



REVISIONE ENTI LOCALI

La crisi finanziaria negli Enti Locali
e i rimedi esperibili

1

Dott. Vincenzo Giannotti
5 maggio 2023

LE CAUSE DI CRITICITA' FINANZIARIA

•Secondo uno studio condotto dall'Università Ca' Foscari di Venezia sono quasi ottocento gli enti locali che dal 1989 a fine 2017 sono stati interessati da rilevanti criticità finanziarie che hanno determinato il ricorso all'istituto del dissesto piuttosto che del riequilibrio finanziario pluriennale: si tratta di poco meno del 10% del totale degli enti locali su scala nazionale con una rilevante caratterizzazione rispetto alla distribuzione geografica;

•Le componenti dello squilibrio sono molteplici:

•Il disavanzo dell'anno precedente le elezioni; gli eventuali debiti fuori bilancio; lo sbilanciamento del conto di tesoreria; il ritardo nei pagamenti; le somme a destinazione vincolata da ricostituire;

•Queste criticità sono in genere evidenziate in forma chiara nei casi di alternanza tra coalizioni diverse (che si avviano in genere con la cosiddetta "operazione trasparenza"), mentre tendono a restare nascoste nei casi di lunga continuità amministrativa

LE CAUSE DI CRITICITA' FINANZIARIA

Le cause di criticità finanziarie ed economiche degli enti locali affondano le loro radici in tre motivazioni principali.

1°) La prima è il rapporto spesso conflittuale fra gli organi di indirizzo politico e quelli gestionali: i primi, per motivi collegati al ruolo, non hanno sempre piena padronanza delle regole contabili che sottendono la gestione dell'ente; i secondi sono costretti fra i vincoli che le regole impongono ed i desiderata dei primi.

2°) La seconda motivazione è la fragilità dei controlli interni ed esterni, spesso intempestivi, sicuramente da migliorare.

3°) La terza motivazione è data dalle periodiche e, a volte, prolungate, situazioni di crisi economica, nazionale ed internazionale, i cui effetti, ovviamente, non possono non riflettersi anche sugli enti locali.

LE CAUSE DI CRITICITA' FINANZIARIA

Le procedure previste dall'ordinamento in presenza di rilevanti criticità finanziarie sono:

.Blocco della spesa. L'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d. l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che “qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”;

.Piano di rientro. Ulteriore strumento utilizzabile dall'Ente per fornire una soluzione al disequilibrio finanziario è previsto dall'art. 188 del TUEL, rubricato Disavanzo di amministrazione. Detta disposizione precisa, anzitutto, che l'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato in sede di approvazione del rendiconto, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. la mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione (ossia scioglimento del Consiglio comunale)

LE CAUSE DI CRITICITA' FINANZIARIA

Le procedure previste dall'ordinamento in presenza di rilevanti criticità finanziarie sono:

.Piano di riequilibrio finanziario. La procedura del riequilibrio finanziario pluriennale è affidata agli organi ordinari dell'Ente, pur vincolati all'osservanza di un articolato iter procedurale previsto dall'art. 243 bis Tuel, con obbligo di individuare la concreta gestione delle iniziative per il risanamento

.Dissesto. Il legislatore ha precisato agli artt. 244 e ss. del Tuel che il dissesto di un ente locale può verificarsi in due diverse ipotesi:

.1) quando non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili;

.2) quando esistono nei suoi confronti crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193 (vale a dire, con le misure a salvaguardia degli equilibri di bilancio), nonché con le modalità di cui all'art. 194 (in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio) per le fattispecie ivi previste

Blocco della spesa

•il blocco dei programmi di spesa non richiede l'accertamento di squilibri strutturali, ma può essere adottata in presenza di squilibri autonomamente recuperabili o di "gravi irregolarità" nella programmazione, nella gestione o nella rappresentazione contabile dei fatti di gestione, con lo scopo di "conformare", con effetti vincolanti, l'attività dell'ente in modo che sia indotto ad autocorreggere le criticità rilevate;

•In merito a quali programmi di spesa la decisione della Corte avrebbe potuto orientarsi sono intervenute le SS.RR. in speciale composizione, che con la sentenza n. 5/2019, hanno ritenuto che la locuzione "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria" ha previsto che la norma ben poteva essere individuata in relazione a tutte quelle spese non considerate obbligatorie;

•Le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico

Blocco della spesa

La Sezione della Lombardia (deliberazione n.87/2021) è intervenuta sulla possibilità di un ente locale soggetto al blocco della spesa, di poter assumere personale, al fine di definire se si tratti di spesa obbligatoria o facoltativa ha precisato quanto segue:

