



Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili
Provincia di Avellino

CRITICITA' FINANZIARIE
E
IL PIANO DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE

IL PARERE DEL REVISORE

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***.

Art. 242, commi 1 e 2, Tuel

- Gli enti ***deficitari***: sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

(comma così sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera p), decreto-legge n. 213 del 2012).

Le criticità finanziarie degli enti locali

Tab. A1 - Parametri obiettivi per comuni, province, città metropolitane e comunità montane per il triennio 2019 - 2021						
Parametro	Codice indicatore	Denominazione dell'indicatore	Condizione di deficitarietà del parametro	Soglie (valori percentuali)		
				Comuni	Province e Città Metropolitane	Comunità Montane
P1	1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	deficitario se maggiore del	48%	41%	60%
P2	2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	deficitario se minore del	22%	21%	20%
P3	3.2	Anticipazioni chiuse solo contabilmente	deficitario se maggiore di	0	0	0
P4	10.3	Sostenibilità debiti finanziari	deficitario se maggiore del	16%	15%	14%
P5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	deficitario se maggiore del	1,20%	1,20%	1,20%
P6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	deficitario se maggiore del	1%	1%	1%
P7	13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	deficitario se maggiore dello	0,60%	0,60%	0,60%
P8		Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	deficitario se minore del	47%	45%	54%

Le criticità finanziarie degli enti locali

Tab A2 - Definizione degli indicatori di bilancio (Decreto del Ministero dell'Interno 22 dicembre 2015, allegati 2/a - 2/b)		
Indicatori sintetici di bilancio		
Codice indicatore	Denominazione indicatore	Definizione indicatore (da calcolare come valori percentuali)
1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	[Ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborso prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate)
2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate
3.2	Anticipazioni chiuse solo contabilmente	Anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo / max previsto dalla norma
10.3	Sostenibilità debiti finanziari	[Impegni (Totale 1.7 "Interessi passivi" – "Interessi di mora" (U.1.07.06.02.000) – "Interessi per anticipazioni prestiti" (U.1.07.06.04.000) + Titolo 4 della spesa – estinzioni anticipate) – (Accertamenti Entrate categoria E.4.02.06.00.000 "Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche") + Trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche (E.4.03.01.00.000) + Trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per cancellazione di debiti dell'amministrazione (E.4.03.04.00.000)] / Accertamenti titoli 1, 2 e 3
12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio / Accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate
13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo 1 e titolo 2
13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	(Importo debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento + Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento) / Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3
Indicatori analitici di bilancio		
Codice indicatore	Denominazione indicatore	Definizione indicatore (da calcolare come valori percentuali)
	Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	% di riscossione complessiva: (riscossioni c/comp + riscossioni c/residui) / (Accertamenti + residui definitivi iniziali)

Le criticità finanziarie degli enti locali

B1. TABELLA DEI PARAMETRI OBIETTIVI PER I COMUNI AI FINI DELL'ACCERTAMENTO DELLA CONDIZIONE DI ENTE STRUTTURALMENTE DEFICITARIO

Comune di Prov.

		Barrare la condizione che ricorre	
P1	Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%	Si	No
P2	Indicatore 2.8 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%	Si	No
P3	Indicatore 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente) maggiore di 0	Si	No
P4	Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%	Si	No
P5	Indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%	Si	No
P6	Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%	Si	No
P7	[Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%	Si	No
P8	Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47%	Si	No

Gli enti locali che presentano almeno la metà dei parametri deficitari (la condizione "SI" identifica il parametro deficitario) sono strutturalmente deficitari ai sensi dell'articolo 242, comma 1, Tuel.

Sulla base dei parametri suindicati l'ente è da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie	Si	No
--	----	----

Le criticità finanziarie degli enti locali

Le condizioni strutturalmente deficitarie consistono, in sostanza, in condizioni di **grave squilibrio finanziario** deducibili oggettivamente dalla rilevazione di una serie di grandezze, i **parametri obiettivi**. Quando almeno la metà di tali parametri presentano valori deficitari scatta una **condizione di preallarme**, per cui l'ente viene sottoposto ad una serie di controlli volti a prevenire il verificarsi di una situazione di insolvenza definitiva, caratterizzata da un disavanzo non fronteggiabile con le ordinarie risorse (**deficit strutturale**).

Occorre anche precisare che la rilevazione degli indici di rispetto dei suddetti parametri, a mezzo della apposita tabella, deve essere **allegata** non soltanto al **rendiconto di gestione**, come prescrive l'art. 242, ma anche al **bilancio di previsione**, di cui costituisce un allegato (art. 172, lett e del T.U.E.L.).

La tabella consente agli amministratori, in particolare all'organo deliberante in sede di approvazione del bilancio e del rendiconto, di conoscere, in modo sintetico e significativo, lo stato di salute finanziario dell'ente locale.

Le criticità finanziarie degli enti locali

I vigenti parametri obiettivi sono costituiti da **8 indicatori** (7 sintetici e uno analitico), e in risposta alle esigenze, sopra rappresentate, di semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali e di adeguamento del sistema alle norme sull'armonizzazione, **questi 8 indicatori sono individuati all'interno del "Piano degli Indicatori e dei risultati attesi di bilancio"**, di cui all'art. 18- bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che gli enti hanno già adottato a decorrere dall'esercizio 2016. In tale correlazione con il D. Lgs. 118/2011 risiede il punto di forza del nuovo sistema parametrico.

Il **primo** degli indicatori sintetici di bilancio è denominato **"Incidenza spese rigide su entrate correnti"** ed indaga il rapporto tra le spese rigide e gli accertamenti dei primi tre titoli delle Entrate, verificando che tale rapporto, calcolato come valore percentuale, non sia superiore al valore soglia che, con riferimento ai Comuni, è stata fissato al 48%. Le spese rigide sono state identificate nella quota di ripiano del disavanzo a carico dell'esercizio e negli impegni assunti dall'ente per spese per il personale e rimborso prestiti.

Il **secondo** indicatore **"Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente"** confronta il totale degli incassi in c/competenza e in c/residui delle entrate proprie, con gli stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle entrate. Affinché tale parametro non presenti condizione di *deficitarietà* è necessario che il rapporto tra le due grandezze sopra definite sia maggiore, per i Comuni, del 22%.

Le criticità finanziarie degli enti locali

Con riferimento al **terzo** parametro **“Anticipazioni chiuse solo contabilmente”**, un Comune è deficitario se presenta per tale parametro un valore maggiore del valore soglia 0. Il valore di tale parametro si ottiene rapportando l'ammontare dell'anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo a quello di riferimento, con l'ammontare massimo di ricorso all'anticipazione consentito dalla norma.

La **“Sostenibilità dei debiti finanziari”**, è il **quarto** degli otto parametri; la condizione è verificata ponendo al **numeratore** gli impegni per interessi passivi (al netto degli interessi di mora e degli interessi per anticipazioni prestiti) ai quali vanno sottratti gli accertamenti per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche, e sommati i trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di Amministrazioni Pubbliche e per cancellazione di debiti dell'amministrazione; al **denominatore**, invece, sono posti gli accertamenti dei titoli 1,2 e 3. Se il rapporto così definito, per i Comuni, è un valore non maggiore del 16% allora l'ente non ha nei debiti finanziari una possibile causa di squilibrio del suo bilancio.

Il **quinto** parametro si ottiene rapportando al disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio, gli accertamenti dei primi tre titoli delle Entrate: **“Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio”**, il cui valore soglia è fissato per i Comuni al 1,20%. Un valore di tale parametro maggiore del valore soglia identifica un comune deficitario.

Le criticità finanziarie degli enti locali

Il **sesto** parametro richiede che i **“Debiti riconosciuti e finanziati”** – calcolato come rapporto tra l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati e il totale degli impegni del titolo 1 e del titolo 2- non presenti un valore maggiore dell'1%.

L'ultimo indicatore sintetico di bilancio è denominato **“Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento”** e non deve assumere, per i Comuni, un valore superiore allo 0,60%. Per costruire tale indicatore occorre **sommare** l'importo dei debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento, all'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento e **dividere** il tutto per il totale degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate.

L'unico indicatore **analitico** di bilancio ad essere stato incluso nel nuovo sistema parametrico concerne **«l'effettiva capacità di riscossione»** (riferita al totale delle entrate) e si ottiene rapportando la percentuale di riscossione complessiva – quindi sia riscossione in c/competenza che riscossione in c/residui- alla somma degli accertamenti e dei residui definitivi iniziali. Tale parametro assume una condizione di deficitarietà se minore del valore soglia, fissato per i Comuni al 47%.

Le criticità finanziarie degli enti locali

Art. 243. *Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti.*

Le conseguenze della condizione di «deficitarietà strutturale»

Gli enti locali strutturalmente deficitari, individuati in base ai criteri appena descritti, sono soggetti al controllo centrale da parte della **Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali**, istituita presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di verificare preventivamente la compatibilità finanziaria dei provvedimenti con i quali si approvano le dotazioni organiche e si provvede all'assunzione del personale (art. 243, comma 1, T.U.E.L.).

Tale commissione, inizialmente denominata Commissione di ricerca per la finanza locale e poi Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, svolge compiti di controllo, consultivi e propositivi. La composizione e le modalità di funzionamento sono disciplinate dal D.P.R. 142/2013.

Devono poi **rispettare determinate percentuali di copertura del costo di alcuni servizi** (comma 2):

- Il costo dei **servizi a domanda individuale** deve essere coperto con i proventi delle relative tariffe e con eventuali contributi finalizzati in misura **non inferiore al 36%**; a tal fine i costi della gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare;
- Il costo del servizio **acquedotto** deve essere coperto almeno **nella misura dell'80%**;
- Il costo del servizio di **smaltimento dei rifiuti urbani** deve essere coperto nella misura prevista di volta in volta dalla legislazione vigente (**100%**).

Nota:

Giova ricordare che nei richiamati costi di gestione sono inclusi oneri diretti e indiretti di personale, spese per acquisto di beni e servizi, per trasferimenti e ammortamenti di impianti e attrezzature.

Le criticità finanziarie degli enti locali

Al controllo centrale sulla copertura dei costi dei servizi sono assoggettati, in **via provvisoria**, anche gli enti che, pur non risultando strutturalmente deficitari in base all'apposita tabella (comma 6):

- Non hanno presentato il certificato al rendiconto della gestione

Tale disposizione va ora riletta alla luce delle modifiche all'art. 161 T.U.E.L. apportate dalla L. 145/2018, secondo le quali, come si è visto in precedenza, l'ente locale è tenuto ad inviare specifiche certificazioni sui dati relativi al bilancio e al rendiconto solo su eventuale richiesta da parte del Ministero dell'interno.

- Non hanno approvato nei termini di legge il rendiconto di gestione

*Il mancato rispetto di detti adempimenti non consente l'accertamento della non sussistenza della condizione di deficitarietà strutturale. **Non trova applicazione nei loro confronti, tuttavia, il regime delle sanzioni previsto dal comma 5** (sanzione pari all'1% delle entrate correnti risultanti dal certificato di bilancio del penultimo esercizio finanziario precedente quello in cui si è registrato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura), dal momento che si tratta di inadempienze procedurali e formali alle quali l'ente può rimediare in un momento successivo. Tali controlli sono, dunque, attuati in via provvisoria.*

IL DEFICIT FINANZIARIO «STRUTTURALE»

Il deficit strutturale

La situazione di sofferenza finanziaria suscettibile di provocare il dissesto dell'ente o far ricorso al piano di riequilibrio, va distinta con chiarezza da quelle riconducibili all'area di applicazione degli ordinari istituti di ripiano del **disavanzo ex art. 188 TUEL.**

Occorre chiedersi: quando un disavanzo di amministrazione diventa «strutturale».

Lo squilibrio si individua, sostanzialmente, nell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni secondo esigibilità (scadenza) a causa della mancanza di risorse effettive a copertura della spesa e, solitamente, della correlata mancanza o grave carenza di liquidità disponibile; tale squilibrio è "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 passività, ecc.).

