

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sirecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0893 - 5604

2021 - Anno XLII

ANCORA A MARGINE SULLA SENTENZA N. 80/2021 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

a cura di Clemente Forte e Marco Pieroni

Sommario: 1 *La questione*; 2. *Il pronunciamento della Corte*; 3. *I cinque passaggi in cui si articola la pronuncia*; 4. *Una questione preliminare: quid a seguito dell'attivazione della clausola generale di salvaguardia (general escape clause) del Patto di stabilità e crescita?* 5. *Il comma 2 dell'art. 39-ter del decreto-legge 162 del 2019*; A) *L'incremento della spesa e l'equilibrio di bilancio*; B) *La responsabilità di mandato elettivo*; B1) *Una breve ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di responsabilità di mandato*; B2) *Responsabilità di mandato e principio contabile della trasparenza*; B3) *Responsabilità di mandato e garanzia del rispetto del principio dell'equilibrio dei bilanci*; B4) *Responsabilità di mandato e principio supremo della sovranità popolare*; B5) *Il richiamo agli artt. 9, comma 2, l. n. 243/2012, 188 Tuel e 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011*; B6) *Osservazioni di sintesi*; B7) *I due blocchi normativi (legge rinforzata n. 243 del 2012 versus Tuel e d.lgs. n. 118) sono tra loro conciliabili?*; B8) *E' pertinente il richiamo degli artt. 81 e 97 Cost.?*; B9) *La responsabilità di mandato si estende allo Stato?*; 6. *Il comma 3 dell'art. 39-ter del decreto-legge 162 del 2019*; A) *L'opzione interpretativa da cui muove la Corte*; B) *Il merito delle argomentazioni intorno al comma 3*; 7. *Conclusioni*.

1. La questione

Con la sentenza n. 80/2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni,

nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8¹.

La questione origina da una rimessione operata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia.

Il giudice *a quo*, chiamato a deliberare sulla congruenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sospendeva il giudizio in pendenza della pronuncia della Corte sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 e dell'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, in ragione della loro incidenza sulla definizione del piano di riequilibrio dell'ente locale e della conseguente pregiudizialità di tale pronuncia rispetto all'approvazione o al diniego del PRFP stesso.

La Corte, con sentenza n. 4 del 2020, dichiarava l'illegittimità costituzionale delle predette norme.

Ripreso l'esame del PRFP del Comune di Lecce, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 39-*ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 162 del 2019 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 119, sesto

¹ L'art. 39-*ter* del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, così dispone: «1. Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019. 2. L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio. 3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. 4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione».

comma, e 136 della Costituzione, *medio tempore* introdotto dal legislatore, rimetteva la questione alla Corte costituzionale.

2. Il pronunciamento della Corte

La Corte muove dalla premessa interpretativa secondo la quale il comma 3 del citato art. 39-ter consentirebbe, "con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime".

Aggiunge la Corte che "la stessa difesa erariale riconosce che l'anticipazione di liquidità è esclusivamente finalizzata al pagamento dei debiti scaduti e non al rimborso del prestito e che il peggioramento del disavanzo di amministrazione conseguente all'accantonamento del FAL non potrebbe essere ripianato con l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione".

2.1. Sulla base di detta interpretazione della normativa oggetto di censura, che legittimerebbe un'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente locale, la Corte ha ritenuto che i commi 2 e 3 dell'art. 39-ter precluderebbero un corretto ripiano del disavanzo con lesione dell'equilibrio del bilancio e del principio della sana gestione finanziaria.

2.2. Quanto al comma 2 dell'art. 39-ter, esso violerebbe gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dell'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa, laddove consente di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione non rimborsata alla data del 31 dicembre 2019, per un importo

corrispondente alla sola quota dell'anticipazione di liquidità rimborsata nel corso dell'esercizio.

Infatti, la previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, comporterebbe una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità, recando 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.

Tale disposizione introdurrebbe una rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso, dilatando i tempi di rientro dal deficit, che così si sottraggono all'art. 188 Tuel, disposizione già ritenuta in grado di dettare procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l'altro – a esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute (Corte cost., sent. n. 4 del 2020).

In proposito, la Corte ha ricordato di avere affermato che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011), e che «[o]gni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio» (Corte cost., sent. n. 115 del 2020).

Secondo la Corte, 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.

Il meccanismo prefigurato dal comma 2 dell'art. 39-ter integrerebbe, dunque, una violazione del principio di responsabilità democratica, in quanto, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce uno che consente di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso.

2.3. Quanto al comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, la Corte l'ha ritenuto lesivo degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sotto i medesimi profili sopra enunciati.

Difatti, la norma censurata consentirebbe di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza però realizzare la finalità di legge, e, al contempo, incrementando la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive. Ciò in ulteriore pregiudizio dell'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione.

Il comma 3 dell'art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sarebbe infine in contrasto anche l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, determinerebbe 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 (Corte cost., sent. n. 4 del 2020)².

² Per le Regioni (art. 1, commi 693 ss, l. n. 208/2015), la disciplina FAL ha formato oggetto di specifica deliberazione della Corte conti, Sez. aut. n. 28/SEZAUT/2017/QMIG. In dottrina, G. D'Auria, *Note di richiami – Corte costituzionale, sent. 28 gennaio 2020, n. 4*, in Foro Italiano 2021; F. Guella, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità*

3. I cinque passaggi in cui si articola la pronuncia

In estrema sintesi, l'antefatto della sentenza riguarda cinque passaggi.

Nel 2013 lo Stato prevede anticipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti agli enti territoriali per il ripiano dei debiti commerciali, con rimborso alla medesima cassa (decreto-legge n. 35)³.

Nel 2015 viene permesso, dal legislatore, di utilizzare tali risorse per diminuire l'incidenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, ossia l'obbligo di accantonare la quota di entrate accertate che – in base agli andamenti storici delle riscossioni di ciascun ente – risultavano non incassate nell'ambito di un normale ciclo di riscossione (decreto-legge n. 78).

Nel 2020 questo finanziamento indiretto di spese (anche correnti) viene fatto oggetto di una prima censura della Corte costituzionale (con la sentenza n. 4), trattandosi di risorse eccezionali giustificate solo dalla relativa finalità particolare (estinzione debiti commerciali) e che quindi non possono essere utilizzate per altre finalità.

Nel medesimo 2020, il legislatore palesa l'intenzione di adeguarsi a questa sentenza statuendo, con l'art. 39-ter del decreto-legge n.162 del 2019 (convertito, infatti, nel 2020) tre principi: la sterilizzazione del fondo relativo alle anticipazioni (comma 1), un'accentuata gradualità (fino a 30 anni) nel ripiano del conseguente peggioramento del disavanzo a seguito dell'accantonamento del fondo

come meccanismo costituzionalmente necessario, in *Forum di Quaderni costituzionali* (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020).

³Quanto alla relativa disciplina contabile, va ricordato che la Corte dei conti, Sezione autonomie (delib. n. 19/2014/QMIG; delib. n. 33/SEZAUT/2015/QMIG) aveva prospettato la soluzione secondo la quale nel bilancio dell'ente territoriale venisse istituito un apposito accantonamento, in modo che le entrate rappresentate dall'accesso alle anticipazioni trovassero, in bilancio, una forma di sterilizzazione (o neutralizzazione) al fine di impedire la rappresentazione contabile, a seconda dei casi, di un maggiore avanzo o minor disavanzo, entrambi fittizi.

anticipazione di liquidità disposto al comma 1 (comma 2) ed, infine, precise modalità di impiego del fondo “sterilizzato” (comma 3).

Nel 2021 con la sentenza n. 80, anche i commi 2 e 3 dell’art. 39-ter vengono dichiarati illegittimi dalla Consulta.

Nei paragrafi che seguono, si tenta di ricostruire (e di valutare) l’*iter* logico percorso dalla Corte nel *Considerato in diritto* della sentenza, oltre che la correttezza degli assunti su cui si muove la pronuncia (senza entrare menomamente nel dibattito sulle conseguenze della pronuncia sui bilanci degli enti interessati); peraltro, al momento, non si registra un contributo se non in senso meramente esplicativo da parte della letteratura per questi profili⁴.