.In merito alla spesa obbligatoria, è possibile fare riferimento all'art. 163, comma 2, del TUEL (allegato n. 4/2 al D.lgs. n.118/2011, al punto 8) che, per quanto di interesse, prevede che “Nel corso della gestione provvisoria l'ente puo' disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente”;

.Pertanto, una spesa per l'assunzione di personale può qualificarsi obbligatoria nel caso in cui sia disposta da una norma di legge, nonché nella fattispecie in cui, effettuata una ponderazione degli interessi pubblici prevalenti, risulta necessaria, in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, di cui all'art.97 della Cost., al fine di evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente”

Piano di rientro

.Se l'Ente sceglie il piano di rientro, sarà necessaria la contestuale adozione di una delibera consiliare che: a) avrà ad oggetto il piano; b) conterrà l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo; c) individuerà i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio e le misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo; d) sarà allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante;

.Il piano di rientro è sottoposto al parere dell'organo di revisione. La norma non indica quale deve essere il contenuto del parere: ciononostante, tenuto conto che lo scopo del piano è il ripiano del disavanzo, è da ritenere che la valutazione dell'organo deve riguardare la correttezza dell'individuazione del disavanzo, la congruità delle misure adottate per il ripristino del pareggio ed il rispetto della procedura adottata rispetto al paradigma legale previsto dal citato art. 188 del TUEL. Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Inoltre, ai fini del rientro, in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. Con periodicità almeno semestrale il Sindaco trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere dell'organo di revisione. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso

Dissesto guidato

Due sono le fasi del dissesto guidato, una necessaria ed una eventuale. Nel corso della fase necessaria la sezione regionale di controllo della Corte dei conti emana due distinte deliberazioni:

a) la prima, con cui assegna un termine per l'adozione delle “necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, c. 168, della legge 23 dicembre 2005 n. 266”;

b) la seconda deliberazione, con cui, decorso il termine fissato, verifica se l'ente ha effettivamente adottato tali misure. Questa seconda deliberazione, perciò, può avere due contenuti alternativi: la presa d'atto dell'adozione delle misure correttive; l'accertamento dell'inadempimento delle misure correttive dettate con la prima deliberazione: in questo secondo caso, la Corte ordina di trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Le misure richieste e che hanno lo scopo di affrontare e superare le situazioni di disequilibrio finanziario dell'ente, possono consistere in: a) un piano di rientro del debito, economicamente sostenibile, da adottare a cura del Consiglio, previo parere dell'organo di revisione; b) una razionalizzazione delle spese; c) una riorganizzazione delle attività di riscossione e in un miglioramento della lotta all'evasione; d) iniziative volte a superare il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria; c) corretta gestione dei residui; d) previsione di idonei accantonamenti; e) velocizzazione delle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio; e) ricognizione di passività potenziali

Dissesto guidato

•E' possibile che le misure richieste dalla Corte dei conti all'ente locale, al fine di ricondurre la propria situazione finanziaria nella regolarità, possa trovare ostacoli tale da rendere impossibile il raggiungimento dei risultati sperati. Anche in questa occasione, al fine di evitare la procedura di dissesto l'ente locale può sempre ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario, sospendendo la procedura del dissesto c.d. Guidato;

•Infatti, secondo la Corte dei conti la procedura avviata ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011 debba essere sospesa potendo l'Ente avvalersi del disposto normativo di cui all'art. 243 bis, secondo periodo, del Tuel che, nella versione novellata dal D. L. n. 16/2014, consente il ricorso alla procedura di riequilibrio sino a quando non sia decorso il termine assegnato dal Prefetto per la deliberazione del dissesto

Dissesto

•La disciplinata è contenuta negli artt. 244 e seguenti del TUEL che può verificarsi in due diverse ipotesi: a) quando non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili; b) quando esistono nei suoi confronti crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193;

•In merito alle funzioni e servizi indispensabili, in mancanza di una precisa definizione normativa di funzioni e servizi del genere, può essere utile riferirsi all'art. 37, terzo comma, lett. h, del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992 n. 504 (sulla finanza degli enti territoriali), in base al quale i servizi indispensabili sono quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità. È, quindi, da ritenere che l'ente locale che venga dichiarato in stato di dissesto finanziario sia quello che non riesce a garantire, al livello minimo compatibile con la giustificazione della esistenza dello stesso ente, quelle funzioni e quei servizi di cui non può assolutamente fare a meno, e che pertanto sono da considerare indispensabili

Dissesto

.il dissesto viene deliberato dal Consiglio comunale, in modo formale ed esplicito; la medesima delibera deve valutare le cause che hanno determinato il dissesto ed è accompagnata da una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico finanziaria;