Il deficit strutturale

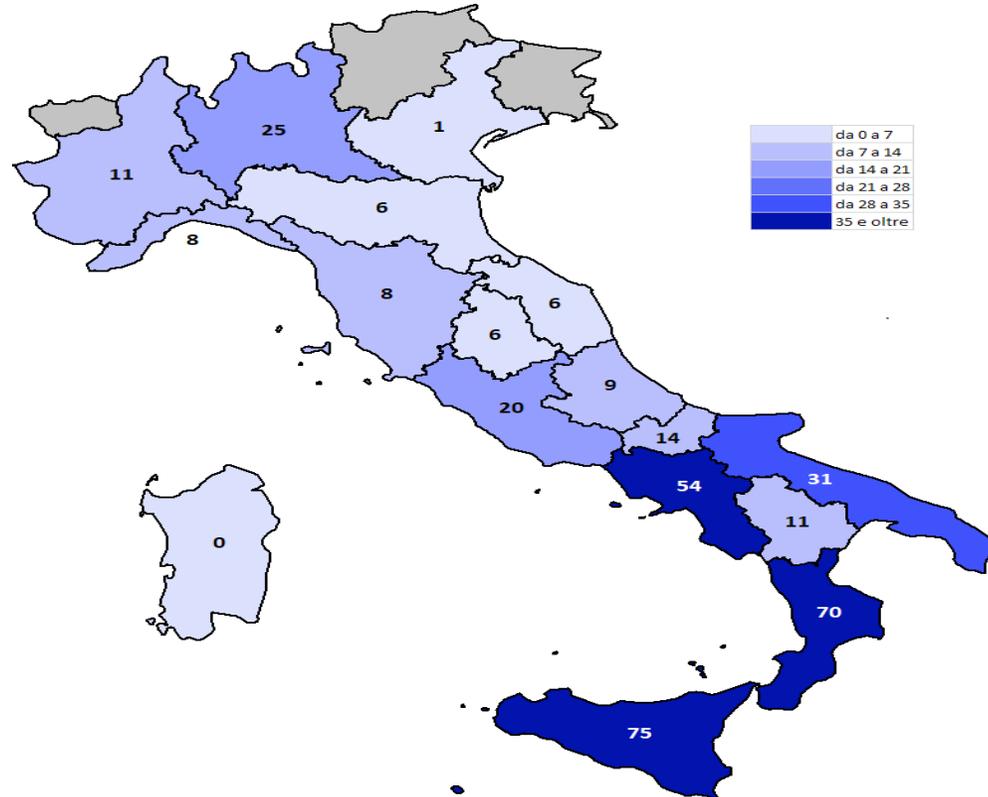
Nella **determinazione** del *deficit strutturale* assume un rilievo pregnante la ricognizione degli **oneri latenti** e dei **debiti fuori bilancio**.

È indispensabile una precisa ed analitica attività di **ricognizione di passività e debiti fuori bilancio** da riconoscere e la “revisione” puntuale dei residui; tutti elementi in grado di incidere fortemente sul risultato di amministrazione.

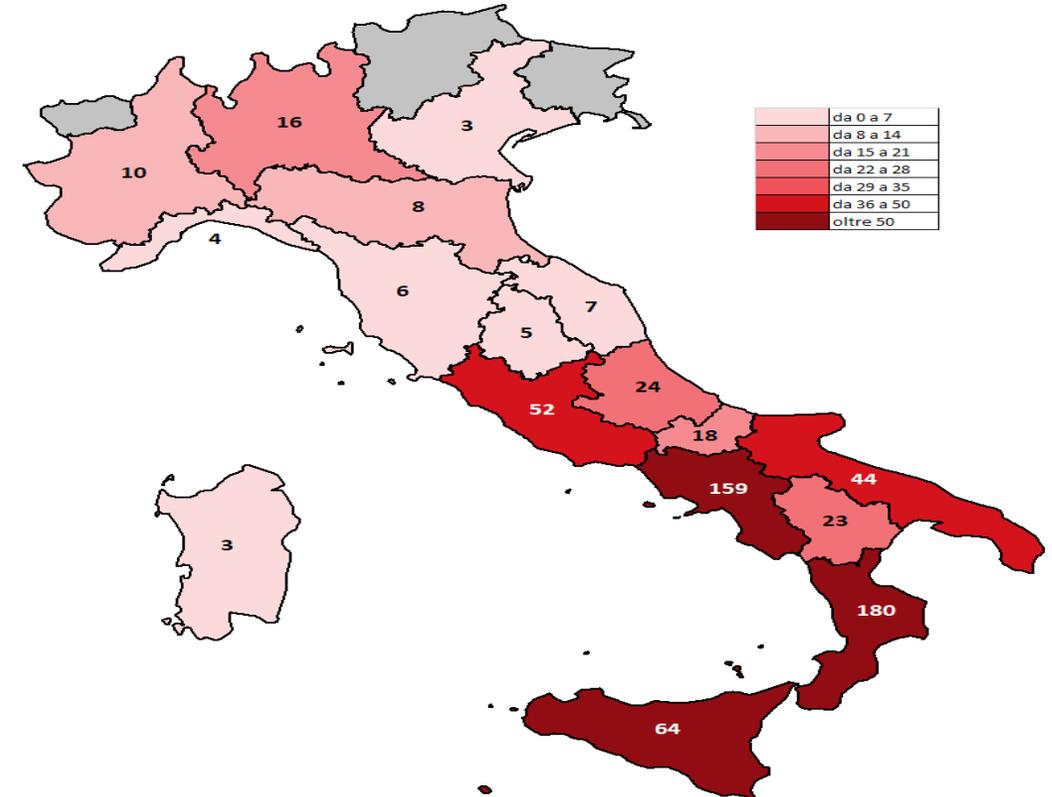
Gli enti in crisi: la dimensione del fenomeno

Concentrando l'attenzione sulle patologie finanziarie più gravi, ossia il dissesto e il riequilibrio finanziario pluriennale (o pre-dissesto), è possibile fornire il seguente inquadramento dimensionale del fenomeno al 2018 rilevato dal *Ministero dell'Interno*:

Enti in PRFP



Enti in dissesto



Gli enti in crisi: la dimensione del fenomeno

Dal 2012 - anno di introduzione dell'istituto - al 2018, risultano attivate 355 procedure di riequilibrio finanziario pluriennale. L'istituto del dissesto, invece, più longevo del riequilibrio, ha interessato 626 enti.

I dati raccolti testimoniano, poi, come entrambi gli istituti abbiano avuto diversa distribuzione sul territorio



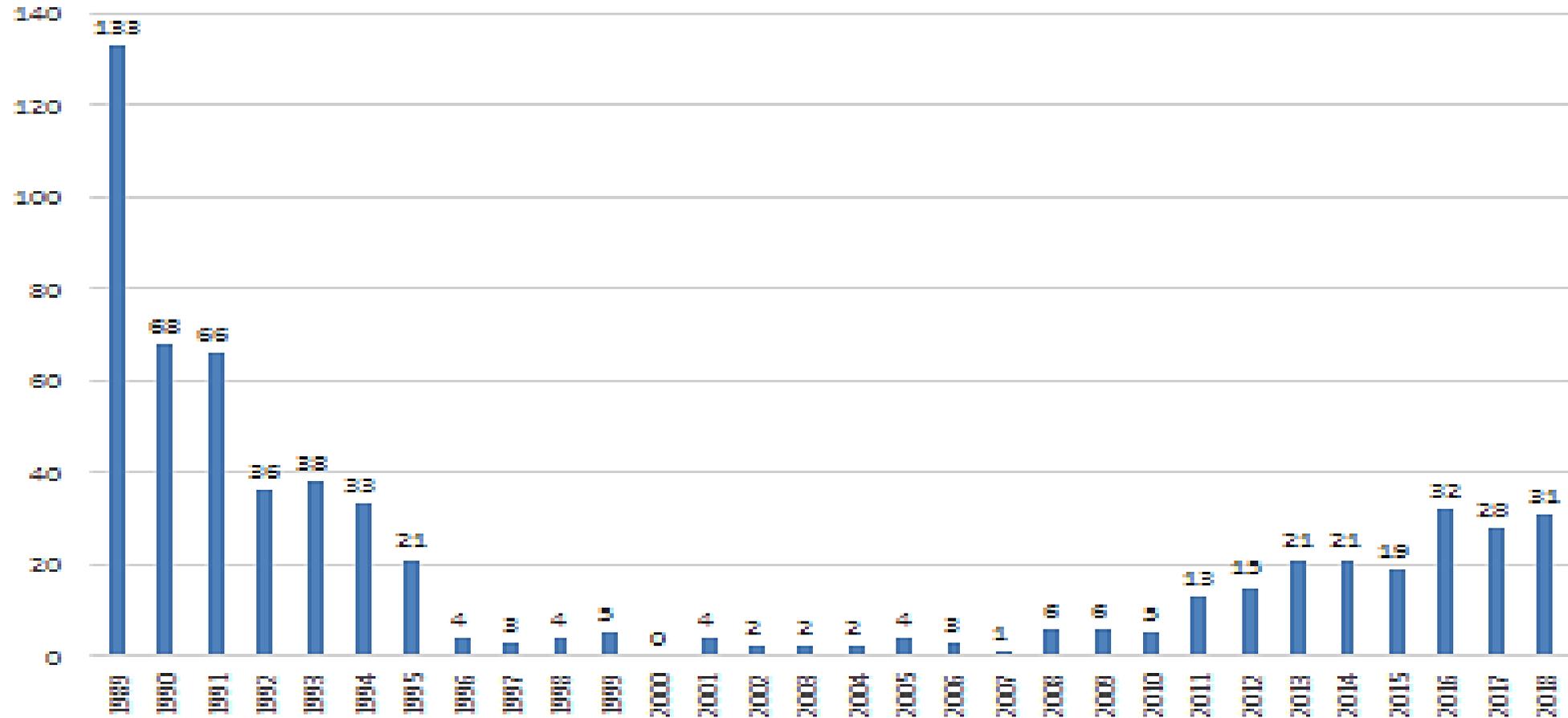
Più del 70% delle procedure di riequilibrio sono state attivate dai comuni delle regioni del sud Italia e, analogamente, la più alta percentuale di casi di dissesto si è registrata in **Sicilia, Calabria e Campania.**

Esiste, quindi, una **“questione meridionale”** in tema di crisi degli enti locali.

Nel 2019 i dati registrano una ulteriore crescita al ricorso di entrambi gli istituti giuridici.

Andamento dei dissesti

CRITICITÀ FINANZIARIE DEGLI ENTI LOCALI: ANDAMENTO ANNUALE DISSESTO



Andamento dei dissesti

È interessante rilevare come i numeri degli enti in dissesto siano rilevanti nei primi anni dalla nascita dell'istituto giuridico.



Dichiarazioni Dissesto prima del **8/11/2001** (assunzione di mutui per il risanamento, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento).