4. *Una questione preliminare: quid a seguito dell’attivazione della clausola generale di salvaguardia (general escape clause) del Patto di stabilità e crescita?*

Prima di entrare nel merito degli aspetti metodologici della pronuncia, va fatto un rilievo dal carattere pregiudiziale.

Poiché la sentenza ruota sul concetto di equilibrio di bilancio, che trova la propria radice costituzionale negli artt. 81, primo e secondo comma (commi, peraltro, non esplicitamente richiamati), e 97, primo comma, Cost., un punto preliminare che sarebbe da sciogliere consiste nel chiarire, ove del caso, le conseguenze dell’attivazione della clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*) del Patto di stabilità e crescita che, pur non sospendendo l’operatività del Patto, consente deviazioni dal normale percorso di rientro verso l’obiettivo di bilancio di medio termine e una

⁴ Cfr. E. Di Carpegna Bivio, *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, nonché A. Peta, *Fondo di anticipazione di liquidità e recupero del disavanzo: la Corte costituzionale fornisce le coordinate per la sana gestione di bilancio*, in Rivista della Corte dei conti n. 2/2021.

ridefinizione dei termini per il rientro dalle situazioni di disavanzo o debito eccessivo raccomandati dal Consiglio della UE. Come è noto, in data 20 marzo 2020, con la nota 20.3.2020 COM(2020) 123 *final*, la Commissione UE ha comunicato al Consiglio l'attivazione della predetta clausola⁵ ⁶.

Premesso che il tema non sembra essere stato affrontato né in giurisprudenza né in dottrina, si tratta in sostanza di stabilire se ed in quali termini la predetta decisione eurounitaria comporti o meno contestuali riflessi sull'operatività degli articoli 81, primo e secondo comma, e 97, primo comma, Cost., oltreché della legge rinforzata n. 243 del 2012, trattandosi di parametri giuridici a contenuto ricettizio della normativa comunitaria, come esplicitamente indicato nella citata legge n. 243, in quanto espressamente attuativa della richiamata normativa di rango superiore (art. 1).

5. Il comma 2 dell'art. 39-ter del decreto-legge 162 del 2019

Iniziando ora ad entrare nel merito della sentenza, per quanto concerne il citato comma 2 (gradualità nel ripiano del conseguente peggioramento del disavanzo determinato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità disposto al comma 1), nel punto 6 della pronuncia si rileva la coesistenza di argomenti eterogenei, tutti però tali da costituire parametri che, secondo la Corte, "operano in stretta interdipendenza, poiché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa

⁵ Si tratta della clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica.

⁶ Ad escludere ogni eventuale, possibile equivoco, va rimarcato che la citata *general escape clause* ed il conseguente dubbio posto nella presente nota non attengono ai commi dell'art. 81 Cost. diversi dal primo (e quindi indirettamente dal secondo) (v. *melius* sulla questione il successivo punto B.8).

dell'ente locale, preclude un corretto ripiano del disavanzo e finisce per ledere l'equilibrio di bilancio e il principio di sana gestione finanziaria". Questo è in sintesi il primo parametro, quale desumibile dalla pronuncia.

Si ricava peraltro, da quest'ultima, anche un secondo criterio, costituito dal fatto 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".

Segue l'analisi dei due criteri.

A) L'incremento della spesa e l'equilibrio di bilancio

Oltre a quanto riportato, specifica ulteriormente la sentenza (6.1 del *Considerato in diritto*) che "il comma 2 dell'art. 39-ter viola gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dell'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa". Si dilatano "i tempi di rientro dal deficit, che così si sottraggono all'art. 188 TUEL, disposizione già ritenuta in grado di dettare procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l'altro – a esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute (sentenza n. 4 del 2020)". Subito dopo la pronuncia ricorda che "la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011) [...]", richiamando peraltro il fatto che "l'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti 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, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (sentenza n. 18 del 2019)".

Molti sono i punti che meriterebbero un chiarimento per questo primo blocco di argomenti.

Anzitutto, a proposito dell'individuazione dell'oggetto della censura, sembrerebbero coesistere sia il peggioramento del disavanzo conseguente alla norma dichiarata illegittima (punto 4, terzo capoverso) sia l'incremento della capacità di spesa a seguito della diluizione dei tempi del rientro (punto 6, secondo capoverso). Conviene sinteticamente ricordare che si tratta di due parametri non necessariamente collegati ovvero il cui asserito collegamento va espressamente esplicitato nella singola fattispecie esaminata.

Peraltro, l'incertezza del parametro violato con riferimento alla violazione del "corretto ripiano del disavanzo", in assenza della specificazione di quale ripiano sia da considerarsi corretto, sembra comportare un oggettivo disancoramento di detto parametro da un criterio giuridico, con il che, sul piano sia della logica che del diritto, la valutazione formulata non può che risolversi in una mera un'opinione. In particolare, la diluizione dei tempi di rientro non può di per sé equivalere automaticamente alla lesione dell'equilibrio di bilancio, che ovviamente, anno per anno, sarà comprensivo della quota del rientro; né essa costituirà il motivo per cui risulti autonomamente violato "il principio della sana gestione finanziaria", dal momento che quest'ultima potrà essere legata a vari criteri, che possono andare dal rispetto di vincoli finanziari (nel qual caso si dovrebbe parlare di gestione legittima più che corretta ovvero sana) alle finalità perseguite ovvero ad altro ancora, in coerenza o meno

con i vincoli finanziari (nel qual caso, si scivola però nel merito delle scelte politiche).

In realtà, lo stesso richiamo all'“interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa”, evocato nella sentenza, non sembra cogliere nel segno in quanto, posto che la copertura deve consistere in un obbligo sostanziale, ossia nell'apporto dall'esterno di risorse finanziarie effettive, ciò non può avvenire evidentemente con il bilancio stesso, salvo che non si dimostrino tagli di spesa o aumenti di entrata a ciò dedicati. Evocare QUINDI genericamente il concetto di copertura pluriennale rischia di far perdere di vista il fatto che la copertura costituisce, di regola, un fatto esterno al bilancio, riferito, infatti, ad un *quid novi* rispetto all'esistente (quest'ultimo, tra l'altro, di ben ardua decifrabilità)⁷. Va anche aggiunto che, in base ad una consuetudine ormai invalsa nella giurisprudenza almeno costituzionale, l'accento nella sentenza alla possibilità di un ripiano triennale non è contenuto nella norma evocata, ossia l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Comunque, il punto di fondo da mettere a fuoco sta nel fatto che non è chiara, nella formulazione della *ratio decidendi*, l'inerenza del richiamo, nella pronuncia, agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., ossia il motivo della riconducibilità della fattispecie considerata ai parametri citati del collegamento a tali norme da parte e dunque dell'avvenuto accoglimento della doglianza, pur trattandosi della questione principale, per quanto riguarda il comma 2 qui in considerazione. Tale inerenza, infatti, non viene neanche fatta

⁷ Anzi, si finisce con l'avallare con ciò una tesi fuorviante, in base alla quale si possa far riferimento al bilancio per la copertura di oneri pluriennali a prescindere dalla natura delle spese e dunque anche in caso di oneri rigidi, come quelli di cui all'ammortamento, per esempio (purtroppo, questa è la prassi di gran parte delle Regioni, senza che la giurisprudenza costituzionale, a tacer della dottrina, abbia mai messo ben a fuoco la questione, evitando infatti di mettere in rilievo la sostanziale violazione, in tal modo, dell'obbligo di copertura).

oggetto di una pur sommaria dimostrazione, ma proclamata *tout court* come un *dictum*.

Ne risulta fragile, sul piano sistematico, l'impianto motivazionale della sentenza: in altri termini, senza le necessarie e corrette specificazioni normative e dottrinarie, si rischia di non focalizzare e di non esplicitare (come fa la stessa ordinanza di rimessione, peraltro) il quadro di fondo in materia, ossia che in tanto può sussistere – come assume la pronuncia - un collegamento tra la fattispecie oggetto della sentenza (comma 2 in esame) e le due norme costituzionali richiamate, in quanto, in riferimento agli enti pubblici, compreso lo Stato, sussistono parametri esterni al circuito della decisione tali da imporre l'equilibrio di bilancio, in coerenza con l'obiettivo di medio termine e con gli altri obiettivi di cui al Patto di stabilità e crescita (PSC), internalizzati dai due primi commi degli artt. 81 e 97 Cost., come attesta la relativa legge attuativa n. 243 del 2012. Ciò senza considerare la cennata questione dei riflessi concernenti l'attivazione della clausola generale di salvaguardia.