.Tale dichiarazione costituisce un evento di carattere eccezionale e patologico della vita dell'ente locale, con la conseguenza che alla relativa dichiarazione può farsi luogo solo all'esito dell'accertamento delle condizioni normativamente previste dall'art. 244;

.Non si tratta, quindi, di una scelta discrezionale dell'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge;

.La delibera di dissesto, per espressa previsione della norma, non è revocabile e deve essere trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, al Ministero dell'interno ed alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione

Dissesto

Le conseguenze:

- dalla data di dichiarazione del dissesto e sino all'emanazione del decreto di cui all'art. 261, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio;
- dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese;
- i pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge;

Dissesto

Le conseguenze:

.dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256, i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità;

.dalla data di deliberazione di dissesto e sino all'emanazione del decreto di cui all'art. 261, comma 3, gli enti locali non possono contrarre nuovi mutui, con eccezione dei mutui previsti dall'art. 255 (ossia, i mutui per il risanamento) e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle regioni

Dissesto

Le conseguenze:

.dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'art. 261, l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate;

.per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato mancano del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi sono previsti per importi insufficienti, il consiglio o la giunta con i poteri del primo, salvo ratifica, individua con deliberazione le spese da finanziare, con gli interventi relativi, motiva nel dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato e determina le fonti di finanziamento

Dissesto

I soggetti della procedura di risanamento:

•L'art. 245 del TUEL individua i due soggetti della procedura di risanamento:
a) l'organo straordinario di liquidazione, che provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge; b) gli organi istituzionali dell'ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria, rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto

•Per gli enti con popolazione inferiore ai 5,000 abitanti l'OSL è monocratico negli altri casi, è prevista una commissione di tre membri, che delibera a maggioranza;

•La nomina dell'organo straordinario di liquidazione è disposta con d.P.R. su proposta del Ministro dell'interno

Dissesto

I compiti dell'OSL

.L'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla:

- .a) rilevazione della massa passiva;
- .b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;
- .c) liquidazione e pagamento della massa passiva

.L'art. 253 del TUEL disciplina i poteri organizzatori dell'organo straordinario di liquidazione, il quale ha potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale, può utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente locale ed emanare direttive burocratiche

Il Piano di riequilibrio finanziario

A differenza del dissesto, la procedura del riequilibrio finanziario pluriennale affida agli organi ordinari dell'Ente, pur vincolati all'osservanza di un articolato iter procedurale previsto dall'art. 243 bis Tuel, l'individuazione e la concreta gestione delle iniziative per il risanamento;

.Secondo la Sezione delle Autonomie particolare rilievo assumono gli aspetti procedurali, in quanto, essendo rimessa all'ente la gestione del risanamento, il legislatore ha previsto, a presidio di siffatta responsabilità, un sistema di scadenze e preclusioni a garanzia degli interessi antagonisti in gioco, precisando come la procedura è improntata alla salvaguardia del bene pubblico "bilancio" e quindi le operazioni di riequilibrio;

.La durata massima prevista inizialmente per il piano di riequilibrio finanziario non poteva superare il periodo di dieci anni, ivi incluso l'anno in cui veniva dichiarata l'attivazione della procedura da parte dell'ente locale. Successivamente il legislatore con la legge di bilancio 2018 ha modificato la durata del piano ancorandola al rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, secondo la seguente tabella:

Il Piano di riequilibrio finanziario

Durata massima del piano di riequilibrio finanziario

Fino al 20 per cento
anni

4

Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento 10 anni

Superiore al 60 per cento e fino al 100 per cento 15 anni

Oltre il 100 per cento 20 anni

•Avuto riguardo al concetto di passività sui cui si basa il calcolo per la verifica del periodo massimo cui è possibile aderire, si ritiene che rientrino nelle passività la sommatoria delle seguenti voci rilevanti: a) disavanzo di amministrazione; b) debiti fuori bilancio; c) passività potenziali; d) ammontare delle anticipazioni di tesoreria non restituite al 31 dicembre dell'ultimo rendiconto approvato, cui vanno sommate eventuali utilizzi di entrate vincolate che non hanno permesso la ricostituzione della cassa al 31/12

