



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

*Tra l'incudine e il martello. Finanza degli
enti locali, effettività delle prestazioni
e legalità costituzionale nella recente
giurisprudenza costituzionale*

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

e Giacomo Menegus

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata



*Tra l'incudine e il martello. Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale**

di Chiara Bergonzini

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

e Giacomo Menegus

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: Il saggio analizza il tema della garanzia dei diritti nella finanza degli enti locali, tra legislazione emergenziale e giurisprudenza costituzionale, sullo sfondo della inattuazione del federalismo fiscale. In via preliminare vengono ricostruiti i tratti fondamentali del quadro normativo (par. 2), oggetto delle sentenze della Corte costituzionale tra il 2019 e il 2021 (parr. 3 - 3.3). Dopo aver evidenziato le ricadute concrete della giurisprudenza analizzata (par. 4), in conclusione si propone qualche riflessione sul futuro delle autonomie territoriali (par. 5).

Title: Finance of local authorities, effectiveness of benefits and constitutional legality in recent constitutional jurisprudence

Abstract [En]: The essay discusses the issue of fundamental rights in Italian local government finance, between emergency legislation and constitutional jurisprudence. The background is the failure to implement fiscal federalism. As a preliminary step, the basic features of the regulatory framework (para. 2), which is the subject of the Constitutional Court's rulings between 2019 and 2021 (paras. 3 - 3.3), are reconstructed. After highlighting the concrete fallout of the analysed jurisprudence (par. 4), the conclusions propose some reflections on the future of Territorial Autonomies (par. 5).

Parole chiave: garanzia dei diritti, Comuni, finanza degli enti locali, legislazione emergenziale, giurisprudenza costituzionale

Keywords: Fundamental Rights, Municipalities, Local Government Finance, Emergency Legislation, Constitutional Jurisprudence

Sommario: **1.** Introduzione. Le prestazioni essenziali dei Comuni e la complessiva inattuazione del federalismo fiscale. **2.** Il quadro normativo: le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle PA e i piani di rientro dal deficit. **3.** Gli interventi della Corte costituzionale. Il primo passo: la sentenza n. 18 del 2019. **3.1.** La sentenza n. 40 del 2020. *Istruzioni per l'uso (costituzionalmente compatibile)* delle anticipazioni di liquidità. **3.2.** La sentenza n. 115 del 2020, ancora sullo sviamento delle regole contabili. **3.3.** "Adesso basta?": la sentenza n. 80 del 2021. **4.** Le ricadute della giurisprudenza costituzionale e il problema ancora aperto: la garanzia delle prestazioni essenziali. **5.** Conclusioni. Spunti sull'autonomia finanziaria delle autonomie locali a vent'anni dalla revisione del Titolo V.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio è una versione rivista e aggiornata delle prime osservazioni sul tema pubblicate, con il titolo *Diritti fondamentali e vincoli finanziari dei comuni nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in M. DEGNI, *IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Castelvecchi, Roma, 2021, p. 408 ss. Benché il lavoro sia frutto della riflessione comune dei due autori, a Chiara Bergonzini vanno attribuiti i parr. 1 e 4, e a Giacomo Menegus i parr. 2, 3, 3.1, 3.2, 3.3, 5.

1. Introduzione. Le prestazioni essenziali dei Comuni e la complessiva inattuazione del federalismo fiscale

Affrontare sul piano ordinamentale – e in particolare dalla prospettiva costituzionale della garanzia dell’effettività delle prestazioni volte a realizzare alcuni fondamentali diritti della persona¹ – il tema dei bilanci dei Comuni a vent’anni dalla revisione del Titolo V richiede una robusta dose di realismo, e uno sforzo anche maggiore nel rifuggire categorizzazioni ideali, che rischiano di offuscare una situazione ormai ben oltre i limiti dell’allarmante².

Dal che deriva, a parere di chi scrive, la necessità di condurre l’analisi tenendo ben presente che per diversi milioni (oltre una decina, secondo le stime) di persone il godimento di molteplici diritti fondamentali è *effettivamente* a rischio, nella misura in cui gli enti locali in cui risiedono non sono (più?) in grado di garantire le relative prestazioni³. Va inoltre rilevato che tale situazione si radica in un altro incontrovertibile dato di realtà, sintetizzabile nell’inattuazione del federalismo fiscale⁴, causata dalla rapida successione di discipline normative che da un lato hanno progressivamente svuotato i principi di autonomia della finanza locale proclamati con la revisione del Titolo V e con la l. n. 42/2009, e dall’altro lato sono state compensate, a singhiozzo, attraverso gli altrettanto noti decreti cd. “spalma-debiti”⁵; con il risultato tecnico-redazionale di ottenere un vero e proprio groviglio normativo, di pessima qualità e per di più altamente instabile, sul quale è dovuta intervenire a più riprese la Corte costituzionale, sollecitata dalla Corte dei conti.

¹ Per una panoramica sull’organizzazione di entrate e spese nel bilancio comunale, e in particolare sulle missioni di spesa, v. il focus di openpolis.it (agg. 14 aprile 2021).

² L’11 maggio 2021 *il Mattino* titolava, a firma di M. ESPOSITO (p. 1 e 3), *Quei dieci milioni di italiani che vivono in Comuni falliti*, prendendo spunto dalla di poco precedente sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021 (avvenuto il 29 aprile e su cui v. *infra*, par. 3.3). L’articolo fotografava, spietatamente, una situazione per cui «ci sono in Italia 812 Comuni – tra cui Napoli, Torino e Palermo – i cui conti rischiano di saltare per una doppia pronuncia della Corte costituzionale». L’analisi del quotidiano di Napoli si appuntava poi sul fatto che la maggioranza dei municipi a rischio, 627, si trova nel Mezzogiorno, a partire da una domanda: «perché i problemi sono concentrati al Sud? Perché nel Mezzogiorno sono colpite 7,2 milioni di persone (su 20 milioni) mentre al Nord il problema tocca 2,8 milioni di persone (su 40 milioni)?». Si segnala sin d’ora che – pur non sottovalutandone l’importanza – nelle pagine che seguono non si affronterà il tema del divario territoriale, per restare invece su considerazioni giuridico-costituzionali, per così dire, “di sistema”.

³ Per un quadro dell’evoluzione di funzioni e servizi degli enti locali v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 7^a ed. 2018, p. 185 ss., spec. pp. 196-226. I temi del cd. federalismo fiscale e degli effetti della cd. legislazione della crisi sono da tempo all’attenzione della dottrina, che negli anni ha prodotto una mole di riflessioni tale da renderne impossibile una ricostruzione esaustiva in questa sede. Oltre alle riflessioni raccolte in questo Fascicolo, ci si limita pertanto a rinviare ai contributi interdisciplinari raccolti in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca’ Foscari sui comuni 2018. I comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Castelvecchi, Roma, 2019; dalla prospettiva specificamente costituzionalistica, alla recente ricostruzione monografica (corredata di accurata bibliografia) di E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; e, per il profilo dell’autonomia finanziaria in relazione alla solidarietà fiscale, a C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, spec. pp. 61-117.

⁴ V. P. GALEONE, *Entrate ed equilibri di bilancio: il “decennio lungo” della finanza locale*, in A. URICCHIO - P. GALEONE - M. AULENTA - A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, Cacucci, Bari, 2021, Tomo II, p. 3 ss.

⁵ L’espressione, evidentemente giornalistica e quindi atecnica, è utilizzata per brevità e per non appesantire il discorso con il richiamo alle singole disposizioni di volta in volta portate al giudizio della Corte costituzionale, di cui si darà invece puntualmente conto analizzando le rispettive decisioni.

Se quindi, per un verso, il progressivo deterioramento dei servizi è un dato innegabile, per altro verso si è andata consolidando nel tempo una *narrazione* che appare distorta sia dalla difficoltà tecnica della materia, sia dalla (ineliminabile) tendenza dei decisori politici – di *tutti* i livelli di governo – a individuare *altrove* le cause, e quindi le responsabilità, delle inefficienze. Dalla prospettiva dei residenti nei Comuni ai limiti del dissesto il problema è di *effettività* delle prestazioni essenziali: all'utente dei servizi di raccolta dei rifiuti, di trasporto pubblico locale, di assistenza sociale, eccetera, sono del tutto estranei i sofisticatissimi meccanismi contabili sottostanti alla distribuzione delle risorse finanziarie, la cui comprensione risulta peraltro faticosa anche per gli esperti del settore. Lo stesso può probabilmente dirsi per buona parte degli amministratori di Comuni piccoli o piccolissimi⁶, i quali, pur avendo rispettato la normativa di volta in volta in vigore, si sono ritrovati, a seguito delle declaratorie di illegittimità, *tra l'incudine e il martello*, dovendo scegliere se andare incontro alle prevedibili censure delle Sezioni regionali della Corte conti o rimodulare in misura consistente, per non dire drammatica, i propri bilanci.

