

I Fascicoli

di UPEL Varese

N. 8

2020

*Gli strumenti di bilancio
degli enti locali
a sostegno di famiglie e imprese
dopo i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio*



Gli strumenti di bilancio degli enti locali a sostegno di famiglie e imprese dopo i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio

Trascrizione del webinar tenuto dal Dott. Donato Centrone il 5 giugno 2020.

Eventuali punti incomprensibili in fase di registrazione sono riportati per mantenere una fedele restituzione dell'intervento.

I Fascicoli

di UPEL Varese



UPEL – Unione Provinciale Enti Locali Varese

Via Como 40 Varese

www.upel.va.it

Gli strumenti di bilancio degli enti locali a sostegno di famiglie e imprese dopo i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio



Dott. Donato Centrone

Magistrato della Corte dei conti, presidente del collegio dei revisori dell'Università di Pavia e della Federazione universitaria costituita dalle Scuole Sant'Anna e Normale di Pisa e IUSS di Pavia, autore di pubblicazioni in materia di contabilità pubblica, nonché docente per conto di vari enti, pubblici e privati.

Buongiorno a tutti e grazie per essere qui a seguire questo webinar, spero possa essere utile. Si tratta di argomenti che tutti voi immagino conosciate, su cui tutti in questo momento vi state confrontando. Io ho provato a predisporre una piccola dispensa normativa con qualche indicazione qua e là sui documenti di prassi già emanati e un minimo di giurisprudenza. Poi vi lascerò una cartellina con la documentazione di riferimento, ma anche in questo caso si tratta di documentazione che per la novità di queste materie credo sia in conoscenza della maggior parte di voi.

Nel corso del webinar voglio affrontare l'argomento degli strumenti di bilancio degli enti locali a sostegno di famiglie e imprese dopo i Decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio, naturalmente sotto il profilo degli strumenti di bilancio e di come questa situazione di crisi finanziaria degli enti locali possa essere affrontata sia sul versante delle entrate che sulla spesa. Tutto questo evitando di incidere in maniera impropria sui contribuenti e cercando di dare un po' di ossigeno ad alcune attività economiche, in particolare a quelle più colpite dalla chiusura di questi ultimi tre mesi.

Si tratta di argomenti sui quali tendenzialmente non si è formato un orientamento da parte della magistratura contabile; ciò che dirò riflette esclusivamente il mio

pensiero e cercherà di essere il più possibile aderente al testo normativo. Io non sempre mi sono ritrovato nei commenti che ho letto, soprattutto su alcune norme che poi andremo a vedere, anche se in linea generale - voglio fare questa premessa - ho trovato molto pertinenti tutte le note dell'IFEL che sono state pubblicate su questi argomenti.

La prima problematica su cui UPEL mi ha chiesto di intervenire attiene allo svincolo e all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese correnti. Questa è una novità del Decreto cosiddetto Cura Italia che è stato convertito e ha tre facoltà, due nuove e una - quello dell'uso delle entrate da oneri di urbanizzazione - esclusivamente ampliata. La prima possibilità: l'articolo 109 comma 1 ter prevede la possibilità da parte dell'organo esecutivo. Ho evidenziato in giallo le locuzioni che mi hanno lasciato un po' perplesso, perché lo svincolo derivato da autonome determinazioni dell'ente, da una decisione del Consiglio adottata in sede di variazione di bilancio di previsione e mantenuta nel rendiconto dovrebbe richiedere una analoga determinazione da parte del Consiglio dell'ente locale.

Diciamo che sono autorizzate le quote di avanzo, la parola avanzo è evidenziata, perché purtroppo c'è questa brutta abitudine (a mio parere) anche nei testi normativi di qualificare come avanzo le quote del risultato di amministrazione che al termine può chiudere con un avanzo o un disavanzo, al netto appunto dell'applicazione delle quote vincolate destinate e accantonate.

Questo crea e ha creato degli equivoci in giurisprudenza, tanto che poi - come è noto - si è arrivati ai commi 897 e 898 della Legge 145 del 2018 che disciplina le modalità di applicazione delle quote vincolate, accantonate del risultato e destinate per gli enti in disavanzo complessivo di amministrazione.

La norma autorizza lo svincolo di quote riferite a interventi conclusi senza specificare quale sia la fonte di finanziamento, quindi potrebbero derivare da trasferimenti tendenzialmente da parte dello Stato o delle Regioni, o già finanziati con risorse proprie, non gravati da sottostanti obbligazioni giuridiche. Infatti, nel caso in cui vi sia ancora un'obbligazione giuridica, vi sia da assumere un impegno per la conclusione di un'opera, di un

intervento eccetera, è chiaro che non possono essere svincolati e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali.

È una cosa che rischia di comprimere eccessivamente la possibilità di svincolo concessa da questa norma, visto che l'elenco delle funzioni fondamentali - articolo 14 comma 27 del DL 78/2010 - è particolare ampio. Se letteralmente dobbiamo escludere le somme relative alle funzioni fondamentali, il panorama delle somme che è possibile svincolare si riduce, o dovrebbe ridursi in maniera sensibile.

Dopo di che, per quanto guarda il procedimento, la norma richiede solamente di comunicare all'amministrazione statale o regionale che ha erogato le somme, quindi la norma pensava ai vincoli da trasferimento. Queste somme sono utilizzate per attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti o indiretti del Covid-19.

Come vedremo, le varie norme usano delle locuzioni un po' differenti: vedete già, il comma 2 parla di "spese correnti connesse con l'emergenza in corso", quindi sembra quasi consentire l'utilizzo dell'avanzo libero di amministrazione per una serie di esigenze più ristrette rispetto a quelle che possono essere finanziate dallo svincolo di quote vincolate del risultato di amministrazione, dove si parla appunto di effetti diretti e indiretti.

Spero che su questo sistema di definizioni elastiche ci sia un po' di buon senso da parte di tutti, sia da parte degli operatori che, in seguito, da parte del controllore. Cosa sono queste somme svincolate? Di regola lo svincolo dove far confluire queste somme nella quota libera del risultato di amministrazione. Il problema che si pone è che quota libera potrebbe non esserci. Ci sono degli orientamenti ormai maturati prima dalla Corte dei conti e poi cristallizzati da varie sentenze della Corte costituzionale, ricordo per tutte le 274 del 2017 e una più recente la 5 o la 10 del 2019.

La Corte costituzionale ha detto: un ente in disavanzo non può registrare un avanzo. Vale a dire che se ci sono enti che legittimamente, in base alla norma di legge, come è il caso dell'accertamento straordinario dei residui e come vedremo fra un po' del ripiano da disavanzo da anticipazioni di liquidità, o in virtù di un piano di riequilibrio di finanza pluriennale, hanno la possibilità di ripianare un disavanzo in un arco di tempo pluriennale, quegli enti, finché

non hanno ripianato interamente il disavanzo, non possono essere considerati in avanzo, anche se per caso quel procedimento, la misura di ripiano di questo disavanzo, registra delle accelerazioni rispetto al piano originariamente programmato.

È chiaro che se una quota svincolata dal risultato di amministrazione diventa avanzo libero, non può essere utilizzata dagli enti che complessivamente sono ancora in disavanzo di amministrazione. Questo perché o devono ripianare il disavanzo da riaccertamento straordinario, o da anticipazioni di liquidità, o da fondo crediti applicazioni del metodo ordinario per quanto riguarda il fondo crediti di dubbia esigibilità, o da piano di riequilibrio finanza pluriennale eccetera.

Potrebbero avere una sola possibilità: avendo ridotto la quota di risultato di amministrazione vincolato e per l'effetto ridotto il disavanzo sostanziale lettera E del prospetto dimostrativo, fare uso di quella norma, articolo 11 comma 4 bis, se non ricordo male, del DL 18 del 2020, che consente agli enti che hanno ripianato il disavanzo nel corso degli esercizi precedenti, per un importo superiore a quello applicato al bilancio e definito nel programma di recupero, di non applicare questa quota di disavanzo negli esercizi successivi. Diciamo che una forma di beneficio in questo senso vi è, indiretta.

L'altra opzione è ritenere che a queste somme il legislatore abbia impresso direttamente un nuovo vincolo. Infatti, se noi vediamo come è scritto il comma 1 ter, registriamo che nel secondo periodo la norma dice: "Le risorse svincolate sono utilizzate - non "possono" ma "sono" - per interventi necessari ad attenuare la crisi". A differenza del comma 2 che usa il verbo possono.

La presenza di questo indicativo precettivo può far ritenere - ma non abbiamo ancora giurisprudenza in merito, né mi sembra opinioni e pareri da parte della sezione della Corte dei conti - che queste somme svincolate, o da trasferimenti o da autonome determinazioni dell'ente, acquisiscano un vincolo legislativo derivante dalla necessità ad essere appunto utilizzate per attenuare la crisi del sistema economico, derivante dagli effetti diretti e indiretti del Covid-19.

