

LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA SUL FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ (FAL)

Posted on 5 Maggio 2021 by Elena Di Carpegna Brivio

Categories: [Democrazia e contabilità](#), [Equilibrio e sostenibilità](#), [News](#), [Osservatorio Corte Costituzionale](#), [Tutti i contributi](#)

Tags: [accantonamenti](#), [fal](#), [fondi accantonati](#), [fondo anticipazione liquidità](#), [ritardo nei pagamenti](#), [sezione puglia](#)

Con la sentenza [80/2021](#) la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul Fondo di anticipazione di liquidità (FAL) fornendo un ulteriore elemento per inquadrare l'istituto nel complesso dei principi dell'equilibrio di bilancio e della responsabilità democratica, anche di carattere intergenerazionale.

Il FAL è stato introdotto dall'art. 1, comma 13, del d.l. [35/2013](#) con l'obiettivo di arginare il ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di uno strumento di carattere eccezionale, con cui Cassa depositi e prestiti S.p.A. provvede ad anticipare, agli enti locali in stato di deficienza di cassa, la liquidità necessaria ad assicurare il pagamento dei debiti già iscritti nei pregressi bilanci di competenza. In questo modo gli enti locali strutturalmente deficitari possono individuare un percorso di riallineamento tra cassa e competenza usufruendo di un prestito di più lunga durata rispetto a quelli ordinari, dal momento che la stessa disposizione prevede che l'ente locale debba restituire l'anticipazione di liquidità con piano di ammortamento, a rate costanti ed entro un orizzonte temporale massimo di trent'anni.

Perché il mutuo possa essere utilizzato alla stregua di una mera anticipazione, peraltro, esso non può operare come normalmente accade nella contabilità finanziaria degli enti territoriali, ossia come strumento in grado di generare la copertura per nuova spesa futura. Infatti, bisogna ricordare che per le specificità della contabilità pubblica finanziaria, il capitale soggetto a restituzione (ossia l'indebitamento) deve essere registrato inizialmente come un'entrata, mentre si manifesterà come debito progressivamente, per effetto di ammortamento, negli anni successivi. In pratica, il mutuo genera una disponibilità che va a dare copertura alla spesa futura con i bilanci di previsione, a mezzo del risultato di amministrazione, ossia il peculiare saldo che ai sensi del D.lgs. n. 118/2011, registra il rapporto tra debiti e crediti esigibili anno per anno.

Per questo, la giurisprudenza contabile, negli anni, per evitare che le anticipazioni generassero "copertura" illegittima, ossia in violazione dell'art. 119 comma 6 Cost, ha affermato che i mutui statali a copertura di spesa indifferenziata e pregressa (ossia disavanzi) non potessero essere registrati, a consuntivo, alla stregua dell'indebitamento legittimo, ma andassero "neutralizzati" in termini di capacità di copertura; diversamente, nel bilancio di previsione, l'ente avrebbe conquistato uno spazio finanziario "apparente" e illegittimo, determinato dall'uso del mutuo a copertura di un disavanzo. Su questo presupposto, è sorto un lungo e complesso contenzioso costituzionale di cui la sentenza n. 80/2021 è solo l'ultimo tassello in ordine di tempo, ma si teme, non in assoluto.

In questi anni, infatti, le modalità di iscrizione a bilancio delle risorse del FAL hanno dato adito, con riguardo alle anticipazioni di carattere pluriennale, a fenomeni di alterazione dei risultati di amministrazione degli enti locali e hanno richiesto in più occasioni l'intervento della Corte

costituzionale che, ormai, ha costruito in proposito un consolidato indirizzo giurisprudenziale.

Fin dalla sentenza [181/2015](#) la Corte costituzionale ha chiarito come l'anticipazione di liquidità, perseguendo esclusivamente l'obiettivo di estinguere i residui passivi, non potesse in alcun modo essere destinata a finanziare il disavanzo, circostanza che imponeva, anche dal punto di vista contabile, una rappresentazione tale per cui la disponibilità finanziaria generata dall'estinzione dei debiti pregressi, per mezzo del mutuo, non generasse un risultato di amministrazione più ampio. Per questo è stata introdotta un'apposita posta di accantonamento sul risultato di amministrazione denominata, "FAL" (fondo anticipazioni straordinarie di liquidità). Infatti, il finanziamento del disavanzo "a stralcio" con i mutui CDP (o comunque concessi dallo Stato) violerebbe l'art. 119 comma 6 Cost. e favorirebbe condotte irresponsabili delle amministrazioni locali.

Il legislatore, però, non ha sempre orientato la propria disciplina al corretto utilizzo delle risorse del FAL, autorizzandone l'uso come impropria risorsa di copertura nel bilancio di previsione.

