

Webinar 11 dicembre 2021

LA CRISI FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

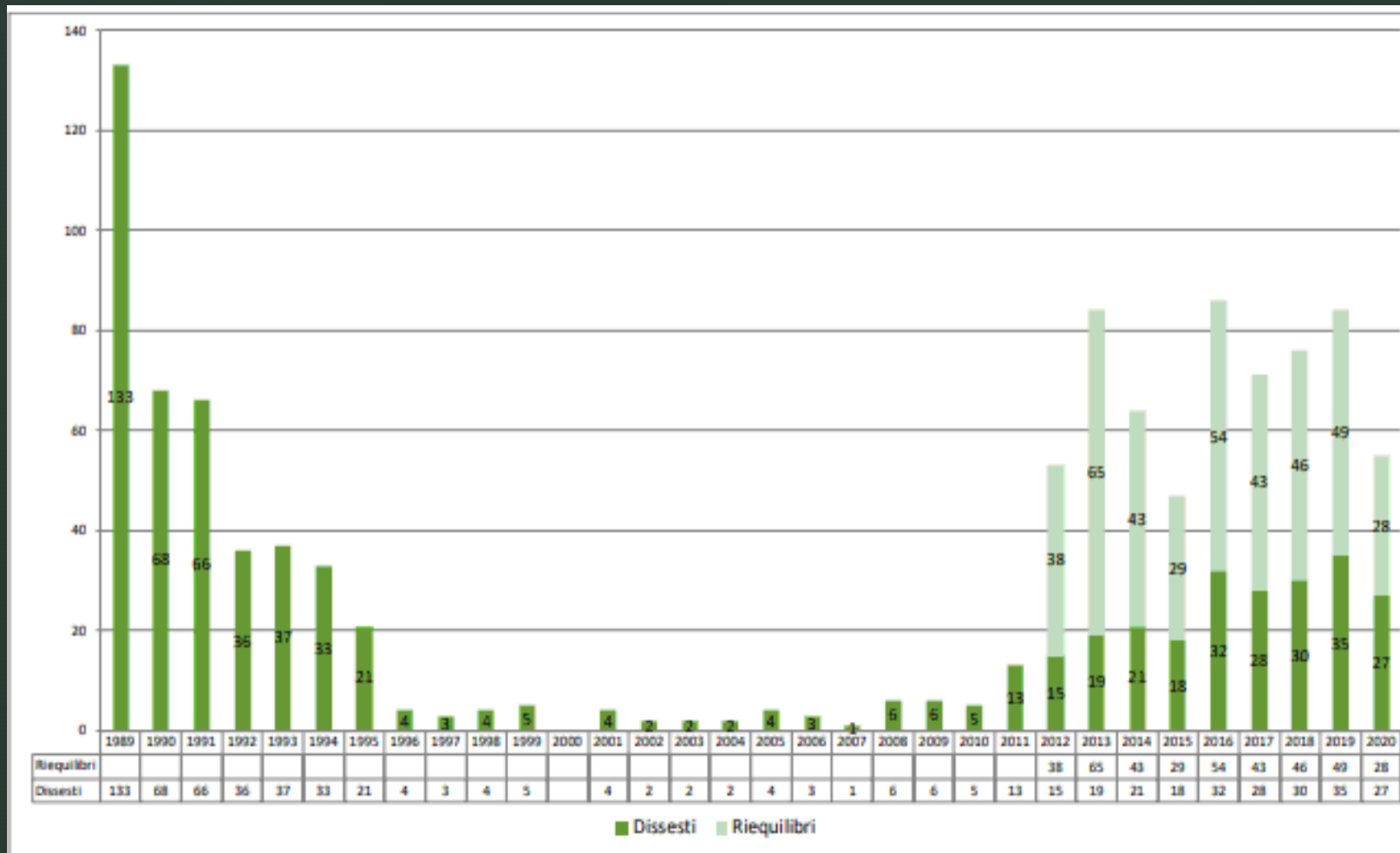
La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale:  
profili normativi e finanziari

Antonino M. SCIACCHITANO

# Le criticità finanziarie degli enti locali

- Le disposizioni concernenti gli enti locali in condizione di sofferenza finanziaria e le relative procedure di risanamento finanziario sono contenute nel Titolo VIII, Parte II, articoli 242 e ss., del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.). In particolare, gli enti locali possono essere suddivisi in tre gruppi di sofferenza finanziaria:
  - Enti deficitari;
  - Enti in pre-dissesto (riequilibrio finanziario pluriennale);
  - Enti in dissesto

# Dimensione del fenomeno





# Caratteristiche del fenomeno

- Più del 70% delle procedure di riequilibrio sono state attivate dai comuni delle regioni del sud Italia e, analogamente, la più alta percentuale di casi di dissesto si è registrata in Sicilia, Calabria e Campania. Esiste, quindi, una “questione meridionale” in tema di crisi degli enti locali. Nel 2020 i dati registrano una ulteriore crescita al ricorso di entrambi gli istituti giuridici

## Causes interne dello squilibrio strutturale

- - Politiche di gestione orientate al breve periodo,
- - impreparazione e del personale, inefficienze organizzative,
- - sbilanciamento dell'anticipazione di tesoreria,
- - somme a destinazione vincolata da ricostituire,
- - debiti fuori bilancio .