Fino al 2001 il deficit veniva coperto da mutuo finanziato a livello statale

Andamento dei dissesti

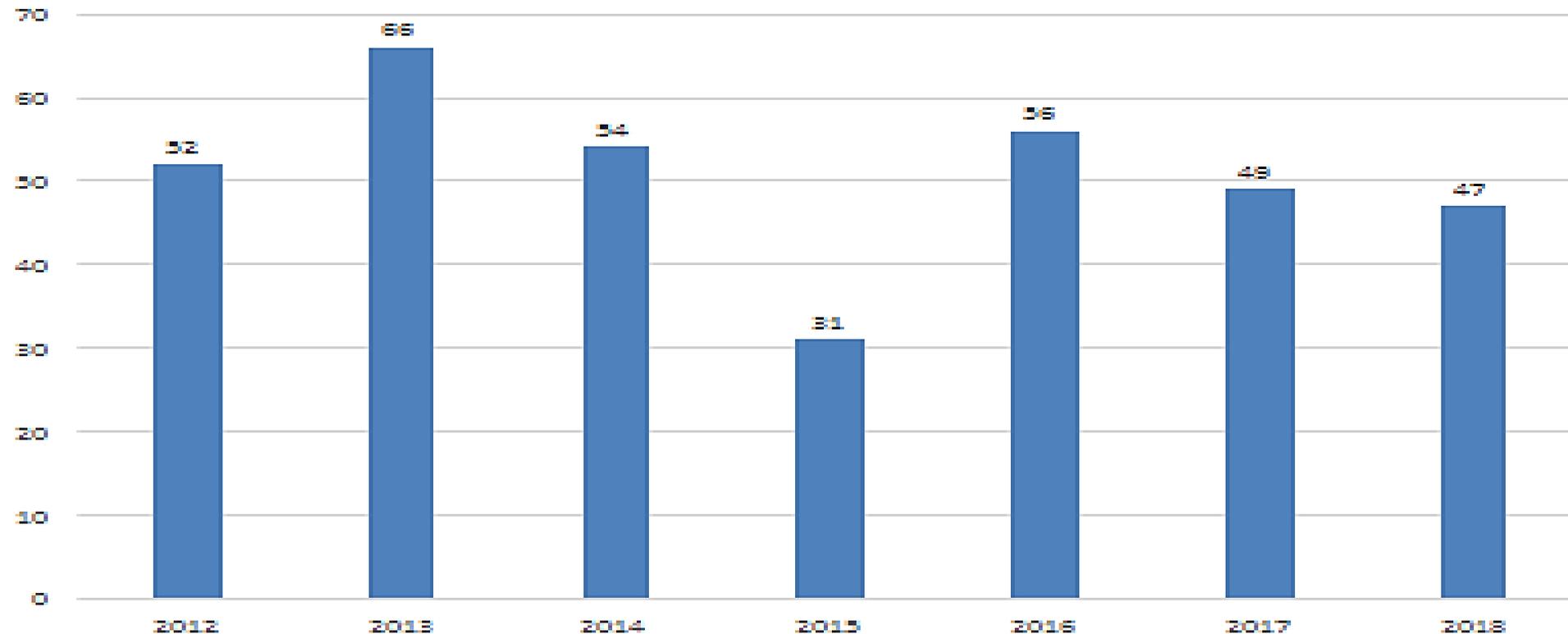
Enti dissestati per Regione ed anno di dissesto al 22 febbraio 2012

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale complessivo
Piemonte		1	2	1	1																				5
Lombardia		3	3	5	1	1					1												1		15
Liguria	1			2																			1		4
Veneto	1			1				1																	3
Emilia Romagna	1		4	1		1			1																8
Toscana	3	1																					1		5
Umbria	2	1				1																			4
Marche	2	1	1			1									1										6
Lazio	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1			1	1		1	2	2	1		43
Abruzzo	6	1	1	4	1	1	3														1				18
Molise	4	4		1	2	1															1	2			15
Campania	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		1		3	4	3	121
Puglia	21	4	2	4	2		1												1						35
Basilicata	4	3	3	1	3	2	2	1																	19
Calabria	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1					3		1	1	2	131
Sicilia	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1					1		25
Sardegna	2													1											3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	1	5	4	8	10	5	460

Andamento dei ricorsi al PRFP

Di più recente introduzione, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (decreto legge n. 174 del 2012) che mostra, al contrario, un andamento sostanzialmente stabile negli anni oggetto di analisi.

CRITICITÀ FINANZIARIE DEGLI ENTI LOCALI: ANDAMENTO ANNUALE RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE



LE CAUSE DELLA CRITICITA' DEGLI ENTI LOCALI

Le cause degli squilibri finanziari

In linea generale, le criticità finanziarie alla base dello stato di *deficitarietà* degli enti locali derivano da cause di natura interna ed esterna.

Cause di natura INTERNA:

Politiche di gestione orientate al breve periodo, impreparazione del personale, inefficienze organizzative, sbilanciamento dell'anticipazione di tesoreria, fatture passive presenti in bilancio (ricavabili dal conto debiti verso fornitori della contabilità generale), somme a destinazione vincolata da ricostituire, debiti fuori bilancio.

Inoltre, possono annoverarsi tra le altre cause di natura interna:

- **tendenza degli amministratori a celare la crisi finanziaria del proprio ente:**

Giova evidenziare che lo squilibrio tende ad emergere quando si crea una discontinuità politica nel Comune (frequente cambio di coalizione) - «Il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento spingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa» (sentenza Corte Costituzionale n. 18/2019);

- **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.

Le cause degli squilibri finanziari

Cause di natura ESTERNA

- Carezza di una “strategia” di medio-lungo periodo sull’efficienza di utilizzo delle risorse disponibili;
- Territori depressi dal punto di vista socio-economico;
- L’esistenza di un quadro normativo che impone vincoli ed obiettivi rigorosi;
- Insufficienti trasferimenti erariali non compensati da una adeguata fiscalità locale;
- Il D.L. 174/2012 ha reso il sistema dei controlli interni ed esterni più incisivi rispetto al passato;

I motivi della crescita dei dissesti e predissesti

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una crescita del numero degli enti in squilibrio finanziario (soprattutto al sud del Paese), proprio in coincidenza dell'introduzione dei nuovi principi contabili e del D.L. 174/2012.

Perché?

- ❑ 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;
- ❑ La previsione di pesanti sanzioni a carico di coloro che hanno condotto l'ente verso il dissesto finanziario.

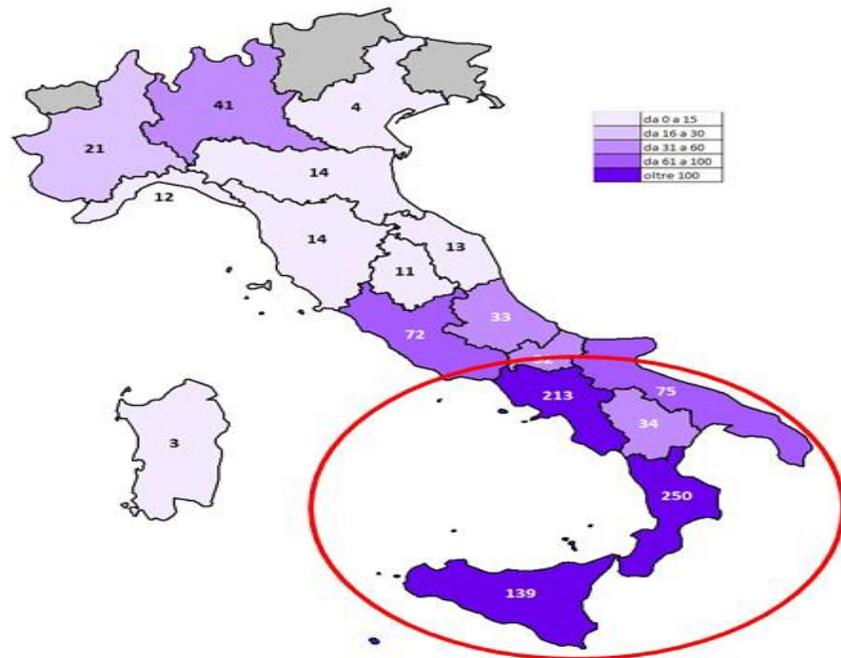


I nuovi principi contabili non costituiscono, ovviamente, la causa degli squilibri, ma HANNO DATO UNA SPINTA ALLA EMERSIONE DI DISAVANZI INESPRESSI, ossia LATENTI e/o NON RILEVATI CONTABILMENTE!!

Rapporto squilibri finanziari e FCDE

È interessante poi osservare come le Regioni in cui si concentrano condizioni di squilibrio (rectius: dissesti e predissesto) sono anche quelle che hanno un rilevante FCDE in rapporto alle entrate correnti, a dimostrazione delle difficoltà di riscossione (Fonte Ministero dell'Interno).

Enti in dissesto e in PRFP

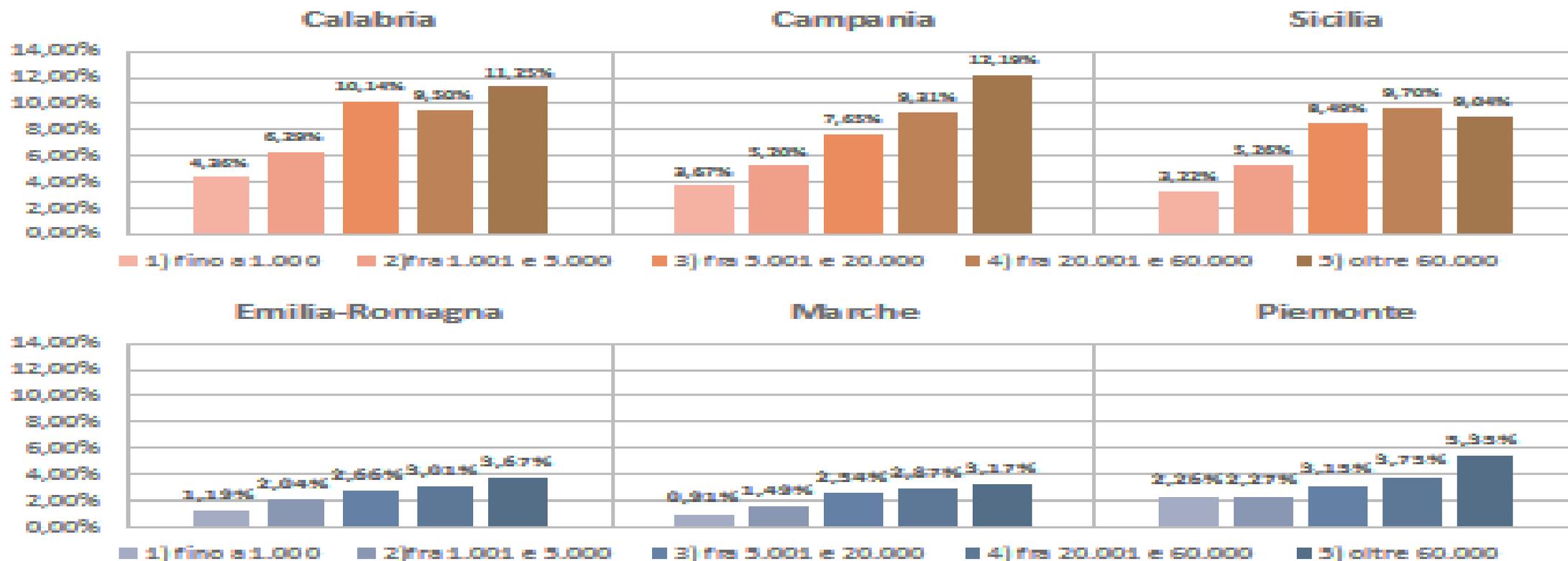


Fondo crediti di dubbia esigibilità



Rapporto squilibri finanziari e FCDE

Gli accantonamenti al FCDE risultano, poi, tanto maggiori quanto più è numerosa la popolazione residente nel comune. Lo stesso andamento – crescente al crescere della popolazione - mostra il rapporto FCDE/entrate correnti in Emilia-Romagna, Marche e Piemonte, ossia in tre regioni del centro e Nord-Italia, prese come campione di riferimento in quanto il rapporto percentuale tra FCDE e entrate correnti assume i valori più bassi (Fonte: Ministero dell'Interno).



È agevole intuire che i motivi che hanno dato una spinta alla emersione di disavanzi latenti ed inespressi rappresentano elementi che il legislatore ha posto a **garanzia della stessa stabilità finanziaria**.

È proprio attraverso tali indicatori che risulta possibile intercettare le condizioni di squilibrio finanziario prima che diventino strutturali ed irreversibili.

GLI INDICATORI PER INTERCETTARE LO SQUILIBRIO FINANZIARIO

Gli indicatori per intercettare la crisi

Lo stato di salute finanziaria di un ente può essere indagato attraverso tre gruppi di indicatori che, pur provenendo da fonti diverse e presentando ciascuno proprie finalità e peculiarità, consentono di verificare la presenza di eventuali aspetti critici.

I parametri di deficitarietà strutturale

L'articolo 242 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) contempla, come abbiamo visto, l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari ad appositi parametri obiettivi, fissati con decreto del Ministero dell'Interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per il triennio 2019-2021 tali parametri obiettivi sono stati approvati con Decreto del 28 Dicembre 2018 e trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 e al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2020.

L'attuale sistema parametrico è frutto di una completa revisione del precedente sistema di parametri adottati con Decreto 24.09.2009 per il triennio 2010-2012 e, in seguito, riconfermati per il triennio 2013/2015 e 2016/2018 - e risponde alla triplice esigenza di recuperare il carattere performante dell'istituto, **di adeguarlo ai principi dell'armonizzazione contabile** e di semplificare gli adempimenti di monitoraggio a carico degli enti.