Questo chiaramente amplia gli spazi di utilizzazione da parte di tutti gli enti. Rimane per tutti gli enti locali e per gli enti in disavanzo complessivo di amministrazione la necessità del rispetto della regola su cui l'ANCI sta insistendo per la rivisitazione, dei commi 897 e 898 della Legge 145/18, che prevede che gli enti in disavanzo possano applicare quote vincolate del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello delle lettera A del prospetto dimostrativo del risultato, ridotto del fondo anticipazione e incrementato della quota di disavanzo di amministrazione da ripianare nell'esercizio successivo.

Vedo che è arrivato un messaggio in chat, potrei provare a leggerlo in diretta: "In sede di approvazione" significa che lo schema di rendiconto da approvare in Giunta ha già svincolato le somme, oppure si può fare lo svincolo dopo l'approvazione del rendiconto da parte del Consiglio?".

Perché dopo e non contestualmente all'approvazione da parte del Consiglio? Per quanto riguarda (purtroppo) il dopo, sappiamo che il principio contabile sembra non prevederlo, cioè sembra ammettere la possibilità di svincolare quote del risultato all'amministrazione, o meglio di disaccantonarle solo nel caso del fondo rischi e nel caso in cui si svincoli quota accantonata a fondo crediti di dubbia esigibilità per dare copertura all'accantonamento di competenza. Negli altri casi non sembra ammetterlo. Io onestamente vi dico che personalmente ho delle perplessità su questa interpretazione, però non posso non constatare che l'orientamento prevalente è quello di ritenere che non sia ammissibile farlo, a meno che non dobbiamo ritenere che questa norma costituisca autorizzazione a potervi procedere. Dal momento però che la norma parte con: "in sede di approvazione del rendiconto 2019", io mi sentirei di consigliarvi di svincolarlo solo in sede di approvazione del rendiconto 2019.

La seconda possibilità riguarda l'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione. Questa possibilità può intervenire in deroga all'articolo 187 comma 2 e fatte salve le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Rispetto all'ordine di priorità indicato nell'articolo 187 comma 2, vi è solo la posposizione delle spese di investimento rispetto a queste spese correnti, che poi in fondo

come sappiamo e come sapete sono spese correnti aventi natura non ricorrente, che già l'ente locale avrebbe potuto, anche in assenza di questa norma, utilizzare per dare copertura alle spese connesse all'emergenza che non hanno natura ricorrente.

Credo, tra l'altro, visto che il comma 2 deroga solo all'articolo 187 comma 2 del TUEL e non ad altre norme del medesimo TUEL o del Decreto legislativo 118 del 2001, mi sembra che l'utilità di questa norma sia abbastanza relativa. Nel momento in cui non deroga l'articolo 187 comma 3 bis, che impedisce, con una scelta legislativa a suo tempo abbastanza opinabile (per come è strutturata la norma in concreto, non per la sua ratio in sé complessiva) di applicare avanzo libero agli enti che sono in anticipazione di cassa, o che hanno utilizzato entrate vincolate a copertura di altre spese.

Ora, si tratta di due situazioni che, come è noto, sono abbastanza ricorrenti fra gli enti locali soprattutto in questo momento e rischiano di ridurre la platea degli enti che possono farvi ricorso e utilizzare l'avanzo libero. L'altra norma è quella del principio contabile che afferma che fino a che il fondo crediti di dubbia esigibilità non è adeguato, l'ente non può applicare quote, non può applicare avanzo libero. Sappiamo che proprio l'esercizio 2019 è lo spartiacque tra l'utilizzo del metodo semplificato per la determinazione della quota accantonata nel risultato dell'amministrazione e quello del metodo ordinario.

Ora, questo impedirebbe all'ente locale di applicare quote dell'avanzo libero se e fino al momento in cui il fondo crediti di dubbia esigibilità non è congruo, non è adeguato, conforme alle norme del principio contabile. Io credo che in questo caso si possa ritenere sufficiente che sia conforme e che se emerge un disavanzo di amministrazione, questo è ex lege ripianabile in 15 anni e quindi non impedisce quest'anno di applicare l'avanzo libero. O meglio, non impedisce quest'anno di utilizzare l'avanzo libero, sempre facendo ricorso a quella norma che mi permette di ritenere l'articolo 11 comma 4 bis del DL 18 d/2020.

Ripeto che in evidenza alla norma, al principio del diritto affermato dalla Corte costituzionale: un qualunque ente che è in disavanzo di amministrazione, se questo di trans amministrazione è legittimato ex lege, c'è un arco temporale di ripiano pluriennale, legittimato ex lege, è un ente che è in disavanzo e quindi per l'effetto non può, non genera avanzo libero.

La lettera E deve essere positiva secondo la Corte costituzionale. Né si può fare applicazione dei commi 897 e 898 della Legge 145, perché stiamo parlando dell'avanzo libero e non delle quote vincolate, accantonate o destinate.

I più ampi margini di utilizzo di questa norma, anzi, più che di questa norma, di quella che c'era già prima, derivano dalla possibilità di utilizzare l'avanzo per gli enti lo registrano nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, in sede di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio. Dovendo approvare il rendiconto consuntivo entro il 30 giugno e il bilancio di previsione entro il 31 luglio, il bilancio 2020-2022 e contestualmente in quella sede a procedere alla verifica degli equilibri. Nel caso in cui emergano situazioni di squilibrio e badate bene non solo relative alla necessità finanziare spese correnti connesse con l'emergenza, ma in generale equilibri derivanti da minori entrate o maggiori spese, è possibile utilizzare la quota di avanzo libero, ma, appunto, passando per la delibera di monitoraggio degli equilibri di bilancio, di salvaguardia degli equilibri di bilancio che quest'anno appunto sarà un tutt'uno con la delibera di approvazione del bilancio di previsione.

Il legislatore si è tuttavia fatto carico di considerare anche la situazione degli enti che magari sono più floridi dal punto di vista finanziario, che potrebbero avere anche interessi ad applicare ora, già in sede di esercizio provvisorio, prima dell'approvazione del bilancio d'esercizio, la quota di avanzo libero. Qui stiamo parlando di una norma che – volendo - confligge con quel preciso diritto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 70/2012, in base alla quale è possibile applicare avanzo libero solo dopo l'approvazione del rendiconto consuntivo dell'esercizio precedente. Anche se poi quella sentenza per inciso (a mio parere) aveva un po' confuso fra il momento dello stanziamento, il momento della previsione e il momento della effettiva applicazione.

Previsione che può intervenire già in sede di approvazione del bilancio di previsione e applicazione effettiva che non può che intervenire nel momento in cui il rendiconto consuntivo dell'esercizio precedente è approvato. Qui stiamo parlando della applicazione effettiva, dell'utilizzo della quota di avanzo libero da parte degli enti, che è legittimato anche nel corso dell'esercizio provvisorio e - visti i tempi di approvazione

quest'anno del rendiconto - anche in assenza dell'approvazione del rendiconto, come emerge dal periodo successivo della norma, sempre che l'organo esecutivo abbia approvato lo schema di rendiconto e l'organo di revisione ne abbia rilasciato la relazione.

Infine la norma consente agli enti, limitatamente al 2020, di utilizzare per il finanziamento di spese correnti connesse all'emergenza in corso, qui sembra instaurare un vincolo di diretta connessione tra le spese e l'emergenza, anche se, ripeto, credo che bisogna usare un po' di buon senso in queste occasioni, i proventi delle concessioni edilizie e le sanzioni previste dal Testo Unico, dunque tutti i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni tranne le sanzioni articolo 31, 4 bis del Testo Unico.

Per il 2020 possono essere utilizzate non solo ai sensi del comma 460 della Legge 232/2016 per tutto quell'elenco di spese che è ivi previsto, ma anche in maniera generica per il finanziamento di spese correnti connesse all'emergenza in corso. Ora, su questo io ricordo che se non c'è ancora uniformità di vedute, soprattutto tra la Commissione Arconet e alcune delibere delle sezioni regionali di controllo, perché gli oneri di urbanizzazione sono stati qualificati - a seconda delle varie pronunce - come entrate vincolate o come entrate meramente destinate. Naturalmente qualificarle come entrate vincolate o come entrate destinate muta da un lato il procedimento di applicazione a bilancio di queste entrate, perché se sono entrate vincolate le posso applicare anche prima dell'approvazione del rendiconto consuntivo dell'esercizio precedente e senza articolo 187 del TUEL.

Se sono entrate destinate devo aspettare l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, se sono vincolate devono essere mantenute - salvo quello svincolo che abbiamo visto prima - al finanziamento di quella specifica destinazione. Se ne sono meramente destinate sappiamo che possono essere utilizzate anche per copertura di spese alternative, quali la copertura dei disavanzi di amministrazione.

Come ha ricordato abbastanza recentemente, un mesetto fa, quella sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione sul caso Siena, che lo ha confermato e lo prevede anche la normativa. In quel caso erano risorse destinate da risparmi da rinegoziazione di mutui. Io personalmente ritengo che si tratti di risorse destinate, perché appunto sono finalizzate a

delle spese di investimento (e non sempre nemmeno di investimento) generiche. C'è un vincolo di generica finalizzazione e non un vincolo di specifica finalizzazione.