È appena il caso di rilevare che – nella prospettiva ordinamentale in cui queste riflessioni ambiscono a inquadrarsi – la vicenda riverbera su diversi piani: sul principio di eguaglianza, anche in chiave diacronica; su quello di rappresentanza democratica, nella declinazione della responsabilità di mandato; sulle prospettive, infine, che il percorso giurisprudenziale in discorso⁷ apre in merito all'attuazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

A prima vista, le decisioni dei giudici⁸ possono quindi apparire come una spietata applicazione di freddi principi contabili, soprattutto dopo anni di (comunicazione e) politiche pubbliche basate sul paradigma dell'*austerità*, attuate con tagli lineari tanto indiscriminati quanto miopi, che hanno prodotto un oggettivo peggioramento nella garanzia dei diritti essenziali. Non sorprende, perciò, che i vincoli finanziari (e le Corti che ne garantiscono l'*enforcement*) vengano percepiti quasi come *nemici* dei diritti e a loro netto discapito, soprattutto nelle zone economicamente più svantaggiate (paradigmatica, in questo senso, è la vera e propria epopea del Comune di Napoli).

Se però si allarga la prospettiva al sistema costituzionale nel suo complesso, l'analisi porta a conclusioni piuttosto diverse: in estrema sintesi, i giudici (contabile e costituzionale) hanno sì censurato in modo sistematico e progressivamente più stringente la successione delle norme statali cd. “spalma-debiti”; ed è innegabile che tale giurisprudenza abbia prodotto conseguenze potenzialmente esiziali per gli enti locali

⁶ Diversa è invece la posizione degli amministratori dei Comuni di grandi dimensioni, che oltre a poter contare su strutture (almeno teoricamente) più attrezzate sul piano tecnico, hanno la possibilità di interloquire direttamente con il livello statale di governo.

⁷ Culminato (al momento in cui si chiude questo lavoro: 13 luglio 2022) nella sentenza n. 80 del 2021.

⁸ Prima le diverse sezioni della Corte dei conti, dal 2019 legittimate a sollevare questioni di legittimità in via incidentale, e poi la Corte costituzionale: v. *infra*, par. 3.

più deboli. Il punto, tuttavia, è che l'intento delle Corti – ribadito in modo esplicito in ogni decisione⁹ – non è la mera applicazione di algide regole ragionieristiche, all'unico fine di soddisfare i (troppo spesso strumentalizzati, per convenienza, nella comunicazione politica) cd. “vincoli imposti dall'Europa”. Al contrario, il dialogo tra le due Corti si è sviluppato con l'obiettivo di ricondurre al fine ultimo della Costituzione repubblicana – cioè proprio quella *tutela delle persone* oggi compromessa – un quadro normativo caotico e alluvionale, basato su prospettive di cortissimo periodo, ovvero i 60 giorni dei decreti legge: non è affatto casuale che *tutte* le disposizioni impugnate fossero contenute in atti di questo tipo, o siano state introdotte in fase di conversione¹⁰. Sul piano delle fonti, quindi, il problema di fondo è un quadro normativo schizofrenico, in cui alle ripetute restrizioni dei flussi finanziari – operate dal centro verso la “periferia” per tenere sotto controllo i saldi della finanza pubblica allargata, soprattutto negli anni di culmine della crisi economica – si sono alternate fasi di elargizione di risorse “di emergenza” (le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali) e di elaborazione di *escamotage* contabili volti a tamponare o procrastinare gli altrimenti inevitabili dissesti dei Comuni, in un circolo vizioso ormai insostenibile se guardato non solo sul lungo, ma addirittura sul medio periodo.

Nelle pagine che seguono il primo obiettivo sarà di tratteggiare, appunto, tale quadro normativo (par. 2), per poi illustrare il percorso giurisprudenziale elaborato dalla Corte costituzionale nel biennio 2019-2021 (par. 3), sulla base del quale si tenterà di trarre qualche conclusione in merito al ruolo assunto dai – o imposto ai – Comuni, a vent'anni di distanza dalla revisione del Titolo V (par. 4). Con un'avvertenza di metodo: dato l'altissimo tasso di tecnicità della materia in discorso, la parte ricostruttiva, sia della legislazione sia delle decisioni della Corte, sarà volta non tanto a fornirne una descrizione esaustiva, quanto a evidenziarne – semplificando nei limiti del possibile i nodi squisitamente contabili¹¹ – i profili costituzionali, anche con l'auspicio di contribuire alla riflessione collettiva attraverso l'individuazione di qualche punto fermo, da cui sia possibile partire per riannodare i fili della tutela delle autonomie.

⁹ Cfr. ad esempio l'ampia argomentazione sul punto di Corte dei conti, Sez. Reg. di controllo per la Campania, n. 107/2018, spec. p.to 3.2 del *Cons. diritto*.

¹⁰ Come sottolineato anche dai remittenti nell'ordinanza da cui origina una delle decisioni in esame, in cui è argomentata, tra l'altro, la violazione dell'art. 77 Cost.: il riferimento è alla sent. n. 115/2020, p.to 1.3 del *Ritenuto in fatto* e p.to 5.1 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte «ha buon gioco nel rigettare anche la questione pregiudiziale, sollevata in riferimento all'art. 77 Cost, facilmente aggirata attraverso l'accertamento di un (minimo) nesso teleologico fra le disposizioni censurate e le generali finalità del D.L. n. 34/2019, in linea con la sua recente giurisprudenza in tema di omogeneità dei decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo»: M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, p. 1298 ss., p. 1302 (ove ulteriori riferimenti bibliografici).

¹¹ Rispetto ai quali ci si limiterà a rinviare alle analisi degli specialisti del tema.

2. Il quadro normativo: le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle PA e i piani di rientro dal deficit

Gli elementi principali del panorama normativo poco sopra richiamato sono da un lato la disciplina delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei cd. debiti commerciali delle PA¹² e, dall'altro lato, le modifiche "emergenziali" alla disciplina dei piani di rientro dal deficit per i Comuni in predissesto previste dai cd. interventi "spalma debiti". Per meglio cogliere il senso delle argomentazioni sviluppate dal giudice costituzionale, è quindi necessario ricapitolare brevemente le finalità e la natura di tali istituti.

Le anticipazioni di liquidità sono state introdotte dall'art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013¹³ (il cd. decreto *Debiti PA*), convertito con modificazioni nella l. n. 64/2013, con l'obiettivo di fornire alle amministrazioni pubbliche (ivi inclusi gli enti locali) le risorse liquide necessarie per effettuare i pagamenti dei debiti scaduti (*rectius* debiti certi, liquidi ed esigibili) cui le stesse non fossero in grado di far fronte per mancanza di cassa. Le somme in questione erano erogate attraverso Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (CDP), a condizioni di favore, «proporzionalmente e nei limiti delle somme nella stessa annualmente disponibili»¹⁴. Si prevedeva quindi che la liquidità così fornita fosse dagli enti beneficiari «restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni»¹⁵.

La qualificazione di tali erogazioni aveva da subito suscitato notevoli perplessità: si dubitava, in particolare, se esse andassero a costituire una forma di *indebitamento* o un'*anticipazione di cassa*. La soluzione offerta dalla giurisprudenza contabile prima, e fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale poi, si era orientata per la seconda interpretazione (anticipazione di cassa), l'unica peraltro che consentisse di "salvare" l'istituto da una sicura declaratoria di incostituzionalità. Laddove, infatti, le anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013 fossero state considerate debiti, esse sarebbero entrate in conflitto con la "regola aurea" di cui all'art. 119, comma 6, Cost., la quale consente agli enti territoriali di fare ricorso all'*indebitamento* esclusivamente per spese di investimento¹⁶ e non, come invece previsto in questo caso, per pagare i debiti

¹² Sul tema in generale v. C. BERGONZINI, *Ancora un singolare malfattore legale? I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 19 giugno 2017. Per gli sviluppi successivi v. R. PALOMBA, *Debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni: gli sforzi per ridurre i tempi di pagamento*, in *Osservatorio CPI*, 20 giugno 2020; il [comunicato](#) di Confartigianato Imprese del 20 agosto 2020, *Debiti PA – Salgono a 58 miliardi. Il 60% dei Comuni non paga imprese in 30 giorni. Granelli: Serve compensazione debiti-crediti*. I dati, in aggiornamento, sono reperibili in un'apposita [sezione](#) del sito web della Ragioneria Generale dello Stato.