Gli indicatori per intercettare la crisi

Indicatori Istat <http://dati.istat.it/>

Nel quadro delle statistiche sulle amministrazioni pubbliche prodotte dall'ISTAT, in particolare, di quelle inerenti la finanza locale si inserisce una serie numerosa di indicatori di bilancio di Regioni e Province autonome, province, città metropolitane e comuni, in un ambito di rilevazione, dunque, che copre l'intero territorio nazionale.

Tra gli indicatori che indagano la spesa meritevole di considerazione è quello inerente la **“Rigidità della spesa”**, espressa come rapporto tra le spese impegnate per redditi da lavoro dipendente e per rimborso prestiti, e le entrate correnti accertate. Più alto è il valore di tale indicatore, più la spesa dell'ente analizzato mostra una forte rigidità.

Altra componente della spesa corrente incompressibile, al pari di quella per il personale, è la **spesa per rimborso prestiti**. Tale spesa va rapportata alle entrate correnti: se l'indicatore è alto, si è in presenza di una massa consistente di mutui che appesantiscono il bilancio.

Un altro interessante indicatore è quello che misura il **“Grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti”**: è calcolato ponendo al numeratore le entrate correnti accertate e al denominatore le spese correnti impegnate, incrementate dalle spese impegnate per rimborso prestiti. Esso indica quanta parte delle entrate correnti è assorbita dalle spese correnti. Quanto più tale indicatore è superiore all'unità tanto più esprime un valore positivo.

Gli indicatori per intercettare la crisi

Altro importante indicatore è quello della “**Capacità di spesa**” che si ottiene come rapporto tra i pagamenti totali in c/competenza e gli impegni totali. Più alto è il valore di tale rapporto, maggiore è la capacità dell'ente di tramutare in pagamenti le risorse impegnate.

Altra area di indagine considerata è quella relativa al **personale**.

- L' «**incidenza spese personale su spese correnti**» -ossia quanta parte delle spese correnti impegnate è costituita da impegni assunti per il personale;
- L' «**Incidenza spese personale su entrate correnti**» -ossia quanta parte delle entrate correnti accertate è assorbita dagli impegni per spese per il personale.

Gli indicatori per intercettare la crisi

Un'area di verifica importante è rappresentata dai **residui**.

Indice di consistenza iniziale dei residui passivi

Dato dal rapporto tra i residui passivi iniziali e le spese totali impegnate;

Indice di consistenza finale dei residui passivi

Dato dal rapporto tra i residui passivi finali e le spese totali impegnate

Attraverso tali indici è possibile valutare se l'ente assume impegni di spesa che non riesce a tradurre in pagamenti, determinando, in questo caso valori alti dei due indicatori.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per l'“Indice di accumulazione dei residui attivi”.

Indice di accumulazione dei residui passivi, rapporta i residui passivi provenienti dalla gestione di competenza ai residui passivi iniziali. Se tale parametro assume un valore maggiore di 1 indica una difficoltà nella realizzazione dei pagamenti, dal momento che i residui che si accumulano nel corso dell'esercizio superano lo stock registrato ad inizio anno.

Gli indicatori per intercettare la crisi

Altro indice significativo è quello che misura la **capacità di smaltimento dei residui passivi**: misura la capacità del Comune di liquidare residui passivi ossia i debiti accumulati nei confronti di fornitori e altri soggetti. Maggiore è la percentuale e più alta è la capacità di fare fronte ai debiti degli anni passati senza gravare su quelli futuri: il 100% significa quindi la capacità risolvere tutti i debiti nel corso del periodo considerato.

Criterio contabile: misto (cassa/competenza) calcolato nel bilancio consuntivo.

Formula = Residui passivi pagati nell'anno: Residui passivi accertati inizio anno * 100

[Analogamente per l'indice "Smaltimento dei residui attivi".](#)

Interessante è anche valutare l'**indice di autonomia finanziaria**:

Per calcolare il **"Grado di autonomia impositiva"** di un ente si considerano gli accertamenti riguardanti il Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) e si rapporta tale valore alla somma degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate. Più è alto il valore assunto da tale indicatore, maggiore è l'autonomia impositiva dell'ente. Per contro, il **"Grado di dipendenza da contributi e trasferimenti correnti"**, pone al numeratore gli accertamenti per entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti, e al denominatore il complesso delle entrate correnti accertate. Con un valore che può oscillare tra 0 (assenza di trasferimenti e contributi) e 1 (completa dipendenza da trasferimenti e contributi), questo indice assume un significato tanto più negativo quanto più si avvicina all'unità.

Gli indicatori per intercettare la crisi

Gli Indicatori del D. Lgs. n. 118 del 2011

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/piano_degli_indicatori/

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 - con il quale si è dato attuazione al processo di armonizzazione degli ordinamenti contabili pubblici - prevede, all'articolo 18-bis, che le Regioni gli enti locali e i loro enti ed organismi strumentali adottino un sistema di indicatori semplici, denominato "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio".

Con particolare riferimento agli enti locali, il Piano degli Indicatori riferito al Bilancio di previsione contiene sia **indicatori analitici** che **indicatori sintetici**, misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio.

Gli indicatori sintetici sono raggruppabili per tipologia.

La prima tipologia di indicatore sintetico è riferita alla "**Rigidità strutturale di bilancio**" e l'indicatore è denominato "**Incidenza spese rigide** (disavanzo, personale e debito) **su entrate correnti**". Essendo un indicatore riferito al bilancio di previsione, vede al numeratore il disavanzo iscritto in spesa, sommato agli stanziamenti di competenza per personale e rimborso prestiti, e al denominatore gli stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle entrate.

Gli indicatori per intercettare la crisi

Gli Indicatori del D. Lgs. n. 118 del 2011

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/piano_degli_indicatori/

Nella seconda tipologia di indicatore, dedicata alle **Entrate correnti**, sono inclusi 4 indicatori sintetici.

1. “Indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate correnti”

calcola la media degli accertamenti dei primi tre titoli di entrata nei tre esercizi precedenti quello di riferimento e la rapporta agli stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle entrate correnti.

2. «Indicatore di realizzazione delle previsioni di cassa corrente» rapporta la media degli incassi dei tre titoli di entrata nei tre esercizi precedenti agli stanziamenti di cassa dei primi tre titoli delle entrate correnti.

3. Con la stessa logica di fondo sono calcolati i successivi: **“Indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate proprie”** e

4. “Indicatore di realizzazione delle previsioni di cassa concernenti le entrate proprie”.

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)			
		20..	20..	20..	
1 Rigidità strutturale di bilancio					
1.1	Incidenza spese rigide (disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	[Disavanzo iscritto in spesa + Stanziamenti competenza (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 "Rimborso prestiti" + "IRAP" [pdc U.1.02.01.01] – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1)] / (Stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle Entrate)			
2 Entrate correnti					
2.1	Indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate correnti	Media accertamenti primi tre titoli di entrata nei tre esercizi precedenti / Stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle "Entrate correnti" (4)			
2.2	Indicatore di realizzazione delle previsioni di cassa corrente	Media incassi primi tre titoli di entrata nei tre esercizi precedenti / Stanziamenti di cassa dei primi tre titoli delle "Entrate correnti" (4)			
2.3	Indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate proprie	Media accertamenti nei tre esercizi precedenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle "Entrate correnti" (4)			
2.4	Indicatore di realizzazione delle previsioni di cassa concernenti le entrate proprie	Media incassi nei tre esercizi precedenti (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti di cassa dei primi tre titoli delle "Entrate correnti" (4)			

Piano degli indicatori sintetici

Con riferimento alla tipologia **Spese di personale**, sono disponibili i seguenti indicatori sintetici.

L' **“Incidenza spesa personale sulla spesa corrente** (Indicatore di equilibrio economico-finanziario)” divide gli stanziamenti di competenza relativi al macroaggregato «Redditi da lavoro dipendente», per gli stanziamenti di competenza relativi alla spesa corrente.

Entrambe le grandezze sono considerate al netto del FPV di entrata e al lordo del FPV di spesa, con l'aggiunta delle previsioni definitive di competenza IRAP al numeratore e la sottrazione del FCDE corrente dal denominatore.

Per calcolare la **“Spesa di personale procapite”**, invece, la grandezza posta al numeratore dell'indicatore precedente viene rapportata alla popolazione residente nel territorio dell'ente al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

L' **«Incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa di personale»** indica il peso delle componenti afferenti la contrattazione decentrata dell'ente rispetto al totale dei redditi da lavoro, mentre l'«Incidenza della spesa di personale con forme di contratto flessibile» indica come gli enti soddisfano le proprie esigenze di risorse umane, mixando le varie alternative contrattuali più rigide (personale dipendente) o meno rigide (forme di lavoro flessibile).

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)			
		20..	20..	20..	
3 Spese di personale					
3.1	Incidenza spesa personale sulla spesa corrente (Indicatore di equilibrio economico-finanziario)	Stanzamenti di competenza (Macroaggregato 1.1 + IRAP [pdc U.1.02.01.01] – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1) / Stanzamenti competenza (Spesa corrente – FCDE corrente – FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1)			
3.2	Incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa di personale Indica il peso delle componenti afferenti la contrattazione decentrata dell'ente rispetto al totale dei redditi da lavoro				
3.3	Incidenza della spesa di personale con forme di contratto flessibile Indica come gli enti soddisfano le proprie esigenze di risorse umane, mixando le varie alternative contrattuali più rigide (personale dipendente) o meno rigide (forme di lavoro flessibile)	Stanzamenti di competenza (pdc U.1.03.02.010 "Consulenze" + pdc U.1.03.02.12 "lavoro flessibile/LSU/Lavoro interinale") / Stanzamenti di competenza (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc U.1.02.01.01 "IRAP" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 – FPV in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)			
3.4	Spesa di personale procapite (Indicatore di equilibrio dimensionale in valore assoluto)	Stanzamenti di competenza (Macroaggregato 1.1 + IRAP [pdc 1.02.01.01] – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1) / popolazione residente (Popolazione al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)			

Piano degli indicatori sintetici

Con riferimento alla tipologia **esternalizzazione dei servizi**, l'indicatore sintetico **“Esternalizzazione di servizi”** prende in considerazione al numeratore le seguenti grandezze: Contratti di servizio pubblico; Trasferimenti correnti a imprese controllate; Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate, considerate al netto del relativo FPV di spesa. Al denominatore, invece, si riportano gli stanziamenti di competenza relativi alle spese del Titolo I, sempre al netto del FPV.

La tipologia **interessi passivi**, comprende i seguenti tre indicatori sintetici, il cui procedimento di calcolo è intuitivo: “Incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti (che ne costituiscono la fonte di copertura)”; “Incidenza degli interessi sulle anticipazioni sul totale degli interessi passivi”; “Incidenza degli interessi di mora sul totale degli interessi passivi”.

