



Ministero dell'Interno

OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI

Atto di orientamento ex art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 sull'applicazione della sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale.

Premesso:

che l'Osservatorio, nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 154, comma 2, TUEL), ha riscontrato l'esigenza di offrire ad amministratori e operatori degli enti locali utili elementi di orientamento circa l'applicazione della sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale;

che la Corte costituzionale, con la citata sentenza, ha accolto la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 43, commi 1 e 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevata in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119 primo e settimo comma, Cost.;

che l'art. 43, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 prevede che *"1. Gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo articolo 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000. A seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, qualora l'ammontare delle risorse attribuite a valere sul predetto "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" risulti inferiore a quello di cui al periodo precedente, l'ente locale interessato è tenuto, entro 60 giorni dalla ricezione della comunicazione di approvazione del piano stesso, ad indicare misure alternative di finanziamento per un importo pari all'anticipazione non attribuita."*;

che l'art. 43, comma 2, del medesimo d.l. n. 133 del 2014, così dispone: “2. Nel caso di utilizzo delle risorse del "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000 secondo quanto previsto dal comma 1, gli enti locali interessati iscrivono le risorse ottenute in entrata nel titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice SIOPE 2102. La restituzione delle medesime risorse è iscritta in spesa al titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice SIOPE 1570.”;

che il dispositivo della citata sentenza n. 224 del 2023, al n. 1), così dispone: “1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), deve avvenire solo a titolo di cassa;”;

che, al n. 2), il medesimo dispositivo della sentenza n. 224 del 2023, , così dispone: “2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui non prevede che è garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata;”;

che, in data 18 settembre 2024, sull'originaria formulazione dell'atto di orientamento, si è perfezionato il raccordo previsto dall'articolo 154, comma 2, del TUEL tra l'attività dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali e la Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali riguardante l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli enti locali, prevista dall'art. 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118;

Considerato:

che tale dispositivo, secondo la tassonomia delle sentenze c.d. manipolative della Corte costituzionale, per tecnica di incisione, va qualificata quale “sentenza additiva o aggiuntiva”, dato che oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale è la disposizione “nella parte in

cui non prevede”, nella misura in cui, cioè, detta disposizione non consente di desumere una norma avvertita dalla Corte costituzionale come costituzionalmente necessaria;

che, in tal modo, la pronuncia integra il testo della disposizione oggetto di scrutinio con la prescrizione conforme alla norma necessitata, richiedendo ai destinatari della pronuncia, segnatamente gli enti locali, la lettura delle disposizioni di legge citate (art. 43, commi 1 e 2, d.l. n. 133/2014) combinata con il dispositivo della sentenza;

che tale “combinata lettura della disposizione con il dispositivo”, quale effetto della richiamata pronuncia additiva della Corte costituzionale potrebbe rivelarsi, a prima lettura, non del tutto perspicua;

che, per una piena comprensione a fini applicativi della sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale occorre individuare la *ratio decidendi* della pronuncia medesima che si sostanzia nell’assimilazione dell’attingimento al “*Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali*” ad una fattispecie riconducibile alle “anticipazioni di liquidità”, in relazione alle quali la Corte costituzionale ha chiarito che la loro *ratio* è quella di «riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza», immettendo risorse disponibili nella cassa, per provvedere al pagamento di debiti pregressi risultanti dal bilancio di competenza certi, liquidi ed esigibili con «un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015);

che, com’è noto, le anticipazioni di liquidità non possono essere impiegate «per risanare bilanci strutturalmente in perdita» (sentenza n. 4 del 2020), ma esclusivamente a titolo di cassa, per pagare debiti pregressi già iscritti in bilancio con le rispettive coperture e il cui mancato pagamento dipende unicamente da sfasature temporali fra la cassa e la competenza;

che, dunque, anche per la quota del *Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali* di cui all’art. 43, valgono le regole generali che connotano le anticipazioni di liquidità;

Ritenuto:

che la concessione dell’anticipazione dal *Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali* è disposta dal Ministero dell’interno, previa approvazione del piano di riequilibrio

finanziario pluriennale da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

che l'eventuale diniego del piano di riequilibrio da parte della citata sezione regionale di controllo comporta anche il diniego della concessione dell'anticipazione del Fondo di rotazione, compresa la quota di cui al citato art. 43;

che la restituzione dell'anticipazione straordinaria ricevuta deve essere effettuata dall'ente locale nel periodo massimo di dieci anni, decorrenti dall'anno successivo a quello in cui la medesima viene erogata;

che ai sensi del paragrafo 3.20-bis del principio contabile applicato n. 4/2, l'evidenza contabile della natura di anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive è costituita dallo stanziamento di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità accertate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile né pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata: tale meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento costituisce lo strumento per la sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa che altrimenti si avrebbero per effetto dell'entrata derivante dalla anticipazione. Come per tutte le anticipazioni di liquidità a rimborso pluriennale, anche quella in parola deve essere contabilizzata iscrivendo le entrate nel titolo 6 alla voce "Accensione di prestiti"; conseguentemente i corrispondenti fondi accantonati andranno esposti, per l'importo al netto della quota rimborsata nell'esercizio, nella quota accantonata del risultato di amministrazione del rendiconto;

che l'anticipazione di liquidità deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione» (Corte cost., sent. n. 274 del 2017);

che, quanto agli effetti della sentenza n. 224 del 2023, per gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo e abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento, non è consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione;

che, in tale prospettiva, per detti enti locali, la citata sentenza produce un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e conseguentemente impone l'adozione di adeguate correzioni atte a porvi rimedio;

che gli enti interessati sono da individuare in quelli per i quali, alla data del deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2023, il piano di risanamento dal deficit non si fosse ancora esaurito (art. 243-quater, comma 6, TUEL);

Tutto quanto fin qui considerato, l'Osservatorio, all'unanimità, auspicandone la più ampia condivisione operativa:

Pronuncia:

il seguente atto di orientamento circa l'applicazione della sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale:

“Per effetto della pronuncia di illegittimità della Corte costituzionale n. 224 del 2023 - che ha configurato le anticipazioni dal “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” quali anticipazione di liquidità - le amministrazioni territoriali che abbiano utilizzato dette anticipazioni dal fondo di rotazione non per riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza bensì a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo, sono tenuti a provvedere ad un graduale risanamento del deficit, facendo ricorso a coperture alternative rispetto a quelle originariamente appostate sulla base dell’art. 43 (ora dichiarato non conforme a Costituzione nei termini indicati dalla citata sentenza n. 224) e, nel frattempo, resesi eventualmente disponibili, in modo, comunque, coerente con l’esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l’intero periodo di risanamento. Devono ritenersi interessati alle operazioni di rimodulazione delle risorse di propria competenza quegli enti ancora in procedura di riequilibrio alla data del deposito della sentenza n. 224 del 2023; non anche gli enti per i quali il piano di risanamento del deficit si sia, medio tempore, esaurito (art. 243-quater, comma 6, TUEL).”.

Roma, 18 giugno – 7 ottobre 2024

Il Presidente dell'Osservatorio