¹³ Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*.

¹⁴ Art. 1, comma 13, d.l. n. 35/2013.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Art. 119, co. 6, Cost.: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'*indebitamento* solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

scaduti¹⁷. Si tratta tuttavia di anticipazioni di cassa *sui generis* perché, diversamente dalle più classiche *anticipazioni di tesoreria* a carattere infrannuale di cui all'art. 222 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), prevedono una restituzione pluriennale e sono erogate da CDP (e non dalla Tesoreria unica)¹⁸, avvicinandosi così concretamente a vere e proprie forme di indebitamento¹⁹.

Il secondo elemento poco sopra menzionato è in realtà rappresentato da una serie di deroghe, approvate in rapida successione, alle regole fissate nel TUEL (art. 243-*bis*²⁰) in merito ai piani di riequilibrio pluriennali dei Comuni in predissesto, che nella prassi applicativa degli enti locali hanno finito per intrecciarsi strettamente con la gestione delle anticipazioni di liquidità, dando origine ai casi da cui sono nate le sentenze costituzionali in esame (a partire, come si vedrà, dalla n. 115/2020²¹). Anche qui, per meglio intendere l'argomentazione sviluppata dalla Corte, è bene ricostruire brevemente il contesto normativo.

La disciplina originaria delle anticipazioni di liquidità (d.l. n. 35/2013) imponeva agli enti in predissesto che avessero deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui al citato art. 243-*bis* del TUEL, nel caso intendessero avvalersi di tali anticipazioni, di modificare coerentemente il piano di riequilibrio già predisposto²²: una previsione necessaria dal punto di vista contabile e, al netto delle difficoltà interpretative poco sopra menzionate, tutto sommato ancora comprensibile. Senonché, nei successivi tre anni, su tale disciplina si è appunto innestata una disorientante serie di modifiche normative²³. Il riferimento è all'art. 1, co. 714, della Legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015) e all'art. 1, co. 434, della Legge di bilancio 2017 (l. n. 232/2016), i quali hanno consentito un'*ulteriore* rimodulazione del piano di riequilibrio, che contemplava lo scorporo della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e la possibilità di procedere al relativo ripiano su un arco di tempo che poteva

¹⁷ Corte cost., sent. n. 181/2015; cfr. A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2015, pp. 1380 ss.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 188/2014; cfr. A. BRANCASI, *La Corte costituzionale alle prese con le regole di contabilità pubblica: questa volta tocca alle anticipazioni di cassa*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2014, p. 3094 ss.; nonché A.M. QUAGLINI, *Fondo anticipazione di liquidità e fondo crediti dubbia esigibilità: istituti diversi e non sovrapponibili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2020, p. 241 ss., pp. 241-243.

¹⁹ La Corte sottolinea peraltro come lo stesso legislatore palesi una certa ambiguità – si parla di “aporie semantiche” e di “profili di ambiguità” – nel disciplinare l'istituto (Corte cost., sent. n. 181/2015, *Cons. diritto*, p.to 4.3.2.).

²⁰ L'art. 243-*bis* del TUEL detta la disciplina della *Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale* (PRFP) rivolta a «[i] comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario», nei casi in cui lo squilibrio non sia superabile con le misure di cui agli artt. 193 (*Salvaguardia degli equilibri di bilancio*) e 194 (*Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio*) del TUEL stesso.

²¹ In cui la Corte elabora la prima soluzione interpretativa del problema, attraverso una motivazione «molto lunga e articolata»: M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, cit., p. 1299.

²² Art. 1, co. 15, d.l. n. 35/2013.

²³ Che hanno dato origine alla prima delle quattro sentenze della Corte costituzionale qui in esame (la n. 18/2019), a seguito della quale sono state approvate ulteriori modifiche, a loro volta impugnate per diversi profili e sulle quali si è nuovamente pronunciata la Corte, in un vorticoso crescendo culminato nella sentenza n. 80/2020.

arrivare sino a *trent'anni*. Tali disposizioni sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte con la sentenza n. 18/2019, cui il legislatore statale ha reagito inserendo nel d.l. n. 34/2019 (il cd. *Decreto Crescita*), all'art. 38, i commi 2-*bis* e 2-*ter*. La novella consentiva agli enti locali che avessero proposto la rimodulazione o la riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi delle norme dichiarate incostituzionali nella sentenza n. 18/2019 di riproporre il piano, adeguandolo alla normativa vigente (nel frattempo diventata la legge di bilancio 2018²⁴) che ne ampliava la durata massima, dai dieci anni originariamente previsti sino a *vent'anni*. La riproposizione del piano avrebbe dovuto altresì contenere «il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato [...] ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi»²⁵. Tale ultima previsione è stata oggetto della sentenza n. 80 del 2021 (*infra*, par. 3.3).

Questo, in breve, il quadro, che già ad uno sguardo d'insieme restituisce l'immagine di una normazione sostanzialmente prona alle esigenze del momento – nonché alla capacità di pressione anche mediatica degli enti territoriali più grandi – e a conti fatti incurante non soltanto delle esigenze gestionali dei Comuni più piccoli, ma anche della valenza sostanziale della normativa contabile, il cui scopo ultimo resta la tenuta dei conti secondo principi di efficienza, trasparenza e responsabilità. Per non menzionare le già richiamate ricadute in termini di tutela dei diritti: come è possibile programmare un livello seppur minimo di garanzia (in senso concreto, cioè di finanziamento) delle prestazioni essenziali, se il quadro normativo muta continuamente, peraltro con riferimento a situazioni che già in partenza erano di tale “sofferenza” da dover ricorrere ad un piano pluriennale di riequilibrio, e che hanno richiesto finanziamenti straordinari semplicemente per *onorare i debiti* contratti per beni e servizi? Diventano ben comprensibili, alla luce della vicenda, sia lo sconcerto degli amministratori locali, sia il crescente disagio delle popolazioni residenti nei Comuni particolarmente “colpiti”; il grave equivoco, a parere di chi scrive, sta tuttavia nella (di solito dissimulata, ma ben percepibile nella comunicazione pubblica) attribuzione di responsabilità in capo alle Corti. Alla dimostrazione di quest'ultima affermazione sono dedicati i paragrafi che seguono.

3. Gli interventi della Corte costituzionale. Il primo passo: la sentenza n. 18 del 2019

Quella condotta dalla Corte con riferimento ai bilanci dei Comuni è, a ben vedere, un'opera di *riaffermazione della legalità costituzionale finanziaria*, che si snoda attraverso quattro fondamentali pronunce²⁶, le quali – come poco sopra anticipato – intercettano e censurano a più riprese due meccanismi elusivi dei principi costituzionali del bilancio piuttosto ricorrenti negli interventi normativi statali per il riequilibrio

²⁴ In particolare, l'art. 1, co. 888 e 889, della l. n. 205/2017 (appunto il Bilancio di previsione dello Stato).

²⁵ Art. 38, comma 2-*ter*, d.l. n. 34 del 2019, su cui v. *infra*, par. 3.2.

²⁶ Corte cost., sentt. nn. 18 del 2019, 4 del 2020, 115 del 2020 e 80 del 2021. Giova ricordare che i principi che vengono riaffermati nelle citate pronunce sono stati in gran parte elaborati nella precedente giurisprudenza costituzionale relativa però alle Regioni: Corte cost., sentt. nn. 188/2014, 181/2015, 279/2016, 6/2017, 89/2017, 247/2017, 49/2018, 101/2018, 274/2017.

finanziario degli enti locali. Ci si riferisce, da un lato, all'impiego *illegittimo* delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013 per finalità diverse dal pagamento dei debiti scaduti; dall'altro, *all'articolazione di percorsi di rientro dal disavanzo* che, per durata e modalità di contabilizzazione, non risultano effettivamente finalizzati al riequilibrio finanziario, ma piuttosto ad ampliare in modo surrettizio i margini di spesa degli enti interessati (con conseguente aumento del deficit).

Le basi di questo percorso giurisprudenziale si rinvergono nella sentenza n. 18 del 2019²⁷, con cui, com'è noto, è stata riconosciuta alle Sezioni regionali della Corte dei Conti in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali la qualifica di giudice *a quo*²⁸. Ammettendo la legittimazione del giudice contabile – ed entrando quindi nel merito della questione – la Corte ha aperto la via per affermare che previsioni che consentono agli enti locali di dilatare ben oltre il ciclo triennale di bilancio il rientro dal disavanzo (quindi, nella sostanza, di utilizzare parte delle somme dirette a tale rientro per effettuare spese di parte corrente) sono incompatibili con gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.: non solo perché esse conducono a una lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, ma perché in questo modo violano pure gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Nel caso di specie, la disposizione censurata (che, si ricorda, era stata introdotta dalla Legge di stabilità 2016 e sostituita dalla Legge di bilancio per il 2017²⁹) permetteva agli enti locali in condizione di cd. predissesto – che avessero presentato o approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prima del rendiconto per l'esercizio 2014 e che, al momento della presentazione o approvazione del piano, non avessero ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi – di modificare il piano sia sotto il profilo quantitativo che temporale, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e ripianandola nell'arco di trent'anni, anziché entro il termine originariamente previsto (compreso tra i quattro e i dieci anni), così allineando la durata del rientro a quella della restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate all'ente.