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)			
		20..	20..	20..	
4 Esternalizzazione dei servizi					
4.1	Indicatore di esternalizzazione dei servizi	Stanziamen ti di competenza (pdc U.1.03.02.15.000 "Contratti di servizio pubblico" + pdc U.1.04.03.01.000 "Trasferimenti correnti a imprese controllate" + pdc U.1.04.03.02.000 "Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate") al netto del relativo FPV di spesa / totale stanziamenti di competenza spese Titolo I al netto del FPV			
5 Interessi passivi					
5.1	Incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti (che ne costituiscono la fonte di copertura)	Stanziamen ti di competenza Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi" / Stanziamenti di competenza primi tre titoli ("Entrate correnti")			
5.2	Incidenza degli interessi sulle anticipazioni sul totale degli interessi passivi	Stanziamen ti di competenza voce del piano dei conti finanziario U.1.07.06.04.000 "Interessi passivi su anticipazioni di tesoreria" / Stanziamenti di competenza Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi"			
5.3	Incidenza degli interessi di mora sul totale degli interessi passivi	Stanziamen ti di competenza voce del piano dei conti finanziario U.1.07.06.02.000 "Interessi di mora" / Stanziamenti di competenza Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi"			
6 Investimenti					
6.1	Incidenza investimenti su spesa corrente e in conto capitale	Totale stanziamento di competenza Macroaggregati 2.2 + 2.3 al netto dei relativi FPV / Totale stanziamento di competenza titolo 1° e 2° della spesa al netto del FPV			
6.2	Investimenti diretti procapite (Indicatore di equilibrio dimensionale in valore assoluto)	Stanziamen ti di competenza per Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" al netto del relativo FPV / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)			
6.3	Contributi agli investimenti procapite (Indicatore di equilibrio dimensionale in valore assoluto)	Stanziamen ti di competenza Macroaggregato 2.2 Contributi agli investimenti al netto del relativo FPV / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)			

Piano degli indicatori sintetici

La **sesta** e più corposa tipologia di indicatori sintetici, riferita agli **investimenti**, include 7 indicatori. Il primo è denominato **“Incidenza investimenti su spesa corrente e in conto capitale”**, dove gli investimenti da porre al numeratore si identificano con gli stanziamenti di competenza del macroaggregato Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni e del macroaggregato Contributi agli investimenti, al netto dei relativi FPV. Considerando, invece, il solo macroaggregato Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni e dividendolo per la popolazione residente si ottiene il secondo indicatore appartenente a tale tipologia: **“Investimenti diretti procapite”**. In maniera sostanzialmente analoga al precedente vengono determinati anche gli indicatori **“Contributi agli investimenti procapite”** e **“Investimenti complessivi procapite”**. I successivi tre indicatori sono denominati: **“Quota investimenti complessivi finanziati dal risparmio corrente”**; **“Quota investimenti complessivi finanziati dal saldo positivo delle partite finanziarie”**; **“Quota investimenti complessivi finanziati da debito”**. Per determinare tali quote si pongono al denominatore gli stanziamenti di competenza relativi ai due macroaggregati degli investimenti; mentre al numeratore, rispettivamente, il margine corrente di competenza, il saldo positivo di competenza delle partite finanziarie; gli stanziamenti di competenza relativi all'accensione di prestiti, al netto delle categorie anticipazioni, accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie e accensione di prestiti da rinegoziazioni.

Piano degli indicatori sintetici

Alla settima tipologia, **debiti non finanziari**, appartengono due indicatori sintetici, il primo dei quali è l’“Indicatore di smaltimento debiti commerciali”. La costruzione di tale indicatore vede al numeratore gli stanziamenti di cassa relativi ai macroaggregati Acquisto di beni e servizi e Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni, mentre il denominatore è occupato dagli stanziamenti di competenza e residui, al netto dei relativi FPV, degli medesimi macroaggregati.

Più articolato appare il calcolo del secondo indicatore: “Indicatore di smaltimento debiti verso altre amministrazioni pubbliche”. Si considerano le seguenti grandezze: Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche; Trasferimenti di tributi; Fondi perequativi; Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche; Altri trasferimenti in conto capitale, e si pongono al numeratore i relativi stanziamenti di cassa e al denominatore gli stanziamenti di competenza e residui, al netto dei relativi FPV.

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)		
		20..	20..	20..
6.4 Investimenti complessivi procapite (Indicatore di equilibrio dimensionale in valore assoluto)	Totale stanziamenti di competenza per Macroaggregati 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" e 2.3 "Contributi agli investimenti" al netto dei relativi FPV / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)			
6.5 Quota investimenti complessivi finanziati dal risparmio corrente	Margine corrente di competenza / Stanziamenti di competenza (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti") (10)			
6.6 Quota investimenti complessivi finanziati dal saldo positivo delle partite finanziarie	Saldo positivo di competenza delle partite finanziarie / Stanziamenti di competenza (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti") (10)			
6.7 Quota investimenti complessivi finanziati da debito	Stanziamenti di competenza (Titolo 6 "Accensione di prestiti" - Categoria 6.02.02 "Anticipazioni" - Categoria 6.03.03 "Accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie" - Accensioni di prestiti da rinegoziazioni) / Stanziamenti di competenza (Macroaggregato 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" + Macroaggregato 2.3 "Contributi agli investimenti") (10)			
7 Debiti non finanziari				
7.1 Indicatore di smaltimento debiti commerciali	Stanziamento di cassa (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni") / stanziamenti di competenza e residui al netto dei relativi FPV (Macroaggregati 1.3 "Acquisto di beni e servizi" + 2.2 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni")			

Con riguardo alla tipologia debiti finanziari, invece, si calcola l’**“Incidenza estinzioni debiti finanziari”** -rapportando il totale competenza Titolo 4 della spesa al debito da finanziamento al 31/12 dell'esercizio precedente quello di riferimento- la **“Sostenibilità debiti finanziari”** e, da ultimo, l’**“Indebitamento procapite** (in valore assoluto)” che rapporta il debito di finanziamento al 31/12 alla popolazione residente.

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)			
		20..	20..	20..	
7.2	Indicatore di smaltimento debiti verso altre amministrazioni pubbliche	Stanziamiento di cassa [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)] / stanziamenti di competenza e residui, al netto dei relativi FPV, dei [Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche (U.1.04.01.00.000) + Trasferimenti di tributi (U.1.05.00.00.000) + Fondi perequativi (U.1.06.00.00.000) + Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche (U.2.03.01.00.000) + Altri trasferimenti in conto capitale (U.2.04.01.00.000 + U.2.04.11.00.000 + U.2.04.16.00.000 + U.2.04.21.00.000)]			
8 Debiti finanziari					
8.1	Incidenza estinzioni debiti finanziari	(Totale competenza Titolo 4 della spesa) / Debito da finanziamento al 31/12 dell'esercizio precedente (2)			
8.2	Sostenibilità debiti finanziari	Stanziamiento di competenza [1.7 "Interessi passivi" - "Interessi di mora" (U.1.07.06.02.000) - "Interessi per anticipazioni prestiti" (U.1.07.06.04.000)] + Titolo 4 della spesa - [Entrate categoria 4.02.06.00.000 "Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche" + "Trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche" (E.4.03.01.00.000) + "Trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per cancellazione di debiti dell'amministrazione" (E.4.03.04.00.000)] / Stanziamenti competenza titoli 1, 2 e 3 delle entrate			

La **nona** tipologia di indicatori sintetici è dedicata alla **composizione dell'avanzo presunto di amministrazione** ed indaga: l'**“Incidenza quota libera di parte corrente nell'avanzo presunto”**; l'**“Incidenza quota libera in c/capitale nell'avanzo presunto”**; l'**“Incidenza quota accantonata nell'avanzo presunto”** e l'**“Incidenza quota vincolata nell'avanzo presunto”**.

La tipologia disavanzo di amministrazione presunto viene, poi, approfondita dai seguenti **indicatori sintetici**: **“Quota disavanzo che si prevede di ripianare nell'esercizio”** (Disavanzo iscritto in spesa del bilancio di previsione / Totale disavanzo di amministrazione di cui alla lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione presunto); **“Sostenibilità patrimoniale del disavanzo presunto”** (Totale disavanzo di amministrazione di cui alla lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione presunto / Patrimonio netto); **“Sostenibilità disavanzo a carico dell'esercizio”** (Disavanzo iscritto in spesa del bilancio di previsione / Competenza dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate).

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)			
		20..	20..	20..	
8.3	Indebitamento procapite (in valore assoluto)	Debito di finanziamento al 31/12 (2) / popolazione residente (al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento o, se non disponibile, al 1° gennaio dell'ultimo anno disponibile)			
9 Composizione avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente (5)					
9.1	Incidenza quota libera di parte corrente nell'avanzo presunto	Quota libera di parte corrente dell'avanzo presunto/Avanzo di amministrazione presunto (6)			
9.2	Incidenza quota libera in c/capitale nell'avanzo presunto	Quota libera in conto capitale dell'avanzo presunto/Avanzo di amministrazione presunto (7)			
9.3	Incidenza quota accantonata nell'avanzo presunto	Quota accantonata dell'avanzo presunto/Avanzo di amministrazione presunto (8)			
9.4	Incidenza quota vincolata nell'avanzo presunto	Quota vincolata dell'avanzo presunto/Avanzo di amministrazione presunto (9)			
10 Disavanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente					
10.1	Quota disavanzo che si prevede di ripianare nell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del bilancio di previsione / Totale disavanzo di amministrazione di cui alla lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione presunto (3)			
10.2	Sostenibilità patrimoniale del disavanzo presunto	Totale disavanzo di amministrazione di cui alla lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione presunto (3) / Patrimonio netto (1)			
10.3	Sostenibilità disavanzo a carico dell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del bilancio di previsione / Competenza dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate			

Piano degli indicatori sintetici

La penultima tipologia di indicatori sintetici riferiti al bilancio di previsione analizza il fondo pluriennale vincolato ed, in particolare il suo “Utilizzo”, tramite un indicatore che rapporta il FPV corrente e in conto capitale iscritto in entrata nel bilancio, al netto della quota non destinata ad essere utilizzata nel corso dell'esercizio e rinviata agli esercizi successivi, al FPV corrente e in conto capitale iscritto in entrata nel bilancio.

Da ultimo le partite di giro, analizzate con due indicatori sintetici che guardano all’ “Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata” -calcolando il totale degli stanziamenti di competenza per Entrate per conto terzi e partite di giro e dividendole per il totale degli stanziamenti per i primi tre titoli delle entrate- e all’ “Incidenza partite di giro e conto terzi in uscita”, con analogo procedimento di calcolo. Entrambi gli indicatori sono calcolati al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata.

Con riferimento al bilancio di previsione, il Piano degli indicatori prevede, poi, due indicatori analitici.

Piano degli indicatori sintetici

TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE (indicare tante colonne quanti sono gli esercizi considerati nel bilancio di previsione) (dati percentuali)		
		20..	20..	20..
11 Fondo pluriennale vincolato				
11.1	Utilizzo del FPV (Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata del bilancio - Quota del fondo pluriennale vincolato non destinata ad essere utilizzata nel corso dell'esercizio e rinviata agli esercizi successivi) / Fondo pluriennale vincolato corrente e capitale iscritto in entrata nel bilancio <i>(Per il FPV riferirsi ai valori riportati nell'allegato del bilancio di previsione concernente il FPV, totale delle colonne a) e c)</i>			
12 Partite di giro e conto terzi				
12.1	Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata Totale stanziamenti di competenza per Entrate per conto terzi e partite di giro / Totale stanziamenti primi tre titoli delle entrate <i>(al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata)</i>			
12.2	Incidenza partite di giro e conto terzi in uscita Totale stanziamenti di competenza per Uscite per conto terzi e partite di giro / Totale stanziamenti di competenza del titolo I della spesa <i>(al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata)</i>			

Piano degli indicatori sintetici

Gli “Indicatori analitici concernenti la composizione delle entrate e la capacità di riscossione”, dividono ogni titolo di entrata per le rispettive categorie e ne analizzano la composizione, facendo riferimento alle previsioni di competenza, e la percentuale di riscossione, con riferimento alle previsioni di cassa e alla media riscossioni nei tre esercizi precedenti quello di riferimento.

Invece, gli “Indicatori analitici concernenti la composizione delle spese per missioni e programmi e la capacità dell'amministrazione di pagare i debiti negli esercizi di riferimento”, per ogni missione e programma, ne analizza l'incidenza; l'incidenza del FPV e la capacità di pagamento.