Per l'effetto non c'è nemmeno l'apposizione di un vincolo di cassa, sempre conscio del fatto che i vincoli di cassa e i vincoli di competenza, vincoli di cassa che hanno fonte nell'articolo 180 del TUEL e vincoli di competenza che hanno fonte nell'articolo 187, non sono perfettamente sovrapponibili, se pensiamo solamente all'auto vincolo, che chiaramente è un vincolo di mera competenza e non è un vincolo di cassa.

Allo stesso modo ci sono altri vincoli posti dalla legge o dai principi contabili che possono essere di competenza e non di cassa, mentre hanno sicuramente un vincolo sia di competenza che di cassa i mutui e i trasferimenti da Stato e Regioni. Qui vi ho riportato alcune norme.

Il secondo gruppo di norme tese a dare ossigeno agli enti locali riguarda la materia delle anticipazioni. Ora, su queste in particolare l'articolo 116 del Decreto Rilancio ha stanziato 6,5 miliardi di euro, dunque un intervento importante. Io non ho i dati, perché attualmente non ho una visione complessiva, tendenzialmente mi sembra - almeno per l'osservatorio, prima Lombardia, oggi Liguria, un osservatorio privilegiato - che non vi sia in questo momento questa esigenza, almeno per quanto riguarda gli enti locali in queste regioni, così pressante. Sono - immagino - casi particolari. Mi sembrava di vedere degli indicatori di tendenzialmente abbastanza soddisfacenti.

La norma prevede che: "gli enti locali che, a seguito della situazione di emergenza eccetera eccetera eccetera, non possono far fronte"... L'ho evidenziato in giallo perché non ho capito perché il legislatore, a differenza di altre norme sempre in materia di anticipazione, ha richiesto che gli enti locali non debbano poter far fronte a questi pagamenti e non che ci siano, puramente e semplicemente alla data del 31 dicembre 2019, debiti per somministrazioni di futuri appalti o per prestazioni professionali non ancora estinti. In questo momento, perché poi se medio tempore chiaramente sono stati estinti il problema non si pone.

Ripeto però che non vorrei dar troppo peso a tutto questo e mi sembra che la norma possa essere utilizzata dagli enti che devono far fronte a pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2019 e non ancora estinti, con la richiesta che devono far pervenire alla Cassa depositi e prestiti entro il 7 luglio 2020.

Poi vedete questa anticipazione che, per il pagamento dei debiti fuori bilancio, è subordinata al relativo riconoscimento e dopo la norma dice: “le anticipazioni non comportano disponibilità di risorse aggiuntive”. Ha ripetuto quello che ci hanno detto la sezione autonomie, poi la Corte costituzionale e poi il principio contabile come modificato dall'ultimo Decreto correttivo, quello del 1 agosto 2019. Quest'ultimo dice: “le anticipazioni, per mantenere la loro natura di anticipazioni di liquidità e non essere dei mutui che quindi potrebbero finanziare solo spese di investimento, pena la violazione dell'articolo 119 comma VI della Costituzione non devono – devono appunto - essere erogate per far fronte a momentanee inefficienze di cassa, senza che questa erogazione possa ampliare la capacità di spesa dell'ente”.

È noto infatti che se ho ricevuto queste anticipazioni, ho pagato, sono estinti i residui passivi, mentre gli attivi e la cassa rimane immutata, il residuo di amministrazione registra un miglioramento, o il disavanzo di amministrazione registra anch'esso una diminuzione. Per la giurisprudenza contabile, per neutralizzare questo effetto espansivo della capacità di spesa, era stato prima suggerito a livello giurisprudenziale e poi aveva trovato una consacrazione normativa, prima per le Regioni, Legge 208/2015 e poi nel principio contabile applicato con il paragrafo 320 bis dell'allegato 41 del DL 118 del 2011.

Nel momento in cui però la norma consente di utilizzare anticipazioni anche per il pagamento di debiti fuori bilancio, mi sta fornendo una copertura di competenza. Queste anticipazioni, per come è scritta la norma - e a voi in questo momento interessa solo quello che è scritto nella norma - mi consentono di dare copertura anche in termini di competenza.

Veramente lo faceva anche il DL 35/2013, in particolare per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, solo che non se n'è accorto nessuno ed è rimasto lì. Mentre il problema

si è posto per le regioni e per gli enti locali con le note sentenze dalla 181/2015 in poi della Corte costituzionale.

Ve l'ho segnalato perché questa norma mi consente di dare copertura di competenza al riconoscimento debiti fuori bilancio e non solamente copertura di cassa. Può darsi che un domani qualcuno si svegli e vada in Corte costituzionale per questa norma, però al momento a voi non interessa. Spero che nel caso in cui si dovesse andare in Corte costituzionale il legislatore interverrà per disciplinare la sorte dei rapporti discendenti dalla dichiarazione di incostituzionalità, come ha fatto anche da ultimo con la sentenza n. 5 del 2020.

Effettuare pagamenti relativi a spese per le quali è prevista idonea copertura di bilancio, al netto dei debiti fuori bilancio è concesso in deroga alle norme del DL del Testo Unico e la norma prevede che gli enti procedano alla contabilizzazione, nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 320 bis del principio contabile applicato.

Lo enunciamo in questo momento un attimo perché è una modalità di contabilizzazione particolarmente favorevole all'ente locale - non lo diciamo ad alta voce cioè io devo fare il controllore ma voi non lo dite ad alta voce - elude un pochettino i principi affermati dalla sezione autonomie, anche se la sezione autonomie li ha recepiti senza dir nulla nella delibera 28/2017 e dalla Corte costituzionale .

Questa norma infatti vi consente - e la vedremo anche per quanto riguarda gli effetti della sentenza della Corte costituzionale 5 del 2020 - ricevuta l'anticipazione e utilizzata l'anticipazione per l'estinzione dei debiti, con la conseguente cancellazione dei residui passivi, di iscrivere questa somma nella parte spesa del bilancio di previsione, quale appunto fondo anticipazioni liquidità da far confluire quale quota accantonata nel risultato di amministrazione.

Nell'esercizio successivo questa quota accantonata del risultato di amministrazione può essere applicata come entrata al bilancio in parte spesa va reiscritta nel titolo pertinente quale fondo anticipazione di liquidità, al netto della quota capitale - anche se questo non è sempre giustificato - relativa al rimborso di quell'esercizio. Questa modalità di contabilizzazione mi permette di neutralizzare l'impatto negativo di questo fondo

anticipazione, limitando gli oneri effettivi a cui l'ente deve dare copertura con risorse proprie alla parte interessi. Infatti è solamente la parte interessi che deve vedere una copertura con risorse dell'ente, perché la parte capitale vedrà la copertura mediante l'entrata del fondo applicata al bilancio di previsione.

Finché qualcuno non dice nulla è una modalità abbastanza favorevole agli enti locali, che le regioni applicano già dal 2016, in virtù di quelle norme - della Legge 208/2015 - emanate subito dopo la sentenza della Corte costituzionale 181 del 2015. È un importante chiarimento perché ricordo la domanda che mi ha fatto un segretario, o un responsabile servizi finanziari di un ente locale che mi disse: io posso applicare questa quota del fondo anticipazione liquidità se sono in complessivo disavanzo di amministrazione?

Era un disavanzo che derivava dal riaccertamento straordinario dei residui, banalmente; la norma prevede che questa quota sia applicabile anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione, senza far distinzione su quale sia la genesi di questo disavanzo, se sia un disavanzo ripianabile ex lege e a prescindere dall'arco temporale entro il quale può essere ripianato, oppure se sia un disavanzo derivante dalla approvazione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

L'anticipazione va restituita in quote costanti per massimi di 30 anni dunque consente una enorme diluizione di questi debiti. Teniamo conto che si tratta anche di debiti di parte corrente. Teniamo conto che la Corte costituzionale nella sentenza 18/2019 ha stigmatizzato il ripiano del disavanzo in un eccessivo arco temporale, per violazione del principio della cosiddetta equità intergenerazionale, che è stato coniato dalla Corte costituzionale come parametro di riferimento della valutazione delle norme. Lo ha desunto dagli articoli 2, 97 e 81 della Costituzione. Qui però stiamo parlando meramente del ripiano del rimborso in trent'anni, anche da parte degli enti che non sono in disavanzo, o che non registrano disavanzo a seguito della appostazione del fondo anticipazione liquidità derivante dall'utilizzo di queste somme. Per la Corte costituzionale la sentenza è vietata a quelli che sono in disavanzo.

La rata è corrisposta a partire dal 2022, quindi si tratta di un beneficio netto per il 2020 e per il 2021. Poi ci sono delle indicazioni operative ma che ripropongono un po' quello che già c'era a suo tempo nel DL 35/2013. Cosa importantissima è che queste anticipazioni possono essere utilizzate a pieno rimborso totale o parziale dell'importo - solo importo - linea capitale delle anticipazioni già concesse da istituti finanziatori, comprese casse depositi e prestiti, ai sensi questi commi impropriamente introdotti nell'articolo 4 del DL 231/ 2002 e dalla Legge 260/2019, ovvero la Legge di bilancio per il 2020.

Non sono venute meno le anticipazioni a rimborso annuale, ma questa elevazione da 3 a 5 dodicesimi è ormai una costante degli ultimi esercizi. Qui c'è la disciplina dell'erogazione di anticipazioni per il pagamento di debiti pregressi, presente nella Legge di bilancio 360/2020.