In altre parole, ponendo i problemi dell'equilibrio di bilancio e della copertura di singole partite per ogni ente pubblico e per ogni normativa anche d'emergenza senza richiamare i vincoli generali di finanza pubblica quali risultano di volta in volta fissati - il che sarebbe servito, invece, a giustificare l'affrettato e tralaticio richiamo ai due articoli della Costituzione evocati - si rischia di non cogliere il vero problema: tutta la normativa in materia è preordinata ad un certo risultato complessivo per sottosettore (amministrazioni centrali, enti territoriali e previdenza), a sua volta coerente con gli obiettivi complessivi di finanza pubblica: questo è il senso della riforma costituzionale del 2012 e delle norme che regolano queste materie imponendo vincoli giuridici e finanziari ai singoli enti e dunque al

relativo sottosettore e questo avrebbe dovuto costituire la motivazione del richiamo alle richiamate norme costituzionali.

Per il comma 2 dell'art 39-*ter* censurato la sentenza sembra, dunque, carente sul piano sistematico, non ruotando essa su uno stabile punto d'appoggio. Un più convincente percorso motivazionale avrebbe potuto chiarire in qual modo le norme censurate comportavano un effettivo pregiudizio per la raggiungibilità degli obiettivi di finanza pubblica: si sarebbe così adeguatamente giustificato il richiamo alle due norme costituzionali citate. Tale lacuna finisce dunque per dequalificare il richiamo alle norme costituzionali a mera clausola di stile.

Ne consegue che risultano non dimostrate le successive affermazioni, secondo cui la disposizione in questione "introduce una rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano" e "la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, [...]", con il che troverebbero ulteriore conferma i precedenti "ammonimenti 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, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale' (sentenza n. 18 del 2019)".

In assenza di un asse unitario, dalla sentenza, si evince dunque una serie di affermazioni, da un lato, non chiare nel riferimento ad un parametro giuridico e, dall'altro, inevitabilmente frutto di mere valutazioni, come attesta il largo uso dell'aggettivazione.

B) La responsabilità di mandato

Come prima sintetizzato, in riferimento al comma 2 dell'art. 39-ter caducato dalla pronuncia, la Corte ricava un secondo criterio (oltre a quello dell'equilibrio di bilancio, di cui al precedente punto a)), ossia il fatto 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".

B1) Una breve ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di mandato elettivo

La rilevanza del tema, sia in sé che in riferimento alla sua sussunzione tra le argomentazioni svolte nella pronuncia qui in esame, merita una sintesi preliminare dello stato degli orientamenti espressi al riguardo dalla stessa Corte costituzionale.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, è possibile desumere che la recente elevazione a parametro della c.d. responsabilità di mandato, declinata quale "assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute", è riconducibile a tre fasi: a) la valorizzazione del principio di trasparenza delle scritture contabili (Corte cost., sentt. n. 184/2016; n. 247/2017); b) il diretto collegamento della responsabilità di mandato alla responsabilità di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici di cui agli artt. 81 e 97 Cost. (Corte cost., sentt. n. 228/2017; n. 247/2017; n. 18/2019; n. 4; n. 115/2020; n. 80/2021); c) l'ulteriore ancoraggio della responsabilità di mandato al principio supremo della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. (Corte cost., sentt. n. 34/2021⁸).

⁸ Va precisato che il primo riferimento della c.d. responsabilità di mandato all'art. 1 Cost. si rinviene nell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania n. 80/2018 del 28 febbraio 2018, che diede poi luogo alla sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019. Nello stesso senso, anche Corte conti, SS.RR spec. comp., ord. n. 80/2020.

B2) Responsabilità di mandato e principio contabile della trasparenza

Nella sentenza n. 184/2016, è dapprima riscontrabile un indiretto collegamento alla responsabilità di mandato quale *ratio* sottostante al principio contabile della trasparenza delle scritture contabili.

Al riguardo, la Corte ha evidenziato che i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci nonché le sofisticate tecniche di standardizzazione dell'universo delle pubbliche amministrazioni, "indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere [...] integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità", per modo che i "membri della collettività [possano avere] cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]» (Corte cost., sentt. n. 184/2016; n. 247/2017).

Di qui il monito della Corte rivolto al legislatore affinché nella redazione della legislazione in materia finanziaria - anche a salvaguardia dei controlli - adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza (Corte cost., sent. n. 247/2017).

B3) Responsabilità di mandato e garanzia del rispetto del principio dell'equilibrio dei bilanci

Successivamente, la Corte ha collegato la responsabilità di mandato per eventuali squilibri finanziari prodotti dagli amministratori degli enti succedutisi nel tempo agli artt. 81 e 97 Cost., parametri posti a salvaguardia di una possibile elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica.

Secondo la Corte la responsabilità di mandato intende "esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute"; "in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli [e comunque "dei tempi del mandato elettorale"] e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati" (sentenze n. 80/2021; n. 4/2020).

La Corte ha anche affermato che il "collegamento uniforme previsto dal Tuel tra il mandato elettorale e il sistema sanzionatorio del mancato perseguimento, sotto il profilo statico e dinamico, degli equilibri di bilancio è sorretto da elementi sistemici di razionalità intrinseca prima ancora che logico-giuridici: un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi *vulnera* alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest'ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost." (Corte cost., sent. n. 228/2017).

Secondo la Corte, gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. operano "in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria. Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale

pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate" (Corte cost., sent. n. 18/2019).

B4) Responsabilità di mandato e principio supremo della sovranità popolare

Con la sentenza n. 34 del 2021, la Corte riconduce, esplicitamente ma senza uno specifico approfondimento, la responsabilità di mandato elettivo, oltre che ai citati artt. 81 e 97 Cost., anche all'art. 1 Cost., qualificandola quale "condizione di responsabilità politica oggettiva" sottesa al predetto art. 1 (Corte cost., sent. n. 34/2021).

B5) Il richiamo agli artt. 9, comma 2, l. n. 243/2012, 188 Tuel e 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011

È poi da evidenziare che la Corte (sentt. n. 18/2019; n. 80/2021) ha affermato che se "i precetti espressi negli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. hanno i caratteri di principi generali, nondimeno essi sono anche invernati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano – a regime – la gestione dei disavanzi degli enti territoriali: l'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011; l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000; l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011".

Secondo la Corte, è "evidente che l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: a) l'immediata copertura del deficit

entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato. In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: a) al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati; c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico" (Corte cost., sent. n. 18/2019; nello stesso senso, citata sent. n. 80/2021).

B6) Osservazioni di sintesi

Dalla predetta ricostruzione risulta che la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di responsabilità di mandato elettivo riferita al diritto del bilancio è di recente elaborazione e solo nel corso del 2021 ne risulta il riferimento all'art. 1 Cost. (sentenza n. 34/2021) oltreché agli artt. 81 e 97 Cost. senza che, tuttavia, la Corte stessa si sia soffermata a spiegarne *funditus* le ragioni.

Si tratta di un *iter* motivazionale che attende perciò un più maturo approfondimento, segnatamente allo scopo di valutare se la c.d. responsabilità di mandato elettivo: a) sia o meno conciliabile con il principio della continuità del ciclo di bilancio, direttamente desumibile

dagli artt. 81 e 97 Cost. e dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, che non ammette una scansione frazionata “per mandato elettorale” in ragione delle fisiologiche interrelazioni delle diverse decisioni di bilancio; b) costituisca, effettivamente, una condizione limitativa delle scelte delle politiche di spesa dell’esecutivo impedendo “di differire l’accertamento dei risultati, ivi compresa l’indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione” del mandato elettorale (sent. n. 80/2021), laddove, invece, i citati parametri costituzionali sembrano prioritariamente posti a salvaguardia dell’equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito, con riferimento, dunque, ad un orizzonte temporale non necessariamente coincidente con la conclusione del mandato. D’altra parte, è stata la stessa giurisprudenza costituzionale a sottolineare il carattere progressivo e pluriennale della doverosa continuità dei bilanci⁹.