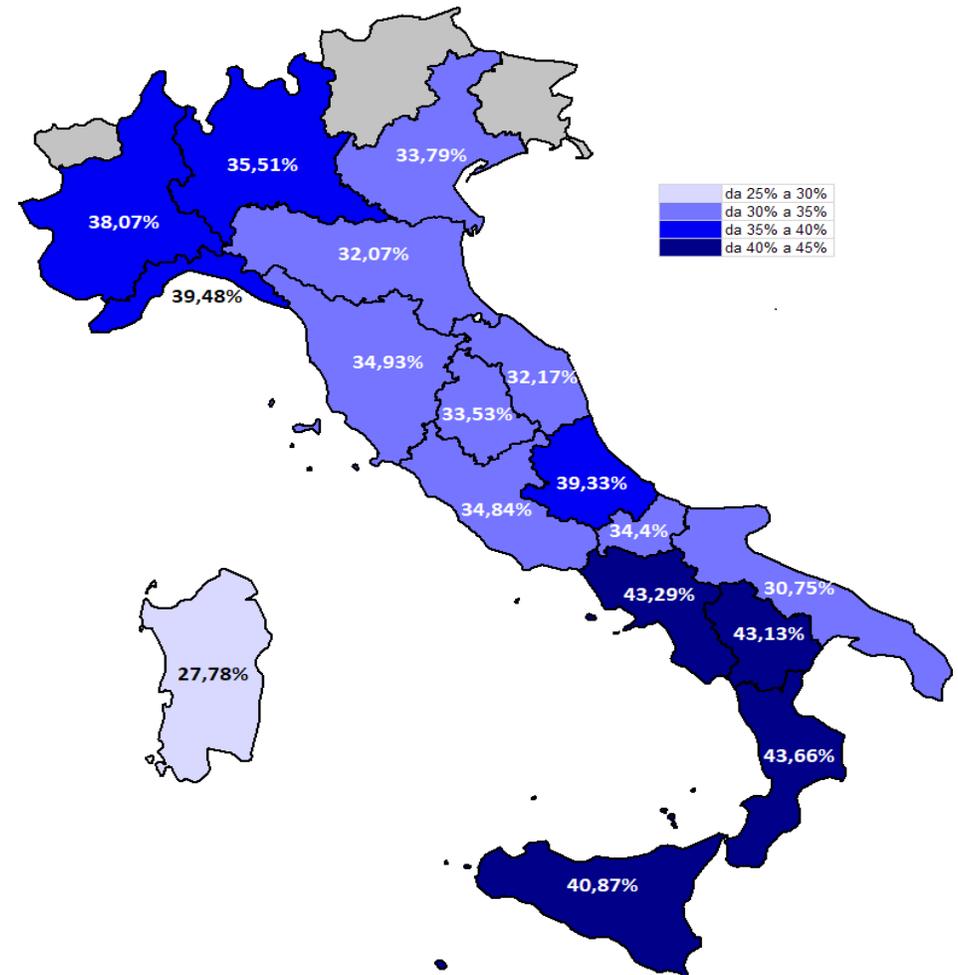
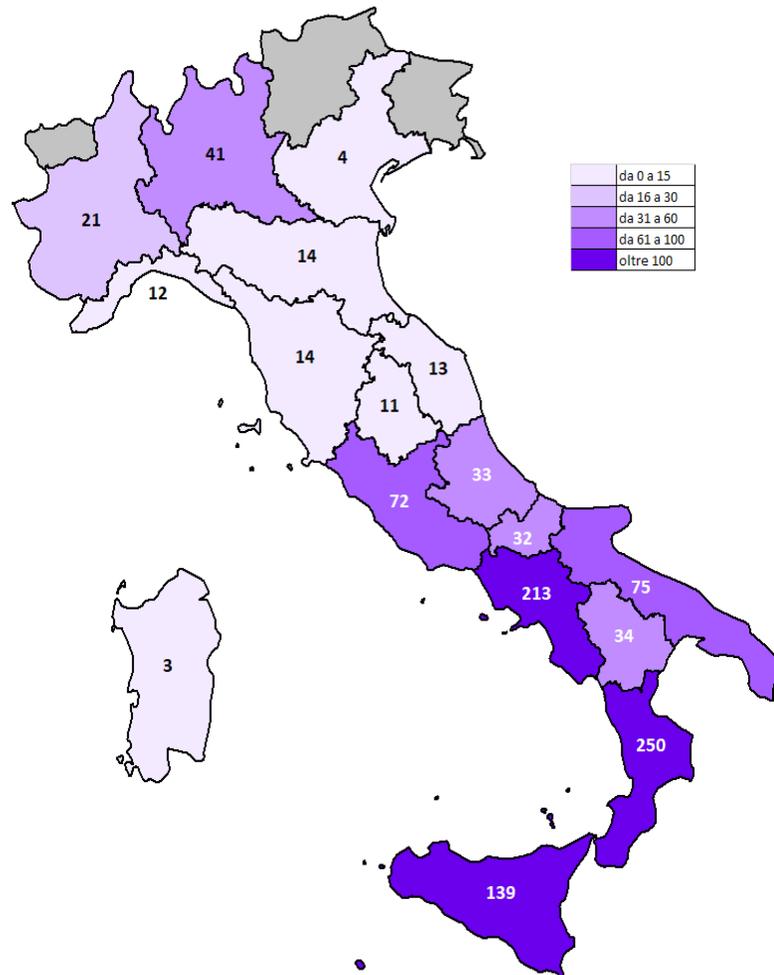
LA RIGIDITA' DEL BILANCIO

La rigidità del bilancio: correlazione con il deficit strutturale

Le **spese per loro natura incompressibili**, che irrigidiscono, quindi, il bilancio di un ente sono state concordemente individuate - dai tre gruppi di indicatori approfonditi nel paragrafo precedente - nel ripiano del disavanzo, nelle spese per il personale e in quelle per rimborso prestiti. Calcolando tale indicatore, come sopra definito ($\text{ripiano disavanzo} + \text{personale} + \text{debito} \setminus \text{entrate correnti}$), limitatamente ai comuni, ed analizzandone l'andamento sul territorio, è possibile constatare come tale indicatore assuma valori percentuali più alti nelle regioni meridionali.

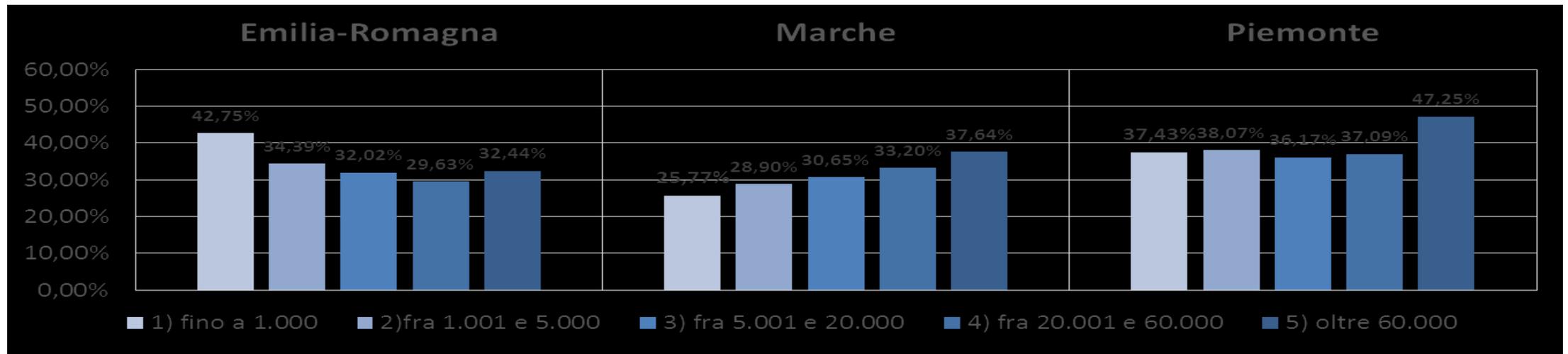
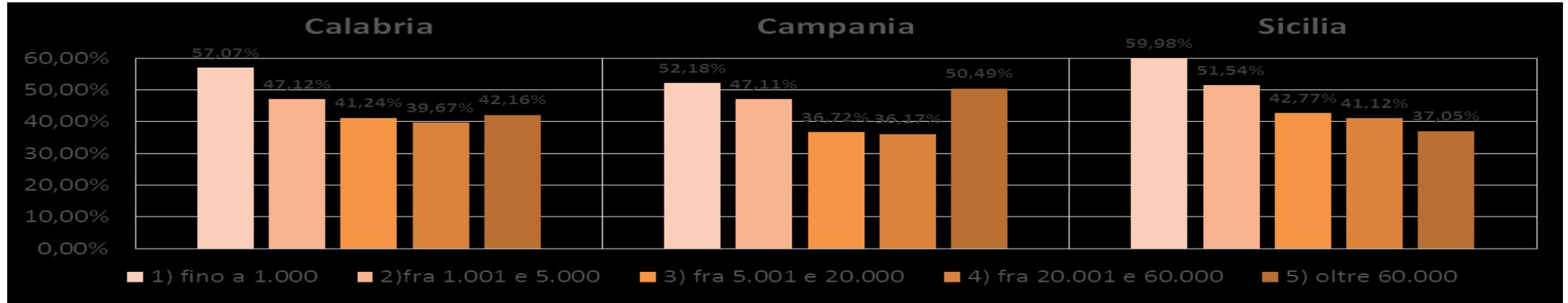
Sembra potersi ipotizzare, dunque, una buona correlazione tra la rigidità di bilancio ed il fenomeno del dissesto e del riequilibrio finanziario pluriennale.

rigidità di bilancio ed il fenomeno del dissesto e del riequilibrio finanziario pluriennale



Concentriamo l'attenzione sulle tre regioni che presentano valori più alti dell'indicatore - in ordine Calabria (43,66%), Campania (43,29%) e Sicilia (40,87%) - per confrontarle con tre regioni del Centro e del Nord d'Italia - Emilia Romagna (32,07%), Marche (32,17%) e Piemonte (38,07%). Se decliniamo i comuni per fasce di cinque fasce di popolazione (grafico), si evidenzia che la rigidità di bilancio sia un fenomeno con una caratterizzazione non solo territoriale (più alta rigidità di bilancio per i comuni del Sud Italia) ma anche dimensionale (**i comuni con più basso dimensionamento sembrano avvertire maggiormente il peso delle spese rigide sul proprio bilancio**).

Andamento indicatore Rigidità Bilancio esaminato, per fasce di popolazione, nelle tre regioni che presentano più alta rigidità di bilancio – confronto con Regioni centro/nord (Fonte Ministero Interno)



LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione

Un ente in crisi finanziaria è caratterizzato da una scarsa capacità di riscotere in modo adeguato le entrate proprie, da un utilizzo di anticipazione di liquidità e da un sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria.

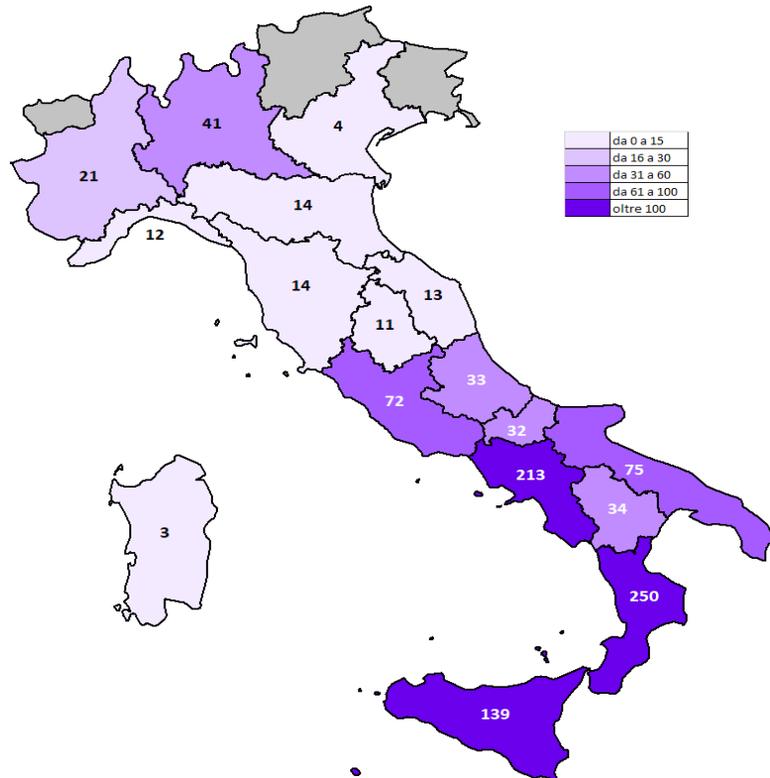
Tale situazione finisce, ovviamente, per incidere sull'ammontare del FCDE che tende ad assumere valori rilevanti tali da assorbire buona parte del bilancio.