# Cause interne dello squilibrio strutturale

- Inoltre, possono annoverarsi tra le altre cause di natura interna: - tendenza degli amministratori a celare la crisi finanziaria del proprio ente
- - rigidità strutturale di bilancio (soprattutto rigidità spesa corrente);
- - scarsa attenzione alla gestione dei flussi finanziari;
- - bassa capacità di riscossione, di conseguenza poca liquidità e uso dell'anticipazioni di tesoreria;
- - bassa capacità di pagamento;
- - incapacità di individuare tempestivamente le cause di squilibrio o impossibilità di intervenire per la loro rimozione;
- - inadeguatezza di un efficiente sistema di controllo della gestione e di strumenti economico- aziendali di supporto alla gestione



# Causes esterne di squilibrio strutturale

- • Carezza di una “strategia” di medio-lungo periodo sull’efficienza di utilizzo delle risorse disponibili;
- • Territori depressi dal punto di vista socio-economico;
- • Insufficienti trasferimenti erariali non compensati da una adeguata fiscalità locale;
- • incapacità di reagire al cambiamento derivanete dall’arretramento della finanza derivata , sostituita dalla finanza diretta;

# Il contributo dell'Armonizzazione contabile alla veridicità dei bilanci

- Il principio competenza finanziaria c.d. potenziata ha imposto agli enti un intervento di “pulizia” dei propri bilanci, attraverso l’eliminazione dei residui attivi e passivi, cui non corrispondono effettivi crediti e debiti;
- L’obbligo di prevedere un fondo crediti di dubbia esigibilità, come strumento diretto a sterilizzare le entrate di dubbia esigibilità, impedendo la possibilità di spendere entrate non esigibili (dunque, a garanzia della spendibilità di entrate reali);
- L’obbligo di accantonare risorse per le passività potenziali (es. Fondo contenziosi);
- La contabilità economico-patrimoniale ha contribuito ad evidenziare condizioni di squilibri economici, mettendo a nudo criticità gestionali;
- Il bilancio consolidato ha consentito di rilevare la situazione economico-patrimoniale dell’intero gruppo amministrazione pubblica e, quindi, delle società partecipate che nel tempo hanno costituito strumenti di elusione della concreta rappresentazione dello stato di salute dell’ente.
- La previsione di poter recuperare con strumenti straordinari un eventuale disavanzo su un orizzonte temporale di lungo periodo ha incoraggiato gli enti a svolgere «operazioni verità», soprattutto all’atto dell’insediamento di una nuova amministrazione; .



## Il contributo dell'Armonizzazione contabile alla veridicità dei bilanci

- I nuovi principi contabili non costituiscono, ovviamente, la causa degli squilibri, ma HANNO DATO UNA SPINTA ALLA EMERSIONE DI DISAVANZI INESPRESSI, ossia LATENTI e/o NON RILEVATI CONTABILMENTE
- È interessante poi osservare come le Regioni in cui si concentrano condizioni di squilibrio sono anche quelle che hanno un rilevante FCDE in rapporto alle entrate correnti, a dimostrazione delle difficoltà di riscossione (Fonte Ministero dell'Interno).

# Gli indicatori segnaletici dello squilibrio

- - Bassa capacità di riscossione delle entrate proprie;
- - Bassa capacità di pagamento dei debiti, sia in conto residui che in conto competenza;
- - Ricorso sistematico e continuativo all'anticipazione di tesoreria;
- - Entrate vincolate da ricostituire;
- - Esistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere;
- - Esistenza di contenziosi non adeguatamente coperta da un congruo fondo contenziosi;
- - Rigidità del bilancio e difficoltà a trovare economie di spesa;
- - Violazione di uno o più parametri di deficitarietà strutturale;
- - Scarsa attenzione alle criticità di cassa anche in presenza di un equilibrio finanziario nella gestione di competenza;

