



IL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

*Lorenzo Cavallo
Alex Barabancea*

SOMMARIO

PREMESSA.....	6
1) I FATTORI DI SQUILIBRIO	9
Disavanzo di Amministrazione.....	12
Mantenimento e cancellazione dei Residui Attivi e Passivi	15
Risorse accantonate.....	17
Squilibri di cassa e costante all'anticipazione di tesoreria.....	21
Debiti Fuori Bilancio.....	25
Perdita di organismi partecipati da ripianare	30
2) IL RICORSO AL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE	33
La durata del Piano di Riequilibrio	34
3) LA PROCEDURA E LE TEMPISTICHE DI ADOZIONE DEL PIANO	39
4) IL FONDO DI ROTAZIONE	44
5) LO SCHEMA ISTRUTTORIO DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE	49
6) SEZIONE PRELIMINARE – INFORMAZIONI DI NATURA GENERALE	54
Adempimenti propedeutici predisposizione del piano.....	54
Tempistiche.....	54
Durata del piano di riequilibrio finanziario pluriennale	56
7) SELEZIONE PRIMA – FATTORI E CAUSE DELLO SQUILIBRIO	59
Pronunce della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti e misure correttive adottate dall'ente locale	59

Saldo di finanza pubblica	60
Andamenti di cassa	61
Analisi sugli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale.....	62
Risultato di amministrazione	70
Risultato di gestione	73
Capacità di riscossione nel triennio precedente	75
Analisi dei residui	76
Debiti fuori bilancio e passività potenziali	79
<i>Focus sui debiti fuori bilancio.....</i>	<i>81</i>
Analisi sulle modalità di gestione dei servizi per conto terzi	85
Indebitamento	88
Tributi locali e servizi a domanda individuale.....	90
Spese per il personale.....	92
Organismi partecipati	93
Spesa degli organi politici istituzionali	96
8) SEZIONE SECONDA - RISANAMENTO	99
Misure correttive di riequilibrio economico-finanziario	99
Equilibrio di parte corrente e di parte capitale.....	100
Ripiano del disavanzo di amministrazione.....	107
Ripiano dei debiti fuori bilancio	108
Revisione dei residui	110
Debiti di funzionamento	110
Tributi locali	111
Copertura dei costi dei servizi a domanda individuale	112
Incremento delle entrate correnti	113
Revisione della Spesa.....	115
Dimostrazione dell'equilibrio finale.....	119

9) APPROVAZIONE DEL PIANO E PASSAGGI SUCCESSIVI130

L'iter successivo all'approvazione del Piano di Riequilibrio da parte del Consiglio Comunale130

Le relazioni semestrali133

La possibilità di rimodulare il Piano di Riequilibrio134

10) BIBLIOGRAFIA.....137

Articoli & Approfondimenti137

Siti internet138

Corsi di formazione seguiti139

Atti e sentenze139

Libri140

PREMESSA

Il Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale, detto anche “*predissesto*”, è una procedura amministrativa generale adottata dagli enti locali con lo scopo di risanare le finanze per poter prevenire la condizione di dissesto finanziario.

La possibilità di aderire ad un Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale è stata introdotta dal legislatore, all’interno del Testo unico degli Enti Locali, con l’art. 243-bis.

Il Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale è finalizzato ad agevolare il recupero delle situazioni di deficit, che può essere causato da diversi fattori che verranno analizzati nel dettaglio nei successivi capitoli.

Il Piano di Riequilibrio è la prima opzione da considerare quando il normale periodo di riassorbimento del disavanzo di amministrazione non è sufficiente. Non è raro, infatti, che la Corte dei Conti si sia espressa disconoscendo la situazione di dissesto qualora la stessa non sia stata anticipata da un’attenta valutazione finalizzata a convalidare la possibilità di attuazione di un Piano di Riequilibrio.

Nel richiamo dell’art. 243-bis del Testo Unico degli Enti locali infatti si evince che:

“Il Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale è caratterizzato dalla possibilità di prosecuzione dell’attività degli amministratori e dalla facoltà di scegliere quali azioni intraprendere per risanare la situazione, elementi che non sono invece presenti nella procedura di dissesto finanziario, nel quale invece subentra la figura del commissario esterno.”

La procedura si inserisce in un contesto organizzato che contempla vari strumenti per affrontare situazioni di squilibrio gestionale. Questa facilita l'identificazione di disavanzi nascosti, fornendo agli amministratori uno strumento prezioso per auto-risanarsi e prevenire la più grave condizione di dissesto finanziario.

Le linee guida in materia di Piano di Riequilibrio sono state elaborate dalla Sezione delle autonomie ed approvate con deliberazione n. 16/2012/INPR e successive integrazioni.

In questo contesto, è opportuno considerare le modifiche al quadro normativo, che coinvolgono da una parte l'implementazione di un nuovo sistema contabile e una diversa modulazione degli obiettivi di finanza pubblica, e dall'altra le specifiche modifiche che hanno frequentemente interessato le procedure operative.