Lo abbiamo accennato; il ripiano dei disavanzi pregressi da anticipazioni di liquidità. Questa è una norma che mi consente oggi, nel momento in cui vado ad approvare il rendiconto 2019, di avere un po' di respiro dal punto di vista finanziario. Cosa è successo? Lo ricorderete. Sapete che c'era la norma che consentiva di utilizzare il fondo anticipazione liquidità, articolo 2 comma 6 del DL 78/2015, ai fini della dimostrazione della congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità, cioè della quota accantonata al fondo crediti nel risultato di amministrazione.

Se avevo un fondo crediti di dubbia esigibilità da calcolare secondo i principi contabili di 500 e un fondo anticipazione liquidità in base alle anticipazioni ricevute pari a 300, mantenevo il 300 nel risultato di amministrazione e riducevo a 200 il fondo crediti, in modo che la somma complessiva dei due fondi non superasse quella del titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità calcolata secondo i principi contabili.

La Corte costituzionale, la sentenza 4 - prima l'ho chiamata più volte 5 scusate - del 2020, a seguito dell'ordinanze di rimessione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti non è stata di questo avviso, ritenendo che questa norma violasse una serie di parametri costituzionali che non voglio in questa sede andare a riprendere e che non ci interessano in questa sede.

Ormai è un dato acquisito, la sentenza della Corte costituzionale. Fatto sta che nell'esempio l'effetto della sentenza della Corte costituzionale è che se un ente locale –anche le regioni - ha proceduto a utilizzare, ai fini della dimostrazione del fondo crediti di dubbia possibilità della quota accantonata a risultato al fondo crediti anche del fondo anticipazione di liquidità, mentre fino a ieri aveva un risultato di amministrazione gravato - nell'esempio fatto - di 500 a titolo di quote accantonate fra Fall ed FCDE, oggi, assieme alla sentenza della Corte costituzionale ha un risultato di amministrazione gravato di 800, 300 + 500.

Allora la norma interviene per cercare di attenuare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale, dicendo che: “in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali...”. Attenzione, la norma sta facendo riferimento a tutti gli enti locali, non solo a quelli incisi dalla sentenza della Corte costituzionale anche perché inciso nella sentenza della Corte costituzionale è solo il Comune di Napoli, l'esame del cui piano di liquidità finanza triennale ha portato all'ordinanza delle sezioni unite in speciale composizione.

La nuova invece fa riferimento a tutti gli enti locali, sia quelli che avevano utilizzato la facoltà dell'articolo 2, comma 6, del DL 78/2015, di dimostrare la congruità delle FCDE utilizzando l'importo del FALL, sia quelli che avevano mantenuto scisse le due poste. Non sta distinguendo. Io infatti ho letto una serie di commenti in cui si evidenziava che questa norma crea disparità di trattamento. A me, onestamente, leggendola e in attesa (ripeto) che qualche collega e qualche sezione non mi smentiscano, cosa che può accadere, è fisiologico - non sembra che la norma faccia alcuna distinzione.

Fa riferimento a tutti gli enti locali, quindi tutti gli enti locali possono accantonare il fondo anticipazione liquidità, quello che deriva dalle anticipazioni riscosse in esercizi precedenti e poi - mutatis mutandis - che riguarda anche (come abbiamo visto) l'anticipazione erogabile ai sensi dell'articolo 116 del Decreto Rilancio nel risultato dall'amministrazione per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni incassate e non ancora rimborsate.

“L'eventuale peggioramento del disavanzo, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione liquidità - come è naturale che sia

- è ripianato dal 2020 per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio”.

Sempre due considerazioni: la norma parla di peggioramento del disavanzo, quindi fa riferimento a un ente che era in disavanzo di amministrazione e che, per effetto di questo scorporo, o dell'applicazione di questa modalità di contabilizzazione, peggiora il proprio disavanzo. Io credo, se non si vuole creare disparità di trattamento, che il comma 2 vada applicato anche agli enti che, in virtù di questa modalità di contabilizzazione, da una situazione di avanzo passano a una situazione di disavanzo di amministrazione. Cosa che potrebbe capitare nell'esempio precedente: se $300 \text{ più } 500 = 800$. Era 500, avevo un avanzo libero un avanzo di 600, avevo + 100 di lettera E. Nel momento in cui gli accantonamenti passano a 800, vado a una lettera E di - 200, questa mi permette di ripianarlo annualmente per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio

C'è qualcuno che mi sta scrivendo sul comma ter, torniamo un po' indietro scusatemi, mi ero perso. Il comma 1 ter del 187 fa riferimento solo all'avanzo libero e quindi l'avanzo destinato agli investimenti può essere utilizzato, però poi bisogna approvare il rendiconto.

Il fondo anticipazioni liquidità è utilizzato secondo le seguenti modalità che ho già esplicitate prima, quindi è scritto come utilizzo del risultato di amministrazione un importo pari al fondo anticipazione liquidità accantonato nel risultato di amministrazione. Il medesimo è scritto come fondo anticipazione in parte spesa, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Naturalmente della parte capitale, per questo ho evidenziato in giallo, così come dal 2021 nelle entrate è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso della quota capitale.

In questo caso la norma si premura di precisare che questa quota accantonata può essere utilizzata e applicata anche dagli enti che si trovino in complessivo disavanzo di amministrazione. Qui stiamo parlando di una norma che, sommata a tutte le altre, dovrebbe

poter dare un pochino di respiro a quegli enti che hanno sono un po' più in difficoltà finanziaria, in particolare in ragione del di quella recente sentenza della Corte costituzionale.

Ripeto, quella norma aveva a prima vista un po' di difetti, però se poi ci pensiamo i residui attivi difficilmente esigibili che va a coprire il fondo crediti di dubbia esigibilità sono i medesimi che hanno poi richiesto l'accensione, il ricorso alle anticipazioni e, per l'effetto, la costruzione del fondo anticipazione liquidità. Quella norma forse un senso ce l'aveva.

Se il bilancio degli enti locali rimane un bilancio di competenza e di cassa e non solo di cassa, degli elementi di rischio sono insiti nella contabilità di competenza, che consente di dare legittima copertura a un impegno di spesa, con un accertamento che ancora non si è tramutato in cassa. Tutto sta nel valutare dove si pone l'asticella della ragionevolezza della copertura di impegni di spesa con accertamenti che ancora non si sono tramutati in cassa. Qual è la soglia fino alla quale possiamo tenere ragionevole una riduzione della stima del fondo credito di dubbia esigibilità e invece da dove questa riduzione diventa irragionevole, pregiudicando gli equilibri di bilancio.

Se volessimo ragionare in termini di elisione completa del rischio, dovremmo dire che il bilancio degli enti locali con i come quello dello Stato dovrebbe diventare un bilancio di pura cassa e non di competenza e cassa com'è attualmente, che ha un margine di rischio congenito, genetico.

La rinegoziazione dei mutui. Ora qui abbiamo delle possibilità che in fondo avete già chiesto di utilizzare, perché non ho molto da dire dal punto di vista giuridico. Qui abbiamo quattro possibilità, sono tutte spiegate in maniera egregia nella nota esplicativa dell'IFEL: la sospensione della quota capitale dei mutui trasferiti al MEF al momento in cui la Cassa depositi e prestiti si trasformò in società per azioni. Qua c'è un mero differimento: il risparmio consente di finanziare interventi utili genericamente a far fronte all'emergenza Covid. Stiamo parlando della copertura di 276 milioni, pochino, poca roba.

Più interessante è questa norma che è stata inserita nel Decreto Rilancio, perché ha semplificato le procedure per pervenire alla rinegoziazione, una sub specie di vera e propria

rinegoziazione, o, come più probabile stia avvenendo, di sospensione della quota capitale dei mutui contratti con altre banche, o con la stessa Cassa depositi e prestiti. Questa norma vale anche per i mutui a livello procedurale, contratti con Cassa depositi e prestiti.

È possibile il ricorso mediante deliberazione dell'organo esecutivo, non è necessaria la delibera di Consiglio, è possibile farlo anche ora in esercizio provvisorio, visto che tante di queste norme prevedono delle scadenze. Una mi sa che era il 3 giugno, in questi giorni e magari il bilancio di previsione non è stato ancora approvato, perché si ha tempo fino al 31 luglio.

Il comma 2 dice due importanti, una dal punto di vista formale: “non è necessario l'atto pubblico” ma è spesso ripetuta la deroga all'articolo 204 comma 2. Soprattutto deroga l'articolo 41 comma 2, perché il comma 2 bis ci interessa poco, nemmeno io non ho capito perché l'abbiano richiamato. Il comma 2 invece richiede che: “Le operazioni di rinegoziazione consentono una riduzione del valore finanziario delle passività totale a carico degli enti stessi”.

Ora, il fatto che la norma di legge escluda espressamente l'applicazione dell'articolo 21 comma 2 vi toglie un problema, perché evita che voi vi dobbiate interrogare sulla convenienza di alcune ipotesi di rinegoziazione, come quelle prospettate - in maniera diciamo autoritaria - da Cassa depositi e prestiti, che nella sua circolare ha detto in pratica: queste sono le condizioni se le accettate bene, se non le accettate non c'è possibilità di rinegoziazione.