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA PROCEDURA

Procedura	Tempi	Note
Deliberazione Consiglio comunale di attivazione del piano di riequilibrio	Trasmissione della deliberazione alla Corte dei conti e al Ministero entro 5 giorni dalla sua esecutività	In caso di accesso al fondo di rotazione, contestualmente alla deliberazione di attivazione del piano di riequilibrio l'ente presenta la domanda di accesso al citato fondo
Approvazione da parte del Consiglio comunale del piano di riequilibrio	Entro 90 giorni dalla data di esecutività della deliberazione consiliare di attivazione della procedura	In mancanza della deliberazione di immediata esecutività, per l'ordinaria esecutività si rinvia al Parere del Ministero Interno 22 marzo 2006 Qui di seguito il testo del parere: <i>"... la esecutività delle deliberazioni degli enti locali consegue al determinarsi delle seguenti condizioni: pubblicazione dell'atto per 15 giorni consecutivi, computando a tal fine il giorno iniziale di affissione all'albo; dal giorno successivo al completamento del periodo di pubblicazione decorre il termine di dieci giorni al cui compimento consegue l'esecutività della deliberazione"</i> . In mancanza della presentazione del piano nei termini, si attiva la procedura di dissesto.
Trasmissione del piano di riequilibrio alla Corte dei conti e al Ministero dell'Interno	Entro 10 giorni dalla data di approvazione del piano di riequilibrio	
Istruttoria Ministero Interno - Commissione stabilità finanziaria enti locali (Cosfel)	Conclusione istruttoria entro 60 giorni, interruzione in caso di richiesta di chiarimenti e/o integrazioni	Gli enti in riequilibrio devono rispondere in caso di integrazioni o chiarimenti entro 30 giorni
Corte dei conti - Delibera di approvazione o diniego	Entro 30 giorni dalla trasmissione della documentazione del Cosfel	In tale fase la Corte può indire adunanze con i rappresentanti dell'ente locale per chiarimenti
Impugnazione diniego del piano di riequilibrio	Entro 30 giorni dalla deliberazione della Corte	Pronuncia della Corte dei conti a SS.RR., in speciale composizione

Il Piano di riequilibrio finanziario

.Gli enti i riequilibrio hanno la possibilità di ricorrere al **fondo di rotazione** che consiste in una anticipazione finanziaria gratuita da restituire in un periodo massimo di dieci anni con quote semestrali di pari importo, a partire dall'anno successivo in cui è stata erogata l'anticipazione;

.il comma 3 dell'art.243-ter prevede che “I criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane, e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto:

.a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale;

.b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale”

Il Piano di riequilibrio finanziario

Le misure obbligatorie da inserire nel piano

Il piano presentato dall'ente locale deve contenere obbligatoriamente almeno le seguenti misure obbligatorie atte a far superare le condizioni di squilibrio:

a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno (pareggio di bilancio) accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;

b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;

c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio

Il Piano di riequilibrio finanziario

Le linee guida della Sezione delle Autonomie (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018)

Adempimenti propedeutici

•il primo controllo effettuato dai giudici contabili riguarda gli aspetti propedeutici alla predisposizione del piano ed il loro regolare assolvimento; in concreto, il Comune deve aver dato atto e documentato dell'esistenza di squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto e dell'insufficienza delle misure di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL a superare lo squilibrio strutturale;

•le previsioni e le valutazioni a contenuto economico-patrimoniale dovranno essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico e/o da idonei parametri obiettivi di riferimento, anche in ordine alle prospettive d'acquisizione e d'utilizzo delle risorse. I parametri di riferimento possono individuarsi: a) nella valutazione storica dei dati (ad esempio, il trend di spesa e di riscossione); b) in simulazioni secondo modelli matematici di elementi nuovi che possono influire positivamente sulle gestione finanziaria; c) nella possibilità di sfruttare nuove risorse del territorio; d) nell'approccio programmatico delle gestione dell'Ente in ordine all'acquisizione e all'utilizzo delle risorse. Tali tipologie di valutazioni possono essere ancor più efficaci se effettuate da esperti, sia pur in sinergia con gli uffici comunali

Il Piano di riequilibrio finanziario

Le linee guida della Sezione delle Autonomie (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018)

Le informazioni nel questionario

.estremi della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziaria pluriennale, con specificazione, ove dichiarata, della immediata eseguibilità ai sensi dell'art. 134, co. 4 , TUEL; data dell'avvenuta pubblicazione ai sensi dell'art. 124 del TUEL; estremi della deliberazione d'adozione del conseguente piano di riequilibrio e dell'acquisizione del parere dell'organo di revisione economico-finanziario;

.Le medesime informazioni sono richieste, in caso di rimodulazione del piano finanziario pluriennale previsto dalla normativa in caso di insediamento di una nuova amministrazione, in presenza di un piano non ancora formalmente approvato o denegato dalla Corte regionale, ed in particolare: la data di proclamazione del Sindaco; la data di sottoscrizione della relazione di inizio mandato prevista dall'articolo 4-bis, co. 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. La nuova amministrazione che si insedia ha, pertanto, la possibilità di rimodulare il piano economico di riequilibrio ai sensi dell'articolo 243 bis, comma 5, il quale dovrà, quindi, essere deliberato nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato e successivamente trasmesso alla Sezione regionale entro dieci giorni dalla data di esecutività della nuova deliberazione, in conformità a quanto previsto dall'articolo 243 quater comma 1, con nuova istruttoria che dovrà essere svolta dalla Commissione di cui all'art. 155 del TUEL