In questo modo, non solo si procrastinava nel tempo il raggiungimento dell'equilibrio, ma si consentiva di perpetuare e finanche aggravare la situazione di disavanzo già esistente, dal momento che la

²⁷ Cfr. G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al 'deficit spending' degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritti comparati*, 1 aprile 2019; A. SAIITA, *Dal bilancio "quale bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2019, p. 216; C. FORTE C. - M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2019, p. 220 ss.; F.S. MARINI, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, *ivi*, n. 2, 2019, p. 5 ss.; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 24, 2020.

²⁸ Anticipata da G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2017, p. 357 ss.; del medesimo Autore v. anche *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2019, p. 741 ss.

²⁹ V. *supra*, par. 2.

rimodulazione del piano finiva per permettere l'impiego di parte delle risorse destinate a ripianare il disavanzo per spese correnti e recuperare margini di spesa altrimenti non disponibili. Il tutto veniva realizzato con modalità contabili tali da impedire una chiara rappresentazione delle specifiche responsabilità dei diversi amministratori susseguiti alla guida dell'ente locale, con l'ulteriore conseguenza di lasciare alle generazioni future un'onerosa eredità, comprensiva del ripiano del disavanzo, spalmato sui trent'anni, e della restituzione delle anticipazioni. Su tali basi, la disposizione viene dichiarata illegittima per violazione degli artt. 81 e 97, co. 1, Cost., che, «pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria»³⁰.

3.1. La sentenza n. 4 del 2020. Istruzioni per l'uso (costituzionalmente compatibile) delle anticipazioni di liquidità

Nella successiva pronuncia n. 4 del 2020³¹, la Corte si sofferma più diffusamente sull'impiego delle anticipazioni di liquidità e sulla relativa contabilizzazione, riannodando i fili di una riflessione sull'istituto che era già stata avviata con riferimento ai bilanci regionali.

Nel caso di specie, la questione di costituzionalità alla Corte era stata sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti, in sede di esame del ricorso proposto dal Comune di Napoli avverso la delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania (n. 107 del 2018), con la quale si era riscontrata l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione comunale per la gestione del bilancio, con la conseguente preclusione di alcuni programmi di spesa. Le Sezioni riunite dubitavano in particolare della legittimità della disposizione statale che aveva consentito al comune di utilizzare il *Fondo Anticipazioni di Liquidità* (FAL) per finanziare il *Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità* (FCDE). Per chiarire la questione, è utile fare un passo indietro e tornare per un momento alla vicenda relativa alla gestione delle anticipazioni di liquidità e alle relative decisioni giurisprudenziali (sia costituzionali, sia contabili).

³⁰ Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p. to 5.

³¹ Cfr. C. BUZZACCHI, *Anticipazioni di liquidità ed equilibrio di bilancio: le insidie di una legislazione statale di apparente favore per le autonomie*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2020, p. 35 ss.; F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, p. 513 ss.; R. PESCATORE, *Dalla regola tecnica alla rilettura dei principi costituzionali: le ragioni dell'autonomia, della sana gestione finanziaria e della solidarietà nella sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2020, p. 78 ss.; M. VALERO, *Il suum cuique tribuere ("a ciascuno il suo") nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tra le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell'equilibrio di bilancio*, in *Diritto&Conti*, 2 febbraio 2020; G. D'AURIA, *Incremento illegittimo delle capacità di spesa degli enti locali e meccanismi legittimi di soccorso nei confronti degli enti in grave crisi finanziaria (perché non dovuta a loro insufficienze organizzative)*, in *Il Foro italiano*, n. 5, 2020, I, p. 1502 ss.; A.M. QUAGLINI, *Fondo anticipazione di liquidità e fondo crediti dubbia esigibilità*, *op. cit.*

Come anticipato³², la Corte costituzionale aveva mostrato di essere perfettamente consapevole di quanto l'istituto introdotto con il d.l. 35/2013 si allontanasse dal modello tradizionale dell'anticipazione di cassa³³: nel 2015, con la sentenza n. 181 (ampiamente citata nella decisione ora in esame) ne aveva argomentato la compatibilità costituzionale costruendo un complesso bilanciamento dei principi nazionali ed europei in gioco, in cui rientrava – accanto al divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti *ex art.* 119, comma 6, Cost. – anche la necessità di far fronte alle consistenti passività pregresse delle pubbliche amministrazioni, che avevano provocato l'avvio di una procedura d'infrazione contro l'Italia³⁴ e che si riverberavano negativamente sulle imprese, già in difficoltà nell'accesso al credito nel contesto della crisi economica³⁵.

La scelta di riconoscere nel nuovo istituto una forma eccezionale di anticipazione di cassa di più lunga durata implicava tuttavia – sempre secondo la sent. n. 181/2015 – che, quantomeno sotto il profilo della rappresentazione contabile, le somme erogate dovessero essere trattate come anticipazione di cassa e non come indebitamento³⁶, in modo da evitare che l'erronea contabilizzazione delle stesse provocasse un ampliamento dei margini di spesa dell'ente attraverso una fittizia riduzione dei residui passivi nel risultato di amministrazione.

In assenza di puntuali indicazioni da parte del legislatore³⁷, il problema era infatti ricaduto sui giudici: la soluzione contabile avanzata dalla Sezione autonomie della Corte dei Conti era stata di accantonare le anticipazioni al momento della relativa erogazione in uno specifico fondo³⁸, il *Fondo Anticipazioni di Liquidità* (FAL), da ridursi di anno in anno in ragione dell'ammortamento progressivo dell'anticipazione ricevuta. In questo modo si sarebbe provveduto a “sterilizzare” o “neutralizzare” gli effetti distorsivi delle anticipazioni sul risultato di amministrazione, dal momento che le somme ricevute erano fatte corrispondere ad una specifica quota accantonata nel risultato stesso e non andavano così a incidere sui residui.

Sull'*escamotage* contabile descritto³⁹ sono dunque intervenute le disposizioni statali della cui legittimità dubitavano le Sezioni riunite della Corte dei Conti, chiamate a conoscere il ricorso del Comune di Napoli.

³² V. *supra*, par. 3.

³³ Corte cost., sent. n. 181/2015.

³⁴ Cfr. R. PALOMBA, *Debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni*, cit.

³⁵ Corte cost., sent. n. 181/2015, *Cons. diritto*, p. ti 4 ss.; e successivamente Corte cost., sent. n. 4/2020, p.to 4.1.

³⁶ Corte cost., sent. n. 181/2015.

³⁷ Con nota prot. 53240 del 28/06/2013, il Ministero dell'economia e delle finanze aveva chiarito come contabilizzare tali anticipazioni in sede di bilancio di previsione, senza dare ulteriori indicazioni in merito al loro effettivo utilizzo.

³⁸ Corte dei conti, Sezione autonomie, delibere nn. 19/2014, 33/2015, 28/2017. Soluzione poi confermata, anche con riguardo alle anticipazioni di liquidità «a rimborso pluriennale» diverse da quelle *ex d.l.* n. 35/2013, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) nel d.m. 1° agosto 2019, recante *Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011*. Sul punto v. M. QUECCHIA, *L'equilibrio delle anticipazioni diverse dall'anticipazione di tesoreria*, in *Finanza e tributi locali*, n. 5, 2020, p. 5 ss.

³⁹ *Escamotage* ritenuto peraltro «ridondante» dalla Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. diritto*, p.to 3.).

L'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015⁴⁰ e, successivamente, l'art. 1, comma 814, della l. n. 205 del 2017⁴¹ – di interpretazione autentica della prima disposizione – prevedevano entrambi che la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'erogazione delle anticipazioni, ossia il FAL, potesse essere utilizzata ai fini dell'accantonamento del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE). In questo modo il FCDE – cioè l'accantonamento volto a fronteggiare il rischio dell'effettivo realizzo dei residui attivi e, al contempo, a limitare la spesa finanziata con i crediti di dubbia esigibilità – poteva essere “colmato” totalmente o parzialmente con l'ammontare delle quote accantonate nel FAL.