Ma proprio per il carattere solo abbozzato - al momento - della elaborazione, appare quanto meno poco giustificato che tutto ciò venga per intanto fatto assurgere a parametro di legittimità per censurare norme di legge.

Soprattutto appare poco convincente e privo di una soddisfacente base l’intento di collegare il principio di sovranità popolare di cui al richiamato art. 1, secondo comma, Cost. ad una presunta finitezza temporale di atti a valenza politica.

Il principio della sovranità popolare, rappresentando il cardine su cui ruota la forma repubblicana della nostra forma-Stato, fissa un collegamento tra decisione politica e relativa rincoducibilità alla volontà dell’elettorato, principio da cui altri ordinamenti hanno fatto derivare conseguenze rilevanti in caso di difformità. Pur trattandosi di temi sommi, che non possono essere non solo esauriti, ma neppure

⁹ Cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 105/2020, punto del *diritto* 7.1.; n. 49/2018, punti 2 e 4; n. 274/2017, punto 6.

succintamente affrontati in una nota ad una sentenza (la quale, ciò nonostante, vi si richiama esplicitamente per questioni - tutto considerato - di scarsa rilevanza), si pone per intanto come punto fermo il fatto che il principio ha valenza generale, di carattere metodologico, e non può essere collegato, semplicisticamente, a questa o quella maggioranza politica, necessariamente limitata nel tempo. Non appare giustificato, in altre parole, un obbligo di rientro a carico della maggioranza che avrebbe creato il disavanzo, in quanto, a parte le evidenti difficoltà di accertamento di una tale responsabilità, è imprescindibile la continuità dei bilanci nonché' la connessa tenuta degli equilibri di finanza pubblica, che le maggioranze successive sono chiamate a rispettare anche se diverse da quelle precedenti.

Il tema della "sovranità popolare" è di tale complessità sistematica la cui chiamata in causa necessiterebbe un pieno approfondimento non ammettendo affermazioni apodittiche e prive della necessaria ponderazione.

Rimanendo sull'ambito applicativo della c.d. "responsabilità di mandato elettivo", su di un piano più generale, ove si volesse estendere la riflessione, traendone le logiche conseguenze e facendo emergere così, secondo un consolidato metodo giuridico, possibili aporie, occorrerebbe riflettere anche sui riflessi sulla facoltà del legislatore regionale (ma anche statale) di prevedere oneri pluriennali, che - come noto - riducendo, a parità di risorse, gli spazi di manovra dei bilanci futuri, finisce con il condizionare consiliaire diverse da quella che quegli oneri ha previsto. In altre parole, estraendo dalla sentenza il collegamento tra decisione politica e limitatezza del singolo mandato elettorale, in base al presunto principio della "responsabilità di mandato", si potrebbe giungere alla (irragionevole) conseguenza di vietare ogni legislazione pluriennale e

a maggior ragione di carattere permanente, il che dovrebbe valere per le stesse manovre di finanza pubblica dello Stato, con un termine peraltro di incerta durata in quanto del tutto mobile e progressivamente minore in relazione al mandato dell'esecutivo in carica (a meno di non ripensare alla ultraliberista *sunset legislation*, tuttavia ispirata ad altre finalità e la cui presumibile generalizzazione rischierebbe di porre l'ordinamento in una condizione di precarietà permanente). Ciò, oltre a rasentare l'irrazionalità manifesta, confliggerebbe oltretutto non solo con ovvie esigenze di stabilità dello Stato di diritto, ma con la stessa *ratio* della normativa eurounitaria in materia di finanza pubblica, la quale, infatti, esprime un'ottica almeno di medio periodo, che non può non confliggere con la brevità, peraltro (come si è notato) progressiva, dell'estensione temporale imposta da un incombente "responsabilità di mandato", necessariamente collegata a maggioranze politiche contingenti.

Come già accennato, visto che la sentenza in esame verte su questioni contabili, va rimarcato con forza il fatto che il concetto-chiave dell'ordinamento dell'Unione in materia di finanza pubblica rimane quello della sostenibilità, che configura un *pattern* tale da imporsi, comunque, a maggioranze politiche oscillanti, non da dipenderne, ponendosi infatti come una sorta di ordinamento neutro ed in questo, come tutti i vincoli giuridici, tale da evitare fluttuazioni contingenti risaltando, nell'ordinamento eurounitario, la responsabilità del singolo Stato nei confronti degli altri Stati dell'Unione ed evitare il c.d. azzardo morale.

B7) I due blocchi normativi (legge rinforzata n. 243 del 2012 versus Tuel e d.lgs. n. 118) sono tra loro conciliabili?

Altresì problematica è l'analisi degli indici normativi espressione dei precitati parametri costituzionali fondanti la responsabilità di mandato costituiti dai seguenti blocchi norme: i) art. 9, comma 2, l. n. 243/2012 e ii) art. 188 Tuel e art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il punto è che non sembra che i due indici normativi (richiamati anche nella pronuncia in commento) siano tra loro omogenei; infatti, mentre l'art. 9, comma 2, indica, quale periodo massimo di recupero del disavanzo un triennio a salvaguardia del principio dell'equilibrio, l'art. 188 dispone che "il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio."

Il fatto è che i due blocchi di norme non sembrano tra loro coerenti non tanto per l'argomento formale di cui alla diversa forza di legge (in base al principio della gerarchia delle fonti, essendo l'una una norma di legge rinforzata, anche se il carattere rinforzato si riferisce all'aggravio procedurale relativo alle successive novelle, non al contenuto¹⁰, mentre le altre sono norme di legge ordinarie), quanto soprattutto in considerazione delle diverse *rationes* ispiratrici.

Il primo (l. n. 243) prescinde dalla c.d. "responsabilità di mandato", il secondo (art. 188 Tuel e 42 d.lgs. n. 118) contiene un accenno a essa. Infatti, a tale ultimo riguardo, laddove il *vulnus* al principio dell'equilibrio si determinasse nell'ultimo anno della consiliatura, il tempo "a cavallo" tra quella in scadenza e quella nuova potrebbe comunque essere di tre anni, abbracciando quindi due diversi periodi di consiliatura, a salvaguardia, dell'equilibrio del bilancio; sicché, la c.d. responsabilità di mandato (art. 188 Tuel, per

¹⁰ Ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost.

gli enti territoriali, e art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011, per le Regioni) sarebbe da ritenere recessiva rispetto alla più rilevante esigenza di garantire gli equilibri di bilancio dell'ente.

Ma soprattutto la normativa di cui alla legge n. 243 si muove in un'ottica di tipo macrofinanziario, nel senso di garantire che la quota degli obiettivi di finanza pubblica afferente al sottosectore degli enti territoriali¹¹ sia coerente con il quadro degli obiettivi programmatici nel loro complesso.

La logica del Tuel e del d.lgs. n. 118 del 2011, invece, sembra essere di tipo microfinanziario, ossia attenta a evitare disavanzi e squilibri nella gestione finanziaria del singolo ente territoriale (ancorché anche la norma della n. 243 finisca poi per applicarsi, di *default*, al singolo ente). Un esempio può essere chiarificatore per cogliere la differenza: si potrebbe determinare il caso in cui i documenti programmatici impongano un avanzo per il sottosectore degli Enti locali, proprio per compensare il maggior disavanzo a livello di amministrazione centrali, a parità di obiettivo complessivo, nel qual caso gli enti locali dovrebbero allontanarsi dal pareggio.

Altro indizio favorevole a questa interpretazione, circa la diversità sistematica delle normative richiamate, sta anche nel fatto che, con il successivo comma 5 del menzionato art. 9¹², allo Stato è riconosciuta la riserva di prevedere eventualmente "ulteriori" obblighi a carico degli enti territoriali ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche, con ciò confermandosi che l'art. 9 trova la propria giustificazione di base nel preordinare il vincolo di bilancio degli enti territoriali al

¹¹ La quale, insieme a quella delle amministrazioni centrali e degli enti previdenziali, compone poi l'ambito di riferimento per l'insieme degli obiettivi di finanza pubblica di cui al PSC e agli stessi artt. 81 e 97, primo comma, Cost., come declinati anno per anno nei documenti programmatici.