Il Piano di riequilibrio finanziario

Le linee guida della Sezione delle Autonomie (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018)

La durata del piano

•sulla base di parametri oggettivi, presi in considerazione dal legislatore, ossia del rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di parte corrente risultanti dal rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dall'ultimo rendiconto approvato si potrà avere una durata minima di 4 anni fino ad una durata massima di 20 anni;

•nell'esame dei piani ultradecennali previsti dal legislatore (a 15 anni fino a 20 anni), spiega la Corte, il percorso di riequilibrio e l'apprezzamento della congruenza del programma diluito in un così ampio arco di tempo deve fondarsi su parametri di stima più complessi rispetto a quelli che si assumono per le procedure di breve durata, poiché le previsioni che superano i cinque anni, sia sul versante della spesa che dell'entrata, sono inevitabilmente soggette all'influenza di innumerevoli variabili;

•In tale ipotesi, la Commissione prima e la Sezione regionale di controllo in sede di esame del piano poi, dovranno, da un lato, verificare se i flussi esposti dall'ente che ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio possano essere attendibili, soprattutto alla luce dei dati storici di bilancio e, dall'altro, per i periodi successivi ai cinque anni, stimare la ragionevolezza delle previsioni. D'altra parte, l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione costituiscono prova dell'affidabilità e credibilità degli enti territoriali (par. 1, principio contabile allegato 4/1, d.lgs. n. 118/2011)

Il Piano di riequilibrio finanziario

Le linee guida della Sezione delle Autonomie (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018)

I fattori e le cause di squilibrio

Lo squilibrio è l'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni secondo esigibilità a causa della mancanza di risorse effettive a copertura della spesa e, solitamente, della correlata mancanza o grave carenza di liquidità; tale squilibrio si qualifica "strutturale" quando il deficit (da disavanzo di amministrazione o da debiti fuori bilancio) esorbita le ordinarie capacità di bilancio e di ripristino degli equilibri e richiede mezzi ulteriori, extra ordinem (in termini di fonti di finanziamento, dilazione di passività). È evidente che possono essere molteplici le situazioni di fatto che, nel tempo, possono determinare uno squilibrio strutturale: a) il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria; b) l'esistenza di disavanzo rilevante; c) la cronica difficoltà di riscossione delle entrate proprie; d) la persistente difficoltà a ricostituire le somme vincolate; e) la presenza di una massa rilevante di debiti fuori bilancio non affrontabile in modalità ordinaria; f) gravi difficoltà nella gestione dei residui;

La Corte pone l'attenzione sulla capacità di realizzo o smaltimento dei residui e della vetusta dei medesimi: è evidente che i giudici hanno lo scopo di verificare se sussistono fondati dubbi in merito all'esigibilità di crediti risalenti iscritti in bilancio o a impegni vetusti, soprattutto se relativi a spese correnti

Il Piano di riequilibrio finanziario

Le linee guida della Sezione delle Autonomie (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018)

I fattori e le cause di squilibrio

.I **debiti fuori bilancio** possono rappresentare anche in assenza di altri fattori di crisi dell'ente locale, una procedura obbligata al ricorso della procedura di riequilibrio finanziario, in considerazione della loro possibile consistenza e non capaci da essere riassorbiti con le ordinarie procedure poste dal legislatore nel piano di rientro. Già a suo tempo, la Corte dei conti piemontese evidenziava ad un Comune circa la possibilità di riassorbire un importante debito fuori bilancio, il percorso da seguire. In via preliminare spetta al Consiglio Comunale esprimersi, ai sensi dell'art.194 TUEL, sulla legittimità dei debiti fuori bilancio individuando le tipologie per le quali è resa possibile l'imputazione dell'insorto obbligo in capo all'ente con l'adozione di apposita deliberazione del Consiglio. La funzione della delibera consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio è diretta ad accertare se il debito rientra in una delle tipologie individuate dall'art. 194 del Tuel e, quindi, a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando contestualmente le risorse effettivamente disponibili per farvi fronte. In merito alle sentenze esecutive, la citata delibera consiliare non riconosce la legittimità del debito, che già esiste, ma è chiamata a ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso;

.in caso di legittimità al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, possono essere utilizzate le seguenti risorse secondo la seguente priorità: a) riduzione di spese correnti o utilizzo di nuove entrate, per le quali l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza; b) applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione disponibile; c) utilizzo di disponibilità derivanti dall'adozione di un piano triennale di riequilibrio di cui all'art. 193 c. 3; d) vendita di beni del patrimonio disponibile con riferimento a squilibri di parte capitale; e) contrazione di mutuo passivo esclusivamente per spese di investimento