La Corte costituzionale ha gioco facile nel rilevare come l'impiego del FAL (*in toto* o *in parte*) in luogo degli opportuni accantonamenti al FCDE comporti un alleggerimento del peso finanziario degli stessi, svincolando quote di avanzo libere che in realtà non dovrebbero essere nella disponibilità dell'ente locale, perché necessariamente destinate al FCDE. Con ciò non solo si permette all'ente destinatario delle anticipazioni di impiegare le stesse come fossero un vero e proprio indebitamento, così violando la “regola aurea” di cui all'art. 119, comma 6, Cost.; ma si arriva pure a determinare un miglioramento solo apparente del risultato di amministrazione, consentendo all'ente locale di impiegare un *surplus* di spesa pari al mancato accantonamento nel FCDE (coperto fittiziamente dal FAL) e incrementare così il *deficit* già esistente senza che ciò trovi riscontro nelle scritture ufficiali. In sostanza, ulteriore deficit solo formalmente coperto con un fondo vincolato ad altro scopo. Per queste ragioni, le disposizioni impugnate violano pure gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., quindi i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio, da un duplice punto di vista: sia per il potenziale aggravamento del disavanzo già consolidatosi, sia per la copertura della spesa con risorse incerte.

Merita sottolineare che la Corte ben avrebbe potuto limitarsi a riscontrare le violazioni descritte, che peraltro appaiono come la puntuale e coerente applicazione al caso di specie della sua precedente giurisprudenza. Ma a fronte degli argomenti che il Comune di Napoli, intervenuto nel giudizio

⁴⁰ Il comma 6 prevede che: «Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione».

⁴¹ Il comma 814 prevede che: «L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

costituzionale, porta a difesa della legittimità delle disposizioni impugnate, il giudice costituzionale coglie l'occasione per svolgere più articolate considerazioni, che assumono da un lato un carattere quasi didascalico nei confronti dell'ente locale e, dall'altro, integrano un monito severo nei confronti del legislatore nazionale.

Nell'impossibilità di soffermarsi su tutti i profili toccati nella sentenza⁴², ci si limita a ricapitolare le puntuali repliche mosse dalla Corte alla tesi, avanzata dalla difesa comunale, secondo cui le disposizioni censurate sarebbero ispirate «alla logica sottesa all'art. 3, comma 2, della Costituzione, essendo volt[e] a tutelare i cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica – comprovata proprio dall'accesso all'anticipazione di liquidità – attraverso l'attenuazione (o il depotenziamento) del FCDE»⁴³. Il punto è particolarmente rilevante per il tema di queste riflessioni, perché nell'argomentazione dell'ente è agevole cogliere una sorta di “traduzione giuridica” della narrazione sul tema della carenza di risorse degli enti locali, e della conseguente riduzione delle prestazioni loro affidate⁴⁴.

In primo luogo, il giudice costituzionale smentisce la pretesa correlazione tra maggiore volume del FCDE e minore capacità fiscale degli abitanti di un territorio, sulla scorta della quale si giustificherebbe – secondo la difesa comunale – un impiego con modalità vagamente perequative del FAL al fine di ridurre l'importo degli accantonamenti al FCDE: «un conto è la misura del gettito [...] altro è la capacità di riscuotere i tributi»⁴⁵, rileva la Corte. E «la capacità di escutere i debitori non dipende solo dalla situazione economica dei membri della collettività, ma *anche e soprattutto* dall'efficienza amministrativa dell'ente locale e dei propri uffici preposti alla riscossione»⁴⁶. L'ampiezza del FCDE (e conseguentemente dei relativi accantonamenti che il comune è chiamato ad operare) non discende, in definitiva, dalla disparità economica esistente tra i territori, quanto piuttosto dalla minore efficienza del sistema di riscossione, che non può in nessun modo giustificare la violazione dei principi costituzionali del bilancio realizzata dalle norme censurate.

In secondo luogo, la Corte osserva che, in ogni caso, l'esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti espressa dall'ente locale «trova puntuale risposta [...] in particolare, nell'art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati»⁴⁷. Il medesimo art. 119 Cost. chiama tuttavia gli enti territoriali, nell'esercizio della propria

⁴² Per gli ulteriori profili non toccati nel testo, cfr. in part. F. GUELLA, *op. cit.* e R. PESCATORE, *op. cit.*

⁴³ Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. diritto*, p.to 1.2.

⁴⁴ V. *supra*, par. 1.

⁴⁵ Ivi, p.to 4.2.1.

⁴⁶ *Ibidem*, corsivo aggiunto. Alla *Attuazione dei prelievi e cornice finanziaria* è dedicato l'intero Tomo II del già citato A. URICCHIO - P. GALEONE - M. AULENTA - A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, al cui interno si segnalano in particolare, ai fini di queste riflessioni: A. FERRI, *La mancata riforma delle entrate e le distorsioni derivanti dalla crisi*, pp. 49-74; M. AULENTA, *La partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali*, pp. 197-217.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 4/2020, *Cons. diritto*, p.to 6.

autonomia finanziaria, a rispettare il principio dell'equilibrio del bilancio e a contribuire all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. Da ciò consegue che tutte le disfunzioni che incidono su tali principi «devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost.»⁴⁸. Detto altrimenti, gli artifici contabili permessi dalle norme censurate – che compromettono l'attuazione dei principi costituzionali del bilancio di cui agli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost. – non possono essere giustificati come strumento di realizzazione del principio solidaristico di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

Il ragionamento del giudice costituzionale si conclude quindi con un monito al legislatore: «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»⁴⁹. In definitiva, se il legislatore statale intende affrontare l'insufficienza strutturale del gettito fiscale di un dato territorio ad assicurare i servizi essenziali, lo deve fare ricorrendo all'istituzione del fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 3, Cost. oppure alle «risorse aggiuntive» o agli «interventi speciali» di cui all'art. 119, comma 5, Cost.; ciò che *non può fare* è invece costruire meccanismi contabili che, oltre violare la legalità costituzionale finanziaria, non offrono rimedio all'oggettiva disparità socio-economica dei territori, ma suppliscono a carenze organizzative dei rispettivi enti territoriali nella riscossione dei propri crediti.

3.2. La sentenza n. 115 del 2020, ancora sullo sviamento delle regole contabili

Nella pronuncia n. 115 del 2020⁵⁰, il giudice costituzionale approfondisce e censura l'utilizzazione “sviata” delle anticipazioni di liquidità, che risulta, in questo caso, strettamente connessa ai meccanismi di allungamento del piano di riequilibrio degli enti in predissesto e alla contestuale tenuta di più disavanzi distinti. Rinviando a quando già illustrato in merito alla disciplina nel suo complesso⁵¹, nel caso di specie l'attenzione del Giudice delle leggi si appunta infatti sulla precisazione, introdotta nel 2019 dal cd. Decreto Crescita, secondo cui la riformulazione del piano di rientro da parte dei Comuni – la cui durata era stata allungata a vent'anni (contro i dieci originariamente previsti)⁵² – avrebbe dovuto contenere «il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato [...] *ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi*»⁵³.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

⁵⁰ Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*; C. FORTE - M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2020; 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 *Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 2020, p. 195 ss.; M. BEVILACQUA, *La Corte costituzionale si pronuncia sul “Salva Reggio Calabria”*, in *Diritto&Conti*, 9 luglio 2020.

⁵¹ Su cui v. *supra*, par. 2.

⁵² Modifica a sua volta prevista dalla Legge di bilancio 2018 (l. n. 205/2017, art. 1, co. 888 e 889).

⁵³ Art. 38, comma 2-ter, d.l. n. 34 del 2019, corsivi aggiunti.

Il punto è che la Corte ritiene che, con tale precisazione, si consenta all'ente «di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente, *ad libitum*, sia l'uso irrituale delle singole anticipazioni sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro»⁵⁴. Detto altrimenti: la contabilizzazione di distinti disavanzi consentirebbe di far figurare una situazione debitoria dell'ente assai peggiore di quella effettiva e di parametrare sulla stessa la richiesta delle anticipazioni di liquidità a CDP; al contempo, la rimodulazione temporale del piano, con riduzione delle quote di accantonamento originariamente previste, accompagnata dalla disponibilità eccessiva di liquidità derivante dalle anticipazioni sovrastimate, consentirebbe all'ente di migliorare in modo apparente il risultato di amministrazione, “lucrando” così margini di spesa, potenzialmente anche corrente. L'azione congiunta di questi fattori – contabilizzazione di disavanzi distinti, allungamento del piano di riequilibrio e impiego delle anticipazioni per finalità diverse dal pagamento dei debiti scaduti – andrebbe in definitiva ad integrare una *forma di indebitamento occulta* dell'ente locale, contrastante da un lato con gli artt. 81, 97, comma 1, e, dall'altro, con l'art. 119, comma 6, Cost.