Questa norma crea un problema in meno agli amministratori, permette di stare un pochino più tranquilli, così come lo consente un'altra norma, il comma 537, che prevede che: “la durata delle operazioni di rinegoziazione non può essere superiore a 30 anni dalla data del loro perfezionamento”. Vuol dire che i 30 anni non vanno calcolati dal momento della stipula, ma possono essere calcolati dal momento della rinegoziazione. Questo chiaramente un problema di compatibilità costituzionale lo pone, perché sappiamo che l'articolo 10 della Legge 243 del 2012, emanata in attuazione all'articolo 81 comma IV della Costituzione, ha previsto un vincolo nuovo dal 2016 per gli enti territoriali. Mi riferisco a quello della coincidenza

fra l'arco temporale di ammortamento di un mutuo e la vita utile dell'investimento. È chiaro che un problema di fatto si può porre sulla compatibilità costituzionale di questa norma, che consente di rinegoziare per oltre 30 anni un mutuo che ha già 20 anni alle sue spalle, senza alcuna connessione con il sottostante investimento.

È un problema - per ora - della norma, voi potete far affidamento su questa norma che mi sembra scritta in maniera chiara, poi può essere suscettibile di dubbi di costituzionalità o meno, ma mi sembra scritta in maniera chiara. Diciamo non dovrebbero esserci problemi da parte degli istituti bancari a rinegoziare non oltre i 30 anni. Dovrebbero tra l'altro essere ipotesi residuali, derivanti in particolare dalle rinegoziazioni dei mutui con Cassa depositi e prestiti che, come abbiamo visto e come accennavo, ha previsto che tutti i mutui da rinegoziare da negoziare abbiano scadenza al 2043, tutti peraltro con conversione dal tasso di interesse variabile al tasso di interesse fisso.

Negli altri casi mi sembra che si stia parlando - anche in base alla convenzione ABI/ANCI - di sospensione per il 2020, quindi con posposizione di un anno del periodo di allungamento di un anno del periodo di ammortamento, quindi problemi non ne vedo. Io credo che sia una opportunità da cogliere, per cercare di sgravare la parte corrente del bilancio da questi oneri per l'esercizio 2020.

Capisco che i mutui con Cassa depositi e prestiti facciano storcere un po' il naso, così come può far storcere un po' il naso questa negoziazione, ma poi veramente sono scelte politiche più che giuridiche, perché sul piano giuridico la Cassa depositi e prestiti ha dimostrato che c'è invarianza probabilmente. L'oste dice sempre che il vino è buono, la Cassa depositi e prestiti ha detto che c'è invarianza finanziaria. Poniamo pure che non ci sia (cosa che va approfondita) abbiamo comunque ripeto questa norma, l'articolo 41 comma 2, che viene disapplicato dall'articolo 113. Ciò dovrebbe permettervi di essere abbastanza tranquilli.

Arriva una domanda speriamo di saper rispondere. "Avendo utilizzato il fondo di riserva per coprire spese urgenti per emergenza Covid, ora è possibile ripristinare il fondo di riserva utilizzando il risparmio dalla quota capitale dei mutui MEF?".

Sì, per le variazioni di bilancio chiaramente, queste per voi sono banalità, perché in virtù dell'articolo 7 comma 2 del DL 78/2015, per gli anni dal 2015 al 2023 le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui - e mi sembra di potervi affiancare in questo caso, anche se non c'è un risparmio da rinegoziazione ma c'è un risparmio da sospensione - anche la fattispecie della sospensione, possono essere utilizzate senza vincoli di destinazione.

Sappiamo che questa sentenza delle sezioni unite nel caso Siena ha poi qualificato i risparmi da rinegoziazione come entrate destinate, non come entrate vincolate come parte della giustizia contabile aveva affermato in maniera impropria. Con tutto ciò che ne consegue in punto di applicazione della relativa disciplina, perché consente di utilizzare le entrate destinate, dal momento in cui venisse meno questa norma, anche ai fini magari di riduzione del disavanzo di amministrazione, visto che quasi tutte le norme, da quella sul riaccertamento straordinario ad altre, come quella dell'FCDE con metodo ordinario, consentono di utilizzare le entrate destinate anche se entrate di parte capitale, infatti questa sentenza delle sezioni riunite le qualifica anche come entrate di parte capitale, pur se non entrate destinate a investimenti, ma entrate di parte capitale, a riduzione del disavanzo.

Anche e soprattutto in virtù di questa norma mi sembra che possa essere un'opportunità da cogliere questa delle sospensioni dei mutui per il 2020, che possa magari liberare un po' di risorse dalla parte corrente del bilancio. Ripeto: grazie soprattutto a questa norma e alla conseguente interpretazione delle sezioni riunite.

“Per quanto riguarda il privato, il Collegio dei revisori di una regione deve formulare parere sulla rinegoziazione dei mutui? Si deve anche esprimere sulla convenienza e sull'equità intergenerazionale?”.

Sulla seconda abbiamo detto di no, nel senso che può anche farlo, nessuno gli impedisce di farlo, ma abbiamo una norma di legge, l'articolo 113 comma 2, che consente di procedere anche se questa convenienza economica non è lapalissiana. C'è una norma di legge, quindi se c'è una norma di legge non ci sarà poi nemmeno per esempio colpa grave (per dire), perché c'è una norma di legge, articolo 113 comma 2, che mi consente e mi autorizza a non effettuare questa valutazione.

Per quanto riguarda il parere del Collegio dei revisori dobbiamo vedere come è disciplinato all'interno della regione, come sono disciplinati i compiti del Collegio dei revisori, perché non si applica l'articolo 239 TUEL. Nel caso in cui si applicasse l'art 239 TUEL, dovremmo dire che il parere dell'organo di revisione alla delibera di Giunta non è strettamente necessario, salvo che non sia previsto dal regolamento, mentre lo sarebbe se ci fosse decisione di Consiglio. Il parere del revisore naturalmente interviene in sede di variazione di bilancio, però nel caso della regione bisogna vedere qual è la disciplina all'interno dell'ordinamento regionale.

Non voglio mettere un dubbio al collega che presta servizio presso la regione, perché sappiamo anche che la sentenza Corte costituzionale 181/2015 nasceva da una norma di legge dello Stato, il DL 35/2013, ma poi ha dichiarato incostituzionale la norma di legge attuativa della regione, lasciando in piedi invece quella statale. Speriamo che non succeda di nuovo e che in caso di una dichiarazione d'incostituzionalità questa colpisca direttamente eventualmente la norma statale. Come ripeto, io mi sentirei di dire che per ora c'è una norma e di procedere sulla base della norma di legge statale.

Accantonamento a CDE e ripiano dei conseguenti disavanzi. Il comma 79 non mi pone particolari problemi, è una norma che riprende quella già dall'anno scorso, consente di ridurre al 90% lo stanziamento dell'accantonamento di competenza fondo crediti di dubbia esigibilità, liberando un buon piano di risorse per gli enti che non hanno una mole eccessiva di debito commerciale pregresso e che hanno rispettato l'indicatore dei tempi massimi di pagamento.

L'ho evidenziato in giallo solo per curiosità, perché nel momento in cui mi dice "sono rispettati gli indicatori", per come sono costruiti gli indicatori dovrei letteralmente leggere la norma nel senso che il comma 79 si può applicare quando l'ente non rispetti i tempi massimi di pagamento, o non abbia ridotto il debito commerciale. Purtroppo è figlio della fretta con cui sono scritte queste norme, l'ho citato solo per curiosità, per alleggerire un po'.

La norma invece che potrebbe consentire di ampliare un po' la capacità di spesa, riducendo l'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità è il comma 80, tuttavia io non ho trovato pronunce (però potrei sbagliarmi) delle sezioni regionali su questa norma. Per come

la leggiamo e per come è scritta - non ci deve essere stata la formalizzazione come richiesto dal paragrafo 3.3 del principio contabile applicato – consente, nel momento in cui c'è una verifica dell'accelerazione delle riscossioni in conto competenza in conto residui dell'entrata oggetto della riforma della riscossione degli enti locali, ai sensi della Legge 160 del 2019, che possano ridurre il fondo crediti relativo a quelle entrate, sulla base del rapporto che oggi, o nel momento in cui si adotta la variazione di bilancio, si prevede di realizzare fra incassi in conto competenza e in conto residui e gli accertamenti.

La norma, a differenza dell'esempio numero 5 del principio contabile applicato che vi ho riportato, che consentiva di determinare il rapporto tra incassi di competenza e accertamenti, considerando tra gli incassi anche le riscossioni effettuate nell'anno successivo in conto residui dell'anno precedente, cosa che a volte è fisiologica, diciamo che era un metodo per rendere più conforme alla realtà l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, questa norma invece fa riferimento tout court alle riscossioni in conto residui.