L'indicatore sulle riscossioni («riscossioni totali» su «accertamenti + residui iniziali» calcolato su entrate titoli I-II-III-IV) registra valori critici per gli enti in dissesto o in predissesto, *ricordando che la capacità di riscossione è tanto migliore quanto più è alto il valore assunto da tale indicatore.*

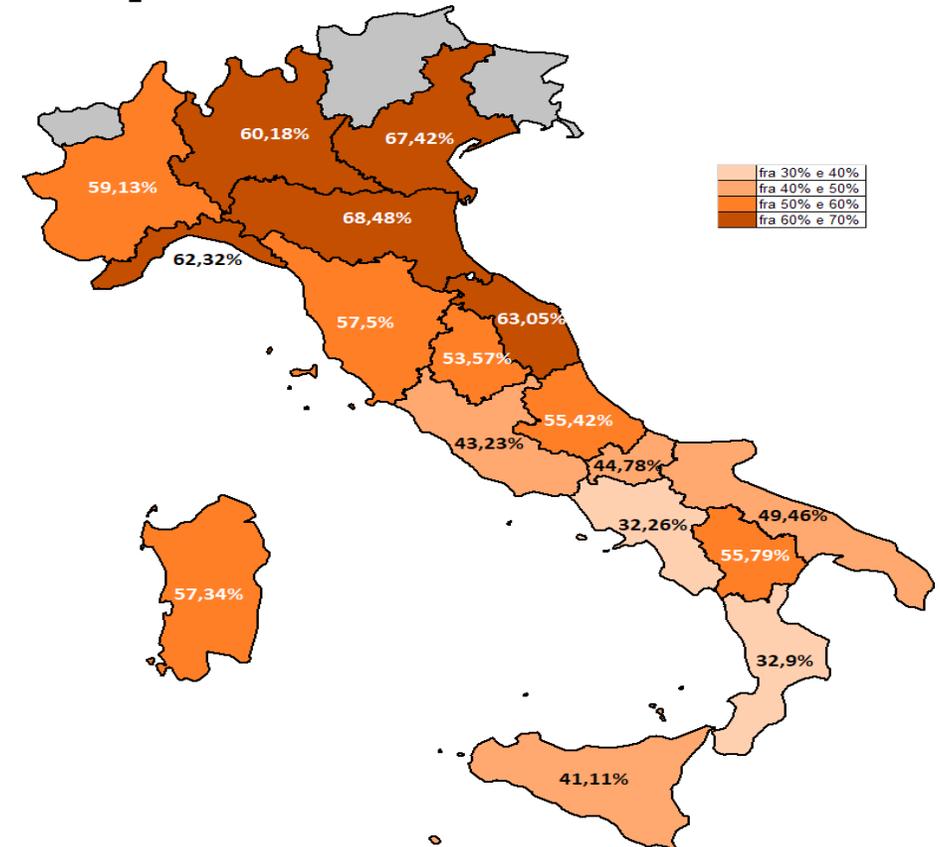
La situazione territoriale a fine 2018 rilevata dal *Ministero dell'Interno* è rappresentata dal seguente grafico.

La capacità di riscossione

Ente in criticità finanziaria Riequilibrio più dissesto

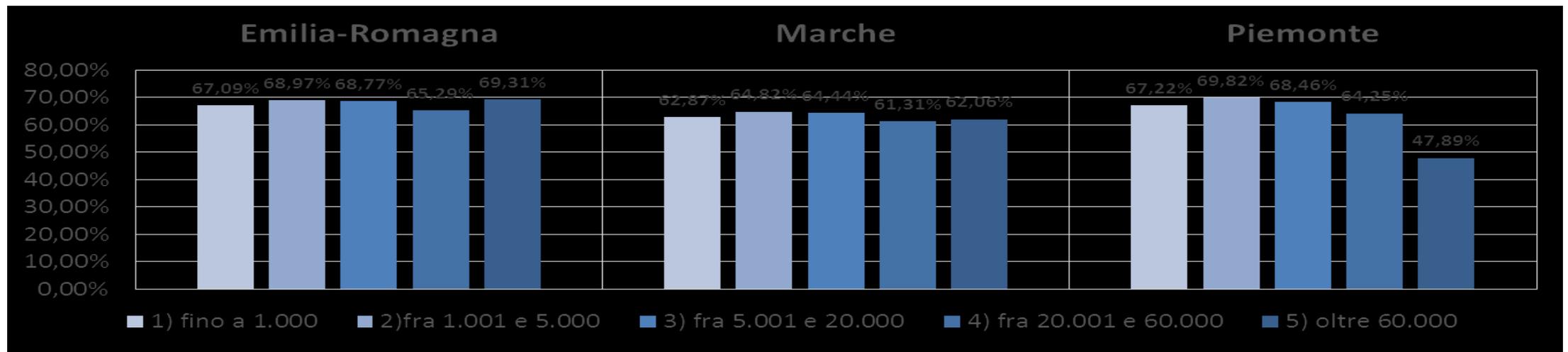
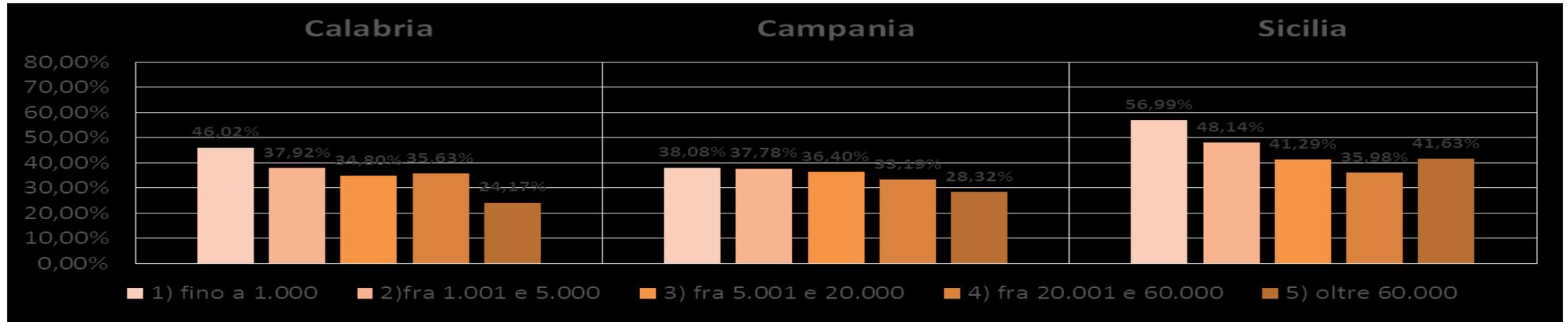


capacità di riscossione



Andamento indicatore Capacità riscossione, per fasce di popolazione, nelle tre regioni che presentano più bassa capacità di riscossione – confronto regioni centro nord (fonte Ministero Interno)

La capacità di riscossione, inoltre, mostra, analogamente alla rigidità strutturale, andamenti differenti a seconda della grandezza dimensionale dell'ente.



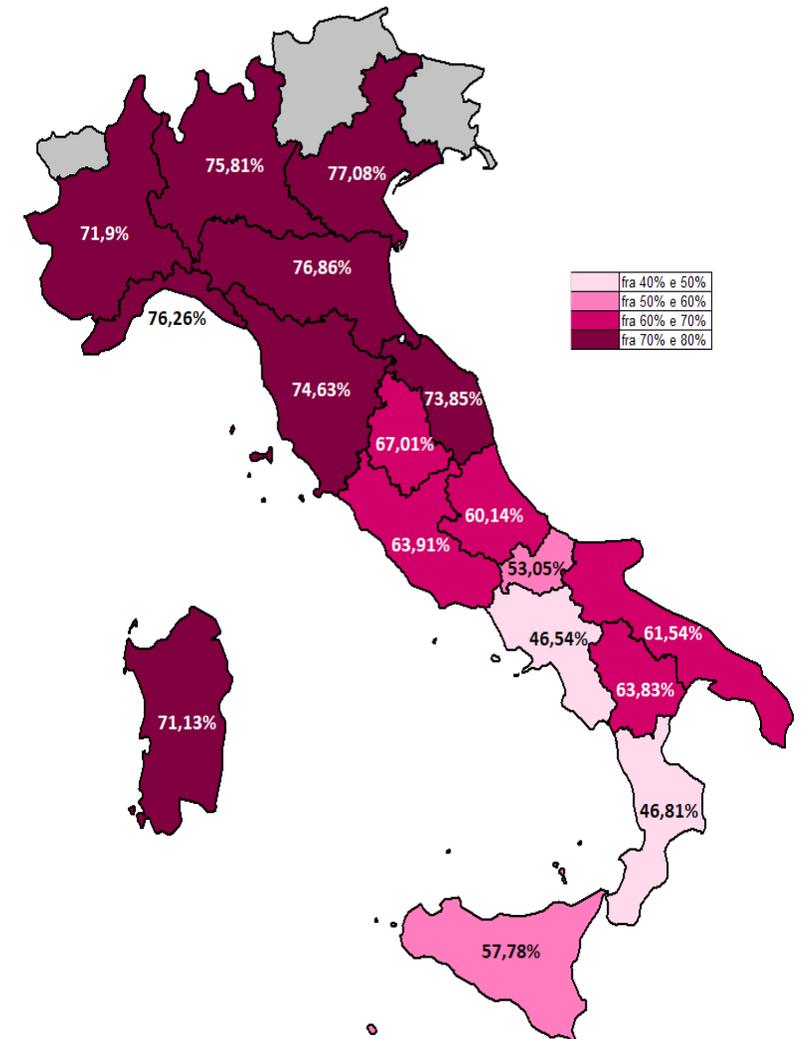
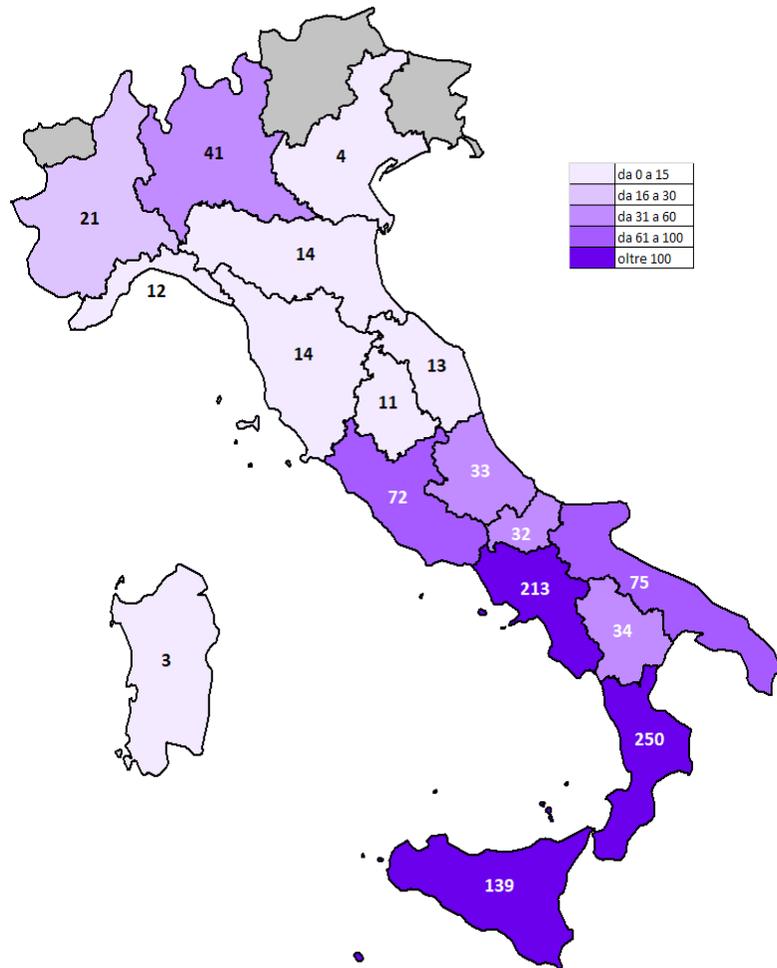
LA CAPACITA' DI PAGAMENTO

La capacità di pagamento

In presenza di criticità finanziarie, la capacità di pagare regolarmente i debiti viene compromessa. L'incapacità di riscuotere i propri crediti finisce inevitabilmente per riflettersi sulla capacità di smaltire/pagare i debiti, sia in conto residui che in conto competenza.