I primi due parametri evocati sono violati perché la disposizione censurata «esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive»⁵⁵. L'art. 119, comma 6, è violato invece perché la precisazione introdotta dal Decreto Crescita del 2019 «consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo»⁵⁶.

Non basta: in questo frangente, atteso che l'ente locale «viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato»⁵⁷, sussiste pure la violazione del principio della responsabilità di mandato, non essendo più possibile – in un quadro contabile oramai irrimediabilmente confuso e alterato – rintracciare le responsabilità dei singoli amministratori susseguitisi alla guida del comune.

In conclusione, la Corte – dopo aver meglio precisato i risvolti applicativi della propria pronuncia⁵⁸, come d'altronde già aveva fatto nella sentenza n. 4 del 2020 – rinnova il monito al legislatore, circa l'intrinseca pericolosità di

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 115/2020, *Cons. diritto*, p.to 7.1.

⁵⁵ *Ivi*, p.to 7.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 115/2020, *Cons. diritto*, p.to 9.

«soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell’equilibrio del bilancio [...]. 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 intergenerazionale. [...] Di fronte all’impossibilità di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (sentenza n. 18 del 2019)⁵⁹.

3.3. “Adesso basta”: la sentenza n. 80 del 2021

Gli indirizzi giurisprudenziali espressi dalla Corte costituzionale nelle pronunce precedenti trovano idealmente una sintesi nella sentenza n. 80 del 2021⁶⁰, in cui vengono nuovamente censurati i due meccanismi di elusione dei principi costituzionali del bilancio che il legislatore nazionale, come si diceva⁶¹, ha seguito a riproporre – l’impiego sviato delle anticipazioni di liquidità e l’articolazione di piani di rientro diluiti su tempi eccessivamente lunghi –, portando alle estreme conseguenze i ripetuti moniti già lanciati nel corso del tempo.

In questo caso, le disposizioni sottoposte al controllo di legittimità sono i commi 2 e 3 dell’art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019 (uno dei decreti cd. *Milleproroghe*), convertito con modificazioni nella l. n. 8 del 2020, con i quali il legislatore avrebbe inteso «dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020»⁶².

Si ricorderà che il meccanismo di copertura del FCDE con il FAL, in quel caso, era stato dichiarato illegittimo perché in sostanza consentiva ai Comuni di gestire partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente ammesse, peggiorando di fatto lo stato dei propri conti. Così come si ricorderà che si trattava della *terza* sentenza che, nel giro di un lustro, aveva abbondantemente chiarito sia la qualificazione giuridico-contabile dei Fondi in discorso, sia le condizioni di legittimità del loro utilizzo, sia i relativi limiti costituzionali.

⁵⁹ Ivi, p.to 10.

⁶⁰ Su cui A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2021, p. 1431 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni. Note a margine di Corte cost. 80/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, p. 344 ss. (e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, n. 5, 2021); nonché A. PETA, *Fondo anticipazione di liquidità e recupero del disavanzo: la Corte costituzionale fornisce le coordinate per la sana gestione del bilancio*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2021, p. 261 ss.

⁶¹ V. *supra*, par. 2.

⁶² Art. 39-ter, comma 1, d.l. n. 162 del 2020.

Ebbene, il decreto *Milleproroghe* del 30 dicembre 2019 conferisce all'intera vicenda un ulteriore tocco kafkiano, perché con esso il legislatore statale interviene “in soccorso” degli enti che, a seguito della pronuncia costituzionale e della correlata necessità di accantonare correttamente il FAL nel risultato di amministrazione, avevano dovuto “ammettere” il peggioramento del disavanzo di amministrazione, in particolare consentendo loro (comma 2) di ripianare annualmente il maggior disavanzo per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio, così “spalmando” il ripianamento in questione su un arco temporale di trent'anni (pari a quello previsto per la restituzione delle anticipazioni). Il successivo comma 3 dettava invece le regole per la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, permettendo che, ai fini del detto ripiano, l'ente possa impiegare le risorse dello stesso FAL.

Non sorprende affatto, quindi, che tanto il comma 2 quanto il comma 3 siano – nuovamente – dichiarati incostituzionali per lesione – ancora – degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.; per il comma 3 è ravvisato anche il contrasto con l'art. 119, comma 6, Cost. Né del resto sorprende, dati i precedenti, il tono particolarmente lapidario della pronuncia.

Quanto al comma 2 dell'art. 39-ter, la Corte ritiene che la possibilità ivi contemplata di ripianare annualmente il maggior disavanzo comporti «una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità» che arreca «un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio sin dall'anno 2020, alterando i saldi e consentendo di celare parte delle maggiori passività emerse con la corretta appostazione del FAL»⁶³, così pregiudicando ad un tempo il principio dell'equilibrio del bilancio, quello della sana gestione finanziaria e, infine, quello della copertura pluriennale della spesa.

Muovendo dalla violazione di quest'ultimo principio, la Corte si spinge oltre, non prima di aver richiamato puntualmente i precisi e reiterati moniti rivolti al legislatore circa «la problematicità di soluzioni normative [...] le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario»⁶⁴. La sentenza n. 80/2021 afferma infatti che «la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di *responsabilità del mandato elettivo* e di *equità intergenerazionale*»⁶⁵, ribadendo – sulla scorta delle precedenti decisioni – che «i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del

⁶³ Corte cost., sent. n. 80/2021, *Cons. diritto*, p.to 6.1.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p.to 6. (che si richiama ai precedenti delle sentt. nn. 107 del 2016 e 6 del 2017).

⁶⁵ Sull'evoluzione giurisprudenziale che a partire dal 2014 ha infine condotto, nel 2021, ad utilizzare i principi della equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato come veri e propri parametri per la decisione v. C. BERGONZINI, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2022, p. 64 ss.

principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministratori»⁶⁶.

Anche sul piano linguistico, come accennato, i termini impiegati dal giudice costituzionale contro l'introduzione di meccanismi di rientro del disavanzo di durata trentennale sono tanto perentori⁶⁷ da far scolorire le precisazioni che lo stesso giudice aveva pure ritenuto di dover fare per i casi precedenti, nei quali aveva più volte ribadito che non era «la durata astrattamente fissata [del piano di rientro] bensì il meccanismo di manipolazione del deficit» ad essere incostituzionale⁶⁸. La Corte lascia chiaramente trasparire la propria (comprensibile) insofferenza verso un legislatore il quale – sfruttando la complessità delle tecniche contabili, che «si sono spesso presentate all'esame della Consulta come “strumenti di occultamento” di regole incostituzionali»⁶⁹ – tenta pervicacemente di eludere i principi costituzionali del bilancio, e le sentenze della stessa Corte⁷⁰. La motivazione è quindi ben più *tranchant*, concentrandosi non più sullo sviamento rispetto al fine del riequilibrio, quanto piuttosto sull'eccessiva durata *in sé* considerata. Venendo infine al comma 3, la Corte osserva che l'impiego ivi previsto del FAL ai fini del rimborso delle anticipazioni stesse «ne consente una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi, poiché sostanzialmente permette di reperire nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata le risorse (in uscita) per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione»⁷¹. Di qui la violazione degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.: sia perché le risorse per il pagamento dei debiti non sono destinate alle finalità previste, sia perché contestualmente – con la riduzione progressiva del FAL – si ha un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente, senza che vi sia una copertura delle poste passive. La disposizione, inoltre, consentendo l'uso del FAL per il

⁶⁶ Entrambe le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 80/2021, *Cons. diritto*, p.to 6.1.

⁶⁷ Di una «sempre maggiore perentorietà della Corte costituzionale nell'annullare norme regionali e statali [...] accompagnata da altrettanto perentori moniti» parla A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., 1441.

⁶⁸ Corte cost. sent. n. 115/2020, *passim*.

⁶⁹ A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., 1440, che prosegue: «[s]i intende così sottolineare che il legislatore, sia negli atti parlamentari, sia nelle relazioni tecniche a corredo di tali disposizioni, non ha mai esplicitamente manifestato l'intenzione di discostarsi dalle opzioni ermeneutiche della Consulta o dalle enunciazioni di precedenti sentenze, ma ha utilizzato *anfibia locuzioni* o *tecnicità complesse per aggirarne la sostanza*. È un fenomeno normativo che si è recentemente irrobustito soprattutto attraverso le modifiche delle regole contabili degli enti territoriali contenute nel d. lgs. n. 118 del 2011 e nel TUEL, le quali hanno subito un *degrado* dovuto alle molte deroghe concordate in sede politica in modo non sistematico e spesso in contrasto con gli interessi finanziari nazionali ed eurounitari che dovrebbero tutelare» (corsivi aggiunti).

