesi, le scelte di possibile intervento in ordine di preferenza:

- a) **accollo allo Stato delle passività finanziarie residue derivanti dalle anticipazioni**, con mantenimento dell'obbligo di restituzione trentennale a carico degli enti locali, in linea con il percorso di ristrutturazione del debito delineato dal legislatore e anticipandone così il primo avvio;

*Limitando l'accollo alla maggiore dimensione del FAL registrata tra il 2018 e il 2019 (per effetto della CCost n. 4/2020), si tratta potenzialmente di circa 3 mld. di euro, 2,8 mld. per i soli Comuni e tralasciando la questione Regioni, la cui disciplina del FAL è, come è noto, identica a quella messa in mora dalla Corte paradossalmente per i soli enti locali.*

- b) **finanziamento statale della maggior esposizione degli enti locali dovuta alla sentenza**. Si tratterebbe, in sostanza, di una copertura differita dello stesso ammontare di cui al punto precedente (pari a circa 1 mld all'anno se in 3 anni o meno se spalmata in un quinquennio), opportunamente disaggregato sulla base della composizione dei risultati di amministrazione di ciascun ente. La norma attuativa potrebbe comunque disporre un periodo ravvicinato ma straordinario (es. 5 anni), uniforme per tutti gli enti coinvolti, che disporrebbero di un mezzo di ripiano speciale per la maggior esposizione determinata dalla sentenza;
- c) **infine, una riflessione più articolata sui contenuti della sentenza potrebbe condurre ad individuare una modalità di "perfetta integrazione" del trattamento delle anticipazioni di liquidità nelle modalità di avvio della riforma**



**contabile.** La sentenza, infatti, potrebbe essere interpretata come un richiamo a considerare unitariamente i fatti finanziari connessi alle anticipazioni (avviate su uno schema precedente al 2015) con le modalità di avvio della nuova contabilità (2015). Alla radice delle problematiche indicate dalla sentenza potrebbe quindi porsi l'ingiustificata separazione di trattamento tra le anticipazioni di liquidità (sostanzialmente ignorate, se non per il tentativo di utilizzare l'attivo da anticipazione a diminuzione del carico del FCDE, poi messo in mora dalla sentenza CCost n. 4/2020) e il *corpus* della riforma contabile, dal riaccertamento straordinario dei residui, alla costituzione sia del FCDE sia del Fondo pluriennale vincolato.

**In questa diversa ottica, è ipotizzabile una revisione generale delle esposizioni aggiuntive dovute alla riforma contabile, comprensiva delle prescrizioni ora chiarite con riferimento al ripiano delle anticipazioni di liquidità, ricalcolando il ripiano dei disavanzi emergenti (al 1° gennaio 2015) che – come è noto – sono oggetto di rientro nell'arco di 30 anni, quale indiscusso dispositivo di applicabilità della riforma medesima. Il risultato di tale operazione potrebbe risultare sostanzialmente equivalente a quello recato dal cassato art. 39-ter, in termini di dimensione dei ripiani annuali a carico degli enti locali.**

Questa soluzione deve però poter considerare che le anticipazioni di liquidità hanno avuto diversi rifinanziamenti, dal momento che **una quota significativa è stata acquisita dagli enti locali nel corso del 2015** (per effetto del dl 66/2014). Anche tale quota deve essere ricompresa nella soluzione in questione, in quanto attivata con lo stesso schema di quella originaria e quindi ora soggetta alla stessa criticità per effetto della sentenza n. 80/2021.

Infine, la necessità di una adeguata valutazione delle modalità con cui dare attuazione alla sentenza 80 può consigliare l'adozione di una **norma transitoria che consenta a tutti gli enti coinvolti di chiudere i bilanci in scadenza al 31 maggio p.v.** (rendiconto 2020 e previsioni 2021), fissando il termine per la revisione degli appostamenti e dei recuperi annuali entro quello previsto dall'art. 193 TUEL per la verifica della salvaguardia degli equilibri (31 luglio).