Mi permette perciò di considerarle integralmente, a prescindere dall'esercizio nel quale questi accertamenti, che si sono tramutati in residui attivi, erano stati iscritti. Ora, siccome la norma stessa non prevede - a differenza di quella precedente - una percentuale di riduzione, "possono ridurre" ma non prevede un minimo o una percentuale di riduzione, una media eccetera, qui è rimesso molto, per il momento, alla conformata discrezionalità di questi parametri e alla prudenza da parte delle amministrazioni.

È chiaro che se effettivamente vi è una accelerazione delle riscossioni che si può ritenere ragionevolmente strutturale, che proseguirà negli esercizi successivi, allora è possibile utilizzare questa norma, questa possibilità. Nel caso in cui si tratti di un incremento nel 2020 (cosa che magari è improbabile vista la situazione) degli incassi in conto residui estemporanea, perché magari c'è una grossa partita che il comune registra in quell'esercizio in maniera assolutamente estemporanea, io credo che bisogna avere un pochino di prudenza nell'applicare questa norma. Poi appunto c'è il rischio che si dia copertura solo di competenza ad alcune spese, dal punto di vista letterale però - e da lì bisogna partire per poi fare tutti i ragionamenti anche in tema di prudenza - la norma consente di considerare anche le

riscossioni in conto residui e opera in un'ottica ex post. Occorre cioè, in qualunque momento, una verifica dell'accelerazione delle riscossioni in conto competenza e in conto residui, senza che ci sia stata una formale l'attivazione nell'utilizzo dei nuovi strumenti che La legge 160/2019 ha messo a disposizione degli enti locali.

A questo l'articolo 39 quater del Decreto Milleproroghe aggiunge la possibilità di spalmare il disavanzo derivante dall'applicazione del metodo ordinario. Questa può essere, per alcuni enti, una piccola boccata d'ossigeno, nel momento in cui si passa dal semplificato all'ordinario, nel caso in cui ci sia un incremento della quota da accantonare al fondo crediti di dubbia esigibilità e per l'effetto emerga un disavanzo, o aumenti il disavanzo di amministrazione... Perciò ho indicato in giallo maggiore disavanzo, perché anche in questo caso mi sembra che la norma, per non creare disparità di trattamenti, deve poter essere utilizzata sia dagli enti che fino a ieri, in virtù del metodo semplificato, non registravano un disavanzo di amministrazione; sia dagli enti che sono già in disavanzo e magari sono anche in piano di riequilibrio finanziario pluriennale eccetera, che in virtù dell'applicazione di questa norma in sede di rendiconto 2019 a fine giugno, vedono incrementato il proprio disavanzo.

In questo caso il ripiano avviene in ben 15 annualità, con un enorme favor da parte del legislatore, perché un disavanzo – faccio per dire – di 150.000 € per un comune piccolino, viene ripianato a 10 mila euro l'anno, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. Io su questo non ho trovato ratio, non ho trovato motivazione, addirittura ho pensato fosse un refuso, ma la norma fa salvo - cosa che dà un ulteriore beneficio sull'esercizio 2020 - di ripianare in 15 annualità questa differenza, questo maggior disavanzo, o l'emersione di un disavanzo dall'esercizio 2021.

Pure su questa norma c'è stato un parere negativo della Ragioneria generale dello Stato, per il discorso dell'incisione su l'equità intergenerazionale eccetera. Teniamo conto che il disavanzo dal Fondo crediti di dubbia esigibilità è stato già oggetto di ripiano trentennale in sede di accertamento straordinario dei residui.

Infatti, in sede di accertamento straordinario dei residui ciò che ha creato disavanzo, o che di regola dovrebbe aver creato disavanzo all'1.1.2015 non sono state le

cancellazioni dei residui attivi privi di obbligazione giuridica. Ci può essere stato qualcosa, tipo gli accertamenti convenzionali IMU, va bene, ma non si potevano cancellare i residui attivi di dubbia esigibilità. Ciò anche se recentemente le sezioni unite a speciale composizione (sentenza del Comune di Chieti) lo hanno ammesso.

Quello che ha generato disavanzo al 1.1.2015 è stato com'è noto dover costituire per la prima volta la quota accantonata al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1.1.2015. Questo ha portato alla possibilità di ripiano trentennale di quel disavanzo. Questa norma non fa altro che aggiungersi a una possibilità che era già stata offerta agli enti locali. "Ai fini del rientro possa essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate così come previsto nel DM 2 aprile del 2015 - quello sul riaccertamento straordinario - di quelle con specifico vincolo, ad eccezione di quelle (inc.) a prestiti chiaramente e con specifico vincolo di destinazione della differenza tra le quote vincolate e le quote destinate - come è importante qualificare le entrate destinate o accantonate perché cambia il regime giuridico - nonché i proventi dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili...".

Poi prosegue con una cosa che non c'era in quel DM: "... e da altre entrate in conto capitale - ricordiamo che le sezioni unite hanno qualificato come entrate in conto capitale i risparmi da rinegoziazione di mutui - possono essere utilizzate per ripianare questo disavanzo". Naturalmente ora queste rinegoziazioni, visto che riguardano (le abbia viste prima) il 2020 e quella da Cassa depositi e prestiti può darsi che porterà a un maggior onere e non a un minor onere dal 2021 in poi, forse non saranno utili ai fini del ripiano di questo disavanzo. La norma però prevede che anche altre entrate in conto capitale possano ripianare questo disavanzo. Scelta dal punto di vista economico assolutamente opinabile, vista la situazione, scelta un po' necessitata.

Per chiudere, sempre dal punto di vista del fondo crediti di dubbia esigibilità, dal 2020 in sede di rendiconto e dal 2021 in sede di bilancio di previsione si può, ai fini del calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità, considerare, per le entrate dei titoli I e III, nel rapporto tra riscossioni e accertamenti, o fra residui attivi esistenti all'1.1 e residui attivi riscossi al 31.12 di un esercizio, o meglio, al contrario, i dati del 2019 e non quelli del 2020. Nella serie

storica i dati da 219 saranno conteggiati due volte, a differenza degli altri esercizi, nel primo di questi, '16-'17-'18, 2019 e 2019, ai fini del rendiconto 2020. Poi ho inserito altre misure di espansione del capitale di spesa, si tratta veramente di piccoli interventi, il grosso è nelle anticipazioni di liquidità e nella sospensione delle quote capitale dei mutui, come importo più significativo e maggiormente ricorrente per i vari enti locali.

Il disavanzo di amministrazione: “a prescindere dalla causa legale o no - piano di riequilibrio - ripianato nel corso di esercizio per un importo superiore a quello applicato al bilancio” non precisa di quale esercizio. “Nel corso di un esercizio”, quindi devo immaginare che se, in virtù di un piano di equilibrio finanziario pluriennale che oggi è al quarto anno, o in virtù del ripiano del disavanzo di amministrazione dal riaccertamento straordinario dei residui, che oggi è al '15, '16, '17, '18, '19 e '20, al sesto anno (o meglio al quinto perché devono considerare il rendiconto 2019) il percorso di ripiano è stato accelerato rispetto a quello programmato, quindi se avuto un recupero in ogni esercizio, o anche in un solo esercizio, in misura superiore a quella applicata al bilancio, questo ripiano ulteriore rispetto a quello programmato mi consente, nell'esercizio successivo, o negli esercizi successivi, di non applicare la quota di disavanzo che avrebbe dovuto essere applicata, fino a concorrenza. Fino a che le due linee, quella del percorso programmato e quella del percorso effettivamente realizzato di ripiano non vanno a incrociarsi. In quel momento dovrò riapplicare, o applicare parzialmente la quota di disavanzo.

Ritengo questa norma estremamente importante, perché, a prescindere dalla contingenza del caso, evita di porre problemi che sono stati anche posti da alcune sezioni regionali. Abbiamo parlato a volte tra colleghi di quello che succede se un ente ripiana un disavanzo in misura superiore a quella programmata; fermo restando che la Corte costituzionale ci ha detto... io ora non posso soffermarmi, ma voi sapete meglio di me che forse non è così conveniente ai fini della spesa complessiva dell'ente, che finché un ente è in disavanzo non può registrare un avanzo libero.

Il ripiano del disavanzo in misura superiore a quella programmata non si genera per miracolo, ma perché gli enti fanno delle scelte tendenti ad aumentare le entrate e a ridurre

le spese. Se un amministratore non ha un orizzonte temporale abbastanza ampio davanti a sé (e non ce l'ha perché il mandato è di 5 anni) è chiaro che tenderà a fare suo compito e a stare sulla linea del ripiano programmato. Mentre, se si fosse prevista sin dall'inizio la possibilità di premiare chi ripiana il disavanzo in maniera accelerata, invece di continuare a rimanere nel compito del ripiano programmato, riusciva a incrementare un po' più le entrate o a ridurre le spese creando avanzo libero per finanziare spese di investimento, per abbattere i mutui, oppure per finanziare spese correnti di natura non ricorrente.

Se questo incentivo non l'ha avuto è chiaro che come ente non lo ha fatto; a volte bisognerebbe cercare di ragionare anche in termini di incentivi e non solo di sanzioni, però purtroppo il nostro sistema giuridico è fatto più di sanzioni che di incentivi.