⁷⁰ Il giudice remittente aveva in effetti evocato, tra i profili di illegittimità costituzionale, pure quello della violazione del giudicato costituzionale *ex art. 136 Cost.*; la Corte tuttavia – come evidenzia E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni*, cit. – decide di risolvere nel merito la questione, evidentemente al fine di ribadire e meglio precisare i profili sostanziali di illegittimità. Sul punto v. ancora A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., p. 1439, che – ritenendo «pienamente condivisibile la scelta di esaminare prima le questioni sollevate in riferimento agli stessi parametri già accolti nell'analoga sentenza n. 4 del 2020» – chiarisce: «[l']assorbimento della questione, tra l'altro, non esclude affatto la fondatezza della questione posta dalla Sezione rimettente in riferimento all'art. 136. A ben vedere, il previo accoglimento delle altre censure aveva già prodotto la caducazione delle disposizioni censurate; di qui appunto l'assorbimento di una questione che – secondo i canoni della Consulta – era anch'essa fondata».

⁷¹ Corte cost., sent. n. 80/2021, *Cons. diritto*, p.to 6.2.

rimborso della quota annuale di rientro del maggior disavanzo, viola l'art. 119, comma 6, Cost., in quanto «esonero 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»⁷².

La sentenza n. 80/2021, benché perfettamente in linea con gli immediati precedenti, suona questa volta come una vera e propria “pietra tombale” su ogni tentativo del legislatore statale di procrastinare ulteriormente nel tempo il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio degli enti in difficoltà finanziaria, sia esso perseguito con artifici contabili, diluizione su tempi lunghi degli oneri di ripiano o sviamento delle anticipazioni di liquidità.

4. Le ricadute della giurisprudenza costituzionale e il problema ancora aperto: la garanzia delle prestazioni essenziali

Sul piano concreto, guardando alle ricadute delle decisioni sinora illustrate, e a fronte dell'ulteriore necessaria ridefinizione dei risultati di amministrazione imposta dalla Corte, la previsione degli analisti (compresa la dottrina più attenta) era che molti Comuni si sarebbero trovati a fare i conti con considerevoli disavanzi, dovendo sommarsi al peggioramento conseguente alla sentenza n. 4 del 2020 anche quello derivante dalla n. 80 del 2021. Si prospettava così, come è stato detto efficacemente, «uno scenario di dissesto finanziario»⁷³, con moltissimi enti locali destinati ad andare incontro a un *default* quasi certo⁷⁴, senza che il legislatore potesse nuovamente ricorrere allo «stillicidio normativo di rinvii»⁷⁵ elusivi dei principi costituzionali del bilancio sperimentato in passato, destinata ad una nuova, e a questo punto verosimilmente scontata, pronuncia di illegittimità. Si profilava in sostanza quella condizione di «impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo» che aveva spinto la Corte a sostenere che «la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi

⁷² Ivi, p.to 6.3.

⁷³ C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 22 marzo 2021. Cfr. sul punto anche E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) e le sue tentazioni*, cit.

⁷⁴ Un quadro allarmante è offerto da 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 Corte cost. 80/2021*, 12 maggio 2021: «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».

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p.to 6.

necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”⁷⁶.

Tale scenario si sarebbe verosimilmente verificato se nel frattempo non fossero subentrate le nuove emergenze legate prima alla pandemia da Covid-19 e poi alla guerra in Ucraina, con le note conseguenze in termini, tra l'altro, di costi delle materie prime. È l'Ufficio parlamentare di bilancio a rilevare che «nell'ultimo biennio, a causa dei condizionamenti dettati dall'emergenza COVID e della crisi economica a essa conseguente, sono stati attuati una serie di provvedimenti straordinari per sostenere le Amministrazioni locali per le mancate entrate e le maggiori spese, che hanno *temporaneamente alterato il sistema ordinario di relazioni finanziarie* intergovernative»⁷⁷. La menzionata alterazione consiste, in sostanza, nella «distribuzione dei fondi che si sono resi via via disponibili» con criteri diversi, «basati prevalentemente sulle previsioni di mancato gettito e, in alcuni casi, anche sui maggiori fabbisogni, con effetti differenziati a livello di singoli Enti territoriali». La fase straordinaria – rileva ancora l'Upb – sarà allungata dalle conseguenze «del conflitto russo-ucraino e dei provvedimenti di mitigazione degli effetti economici a esso connesso».

Merita tuttavia sottolineare che la medesima analisi evidenzia come il ricorso alle misure accennate si sia reso necessario, oltre che per l'ovvia urgenza dettata dagli eventi, «in assenza di un quadro normativo certo e completo»⁷⁸: le recenti (ennesime) crisi, insomma, si sono scaricate su un tessuto già di per sé instabile, rendendo inattuabili dei meri “aggiustamenti” per far fronte al momento e imponendo piuttosto l'adozione degli (ennesimi) provvedimenti straordinari.

Pare quindi di poter affermare che le recenti emergenze abbiano solo posticipato, per il legislatore statale⁷⁹, la necessità di affrontare l'alternativa drastica tra due opzioni di fondo: da un lato, quella drammatica (e si spera inverosimile) di abbandonare i Comuni e i cittadini interessati al loro destino; dall'altro lato, quella auspicabile di affrontare finalmente la situazione con decisioni coraggiose (e politicamente scomodissime), che – attraverso l'uso degli strumenti previsti in Costituzione e nel rispetto della legalità costituzionale finanziaria – si facciano carico dell'oramai insostenibile disavanzo di questi enti e assicurino quella “discontinuità” necessaria sia alla realizzazione dei principi costituzionali del

⁷⁶ Entrambe le citazioni sono tratte sempre da Corte cost., sent. n. 18/2019, *Cons. diritto*, p.to 6; la citazione è ripresa letteralmente in Corte cost., sent. n. 115/2020, *Cons. diritto*, p.to 10.

⁷⁷ *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 5 maggio 2022, reperibile in upbilancio.it, sez. *Interventi*, p. 5, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo (corsivi aggiunti).

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Cui è imputabile (certo non per intero ma) in gran parte la destabilizzazione finanziaria degli enti locali coinvolti: in tale prospettiva, seppur riferite specificamente ad altre e più recenti fattispecie, significative le riflessioni di G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in questa *Rivista*, n. 8, 2021.

bilancio (*in primis* quello dell'equilibrio e della responsabilità di mandato) sia all'effettiva garanzia dei diritti dei cittadini residenti nei Comuni interessati.

Va detto che qualcosa pare si stia effettivamente muovendo: come sottolinea ancora l'Upb, nello stesso periodo «sono stati attuati provvedimenti di carattere permanente che hanno già agevolato e, in prospettiva, faciliteranno ulteriormente l'attuazione del federalismo fiscale. Ci si riferisce, in particolare, alla relativa accelerazione impressa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui assenza ha costituito uno dei principali ostacoli alla creazione dei sistemi perequativi su cui si fonda il federalismo»⁸⁰. E, sebbene l'esperienza dell'ultimo ventennio giustifichi un notevole scetticismo, non resta che attendere gli ulteriori sviluppi, confidando che le soluzioni eventualmente individuate siano, sin dalla loro genesi, costituzionalmente compatibili.

5. Conclusioni. Spunti sull'autonomia (non solo) finanziaria delle autonomie locali a vent'anni dalla revisione del Titolo V

Tornando, in conclusione, al piano ordinamentale scelto come sfondo per queste riflessioni⁸¹, uno dei pregi della giurisprudenza costituzionale⁸² in esame è di aver progressivamente esplicitato il collegamento diretto – oggettivamente difficile da cogliere sotto la fitta coltre tecnica – tra vincoli finanziari, regole contabili e principio democratico, nella specifica declinazione della responsabilità di mandato. Ciò che consente di tenere insieme i tre profili è il «concetto di trasparenza finanziario-contabile», definito da Aldo Carosi come la

«idoneità dei bilanci ad essere letti funzionalmente quali insiemi di programmi complessi e coordinati, destinati a rappresentare obiettivi e risultati attesi e conseguiti da parte di coloro che esercitano la rappresentanza politica delle collettività insediate sui relativi territori»⁸³.

Il principio della responsabilità di mandato, elaborato a partire dalla sent. n. 184/2016 con riferimento alle Regioni e progressivamente affinato⁸⁴, trova in relazione all'ente comunale il terreno ideale d'applicazione, in virtù della compresenza di due fattori che non è dato rinvenire (quantomeno con la medesima intensità) negli altri livelli di governo. Si tratta, da un lato, del meccanismo di *elezione diretta del sindaco* introdotto nel 1993 e, dall'altro, del fondamentale carattere di *prossimità* dell'amministrazione

⁸⁰ Upb, *Audizione*, cit.