La procedura è concepita per preservare il bene pubblico rappresentato dal “*bilancio*”, e di conseguenza, le attività di riequilibrio, così come tutte le fasi a partire dall'adozione fino all'approvazione del piano stesso, sono regolate da scadenze talvolta di natura perentoria.

Nei prossimi capitoli, esamineremo i fattori di disequilibrio di un ente ed il processo di approvazione del Piano di Riequilibrio.

Inizieremo con un'analisi delle modalità di adozione del Piano, focalizzandoci sugli specifici elementi contenuti al suo interno, per poi approfondire la procedura di approvazione.

1

I FATTORI DI SQUILIBRIO

I FATTORI DI SQUILIBRIO

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, del TUEL alla Parte II, Titolo VIII, articoli 242-269, contiene le disposizioni relative agli enti locali in condizioni di difficoltà e sofferenza finanziaria e le conseguenti procedure di risanamento finanziario.

Gli enti locali, in situazione di sofferenza finanziaria, possono essere catalogati in tre gruppi:

- Deficitari, con riferimenti agli articoli 242-243;
- In predissesto, soggetti interessati alle procedure di Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis a 243-sexies);
- In dissesto, dall'articolo 244 e seguenti.

Gli enti locali strutturalmente deficitari identificabili attraverso parametri predeterminati sono soggetti a controlli centralizzati riguardanti l'organico del personale e la copertura dei costi di specifici servizi.

Gli enti locali che si trovano in uno stato di squilibrio strutturale del bilancio, che potenzialmente porta al dissesto finanziario, possono avviare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, comunemente nota come predissesto. Questa procedura, avviata autonomamente dall'ente, evita il ricorso alla gestione commissariale e mantiene la gestione finanziaria sotto l'autorità dell'organo elettivo. Vedremo quali sono i soggetti coinvolti nell'azione di controllo e con quali strumenti possono intervenire nel processo di approvazione del piano e del suo monitoraggio.

Il dissesto finanziario è dichiarato quando un ente locale non può più svolgere le proprie funzioni essenziali, fornire servizi indispensabili e manca la capacità di saldare debiti immediati e dovuti. In questo scenario, le attività correnti sono gestite dalla giunta, mentre un organo straordinario di liquidazione assume il controllo della gestione del debito dell'ente.

Certamente anche l'epidemia da Covid-19 non ha aiutato gli enti locali in situazioni di difficoltà finanziaria, in procedura di Piano di Riequilibrio finanziario o in dissesto, per cui per cercare di sostenere queste realtà sono state stanziare, a più riprese, significative risorse.

Oltre a questo, negli ultimi anni sono state introdotte nuove forme di risanamento finanziario riferite alle grandi città, sulla base di accordi tra Governo centrale ed il Sindaco per cui sono previsti contributi statali aggiuntivi in caso di impegno fiscale da parte dell'ente, il quale viene affiancato e soggetto a monitoraggio.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si basa sulla constatazione che l'ente non può ristabilire l'equilibrio di bilancio e fornire una copertura "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale" alla situazione debitoria complessiva mediante gli strumenti previsti dagli articoli 188, 193 e 194 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL).

Occorre fare chiarezza sui fattori di squilibrio distinguendo con chiarezza gli elementi suscettibili di ricorso al Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale e quelli non riconducibili alle procedure con iter a trattazione diversa.

I fattori di squilibrio per gli enti locali sono elementi o circostanze che possono compromettere l'equilibrio finanziario e gestionale di un'unità amministrativa a livello locale. Questi fattori possono influenzare negativamente la capacità di un ente locale di coprire le spese correnti con le entrate disponibili, portando a situazioni di deficit, indebitamento e, in casi estremi, dissesto finanziario.

Lo scopo dell'analisi e del rilevamento dei fattori di squilibrio è quello di permettere all'ente di individuare l'incapacità di adempiere agli obblighi secondo le scadenze e le potenziali gravi insufficienze di liquidità disponibile.

I fattori di squilibrio concorrono alla composizione della massa passiva, ovvero i valori negativi che l'ente dovrà ripianare nell'orizzonte temporale previsto all'interno del Piano di Riequilibrio.

La ricognizione dei fattori di squilibrio, atta a valutare la possibilità di procedere con le operazioni di riequilibrio finanziario pluriennale, comprende gli elementi di seguito elencati:

- Disavanzo di Amministrazione;
- Mantenimento e cancellazione dei Residui Attivi e Passivi;
- Risorse accantonate;
- Squilibri di cassa e costante ricorso alla anticipazione di tesoreria;
- Debiti Fuori Bilancio;
- Perdita di organismi partecipati da ripianare.

Nei successivi paragrafi saranno analizzati nel dettaglio i fattori di squilibrio.