¹² "5. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche".

raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a loro volta dettati dall'applicazione della normativa eurounitaria: d'altra parte, tale rapporto di funzionalità risulta semplicemente indicato dal titolo dell'articolo medesimo, di cui esiste anche il *pendant* per lo Stato, costituito dal precedente art. 8, del tutto desueto, ma che ciò nondimeno fa sistema con il successivo art. 9.

Non tener conto, come sembra accada per la sentenza in esame, di questa differenza di impostazione tra le due normative sembra in effetti avallare un presunto sistema omogeneo in materia contabile per gli enti territoriali quale potrebbe rappresentare, al momento, un obiettivo auspicabile, ma che non pare per ora rinvenibile nel sistema, il che implica inevitabilmente un'evidente ricaduta sulla solidità del parametro evocabile in materia ai fini del giudizio di costituzionalità.

Deve aggiungersi peraltro che l'equiparazione *tout court*, ovvero la mancata differenziazione, dei due ambiti normativi¹³, comporta che, mentre le disposizioni di legge ordinaria sono finalizzate a prevenire ovvero sanzionare un'eventuale *mala gestio* a livello del singolo ente, come prima suggerito, la fattispecie oggetto della sentenza – ossia le modalità di utilizzo delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, a suo tempo consentite per il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche – non ha nulla a che vedere con la presunta *mala gestio*, ma solo con la modalità di utilizzo, fissate per legge, tra l'altro, di risorse reperite a debito e finalizzate ad un obiettivo (pagamento debiti commerciali) in quanto ritenuto anticiclico e con la modalità del rientro. Sul punto, va peraltro evidenziato, ad ulteriore conferma, che anche lo "sviamento" delle anticipazioni di liquidità dalla causa tipica censurato dalla Corte

¹³ Cioè, la legge n. 243 (art. 9, comma 2) evocata e la restante (art. 118 Tuel e art. 42, comma 12, d.lgs. n.118/2011)-legislazione ordinaria in materia di bilanci degli enti territoriali.

costituzionale con la sentenza n. 4/2020 riguardava un intervento del legislatore e non l'intento di prevenire *mala gestio*.

In altre parole, nel caso delle norme sugli enti locali, si tiene sotto controllo il modo con cui viene gestito il bilancio del singolo ente, mentre, nel caso oggetto della sentenza, si tratta di preservare il corretto e legittimo utilizzo di risorse messe a disposizione di un singolo ente in relazione a una finalità vincolata, come consente la legge, evitandone lo scostamento dalla peculiare causa tipica individuata dal legislatore (pagamento dei debiti commerciali) per il fatto che la relativa copertura è a debito. È di tutta evidenza che questa seconda fattispecie presenti pochi collegamenti con le evocate norme costituzionali, una volta *ab imis* consentita tale copertura in considerazione delle particolari finalità della spesa autorizzata (v. *melius* su ciò il successivo par. b).

Anche da questo punto di vista, dunque, non appare congrua l'assimilazione dei due blocchi normativi in questione rivolti a finalità diverse, l'uno (norme contabili ordinarie) inteso a monitorare ipotesi di *mala gestio* garantendo il ripiano dell'accumulato disavanzo nei tempi ordinari, l'altro (legge n. 243) a preservare, in modo oggettivo, l'equilibrio di bilancio per finalità di coerenza con la politica di bilancio in generale. A ciò va aggiunto poi il terzo parametro, volto, con riferimento ai debiti commerciali, ad assicurare la corretta destinazione delle risorse messe a disposizione a tal fine.

Si tratta di tre aspetti semplicisticamente collegati tra di loro dalla sentenza, ma che invece attengono a profili diversi. Il che si riverbera sulla scarsa chiarezza dell'ordito della pronuncia.

B8) È pertinente il richiamo agli artt. 81 e 97 Cost.?

Come prima accennato, si staglia dunque sullo sfondo l'altra problematica, già venuta ad emersione nella giurisprudenza costituzionale più recente: l'inerenza delle questioni *sub iudice* con gli evocati artt. 81 e 97, primo comma, Cost.¹⁴

Ad onta della *vulgata* che si va diffondendo a livello sia di giurisprudenza costituzionale che di parte della dottrina di "carattere divulgativo", la diversa *ratio* delle norme costituzionali evocate, da un lato, e quelle ordinarie concernenti i bilanci degli enti territoriali (*macro versus micro*) dall'altro, non depone a favore della sussumibilità delle seconde come disposizioni applicative delle prime, sicché la relativa violazione non comporta automaticamente un *vulnus* di natura costituzionale, salvo approfondita ed esaustiva dimostrazione al riguardo, naturalmente caso per caso.

Il che rileva in particolar modo anzitutto per l'art. 97, primo comma, Cost., finalizzato, come già messo in rilievo, al raggiungimento degli obiettivi di debito e di saldo di bilancio al primo funzionale per l'intero conto consolidato delle amministrazioni pubbliche: lo afferma in tutta semplicità l'art. 4 della citata legge n. 243 del 2012.

Circa l'art. 81 Cost., poi, non essendo indicato nella pronuncia a quale disposizione specifica sia diretto il richiamo, per il combinato disposto tra primo e secondo comma valgono le osservazioni già svolte relativamente alla diversa *ratio* tra le norme costituzionali e quelle ordinarie in materia di bilanci degli enti locali. Infatti, come prima accennato (cfr. nota 5), nel silenzio (il che è già di per sé poco commendevole, riguardando, i vari commi della norma costituzionale in questione, materie diverse), si deve escludere che il generico richiamo all'art. 81 Cost. si riferisca, sostanzialmente, a commi diversi dal primo (che implica il richiamo al secondo, che ne

¹⁴ Cfr., per tutte, Corte cost., sent. n. 18/2019.

costituisce infatti un'eccezione, il che autorizza il riferimento ad una sorta di combinato disposto): ciò anche se poi, come riportato, la sentenza richiama genericamente le questioni concernenti la copertura, di cui però al terzo comma dell'art. 81, Cost.

Anche da questo punto di vista la sentenza, dunque, nel richiamarsi genericamente alla violazione dell'art. 81, Cost., presenta oggettive carenze sul piano anzitutto metodologico.

B9) La responsabilità di mandato si estende allo Stato?

Anche qui riprendendo uno spunto già prima accennato, va anche considerato che in una stringente logica che muova secondo principi costituzionali, la "responsabilità di mandato", ora dalla Corte costituzionale ancorata anche all'art. 1 Cost. in riferimento agli enti locali, come prima illustrato, non potrebbe che essere estesa allo Stato centrale.

In altre parole, se il (presunto) vincolo di mandato prima oggetto di considerazione è tale da costituire uno dei "parametri" evocati dalla sentenza per la declaratoria di illegittimità delle norme impugnate, tale vincolo - a ben vedere - deve essere considerato anche a livello di sottosettore delle amministrazioni centrali (*scilicet*, Stato) nel momento in cui, avveduta eventualmente della onerosità della sentenza, la Corte si fosse posta - come avrebbe dovuto - il problema di come far fronte alla decisione poi sostanziata nella pronuncia in esame e dunque delle conseguenze che sotto questo aspetto si sarebbero inevitabilmente riprodotte sui bilanci dei comuni interessati e che (ancora una volta) inevitabilmente avrebbe dovuto (anche se in parte) sciogliere lo Stato stesso (autore peraltro delle norme dichiarate incostituzionali), per un'evidente esigenza di *salus rei publicae*.

Prova ne è il fatto che, nel decreto-legge n. 73 del 2021 (c.d. sostegni-*bis*), è presente una norma (art. 52) che, formalmente, in attuazione della sentenza n. 80, stanziava ben 660 milioni per far fronte ad una parte dei gravami a carico dei comuni per il fatto che, appunto, con la sentenza in esame, viene imposto ai Comuni di far fronte al rimborso delle anticipazioni in un tempo molto più breve di quello previsto dalla normativa caducata.

Pur trattandosi di un intervento discrezionale, si osserva qui che anche per l'aggravio a carico dello Stato per adeguarsi alla sentenza qui considerata si dovrebbe, sia pur indirettamente, porre il problema del vincolo di mandato, pur trattandosi di un intervento a sostegno certo non obbligato, ma che rientra comunque nella buona amministrazione e nell'interesse generale della collettività nel senso di evitare il *default* di un numero notevole di Comuni per il fatto che una sentenza imponga loro, *ex abrupto*, una notevole abbreviazione dei tempi di rientro.