Questa norma è importante perché mi evita di pormi il problema di dire: l'ente che ha ripianato un disavanzo di amministrazione che al 31.12.2019 doveva portare l'ente a meno 500; l'ente è a meno 200, quindi ha un disavanzo minore di 300 rispetto all'andamento programmato, ma nel 2020 non ripiana 1 euro di disavanzo, è passibile di stigmatizzazione? No, questa norma mi dice di no. Lo sarà sia a livello diciamo discorsivo, di consiglio, di sollecitazione eccetera, ma non dal punto di vista giuridico, perché consente di non applicare quella quota al bilancio degli esercizi successivi.

Il comma 366 è un'altra norma abbastanza puntuale, perché che consente il ripiano in tre esercizi successivi del disavanzo derivante da mancati trasferimenti, ma non da mancati trasferimenti tout court, bensì di mancati trasferimenti derivanti da sentenze della Corte costituzionale o di altre giurisdizioni.

Ricordiamo - ma ci passo velocemente - che avendo il legislatore eliminato (già prima della crisi dell'emergenza Covid), i limiti puntuali di spesa che erano previsti per gli enti locali, anche se poi interpretati dalla Corte costituzionale e dalla sezione autonomie della Corte dei conti come limiti complessivi, sono stati integralmente eliminati. Ne rimane poca roba più a livello di monitoraggio che di limite di spesa in sé, se non mi sbaglio c'è solamente questo, quello per le spese informatiche fuori MEPA o fuori Consip, oltre ai limiti per il personale assunto con contratto di lavoro flessibile e in generale alla spesa complessiva per il personale.

Il fatto che non ci siano più limiti alle spese di funzionamento chiaramente da un lato pone un problema di qualificazione della spesa e di finalizzazione di questa spesa, ma certamente lascia agli enti mani più libere nel poter allocare le risorse.

Arriva una domanda: “Dalla verifica degli equilibri di bilancio relativi al conto consuntivo 2019 emerge un risultato di competenza negativo. Quali sono le conseguenze?”.

Per ora nessuna, a meno che non ci sia stata una norma infilata di soppiatto da qualche parte che abbia detto qualcosa di diverso. Questa è la norma “nuovo equilibrio di competenza consuntivo” su cui c’è stata anche quella delibera della sezione riunite in sede di controllo di cui sono stato relatore a fine dicembre, poi rivista in maniera condivisibile - voglio dirlo per chi mi sta sentendo - dalla circolare MEF RGS 5/2020, che ha sviluppato alcuni ragionamenti che in motivazione, nella delibera delle sezioni riunite erano rimasti forse un po’ oscuri, impliciti. Sono stati invece esplicitati dalla circolare MEF 5/2020 quella appunto che riguarda la materia specifica del rapporto tra questa norma richiamata ora dal collega e gli articoli 9 e 10 della legge rinforzata, l’impatto delle entrate da indebitamento sul conseguimento del saldo, (inc.) dell’articolo 9 della Legge 243 del 2012.

Sull’equilibrio il comma 816 (se non ricordo male) Legge 145 del 2018, per ora va osservato, se non lo osservate sicuramente ci può essere una tiratina d’orecchie da parte del revisore e poi e da parte della sezione regionale di controllo competente. Per il momento non c’è una sanzione. Credo che volesse il MEF vedere come andavano i dati del 2019, per poter poi introdurre delle sanzioni sul modello violazione non conseguendo patto, non conseguendo saldo di finanza pubblica. Vedremo se saranno introdotte.

Le misure di sostegno. Ora qui ci sono varie norme, dall’articolo 54 al 61 del Decreto Rilancio, che meriterebbero, unitamente alle misure di aiuto e di sub specie di agevolazioni fiscali, un incontro a sé stante con chi queste cose le frequenta più di me. Cerchiamo però di vedere alcune coordinate di carattere generale.

Gli articoli 54 e 61 legittimano gli enti territoriali a concedere una serie di misure di aiuto nel quadro di quelle previste dalla comunicazione della Commissione Europea del 19

marzo, come rivista poi dalla successiva comunicazione del 4 aprile se non ricordo male. Quelle norme non sono altro che una parafrasi di ciò che è scritto in quelle norme.

Questa possibilità, essendo una possibilità e non un obbligo, deve chiaramente osservare le altre norme di legge che si applicano agli enti locali e dunque nel momento in cui andiamo ad attribuire un beneficio economico, si ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della Legge 241/90 che richiede la predeterminazione dei criteri in base ai quali questi aiuti sono erogati. Occorre che sia approvato o che sia osservato il regolamento che per ogni ente locale disciplina le modalità di erogazione di questi contributi e la procedura che deve essere osservata per l'erogazione di questi contributi, sovvenzioni, agevolazioni fiscali eccetera.

Vanno anche pubblicati sul sito dell'ente locale sia i criteri sia i soggetti beneficiari al netto delle esclusioni previste dagli articoli (non mi ricordo quali) del DL 33/2013. Ricordiamo che il Decreto Legislativo 33/2013 in proposito sanziona l'omessa pubblicazione sia dei criteri che dei beneficiari con l'inefficacia. Essendo una sanzione di inefficacia può portare anche alla responsabilità dei funzionari procedenti, perché si tratta di un'attribuzione finanziaria sine titolo.

Altra precisazione: le norme prevedono spesso che gli enti locali possano attribuire questi benefici osservando l'articolo 3 comma 17 della Legge 350, ovvero la norma che definisce la nozione di indebitamento.

Naturalmente vanno osservate tutte le norme dell'articolo 3 comma 17, che definisce cos'è l'indebitamento, comma 18 che definisce cos'è investimento, perché l'articolo 119 comma 6 mi dice che non posso contrarre debito se non per spese di investimento. Soprattutto all'interno del concetto di debito attrae anche le garanzie, come sappiamo, anche fini dei limiti degli articoli 204 e 207 del TUEL.

Quando la norma mi dice che io posso prestare garanzie, in primis mi sta dicendo che devo farlo con risorse proprie, quindi con l'avanzo libero, con le risorse che si liberano dalla quota capitale dei mutui eccetera, con trasferimenti che arrivano dallo Stato eccetera. Non posso contrarre debito, ma se dovessi farlo chiaramente devo finanziare

investimenti. Se presto le garanzie devono essere ex articolo 3 comma17, ex articoli 204 e 207 del TUEL, finalizzate a investimenti.

Posso acquisire partecipazioni ma nei limiti dei vincoli previsti dal Decreto Legislativo 165/2016 e questa norma non fa venir meno il discorso che la partecipazione deve essere strettamente inerente alle finalità istituzionali. Non mi sta legittimando il ruolo dell'ente locale imprenditore, mi sta dicendo alcune cose che secondo me potrebbero essere valorizzate anche in un'ottica sistematica, con gli aiuti previsti da altre norme. Ad esempio quelle in materia di Cosap e Tosap, perché se la norma qua mi dice che "l'aiuto può essere concesso sotto forma di agevolazioni fiscali", allora all'interno ed ex articolo 54 del Decreto Rilancio, "purché sia attribuito in maniera non discriminatoria" e quindi a tutte le imprese che fanno parte di un determinato comparto produttivo comunale (gli stessi esercizi dell'articolo 5 del decreto legislativo 287/91) io posso utilizzare quella norma per giustificare l'ampliamento delle agevolazioni concesse per esempio dall'articolo 181 del medesimo Decreto Rilancio.

L'articolo 181, nel momento in cui esonera dal pagamento della Tosap o della Cosaop le imprese solo di pubblico esercizio - e c'è l'elenco al netto delle eccezioni regionali in quell'articolo 5 - la norma statale mi dà un minimo sindacale. Non esclude che se l'ente locale ha la capacità finanziaria di farlo ex articolo 54, possa concedere agevolazioni fiscali sub specie di estensione magari dell'esonero dalla Tosap o dalla Cosap anche ad altre imprese non di pubblico esercizio, esercizi di vicinato, attività turistico alberghiere, oppure anche per i mesi di marzo aprile, quando le attività sono state obbligatoriamente chiuse ai sensi del DPCM del 9 marzo, (non mi ricordo).

Secondo me il valore aggiunto di queste norme che – ripeto - prevedono una possibilità per regioni, province ed enti territoriali di utilizzare risorse proprie, è che dovendo comunque rispettare le altre norme dell'ordinamento che si applicano a queste fattispecie, perché non è erogata la norma in materia di garanzie dell'articolo 207, non è derogata la norma in materia di limiti alla partecipazione societaria. Mi può consentire però, nell'ambito della discrezionalità concessa agli enti da questa norma, conformata dai parametri normativi che da

questa stessa norma sono previsti, di fare (come tanti enti locali hanno chiesto) un passo in più rispetto a quanto è previsto come minimo sindacale dalla norma di legge statale.

Questa è propria sia della Tosap, sia magari dell'IMU. Ora, sull'IMU ci si sta orientando per ora non nel senso dell'esonero del pagamento, ma nel senso del differimento e a me sembra che, leggendo la norma, dubbi sul fatto che l'ente locale possa procedere al differimento non ve ne siano, né per la quota di pertinenza dell'ente locale, né per la quota di pertinenza dello Stato, se vado a leggere i commi 742 e 744.