In particolare, la sentenza [80/2021](#) nasce dall'attività intrapresa dal legislatore per dare attuazione alla sentenza 4/2020 con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 6 del d.l. 78/2015 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché in materia di rifiuti e di emissioni industriali*), per come modificato in sede di conversione, e dell'art. 1, comma 814, della Legge di Bilancio per il 2018. In quel caso le disposizioni impugnate consentivano di utilizzare il FAL per finanziare il fondo per i crediti di dubbia esigibilità (FCDE), permettendo un miglioramento esclusivamente contabile dei risultati di gestione e, di conseguenza, aprendo alla possibilità di aumenti di spesa basati su coperture illegittime (debito a copertura di disavanzi, a carico delle generazioni future) non assistiti da una piena responsabilità degli amministratori.

La l. 8/2020, di conversione del d.l. 162/2019 ha introdotto una nuova disposizione, l'art. 39-ter, che obbliga gli enti locali ad accantonare le quote di anticipazione di liquidità non ancora rimborsate, neutralizzando, a consuntivo, il miglioramento del risultato di amministrazione. I commi secondo e terzo del medesimo articolo, però, creavano un particolare meccanismo contabile per l'ipotesi in cui il ritorno alle regole di corretta contabilizzazione previste dalla sentenza n. 4/2020 portasse ad un incidentale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'anno precedente. Il secondo comma, infatti, prevedeva che tale peggioramento dovesse essere ripianato annualmente a decorrere dall'anno 2020, mentre il terzo comma consentiva di utilizzare a tal fine le risorse dello stesso FAL secondo una scansione temporale pari alla restituzione dell'anticipazione di liquidità e quindi con un orizzonte massimo di un trentennio.

Le disposizioni creavano così un regime derogatorio di ripiano, nei bilanci di previsione, che derogava alle regole ordinarie, e chi di fatto "contro-neutralizzava" il valore del disavanzo emerso con l'applicazione della sentenza n. [4/2020](#). Il Comune di Lecce aveva infatti registrato un maggiore disavanzo causato dall'accantonamento del FAL, il quale sarebbe stato ripianato nell'arco temporale della restituzione dell'anticipazione di liquidità e che la rata FAL. Inoltre, la peculiare modalità prevista dalla legge, portava al curioso effetto di finanziare il rimborso della rata del mutuo con l'utilizzo della quota del FAL accantonata nel risultato di amministrazione.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in sede di esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Lecce, ha sollevato questione di legittimità

costituzionale nei confronti dei commi secondo e terzo dell'art. 39-ter, per violazione degli artt. 81, 97 primo comma, 119 sesto comma e 136 Cost.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la fondatezza delle questioni.

Ad avviso della Corte, la previsione del secondo comma, stabilendo un regime differenziato per il disavanzo che consegue dall'accantonamento obbligatorio delle anticipazioni di liquidità non rimborsate, determina una diluizione degli oneri di ripianamento che, come tale, comporta una perturbazione degli equilibri di bilancio perché rischia di alterare i saldi e di celare maggiori passività.

Un percorso di rientro dal disavanzo coerente con i principi del mandato elettivo e della responsabilità intergenerazionale richiede infatti che il disavanzo venga rappresentato in modo unitario e che venga fisiologicamente ripianato in un orizzonte temporale contenuto, normalmente annuale, o al massimo triennale, e comunque non superiore alla durata del mandato elettorale (così Corte cost. sentenza 115/2020). Il meccanismo del secondo comma dell'art. 39-ter, invece, consentendo di distribuire su un trentennio il maggiore disavanzo dell'amministrazione, apre al rischio che coloro che hanno causato il debito e il disavanzo non ne rispondano, mentre l'onere della restituzione verrebbe a gravare su generazioni successive che non hanno potuto beneficiare dell'aumento della spesa, perché essa non è stata in alcun modo impiegata per l'acquisizione di beni durevoli di investimento.

Le previsioni del terzo comma dell'art. 39-ter, poi, consentendo che il FAL venisse utilizzato per rimborsare l'anticipazione medesima ne consentiva un impiego circolare che precludeva il raggiungimento degli obiettivi di ripianamento dei debiti pregressi e che poteva anche agevolare un surrettizio ampliamento della capacità di spesa dell'ente, falsando ampiamente le finalità che sono proprie di una corretta gestione delle risorse pubbliche.

Di conseguenza, con la sentenza in commento, la Corte costituzionale è tornata a ribadire come gli artt. 81, 97 primo comma e 119 sesto comma Cost. costituiscano un sistema unitario in cui l'impiego delle risorse pubbliche è strettamente collegato al corretto esercizio del mandato elettorale e dell'*accountability* democratica, secondo quell'idea di bilancio come «bene pubblico» che la Corte costituzionale ha individuato sin dalla sentenza 184/2016. Il bilancio degli enti locali, infatti, risponde all'obiettivo di rendere certi e conoscibili le politiche pubbliche di un ente istituzionale a natura democratica, diventando la prima forma di *accountability* di quanto i decisori pubblici intendono realizzare a vantaggio della loro comunità politica. Forme di rientro dal disavanzo che si realizzano su orizzonti temporali che superano la durata del mandato elettorale, di conseguenza, sono ammissibili solo se correlate a spese di investimento secondo quanto prevede l'art. 119, comma sesto, Cost., perché è solo trasmettendo benefici durevoli che le amministrazioni possono porre a carico di generazioni successive l'onere di ripianare i disavanzi che hanno creato.