L'illustrata tesi della sentenza, peraltro, sembra evocare l'antica idea di una pretesa attività fondamentalmente tutoria dello Stato nei confronti degli enti territoriali, per i quali varrebbero meccanismi di responsabilizzazione tali da imporre «*all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio*» (Corte cost., sent. n. 250/2013), ma che palesa, nella sostanza, un'asimmetria di posizioni in una Repubblica pluristrutturata che non sembra coerente con il disposto dell'art. 114 Cost. (cfr., Corte cost., sent. n. 273/2004), nonché lo stesso art. 119, primo comma, Cost.

Tutto ciò senza considerare che l'evocato art. 97, primo comma, Cost. riguarda anche lo Stato centrale, anch'esso obbligato a

rispettarne i dettami pur dovendo intervenire per farsi carico delle conseguenze della sentenza su una notevole gamma di bilanci dei comuni.

6. *Il comma 3 dell'art. 39-ter del decreto-legge 162 del 2019*

A) *Premessa. L'opzione interpretativa da cui muove la Corte*

Nell'ambito dei molti spunti e suggestioni quali emergono dalla pronuncia, il *prius* da cui quest'ultima sembra partire in merito all'inquadramento della questione di costituzionalità prospettata per il comma 3 in epigrafe riguarda l'opzione interpretativa, ritenuta obbligata dalla Corte in adesione alla prospettazione del rimettente, secondo cui, in particolare, "il comma 3 del citato art. 39-ter consente, con locuzioni inequivocabili, l'utilizzo delle anticipazioni incassate e appostate nel FAL per rimborsare le quote annuali delle anticipazioni medesime", al contrario, dunque, di quanto affermato dalla difesa della Presidenza del Consiglio; in altre parole, in base alle disposizioni denunciate "l'anticipazione di liquidità è esclusivamente finalizzata al pagamento dei debiti scaduti e non al rimborso del prestito e [...] il peggioramento del disavanzo di amministrazione conseguente all'accantonamento del FAL non potrebbe essere ripianato con l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione" (punto 4 del *Considerato in diritto*).

Come si è visto, si tratta di un'opzione interpretativa di cui, per come espressa, e cioè senza alcuna motivazione, non è possibile formulare alcuna valutazione di carattere logico-giuridico; sicché non rimane che tentare *ad extra* di valutare la plausibilità della interpretazione formulata in modo *tranchant* dalla Corte attraverso la lettura del sistema di disposizioni contenute nel citato 39-ter.

L'interpretazione letterale del richiamato art. 39-*ter* non pare, invero, confermare il perentorio assunto della Corte.

Infatti, come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato (cfr., sent. n. 80/2021, punto 2.1. del *fatto*), le norme in esame sembrano limitarsi a disciplinare le modalità ed i tempi di ripiano del maggior disavanzo di amministrazione (art. 39-*ter*, comma 2, come prima riportato), nonché la contabilizzazione e l'utilizzo del fondo anticipazione di liquidità (art. 39-*ter*, comma 3), senza nulla disporre in merito alla provvista delle risorse da destinare al rimborso dell'anticipazione^{15 16}.

Piuttosto, un criterio interpretativo di carattere sistematico risiede proprio all'interno dell'art. 39-*ter*, e, in particolare, nel comma 1, laddove si chiarisce, come prima accennato, l'intento del legislatore di conformarsi alla sentenza n. 4/2020, che aveva escluso ogni possibilità per gli enti territoriali di coprire con il debito (accantonamenti al FAL) nuovo debito (utilizzo di tale accantonamento a fini di accantonamento a FCDE); sicché, nella complessità dei tecnicismi contabili sembrava evidente l'intento del legislatore, una volta espunta dall'ordinamento la predetta facoltà concessa nel d.l. n. 78/2015, di una ricomposizione *ex post* del sistema di sterilizzazione del FAL pregiudicato dall'introduzione dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 78/2015 e dell'art. 1, comma 814, della legge n. 205/2017¹⁷, nel senso di consentire il ripiano straordinario del disavanzo FAL anche ai Comuni, come

¹⁵ Deve osservarsi, che la completa valutazione delle ragioni portate dalla difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri risulta, nei fatti, preclusa dall'impossibilità di avere accesso, sul sito informatico della Corte costituzionale, all'atto d'intervento formulato dall'Avvocatura e alle eventuali memorie illustrative di cui v'è solo un cenno in sentenza.

¹⁶ Né dai lavori preparatori in merito all'articolo 39-*ter*, introdotto durante l'*iter* di conversione, emergono indicazioni utili a prospettare alcuna interpretazione funzionale o sistematica in qualche misura divergente da quella letterale (come rilevato anche dalla Corte conti, sez. reg. contr. Molise, delib. n. 44/2020/PAR, punto 3.1.2), se non il carattere ordinamentale della norma, senza dunque effetti sulla finanza pubblica, come si desume dalla relazione tecnica aggiornata presentata dal Governo sull'A.S. 1729.

¹⁷ Nella perspicua deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Molise di cui alla nota 6, si pone in evidenza, infatti, che il comma 3 dell'art. 39-*ter* non determina "una surrettizia immutazione della natura delle anticipazioni di liquidità".

pacificamente è consentito per le Regioni (art. 1, commi 693 ss., l. n. 208/2015) (cfr., Corte conti, Sez. aut., delib. n. 28/2017), garantendo un utilizzo non sviato delle anticipazioni.

Donde la conseguenza (per effetto della tecnica di esposizione contabile della c.d. sterilizzazione dell'accantonamento FAL) del carattere neutro degli effetti dell'anticipazione di liquidità venuta ad emersione, con il suo ripiano nell'arco fino ad un massimo di trenta anni (così come pacificamente è consentito per le Regioni, come prima ricordato), sicché il riemergere della quota parte di disavanzo emergente dalla manipolazione derivante dalle norme dichiarate incostituzionali avrebbe seguito le ordinarie regole di ripiano¹⁸.

La soluzione adottata dalla Corte ha comportato dunque, sulla base di un presupposto non giustificato dalla lettera della norma, il travolgimento anche del comma 3 dell'art. 39-ter, con l'onerosa conseguenza che i disavanzi riemersi FAL e FCDE, per i Comuni, dovranno essere riassorbiti, entrambi, secondo le regole ordinarie di ripiano¹⁹, e cioè con l'effetto di una notevole abbreviazione dei tempi di rientro dal disavanzo FAL.

B) Il merito delle argomentazioni intorno al comma 3

¹⁸ Tale è il profilo messo in evidenza anche nella nota di lettura n. 120/2020 sull'A.S. 1729, pag. 180, del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

¹⁹ Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Molise, delib. n. 63/2021/PRSP, laddove, con riferimento ad un Comune che aveva "sterilizzato" l'anticipazione ex art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, avvalendosi dunque di una facoltà venuta meno con la sentenza 4/2020 della Corte costituzionale, la Sezione regionale ricorda che "con la più recente sentenza n. 80 del 29 aprile 2021, la Consulta ha dichiarato incostituzionale anche i commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, nella parte in cui consentivano il ripiano pluriennale dell'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente (entro determinati limiti quantitativi)". Tanto premesso, il Collegio afferma: "come appare evidente, il dovere di ottemperare annualmente all'obbligo di accantonamento integrale dei consistenti importi dell'anticipazione di liquidità ancora non restituiti (euro 125.717,68 nel 2019) ha condotto all'emersione di nuovo disavanzo. Se l'impatto del peggioramento del saldo di amministrazione al 31 dicembre 2019 poteva essere fronteggiato dai comuni con l'applicazione delle previsioni del citato articolo 39-ter, il ripiano del disavanzo 2020 – al momento del deposito della presente deliberazione – non può fruire del relativo percorso agevolato, ormai espunto dall'ordinamento in seguito alla ricordata pronuncia della Corte costituzionale. Ne deriva il rischio di forti tensioni negli equilibri dell'Ente in esame, tra l'altro attualmente assoggettato all'obbligo di azzeramento del maggior disavanzo accertato secondo le modalità ordinarie".