Il Piano di riequilibrio finanziario

LE PIU' RILEVANTI CRITICITA'

Il coordinamento della procedura

.In considerazione del ruolo rivestito dal responsabile dei servizi finanziari , non potrà che spettare allo stesso il coordinamento della procedura, al fine della costruzione di un piano pluriennale da sottoporre ad approvazione del Consiglio comunale, oltre che nella discussione dello stesso con i magistrati contabili ed i tecnici del Ministero dell'Interno;

.Spetta, invece, al Segretario comunale, cui spettano le funzioni di coordinamento dei dirigenti dell'ente: a) individuare i responsabili della trasmissione dei dati necessari a riportare in equilibrio i conti dell'ente; b) acquisire tutte le possibili azioni di riduzione della spesa o di aumento delle entrate; c) riferire, unitamente al responsabile finanziario, alla parte politica le possibili alternative per giungere al riequilibrio dei propri conti;

.Un ente che sia giunto ad approvare un piano finanziario di riequilibrio ha sicuramente sperimentato gravi disfunzioni amministrative, che dovranno essere rimosse al fine di mostrare una nuova fase di gestione

Il Piano di riequilibrio finanziario

LE PIU' RILEVANTI CRITICITA'

Il coordinamento della procedura

.Vanno a tal fine definite precise linee guida per una futura corretta gestione contabile che potranno essere emanate dal responsabile finanziario, al fine di definire nei ristretti termini offerti dalla normativa (90 giorni dalla data di richiesta di adesione al piano di riequilibrio), soluzioni che coniughino le esigenze politiche di soddisfare le richieste dei cittadini, contenute negli ambiziosi programmi di mandato del Sindaco, con programmi fortemente orientati alla riduzione della spesa i cui margini di manovra sono a volta molto ristretti;

.Infatti, le disposizioni prevedono una serie di misure obbligatorie da inserire nel piano di riequilibrio finanziario con le necessarie attività di coordinamento del responsabile finanziario al fine di verificare se gli obiettivi di riduzione e/o razionalizzazione della spesa e dell'incremento delle entrate, siano tali da assicurare anche i prospettiva le operazioni di risanamento intraprese dall'ente, e sicuramente di verificare in che modo tali misure possa essere veritabilmente in grado di rag-giungere gli obiettivi prefissati, anche a fronte della struttura gestione immutata, ovvero dove le situazioni di disequilibrio sono state spesso causate da una gestione non certo sobria da parte dei vari responsabili dell'ente;

Il Piano di riequilibrio finanziario

LE PIU' RILEVANTI CRITICITA'

Il coordinamento della procedura

.La capacità da parte del responsabile finanziario sarà tanto più incisiva nei confronti dei vari responsabili della spesa e dell'entrata quanto più il percorso da intraprendere sia ben articolato nelle sue molteplici componenti e veda un ruolo attivo da parte dei responsabili che ne condividano il percorso prospettico;

.In considerazione delle criticità riferite alla formazione di debiti fuori bilancio anche nella fase successiva all'approvazione del piano di riequilibrio, sarebbe opportuno indicare ai vari responsabili della spesa le responsabilità cui potrebbero andare incontro in caso di disinteresse alla corretta procedura del ciclo della spesa;

.Spesso il responsabile dei servizi finanziari è costretto ad affrontare problemi riguardanti il nascere di debiti fuori bilancio, ovvero il pagamento di interessi moratori dovuti spesso alla mancata correlazione con l'entrata ad essa vincolata;

.i citati debiti fuori bilancio e gli interessi moratori sono spesso condizione per la rilevazione del danno erariale procurato alle amministrazioni, al fine di evitare che gli stessi possano vedere coinvolto anche il responsabile dei servizi finanziari, appare opportuno prendere opportune cautele e interessare i dirigenti del pericolo che si annida all'interno dei ritardi nel riconoscimento dei citati debiti o del pagamento di interessi moratori, evitando che il responsabile dei servizi finanziari sia chiamato continuamente a porre rimedio alla mancanza di attività condotte dai responsabili della spesa

Il Piano di riequilibrio finanziario

LE PIU' RILEVANTI CRITICITA'

La condivisione

Il ricorso al piano è spesso percepito in senso negativo sotto molteplici aspetti:

- a) in primo luogo, è considerato l'evidenza del fallimento gestionale dell'Ente;
- b) in secondo luogo, vi è preoccupazione per come la cittadinanza reagirà, visto che il ricorso al piano è accompagnato dall'aumento delle tariffe, dei tributi e delle aliquote e, al contempo, dalla riduzione delle spese, con il conseguente timore di un abbassamento della qualità e della quantità dei servizi;
- 3) in terzo luogo, vi è insofferenza per il controllo periodico che la Corte dei conti e l'organo di revisione effettueranno sull'andamento del piano e sulla realizzazione (o meno) degli obiettivi prefissati nell'arco temporale previsto;
- c) in quarto luogo, ma non meno importante nell'ottica della percezione negativa da parte degli amministratori, il piano di riequilibrio è spesso considerato come l'anticamera del dissesto e delle conseguenze, in termini di responsabilità e ricandidabilità che il dissesto stesso comporta;
- d) infine, sotto l'aspetto squisitamente politico, spesso il ricorso al piano è un'occasione di scontro con la minoranza, la quale può approfittare di tale circostanza per accusare di incapacità gli amministratori in carica

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA RELAZIONE SEMESTRALE

IL RUOLO DEI GIUDICI CONTABILI

.Le disposizioni legislative non prevedono esattamente quali siano tutti gli obiettivi intermedi da realizzare, ma lasciano alla Sezione regionale di controllo la loro possibile declinazione. Per gli enti che abbiano fatto ricorso al fondo di rotazione, l'art.243-bis TUEL prescrive i risultati minimi da raggiungere, e precisamente:

.riduzione di almeno il 10% delle spese per prestazioni di servizi di cui all'intervento 3; il valore di base è dato dai valori contenuti nell'ultimo conto consuntivo regolarmente approvato;

.riduzione di almeno il 25% delle spese per trasferimenti per la parte a carico del Comune; anche qui i dati di base su cui operare la riduzione sono dati dai valori inseriti nell'ultimo consuntivo approvato, rispetto al piano di riequilibrio.

.la contribuzione non superiore al 36% dei servizi a domanda individuale

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA RELAZIONE SEMESTRALE

IL RUOLO DEI GIUDICI CONTABILI

.Nel piano di riequilibrio la sezione regionale di controllo chiede il moni-toraggio di altri dati particolarmente sensibili a variazione che potrebbero minare ai risultati di riequilibrio; in particolare sono da considerare dati critici:

- .a) il ricorso ad anticipazioni di tesoreria;
- .b) l'emersione di ulteriori debiti fuori bilancio;
- .c) una riduzione della percentuale degli incassi tributari;
- .d) un incremento delle spese impreviste;
- .e) la mancata riduzione delle spese di personale certificate nel piano di riequilibrio;
- .f) la riduzione delle entrate previste nel piano e quant'altro ritenuto dai giudici contabili di rilevante criticità

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA RELAZIONE SEMESTRALE

IL RUOLO DEI GIUDICI CONTABILI

.Va tenuto conto come il Piano di riequilibrio è essenzialmente un documento a carattere programmatico i cui tempi di realizzazione necessitano di misure destinate a trovare applicazione in un arco più o meno ampio di tempo;

.Il carattere programmatico delle indicazioni previste dal Piano di riequilibrio comporta la necessità di intensificare, per tutta la sua durata, le verifiche sulla qualità delle procedure amministrativo contabili e sulle misure di risanamento ivi contenute;

.E' da ritenere che le relazioni semestrali sullo stato di attuazione del piano dovranno mettere a confronto, per ciascuno degli anni presi a riferimento e per tutta la durata decennale del piano, le previsioni fissate nel piano con i dati risultanti dai documenti ufficiali di bilancio dell'Ente;

.Conseguentemente, la prima relazione semestrale dovrà, di regola, avere ad oggetto i dati di consuntivo; la seconda, i dati del bilancio assestato. Nell'attuazione del Piano andranno potenziati i meccanismi di controllo interno per verificare la regolarità della gestione, l'osservanza delle scadenze prefissate e il raggiungimento degli obiettivi intermedi

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA RELAZIONE SEMESTRALE

IL RUOLO DEI GIUDICI CONTABILI

Il riassorbimento del disavanzo

.In linea di massima, una delle cause maggiori del ricorso al piano di riequilibrio finanziario viene individuato nel disavanzo consistente di amministrazione da recuperare in un arco temporale più ampio di quello concesso dalla normativa;

.Infatti, agli enti locali ammessi alla procedura di riequilibrio ex art. 243-bis. Tale procedura, attivabile in presenza di evidenti segnali di deficitarietà strutturale prossima al dissesto, apre una parentesi straordinaria nella gestione amministrativa degli enti, tesa a spalmare su un orizzonte temporale massimo fino a venti anni il recupero di situazioni di disavanzo e di posizioni debitorie fuori bilancio che, diversamente, non sarebbero assorbibili con le ordinarie procedure di cui ai citati articoli 188, 193 e 194 del TUEL;