⁸¹ V. *supra*, par. 1.

⁸² Altro profilo è quello, già menzionato, dell'elaborazione (e dell'utilizzo come parametro) del principio di equità intergenerazionale *prima* dell'intervento del legislatore costituzionale del 2022, che in questa sede non può essere approfondito, e su cui v. *supra*, nota 65.

⁸³ A. CAROSI, *Inquadramento sistematico*, cit., p. 1441. È appena il caso di ricordare che gran parte di tale opera interpretativa si deve proprio a quella che è ormai riconosciuta con il nome di “giurisprudenza Carosi”.

⁸⁴ Cfr. C. PINELLI, *Regole sul ripiano del disavanzo degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 988 ss., spec. p. 989.

comunale. Il primo consente ai cittadini non solo di tracciare un collegamento immediato tra il vertice eletto dell'amministrazione comunale e quanto programmato e realizzato nel corso del mandato, ma altresì di sanzionare o premiare chiaramente con il voto i risultati ottenuti. Il secondo fattore invece fa sì che i cittadini abbiano una conoscenza tempestiva e concreta di quale sia l'impiego delle risorse e l'effettiva qualità dei servizi erogati, condizione essenziale per consentire ai medesimi cittadini, nel momento elettorale, di esprimere un giudizio pienamente consapevole sull'operato dell'amministrazione comunale.

Tuttavia, affinché questo virtuoso circuito di controllo democratico possa dispiegarsi correttamente è anche necessario che gli amministratori che di volta in volta si presentano al giudizio degli elettori non debbano scontare il peso insostenibile delle disordinate gestioni finanziarie precedenti. Altrimenti, come giustamente è stato segnalato in dottrina⁸⁵, il rischio è che, con un paradossale ribaltamento di prospettiva, siano gli amministratori virtuosi che si sono impegnati nel risanamento finanziario dell'ente ad essere sanzionati dal voto popolare, mentre ad essere premiati siano quelli che hanno prolungato (se non aggravato) la già difficile situazione dei conti comunali. Ecco allora che emerge la necessità – più volte richiamata dal giudice costituzionale – che si arrivi quanto prima a segnare una cesura tra le gestioni passate e quelle future: i rinvii ripetuti del risanamento dell'ente comunale, attuati con gli strumenti normativi censurati dalla Corte, non fanno altro che rimandare il momento in cui il bilancio «bene pubblico» potrà finalmente assolvere correttamente alle proprie finalità democratiche e fungere da potente strumento dei cittadini per far valere la responsabilità di mandato dei propri rappresentanti⁸⁶.

Accanto alla compressione dei principi appena richiamati, va evidenziato come i meccanismi censurati dalla Corte costituzionale integrino pure una grave compressione e distorsione di quel *principio autonomistico*⁸⁷ che gli stessi interventi normativi pretenderebbero di garantire ritagliando un “margine di manovra” per gli amministratori degli enti in fase di risanamento.

In primo luogo, un riflesso negativo si ha evidentemente sul corretto esercizio dell'autonomia da parte degli enti interessati. In tal senso, è utile cogliere lo spunto di riflessione che emerge dall'ordinanza di rimessione della Corte dei Conti che poi ha condotto alla sent. n. 4 del 2020 della Corte costituzionale (*supra*, par. 3.1.). Oltre ai profili per i quali la norma impugnata sarà cesurata, il giudice remittente aveva infatti evidenziato come la stessa, «consentendo di utilizzare il FAL per finanziare il FCDE, premia l'ente che ha violato l'obbligo di copertura delle spese, perché, avendo fatto maggiore ricorso all'anticipazione di liquidità, vede diminuire il sacrificio economico conseguente al passaggio alla contabilità armonizzata.

⁸⁵ A. SAIITA., *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e intergenerazionale*, cit.

⁸⁶ Cfr. M. DEGNI, *Il bilancio (anche) comunale è un bene pubblico*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018*, cit., p. 85 ss.

⁸⁷ Sul principio autonomistico e i diversi significati di autonomia, cfr. per tutti E. CARLONI - F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2021, p. 5 ss. e p. 23 ss.

Al contrario l'ente più virtuoso, che ha rispettato l'obbligo di copertura delle spese e, avendo una buona riscossione e una buona tempistica nei pagamenti, non ha avuto la necessità di ricorrere all'anticipazione di liquidità, deve sopportare per intero l'onere del maggiore disavanzo da armonizzazione»⁸⁸.

La Corte dei Conti aveva ravvisato in ciò la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza della norma; ma è forse lo stesso principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. a essere trasgredito, laddove si premia e incentiva lo sviluppo di indirizzi politico-amministrativi che si muovono al fuori della legalità costituzionale finanziaria, mentre l'esercizio virtuoso dell'autonomia locale non solo risulta penalizzato, ma vede – in un quadro più generale – consistenti risorse dirottate su enti che hanno tenuto una gestione disordinata dei conti, prescindendo da finalità squisitamente perequative. E ciò finisce paradossalmente per penalizzare in misura maggiore proprio quegli enti (e di riflesso i loro cittadini), che in un contesto oggettivo di arretratezza, specialmente (ma non solo) infrastrutturale, hanno comunque saputo gestire il bilancio nel rispetto dei principi costituzionali, ma al contempo avrebbero urgente necessità di interventi autenticamente perequativi, oltre che delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119, volti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali» e «per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»⁸⁹. In secondo luogo, è la stessa autonomia degli enti che si “giovano” degli interventi normativi descritti a divenire un'autonomia del tutto apparente, svuotata del suo significato costituzionale profondo. I margini di spesa surrettiziamente concessi a tali enti dischiudono infatti agli stessi uno spazio di manovra limitato e provvisorio, destinato a restringersi gradualmente, dal momento che l'incremento del disavanzo e l'impiego di debito per spese diverse dall'investimento non possono che peggiorare la situazione finanziaria già compromessa. Per fruire di questa parvenza fugace di autonomia, l'ente comunale si pone per di più in una posizione di totale dipendenza dal legislatore statale, dal momento che – come è avvenuto nei casi giunti all'esame della Corte – la possibilità di evitare il *default* è assicurata solo dal susseguirsi di rinvii normativi che le associazioni rappresentative degli enti e gli stessi amministratori sono ripetutamente costretti a invocare presso la politica statale⁹⁰. Si dà vita così ad un circolo vizioso nel quale gli stessi Comuni che apparentemente si avvantaggiano delle deviazioni normative dal dettato costituzionale finiscono per dipendere sempre più dal potere centrale e da scelte puramente politico-discrezionali dei governi e delle maggioranze parlamentari di turno.

⁸⁸ Corte dei Conti, Sez. riun. spec. comp., ord. 18 febbraio 2019, p.to 6.4, in G.U. n. 20 del 15-05-2019.

⁸⁹ Per un quadro complessivo della sostanziale inattuazione (o distorta e parziale attuazione) dell'art. 119 Cost. e delle ricadute sulla finanza dei comuni, cfr. M.C. GUERRA, *I comuni dopo la legislazione della crisi*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018*, cit., p. 60 ss.

⁹⁰ Su questo profilo già C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, cit.



In definitiva, si può senz'altro sostenere che la giurisprudenza costituzionale esaminata – alla quale viene spesso ascritta una valenza quasi “punitiva” rispetto alle autonomie territoriali – racchiuda in realtà gli elementi per uno sviluppo autentico del principio autonomistico e sia capace di valorizzare appieno la possibilità per gli enti locali, almeno in prospettiva, di esprimere un indirizzo politico-amministrativo davvero *non* dipendente dal potere centrale (*in primis* sotto il profilo finanziario). Il che da un lato significa rispondere ai diversi interessi e alle diverse istanze provenienti dalle comunità, possibilmente non solo garantendo la già difficile erogazione dei servizi essenziali, ma anche realizzando quella *differenziazione* nelle scelte di gestione e impiego delle risorse che è l'essenza stessa dell'autonomia. Dall'altro lato, è però evidente come la piena realizzazione dei principi costituzionali descritti non possa a questo punto prescindere da una riforma complessiva della finanza locale, che dia compiuta ed effettiva attuazione tanto alla definizione dei LEP, quanto agli strumenti perequativi previsti dall'art. 119 Cost.⁹¹.

⁹¹ Cfr. sul punto l'analisi di M.C. GUERRA, *I comuni dopo la legislazione della crisi*, cit., p. 60 ss.