# Gli indicatori segnaletici dello squilibrio

- - Elevata incidenza dei residui attivi (crediti) sulla gestione finanziaria;
- - Incapacità a smaltire i residui passivi (debiti);
- - Disordine contabile; - Inadeguata organizzazione amministrativa.
- - Interventi dilatori, con tecnicismi contabili, che servono solo ad aggravare lo stato finanziario dell'ente;
- - Presenza di azioni esecutive;
- - Disavanzo inespresso;

# Profili normativi

- gli articoli 243-bis e seguenti del TUEL, inseriti dal D.L. n. 174 del **2012**, hanno introdotto la **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** (cd. predissesto) dei comuni e delle province che versano in una situazione di **sbilanciamento strutturale del bilancio, in grado di provocare il dissesto finanziario**, allo scopo di evitare, a tali enti, la dichiarazione di dissesto. La peculiarità dell'istituto del cd. predissesto risiede nel fatto che la **procedura è avviata autonomamente dall'ente**, con l'obiettivo di valorizzare la responsabilità degli organi ordinari nell'assunzione delle iniziative per il risanamento. La procedura di riequilibrio **può essere avviata** fino adozione delle **misure correttive**, con cui ha inizio il dissesto guidato, di cui all'articolo 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149 del 2011.

# Profili normativi

- **La deliberazione** di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deve essere trasmessa entro **5 giorni** alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno (art. 243-bis, co. 2) Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di esecutività della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale da parte della sezione regionale per il controllo della Corte dei Conti (articolo 243-quater, co. 1 e 3).



## Profili normativi

- Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di **90 giorni** dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio di durata compresa **tra quattro e venti anni**, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. La durata massima del Piano di riequilibrio è determinata sulla base del **rapporto** tra le **passività** da ripianare nel medesimo 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:



# Durata del piano

Rapporto passività/impegni di cui al titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20 per cento	4 anni
Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento	10 anni
Superiore al 60 per cento e fino al 100 per cento <b>per i comuni fino a 60.000 abitanti</b>	15 anni
<b>Oltre il 60 per cento per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100 per cento per tutti gli altri comuni</b>	20 anni

# Contenuti del piano

il **piano di riequilibrio** provvede alla:

- ricognizione completa dei **fattori di squilibrio rilevati**, determinazione del disavanzo di amministrazione, emersione dei debiti fuori bilancio;
- determinazione delle **misure di riequilibrio strutturale**, comprese quelle eventualmente oggetto di pronuncia da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con attendibile indicazione dei tempi e degli esercizi di effettivo realizzo delle medesime;
- **individuazione delle risorse**, che possono essere costituite da entrate proprie, indebitamento ed accesso al Fondo di rotazione. Le risorse provenienti dal Fondo di rotazione, in particolare, sono finalizzate al pagamento dei debiti presenti nel piano e su di esse non sono ammessi atti di sequestro o pignoramento

# I controlli dell'organo di revisione

- L'organo di revisione deve esprimere un parere sulla proposta di deliberazione che l'organo consiliare deve adottare entro 90 giorni dalla data dell'esecutività della delibera di ricorso al PRFP. Per esprimere tale parere l'organo di revisione deve verificare che il PRFP ricostruisca correttamente l'obiettivo di riequilibrio (il disavanzo sostanziale al lordo dei debiti fuori bilancio da ripianare) e che contenga le misure di cui alla sopra riportata check list, in misura adeguata e attendibile, tale da ripianare lo squilibrio rilevato entro l'orizzonte temporale fissato.
- In particolare deve :
  - A. verificare che la massa passiva sia completa e non sottostimata e comprenda anche i debiti fuori bilancio ed eventuali passività potenziali rese note;
  - B. valutare l'attendibilità delle misure individuate nel piano cioè l'effettiva probabilità di realizzo delle medesime (in particolare se misure straordinarie, come previsione di recupero evasione, vendita di immobili ecc.).

# I controlli dell'organo di revisione

- L'organo di revisione, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 6 del Tuel, deve trasmettere al Ministero dell'Interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti: a. entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano stesso; b. entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

# I controlli dell'organo di revisione

- Analogamente, l'organo di revisione deve esprimere un parere in caso di rimodulazione o riformulazione del piano ai sensi di legge (Sez. Autonomie n. 13/2016, su art. 1, comma 714 e ss. della legge n. 208/2015); ad esempio l'organo di revisione è altresì chiamato ad esprimere un proprio parere in due casi tipici di rimodulazione, segnatamente: nel caso in cui venga eletta una nuova amministrazione che, prima del pronunciamento della Corte dei conti, intenda rimodulare il piano, ovvero se, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto e l'ente intenda ridurre la durata del piano medesimo (art. 243-bis comma 5 e comma 7- bis)