.gli enti in procedura di riequilibrio finanziario, in sede di redazione del bilancio di previsione debbano imputare la sola quota del disavanzo complessivo che, secondo l'iter previsto nel piano approvato dalla Corte dei conti, deve essere oggetto di recupero nell'esercizio di riferimento. In presenza di ulteriori risultati negativi di amministrazione realizzati nel corso della procedura di riequilibrio, costituendo deviazioni dagli obiettivi intermedi fissati nel piano, devono trovare copertura attraverso le procedure ordinarie di bilancio

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA RELAZIONE SEMESTRALE

IL RUOLO DEI GIUDICI CONTABILI

La reiterazione del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi

.l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresentando un "tertium genus" che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento;

.Per tali motivi, sono previste, a tutela degli equilibri finanziari futuri, maggiori limitazioni, maggiore intensità dei controlli nella fase di pianificazione ed in quella attuativa e maggior rigore nel rispetto delle prescrizioni imposte dalla norma o dal piano, la cui violazione (nei casi di cui all'art. 243-quater comma 7) comporta l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario;

.il legislatore ha inteso assicurare che l'idoneità del piano rispetto alla necessità di risanamento finanziario dell'ente sia verificata non solo all'atto della sua approvazione ma anche alla prova del concreto operare delle misure correttive ivi previste nel corso dell'intera durata del piano stesso

Il Piano di riequilibrio finanziario

LA RELAZIONE SEMESTRALE

IL RUOLO DEI GIUDICI CONTABILI

La reiterazione del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi

.Il ruolo primario della procedura di riequilibrio finanziario è da individuarsi nel superamento, anche graduale, degli squilibri finanziari rilevati e nel raggiungimento e consolidamento di una situazione di equilibrio strutturale di bilancio dell'ente;

.Nell'ambito di questa impostazione, tesa a privilegiare una visione dinamica dei profili finanziari e contabili riguardanti il piano di riequilibrio, costituiscono principale e indispensabile ausilio all'attività di accertamento delle sezioni regionali le relazioni semestrali sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano che gli organi di revisione economico-finanziaria sono tenuti a trasmettere

Il Piano di riequilibrio finanziario

ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

•È necessario un differente approccio metodologico e di finalità tra il responsabile del servizio finanziario, al quale il legislatore ha demandato una cultura e una visione prospettica soprattutto di medio periodo, al fine di una corretta pianificazione delle risorse finanziarie dell'ente, e la parte politica che ha necessariamente una visione di breve periodo, ossia al massimo orientata alla fine del proprio mandato amministrativo;

•A causa di questa differente visione temporale che si innestano problematiche crescenti in merito al rispetto degli obiettivi intermedi contenuti nel piano di riequilibrio;

•Infatti, l'impatto del piano di riequilibrio negoziato nella fase iniziale con la parte politica, la cui maggiore preoccupazione è quella di portare un risultato politico di accettazione da parte della Corte dei Conti, si contrappone alla successiva fase di gestione dove sono indicate in modo operativo e concreto le riduzioni previste, il contenimento delle spese, l'aumento delle imposte e tutto ciò che possa creare presupposto positivo per la sua approvazione

Il Piano di riequilibrio finanziario

ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

.Proprio nella fase operativa dove si vedono concretizzare anno per anno le riduzioni previste, ormai finita l'euforia dell'approvazione del piano, si innestano i necessari distinguo al fine non avere ripercussioni nei confronti della parte politica, da un lato restringendo gli ambiti di manovra e dall'altro a fronte di criticità in tema di Governo locale e di tenuta della stessa maggioranza;

.Le pressioni degli Organi di Governo nei confronti del responsabile degli uffici finanziari, aumentano con il passare del tempo, sollecitandolo nel trovare soluzioni finanziarie capaci di mediare tali necessità;

.Proprio a fronte di tale visione, il legislatore ha previsto, per tali enti, un controllo continuo delle loro azioni, mediante una verifica semestrale, al fine di tenere alta la tensione sul raggiungimento di quei risultati previsti nel piano di riequilibrio, e affinché tali risultati non rimanessero solo buone intenzioni scritte solo sulla carta senza che poi ne seguisse un loro reale raggiungimento;

.Il passaggio dalla procedura di riequilibrio al dissesto, è stata di recente esaminata dai giudici contabili che hanno evidenziato come le modifiche legislative hanno anche inciso, in modo specifico, sugli obiettivi intermedi a suo tempo concordati con i magistrati contabili, tanto che il legislatore privilegiando la citata procedura di riequilibrio pluriennale dei conti rispetto al dissesto, ha in diverse occasioni fornito legislativamente ulteriori possibilità