La riprova di fatto è che il MEF avrebbe inserito una norma ad hoc per evitare che gli enti locali differissero anche la quota di pertinenza statale; non lo ha fatto e, a mio parere, sa bene che leggendo il comma 742 il soggetto attivo dell'imposta è l'ente locale, che è anche il soggetto regolatore di questa imposta, nei limiti della cornice definita dallo Stato.

Questa cornice è rispettata, "situazioni particolari", mi sembra che più situazione particolare di quella che abbiamo vissuto negli ultimi tre mesi sia difficilmente inimmaginabile, speriamo di non ripeterla. Mentre lo Stato è unicamente beneficiario di una quota.

Arrivo alla domanda. Anche qui, al di là delle esenzioni previste direttamente dal legislatore, può darsi ci siano spazi per agevolazioni fiscali che trovino fonte... non tanto per l'IMU in cui, al di là del differimento, possibilità di esonero mi sembra siano difficilmente individuabili, ma il differimento... alla fine il bilancio è comunque annuale, invece di riscuotere il 16 giugno per situazioni particolari si riscuoterà a settembre o ad ottobre, alla fine ciò che manca all'ente locale è solamente il costo derivante eventualmente, a fronte di questa ritardata entrata, dal ricorso all'anticipazione di Tesoreria, ma legittimata dall'articolo 54, e dal comma 777, nemmeno un problema di responsabilità.

Più ampi margini ci sono per la TARI, perché alla disciplina della TARI consente maggiori margini di concessione di agevolazioni, soprattutto sia per esigenze sociali particolari che per il mancato utilizzo del servizio, o meglio dell'immobile, che è il presupposto per il pagamento della tariffa. Qui purtroppo c'è una delibera Arera che pone per il momento gli enti un po' in difficoltà, ma mi sembrano molto ragionevoli le note IFEL, sia quella precedente che

l'ultima del 31 maggio, che sostanzialmente dicono agli enti di muoversi per ora con prudenza rispettando la delibera Arera, ma non andando oltre le agevolazioni che possono essere finanziate in questo momento con risorse proprie e non rinviando a coperture statali in questo momento ancora incerte, come fa invece la delibera di Arera. Ripeto: qui entriamo in un argomento che meriterebbe ben altro approfondimento.

Leggo una domanda: “Avendo ripianato totalmente il disavanzo con il rendiconto 2019, posso cancellare l'importo iscritto nel bilancio 2020-2022 per tutte le annualità?”.

Direi di sì, se era un disavanzo derivante dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale, poi ci sarà una delibera da parte della sezione generale di controllo competente che accerterà ex articolo 2.243 quater comma 7 (se non mi sbaglio) l'effettivo ripiano del disavanzo di amministrazione.

Una precisazione: “Perché ho perso (inc.) sulla delibera di Giunta, è necessaria o no?”.

A mio parere no, non è necessario perché il 239 non lo prevede, naturalmente nel momento in cui vado ad adeguare le previsioni di bilancio e vado a variare il bilancio, i revisori si esprimeranno sulla variazione.

“Quali sono i limiti all'utilizzo dei fondi di cui all'articolo 112? È possibile utilizzarli per indagini epidemiologiche sulla popolazione locale, con il supporto di strutture sanitarie qualificate?”.

I fondi di cui al 112 sono i 3,5 miliardi - giusto? - che sono stati ora erogati in anticipazione. Qui ci vuole prudenza: se il suo è un ente che tendenzialmente è sano - vedo provincia di Bergamo e Lombardia, a parte qualche caso sporadico si tratta di enti tendenzialmente virtuosi - non vedo ostacoli, perché non c'è un vincolo all'utilizzo di quelle somme, affluiscono indistintamente al bilancio.

Dal momento che però derivano dall'esigenza di compensare minori entrate, se lei effettivamente, nel suo ente locale, registra o ha sentore che ci siano queste minori entrate, dovrebbero prima queste risorse coprire le minori entrate e, per l'effetto, le spese già

programmate e dopo le spese nuove. Come ripeto però stiamo parlando non di vincoli puntuali, per cui credo che sia opportuno agire secondo prudenza.

“È possibile differire la scadenza dell’IMU solo per i fabbricati categoria D che dimostrino l'effettivo danno da Covid 2019?”.

Guardi, leggendo il comma 777 io direi di sì. Ripeto: io questo comma 777 lo leggerei in combinato disposto con l'articolo 54, perché il 54, nel momento in cui ci sono queste forme di aiuto, mi sembra la norma che consenta, abiliti gli enti locali a concedere queste agevolazioni fiscali. Ciò in attesa che una risposta precisa vi sia in sede di conversione - come ha chiesto anche l'ANCI - del Decreto Rilancio.

“L'articolo 105 prevede fondi ai comuni per i centri estivi, la cui consistenza individuale non è nota. Si possono utilizzare risorse proprie o i fondi nelle more della definizione degli importi?”.

Io direi di sì, ora capisco che il centro estivo avrà un onere superiore rispetto a quello degli anni precedenti, ma è all'interno di spese che già l'ente locale – immagino - aveva programmato. Allora risorse proprie sicuramente, sempre stando attenti alla garanzia dell'equilibrio dei bilanci e al fatto che il 31 luglio c'è da approvare la delibera di salvaguardia degli equilibri.

Idem per i fondi ex articolo 11, ripeto: utilizziamoli prima per dare copertura a entrate che mancano, dopodiché, se quella spesa per i centri estivi era già a bilancio, nei limiti in cui era già a bilancio non vedo problemi. Per l'incremento il problema magari potrebbe porsi, ma deriva (ripeto) da una lettura rigida e prudente della norma, come credo che necessariamente noi tutti dobbiamo fare in questo momento. Non c'è nella lettera della norma una preclusione precisa. Ricordiamoci che questi fondi, questi 3,5 miliardi sono stati dati per compensare minori entrate, a parità di spese, mentre spese nuove dovrebbero essere di regola finanziate con risorse differenti, almeno fino a che non abbiamo certezza su quale sia l'importo. La prima trince è stata data in acconto, questi € 900 milioni.

“Se vado in anticipazione di tesoreria, posso ugualmente applicare l’avanzo libero?”.

No, lo abbiamo detto all'inizio, purtroppo no. Capisco che sia assurdo, perché l'anticipazione può derivare da un momento assolutamente fisiologico e non patologico dell'ente, che ha ricevuto in ritardo trasferimenti da altri. Noi sappiamo che l'ente virtuoso non è quello che ha tanta cassa o tanto risultato, non dovrebbe essere quello, ma quello che mantiene una cassa e un risultato a un livello poco superiore al positivo, perché vuol dire che le risorse le ha spese bene ed è capaci di programmare. L'anticipazione potrebbe essere fisiologica? In questo momento no, però se passa dalla delibera di salvaguardia degli equilibri può utilizzarla liberamente poi. L'importante è passare dalla delibera di salvaguardia.

“Il comune può erogare contributi economici a favore degli operatori economici, ad esempio piccola distribuzione, bar?”.

Può, se ha risorse proprie l'articolo 54 non lo preclude, naturalmente è necessario che si tratti di interventi non discriminatori, o meglio, che il discrimine sia riferito a predeterminate categorie di soggetti, oppure, se non è riferito a predeterminate categorie di soggetti, occorre individuare preliminarmente i criteri per cui preferisco un'impresa piuttosto che un'altra. Potrebbero magari esserci casi in cui tra le imprese del medesimo settore economico alcune hanno sofferto danni e altre o non li hanno sofferti o li hanno sofferti in misura minore, alcune possono ripartire e altre non riescono a ripartire...

Io ho due ristoranti sotto casa, ottimi, uno può mettere i tavolini fuori - siamo in centro storico a Genova - e l'altro non ha spazio dove metterli, entrambi i ristoranti lavoravano nella stessa maniera. Può darsi che un regolamento, predeterminando i criteri, possa continuare a dare un contributo a quello che non può mettere i tavolini e non a quello che, invece, i tavolini li ha potuti mettere in una piazzetta.

Le situazioni sono veramente complesse - non vi invidio - e variegate, abbiamo però una norma che parla anche di contributi. Ricordiamoci di stare attenti con i contributi, perché – lo sapete meglio di me - sono poste particolarmente sensibili, in cui una giusta esigenza di ristoro può invece essere utilizzata per finalità meno nobili. È importante perciò predeterminare i criteri e dare adeguata motivazione.

Detto questo, se non vi sono altre domande, vi rimanderei alla dispensa (ma sono norme che conoscete meglio di me) e alla documentazione che invierò in allegato, giusto per avere ordine perché – ripeto - anche questa è documentazione che sono sicuro voi già abbiate.

Vi ringrazio tantissimo per l'attenzione. Spero, un giorno, un domani, di rivedervi, con alcuni di voi ci conosciamo, ci siamo visti in adunanza in Lombardia.

Grazie per l'attenzione e grazie a UPEL per questo cortese invito.

Ringraziamenti

Si ringrazia il Dott. Donato Centrone per il prezioso contributo che ha consentito la realizzazione del presente fascicolo.

Indice

	Gli strumenti di bilancio degli enti locali a sostegno di famiglie e imprese dopo i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio <i>Dott. Donato Centrone</i>	1
	<i>Ringraziamenti</i>	34