Sul citato comma 3 (relativo alle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità nel senso che il FAL sia utilizzato fino al suo esaurimento per rimborsare l'anticipazione medesima), assumendo il significato che la corte ha fornito alla norma, si rileva che la sentenza sembra più convincente nell'*iter* logico seguito, anche se pure in questo secondo caso tale da risultare priva di un punto di appoggio unitario. Essa riconosce infatti (punto 6.2) che "il censurato comma 3, prevedendo che il FAL sia utilizzato fino al suo esaurimento per rimborsare l'anticipazione medesima, 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". Inoltre, "tenuto conto della particolare natura di dette anticipazioni e delle circostanze eccezionali che a suo tempo ne hanno giustificato l'adozione, deve essere assicurato dal legislatore che tali disponibilità siano effettivamente destinate all'esclusivo rimborso del pagamento di quelle passività pregresse per le quali erano state ottenute, e parimenti deve essere comunque evitato che la loro contabilizzazione in bilancio possa costituire un surrettizio strumento per ampliare la capacità di spesa dell'ente, con evidente loro distrazione per finalità non consentite".

La conclusione è che "la norma censurata prevede invece di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive. Ciò pregiudica ulteriormente l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in

quanto alla situazione deficitaria già maturata si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione".

Riassumendo tutte le questioni affrontate, la pronuncia fa infine presente che, "in sostanza, il combinato disposto delle norme censurate produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione con l'effetto di esonerare l'ente locale dalle appropriate operazioni di rientro dal deficit, che non vengono parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Tale meccanismo, in quanto incidente in modo irregolare sul risultato di amministrazione, che rappresenta la base di partenza per la quantificazione del deficit e del livello di indebitamento, nonché per la definizione dell'equilibrio di bilancio, comporta la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost."

Al riguardo, va rilevato che la pronuncia, da un lato, ripropone le medesime argomentazioni di cui al precedente comma 2 (come riconosce peraltro la stessa pronuncia nel far presente che la norma "viola gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto i medesimi profili prima enunciati"), ma dall'altro - nel momento in cui sottolinea, come la precedente sentenza n. 4 del 2020, l'illegittimità dell'uso delle risorse di cui al FAL per scopi diversi dal rimborso dei debiti commerciali - non consente all'interprete, anche per questo secondo aspetto, di mettere a fuoco il vero motivo di fondo di tale illegittimità.

Da questo punto di vista, l'antefatto di cui alla norma primigenia fu esplicitato molto chiaramente dalla Corte dei conti sin dal 2013, quando non furono mossi rilievi sull'anticipazione per il pagamento dei debiti commerciali di cui al decreto-legge n. 35 (da cui poi sono nate tutte le normative successive fino a quelle censurate dalla sentenza in esame), pur con una copertura a debito, proprio in

quanto era mutato ovvero stava mutando il quadro delle regole dapprima comunitario e poi nazionale, con l'entrata in vigore della novella costituzionale del 2012 e della relativa legge rinforzata n. 243 del medesimo anno²⁰. Era ammissibile, infatti, il ricorso al debito solo in presenza di fattori ritenuti rilevanti nel dialogo con la Commissione europea, secondo la terminologia dei primi anni del decennio trascorso, ovvero di quelli che successivamente saranno catalogati come eventi eccezionali come definiti dalla normativa costituzionale e dalla relativa legge attuativa (ossia, l'art. 6 della legge, più volte richiamata, n. 243 del 2012).

²⁰ Infatti, la Corte dei conti mise in luce, in riferimento al citato decreto-legge n. 35 del 2013, che "si ha dunque un primo esempio dell'operare del nuovo quadro normativo europeo (e delle relative interpretazioni), con le ripercussioni che ciò finisce con il generare sull'ordinamento contabile. La genesi del provvedimento va, infatti, ricondotta al riconoscimento, a livello comunitario, della necessità di un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita nonché della possibilità di usare, per i Paesi che si trovano nel cosiddetto braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, margini di flessibilità per azioni di sostegno allo sviluppo e alla lotta alla disoccupazione. Ciò ha permesso di utilizzare spazi di flessibilità controllata per azioni di politica economica orientate allo sviluppo, sia pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria e dei vincoli in termini nominali, ossia alla condizione di un rapporto tra indebitamento netto/prodotto interno lordo non superiore al 3 per cento (al lordo naturalmente dell'azione di stimolo consentita). In base alla posizione espressa dal Governo *pro tempore* in Parlamento, ciò non è stato interpretato come un cambiamento, bensì come un'importante evoluzione interpretativa delle regole vigenti, grazie alla quale è stato possibile identificare (per intanto) due filoni principali, nell'ambito dei quali questa flessibilità può essere nel frattempo resa operativa, nel rispetto delle condizioni date e sempre a supporto di una crescita sostenibile. Il primo dei due filoni riguarda la possibilità di effettuare il pagamento di quello *stock* di debiti commerciali della Pubblica Amministrazione nei confronti delle aziende quale si è accumulato nel corso degli anni e che rientrerebbe tra quei fattori significativi che, in base al predetto Patto di stabilità e crescita, devono essere tenuti in considerazione in sede di valutazione della conformità dei risultati di bilancio rispetto ai criteri relativi al *deficit* e al debito del Patto stesso. Il secondo filone riguarderebbe la cosiddetta "clausola sugli investimenti", ossia i cosiddetti "investimenti pubblici produttivi" e in particolare il cofinanziamento di alcuni dei fondi strutturali europei, in special modo diretti agli interventi con carattere strutturale, nel presupposto di una crescita negativa - e comunque ben al di sotto del suo valore potenziale - e con un effetto sul bilancio pubblico positivo, diretto e verificabile. Tale premessa ha consentito di considerare aderente al quadro normativo in vigore il decreto-legge in esame nonostante che la relativa modalità di copertura consista, come già rilevato, nel ricorso al debito (derivante dal peggioramento dei saldi di finanza pubblica). Si tratta di una copertura che si colloca al di fuori della interpretazione che è stata fornita circa l'attuazione del quarto comma dell'art. 81 Cost. a partire almeno dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, una delle cui finalità consisteva appunto nel concentrare nella legge finanziaria la decisione annuale circa il nuovo debito (considerata la manovra correttiva), escludendo pertanto che ciò potesse avvenire con singole leggi ordinarie, le quali debbono essere sottoposte quindi a forme di coperture tipiche consistenti in riduzioni di spese o in aumenti di entrata, con esclusione dunque del ricorso, esplicito o implicito (attraverso la mancata o parziale previsione della copertura) al debito. Il sopraggiungere di un diverso quadro istituzionale di fondo - quello sovranazionale europeo - ha potuto determinare quindi legittimità del ricorso al debito per finanziare oneri decisi da leggi ordinarie, ovviamente alle condizioni previste dalla normativa comunitaria e nel rispetto degli obiettivi concordati" (cfr. *Relazione quadrimestrale sulla come tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio - agosto 2013*); le medesime considerazioni vennero espresse in relazione al d.l. n. 102/2013 (cfr. *Relazione quadrimestrale sulla come tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2013*) al d.l. n. 66 del 2014 (cfr. *Relazione quadrimestrale sulla come tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio - agosto 2014*).

Senza riferimento a questo antefatto e comunque senza richiamare i motivi della legittimità di una norma finanziata a debito, mancano dunque la comprensione e l'esplicitazione della premessa che, da sola, rende legittima tale copertura e conseguentemente illegittimo uno sviamento nell'utilizzo delle somme stanziare per il ripiano dei debiti commerciali, che è la fattispecie oggetto della censura da parte della pronuncia.

La conseguenza del fatto che la sentenza non ruoti su un fondamento esplicito e solido tale da sorreggere lo sviluppo delle argomentazioni di dettaglio è che essa si attarda a presentare in modo affastellato una SERIE di richiami ricchi di valutazioni, ma senza - appunto - un sicuro ancoraggio di carattere giuridico e al di fuori di una necessaria *reductio ad unitatem*. Ancoraggio che - merita di essere ribadito - ruota sul fatto che, ai fini dello "sviluppo", furono consentiti interventi a debito per pagare i debiti commerciali in quanto si era in presenza di uno dei cd. "fattori rilevanti". Fattispecie assorbita nei primi due commi dell'art. 81 Cost., con il derivato dell'art. 97, primo comma, Cost., così come inverte nella normativa di dettaglio di cui alla richiamata legge n. 243 del 2012, in riferimento alla fattispecie della "grave recessione economica", nell'ambito di quegli "eventi eccezionali" richiamati dall'art. 81, secondo comma, Cost. nonché Dall'art. 6 della ripetuta legge n. 243 del 2012, attuativo di detta norma costituzionale.

Anche per il comma 3 la sentenza presenta, dunque, carenze sotto il profilo sistematico e metodologico.

Se è consentito suggerire una diversa linea di sbocco alla complessa questione di merito, si può rilevare che una soluzione più plausibile e soprattutto meno *tranchant* per il delicato e complesso sistema dei Comuni – attraverso, ad esempio, il ricorso alla tecnica

della sentenza interpretativa di accoglimento²¹ – avrebbe potuto salvaguardare la previsione normativa concernente la possibilità per i Comuni di fare ricorso al ripiano straordinario del disavanzo FAL, come pacificamente è consentito per le Regioni (art. 1, commi 693 ss., l. n. 208/2015), limitando la declaratoria di illegittimità costituzionale alla sola norma autorizzativa del ripiano agevolato del disavanzo derivante dal finanziamento del FCDE con il FAL. Al di là delle aporie motivazionali della pronuncia, il dispositivo della sentenza si sarebbe rilevato in tal caso più armonico e consequenziale rispetto alla precedente sentenza n. 4/2020, che, ammettendo il ripiano straordinario delle anticipazioni di liquidità impiegate per il pagamento di debiti sottesi a crediti commerciali, lo ha correttamente escluso per finalità sviate, non coerenti con la *ratio* dell'originario citato decreto-legge n. 35/2013, per le motivazioni sottostanti a quest'ultimo e prima riassunte. Sicché, in tal modo, solo la quota di disavanzo eccedente l'ammontare delle anticipazioni ancora da restituire, avrebbe dovuto essere assoggettata al rientro nel termine "ordinario".

7. Conclusioni

In definitiva, tirando le fila del discorso, sul piano metodologico, non si può non rilevare che la complessità e la problematicità della sentenza esaminata si inquadra in uno scenario caratterizzato da diversi, concorrenti fattori: A) l'erraticità e l'improvvisazione del legislatore; B) il parossistico tecnicismo della materia, che non rendono agevoli interventi al riguardo.

²¹ *Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina*, a cura di D. Diaco, maggio 2016, STU 196; *Le dichiarazioni di illegittimità nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Nevola, maggio 2016; STU 295; *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, a cura di M. Bellocci, T. Giovannetti, giugno 2010. I tre quaderni sono consultabili nel sito www.corte costituzionale.it Quaderni e ricerche.

Quanto al profilo sub A), gli interventi del legislatore sono sovente affidati a norme emergenziali introdotte con decreti-legge o, come nel caso in esame, da leggi in sede di conversione, così venendo meno la necessaria sistematicità e coerenza della disciplina.

Quanto al profilo sub B), deve rilevarsi che la regolazione dell'armonizzazione contabile, dopo l'emanazione del d.lgs. n. 118 del 2011, conta oramai ben tredici decreti ministeriali c.d. correttivi, a valenza normativa²². Si tratta di norme di dettaglio ad alto tasso di tecnicità, come nel caso della rappresentazione contabile delle anticipazioni di liquidità: il punto 3.20-*bis*, introdotto dall'undicesimo correttivo, fa rinvio a due deliberazioni della Sezione autonomie, a loro volta, di particolare complessità; il dodicesimo correttivo del d.lgs. n. 118 ha poi sostituito il precedente 3.20-*bis* con il richiamo all'art. 39-*ter*, di cui ora mantiene vigore solo il primo comma risultando essere stati dichiarati incostituzionali i commi 2 e 3; da ultimo, con il tredicesimo correttivo del d.lgs. n. 118 (d.m. del Ministero dell'economia e delle finanze del 1° settembre 2021), il punto 3.20-*bis* è stato ulteriormente aggiornato con l'esplicito riferimento all'art. art. 52, comma 1-*ter*, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, *medio tempore* introdotto dal legislatore.

Nello specifico della sentenza, in aggiunta a quanto in dettaglio rilevato in merito ai vari passaggi, non può non rilevarsi peraltro che essa si inquadra in una recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia contabile tale da evidenziare non poche incertezze, non solo nel momento in cui si evocano parametri di nuovo conio e dai contorni vaghi, ma anche nel fare congiunto riferimento a presunte disposizioni costituzionali che non trovano

²² Al riguardo, la materia attende una profonda riflessione anche in considerazione del fatto detti decreti ministeriali, di chiara valenza normativa, non sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c), della legge n. 20/1994.

invece una chiara corrispondenza nello spirito e nel tenore letterale delle relative norme, come nel caso della coppia equilibrio/sana gestione finanziaria o nella triade responsabilità di mandato/equilibrio di bilancio/copertura delle leggi onerose, parametri e principi che operano infatti su piani distinti. A ciò va aggiunto che spesso in tale giurisprudenza si staglia netta la tendenza a far dire alla normativa impugnata ciò che essa letteralmente non dice, ponendosi però in tal modo i presupposti per pronunce che in definitiva non possono che poggiare su fondamenti del tutto incerti.

Deve inoltre aggiungersi che l'esito delle pronunce della Corte *in subiecta materia*, lungi da offrire linee di chiarezza in ordine all'interpretazione e all'attuazione dell'ordinamento, sta determinando invece un continuo intervento del legislatore per rimediare alle frequenti pronunce di illegittimità costituzionale, con ciò disorientando gli operatori del settore e, in ultima analisi, gli enti territoriali, i quali sono chiamati ad amministrare in una situazione di costante incertezza. Tra l'altro, il tutto in un contesto di progressiva, accentuata autoreferenzialità, non tenendo in considerazione e anzi contraddicendo nei fatti, anche quanto già sottolineato – come nel caso qui in esame - in sede nomofilattica dalla stessa Sezione Autonomie della Corte dei conti (nella fattispecie, citata delibera della Sezione autonomie n. 28/2017), in modo del tutto identico per le anticipazioni di liquidità accese dalle Regioni (non oggetto della pronuncia della Consulta qui discussa).

Il che sembrerebbe implicare che la disciplina del ripiano del disavanzo da FAL per un periodo fino a trenta anni (come previsto per le Regioni) non sarebbe di per sé fuori sistema, salvo il caso dell'impiego sviato delle relative anticipazioni FAL, per cui coesisterebbero senza problemi, secondo gli esiti della giurisprudenza costituzionale, all'interno del sottosettore "enti territoriali", due regimi

di rientro, fino a trenta anni per le regioni e fino a tre anni per i Comuni, con diverse valenze, dunque, del "criterio/principio" della responsabilità di mandato, della cui doverosa (a questo punto) estensione a livello delle Amministrazioni centrali non v'è cenno peraltro da parte della Corte costituzionale.

Infatti, come prima già rilevato, pur evitandosi qui di intervenire sul dibattito relativo alle conseguenze delle varie pronunce sui bilancio dei Comuni interessati, come rilevato in premessa, non si può non rilevare che, se però il legislatore nazionale viene non di rado chiamato - come è accaduto nella fattispecie con il decreto-legge prima citato - a porre a carico della fiscalità generale i mezzi per sovvenire le amministrazioni interessate dalle varie sentenze, ciò non sembra porsi in linea con il c.d. principio della responsabilità di mandato, che rimane, pertanto, ad un tempo affermato (dalla Corte costituzionale) a livello di Enti locali ma non a livello di Stato (sia pure di fronte ad interventi di sollievo formalmente discrezionali, ma nei fatti obbligati per evidenti motivi riguardanti il mantenimento del sistema in ragione dei servizi erogati alle collettività amministrate). quello stesso Stato che con il proprio intervento legislativo, "esterno" e tutorio, finisce con il neutralizzare *ex lege* la c.d. responsabilità di mandato dei Comuni (*rectius, mala gestio*), scaricandola su tutti i cittadini della Repubblica (coinvolgendo indirettamente anche le comunità territoriali virtuose), con ciò determinandosi (con riferimento a quel "parametro") un circolo vizioso apparentemente irrisolvibile.