L'indicatore che misura la capacità di pagamento - dato da: **pagamenti/(impegni competenza+residui iniziali)** - è, ovviamente, basso in presenza di una bassa capacità di riscossione. Anche in questo caso, le regioni del Mezzogiorno registrano dati critici, confermando che esiste una «questione meridionale» sull'argomento in esame (grafico successivo).

Confronto tra andamento geografico fenomeni dissesto e pre dissesto e andamento geografico indicatore Capacità di pagamento (Fonte Ministero Interno) – dati 2018



RIFLESSIONI FINALI

Sono diversi gli spunti di riflessione in relazione a quanto sin qui evidenziato.

Gli enti che si trovano in deficit strutturale, presentano diverse e concomitanti criticità tra quelle in appresso indicate:

- 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;
- inadeguatezza dei controlli interni;

- Violazione di uno o più parametri di deficitarietà strutturale;
- Poca attenzione agli indicatori premonitori della crisi finanziaria dell'ente;
- Scarsa attenzione alle criticità di cassa anche in presenza di un equilibrio finanziario nella gestione di competenza;
- 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;

Tali criticità sono il riflesso di una *mala gestio*; il frutto di una non sana gestione direzionale e di una visione «miope» degli amministratori rivolta ad un orizzonte di breve periodo. Tali cause, in grado di condurre verso una condizione di grave squilibrio finanziario, sono rilevabili dall'analisi delle relazioni degli Organi di Revisione e dalle istruttorie della Corte dei conti; attraverso l'utilizzo dei parametri e degli indicatori finanziarie e gestionali.

È necessario però intercettare le cause «**primarie**» ossia i fatti inerenti la gestione che hanno generato ripercussioni negative sui risultati contabili al fine di rimuoverle.

Da questa ricostruzione ne deriva che la condizione di dissesto è determinata da diversi fattori che minano l'equilibrio dell'ente, fattori che si intrecciano l'uno con l'altro, dando vita ad una situazione non sanabile con le ordinarie misure correttive.

In assenza di misure correttive, prima o poi si giunge davanti ad un bivio: quale strada prendere per risanare l'ente.

il **ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale** (art. 243 bis e segg.) o la **dichiarazione di dissesto** (art. 244 e segg.)!!

Ma ricordate:

«La crisi di un Ente locale non è mai un fulmine a ciel sereno esistono precisi segnali che preannunciano il DISASTRO»

IL RISANAMENTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

IL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** è uno strumento straordinario, previsto per gli enti locali in condizione di grave squilibrio strutturale, volto a prevenire il dissesto ed a ripristinare gli equilibri finanziari.

Le esigenze di risanamento, in genere, conseguono ad una situazione di **illiquidità** – in molti casi generata da una sovrastima dell'attivo con crediti di dubbia esazione e/o sforniti di idoneo titolo, nonché **da un non accurato riaccertamento ordinario dei residui** – che impedisce il regolare adempimento delle obbligazioni con il ricorso ai mezzi ordinari.

La procedura tende a favorire l'emersione di **disavanzi occulti**, offrendo agli amministratori un utile strumento di **auto-risanamento** volto a scongiurare la più grave situazione di **dissesto finanziario**.

La gestione della crisi resta affidata agli organi ordinari dell'ente e nel contempo le iniziative di riequilibrio vengono sottoposte alla costante vigilanza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della verifica della piena sostenibilità economico-finanziaria delle misure indicate dal piano allo scopo di garantire l'effettivo raggiungimento del risanamento dell'ente.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Art. 243bis del T.U.E.L.

*I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano **squilibri strutturali del bilancio** in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli **articoli 193 e 194** non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con **deliberazione consiliare** alla **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** prevista dal presente articolo. La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.*

Presupposti e condizioni

Dalla lettura del precedente articolo si rilevano **presupposti** e **condizioni** per il ricorso alla procedura di risanamento.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha come presupposto l'impossibilità per l'ente di ripristinare l'equilibrio di bilancio e dare copertura "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale" (sentenze Corte Costituzionale n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) alla situazione debitoria complessiva fuori bilancio attraverso gli strumenti ordinariamente previsti dagli artt. 188, 193 e 194 TUEL.

Risulta, comunque, **precluso** l'accesso alla procedura di riequilibrio qualora sia decorso il termine assegnato dal Prefetto o altro organo previsto dai regimi di autonomia differenziata, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto.

L'art. 243-bis, comma 1, TUEL individua quali presupposti per il ricorso alla procedura di riequilibrio, la concomitante sussistenza di "squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario" ed insufficienza delle misure di cui agli artt. 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) del TUEL, per il superamento delle condizioni di squilibrio rilevate.

Presupposti e condizioni

L'articolo in questione sembrerebbe definire un *iter* preciso da seguire nel caso di una situazione di *deficitarietà strutturale*: ricorrere **prima** alle misure di salvaguardia di cui all'art. 193 t.u.e.l. e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e, solo nel caso in cui tali misure risultino insufficienti a superare lo squilibrio, poi avviare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza n. 4008 del 26 agosto 2015, ha tuttavia concluso che *«la scelta di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale normata ex art. 243 bis non preveda necessariamente che siano state previamente adottate le misure ex artt. artt. 193 e 194, ciò si desume proprio dal testo della norma: esso non fa riferimento all'avvenuta adozione di dette misure, ma soltanto alla loro insufficienza. **Insufficienza che può discendere da un giudizio anticipato**, a parere del Collegio, quando la situazione finanziaria sia sì severamente squilibrata da far ritenere che non possano percorrersi vie di risanamento “soft”.*

Presupposti e condizioni

Lo **squilibrio** si individua, sostanzialmente, **nell'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 disponibile; tale squilibrio è "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 passività, ecc.).

Quando il Piano di risanamento è inammissibile?

In caso di **uso improprio**, ossia in luogo di quello ordinario (ripianamento negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliazione ai sensi dell'art. 188 TUEL) rende **inammissibile** il piano di riequilibrio per carenza dei presupposti di legge e ne preclude l'esame nel merito da parte della Corte dei conti.

Condizione per accedere alla procedura di riequilibrio è la **regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge**: ciò in quanto è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consolidata in documenti ufficiali o comunque, conosciuti in momenti tipici della gestione quali la verifica per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, nonché in fase di assestamento generale o in qualunque altro momento utile del ciclo di bilancio.

Anche se tali adempimenti non sono espressamente richiesti dalla disciplina procedimentale per la definizione del piano di risanamento, essi rappresentano essenziali ed imprescindibili elementi istruttori la cui mancanza si riverbera sulla valutazione della congruenza, ai fini del riequilibrio, dello strumento di risanamento. In proposito si richiamano gli orientamenti già espressi con le deliberazioni n. 16/SEZAUT/2012/INPR e n. 22/SEZAUT/2013/QMIG

LA PROCEDURA

La delibera

Il ricorso al Piano di riequilibrio deve essere deliberato dal **Consiglio**. La delibera è *revocabile* entro i termini di redazione del Piano.

La proposta di deliberazione predisposta dal responsabile finanziario deve essere corredata dal preventivo parere dell'organo di revisione dei conti.

La delibera deve dare atto:

- dell'esistenza di un disavanzo finanziario non ripianabile con gli strumenti previsti con l'art 193 e 194 del Tuel;
- Del ricorso all'eventuale *Fondo di rotazione* per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 243ter T.U.E.L.



La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario deve essere trasmessa, entro **cinque giorni** dalla sua esecutività, al **Ministero dell'Interno** e alla competente sezione regionale della **Corte dei conti**.

Le conseguenze

Il ricorso alla procedura di riequilibrio determina **due conseguenze immediate**:

- **Sospende** temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011, **un termine per l'adozione di misure correttive** nel caso in cui la competente sezione regionale della Corte dei conti stessa abbia accertato comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti di finanza pubblica (art. 243bis, comma 3, T.U.E.L.);

Nota:

Il citato articolo 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 assegna alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di verificare l'esistenza di eventuali comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o di violazioni degli obiettivi della finanza pubblica o, ancora, di irregolarità o di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario e di segnalare, quindi, all'ente le misure da adottare, entro un congruo termine, per il ripristino degli equilibri di bilancio. Si tratta di una misura preventiva che la Corte assume al verificarsi delle prime avvisaglie di comportamenti tali da rischiare di pregiudicare l'equilibrio finanziario dell'Ente. È chiaro che se l'ente ha già avviato la procedura di risanamento ex art. 243bis si è giunti ad una situazione di squilibrio più grave che richiede, pertanto, misure drastiche rispetto a quelle previste dal D.Lgs. 149/2011.

- **Sospende**, dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, le **procedure esecutive** intraprese nei confronti dell'ente (comma 4);

IL PIANO

Il Piano

Entro 90 giorni dalla data di esecutività della delibera, il Consiglio Comunale dell'ente è tenuto a deliberare un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni (art. 243bis, comma 5, T.U.E.L., come modificato dalla Legge 205/2017), corredato del **parere dell'Organo di revisione**.

SE NON SI APPROVA IL PIANO ENTRO 90 GIORNI SI APRONO LE PORTE ALLA PROCEDURA DI DISSESTO.

La durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui al primo periodo del comma 5, 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:

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 per i comuni fino a 60.000 abitanti	15 anni
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	20 anni

Il Piano

Il Piano deve essere redatto in conformità alle **linee guida** della Corte dei conti, Sezioni Autonomie:

- ***Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR***

Oggetto del piano di riequilibrio è il disavanzo sostanzialmente determinato e previamente formalizzato, tramite una sistematica attività di ricognizione di passività e debiti fuori bilancio da riconoscere e la “revisione” straordinaria dei residui ai sensi dell’art. 243-*bis*, comma 8 lett. e).

Parallelamente, deve essere effettuata una sistematica attività di accertamento delle **posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e della relativa sostenibilità attuale e nella prospettiva temporale del piano di riequilibrio.**

Il Piano

Il piano di riequilibrio deve necessariamente **contenere:**

- Una **quantificazione** veritiera ed attendibile della situazione economico-finanziaria dell'ente e dell'esposizione debitoria;
- La puntuale ricognizione e **quantificazione dei fattori di squilibrio** e dell'eventuale **disavanzo di amministrazione** risultante dall'ultimo rendiconto approvato;

*Nota: nella rilevazione dell'entità della situazione iniziale di squilibrio assume un rilievo pregnante la **ricognizione degli oneri latenti** al fine di poterne stimare le ricadute negli anni di svolgimento della procedura di risanamento. Ove non adeguatamente considerati, i debiti e gli oneri latenti, possono minare in radice la sostenibilità del piano programmato.*

- Tutte le **misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio**, per ripianare integralmente il disavanzo di amministrazione accertato e per finanziare i debiti fuori bilancio nel periodo massimo di vigenza dello stesso;
- L'individuazione, con relativa quantificazione e **previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio finanziario 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.

Il Piano

IL FONDO DI ROTAZIONE

Secondo quanto previsto dal D.L. 133/2014, conv. in L. 164/2014, tra tali misure correttive rientra l'utilizzo, a titolo di anticipazione, delle risorse attribuibili a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 243ter T.U.E.L., l'accesso al quale è stato regolato con il D.M. 11.1.2013.

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, per abitante 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

IL FONDO DI ROTAZIONE



Il Fondo di rotazione è una «risorsa finanziaria» o una mera «anticipazione di cassa»??

Le diverse interpretazioni fornite dalla Corte dei conti del Lazio e della Calabria sul corretto utilizzo del fondo di rotazione da parte dei Comuni in predissesto alimentano incertezze applicative della norma, mettendo a rischio la sostenibilità e validità dei piani di risanamento finanziari di lunga durata.

La sezione del Lazio con la delibera n. 6/2018 ne ammette espressamente l'utilizzo sia in termini di cassa (anticipazione di liquidità) che in termini di competenza, per assicurare la copertura finanziaria dei disavanzi e dei debiti fuori bilancio rilevati nel piano di riequilibrio e, dall'altro;

La sezione della Calabria con la delibera n. 3/2020, lo considera solo un'anticipazione di liquidità, dando una lettura costituzionalmente orientata della norma contenuta nell'articolo 43 del Dl 133/2014 e nel paragrafo 3-bis, introdotto nel principio contabile 472 con il Dm 1 agosto 2019 (XI correttivo).

Il Piano

In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio (art. 243bis, comma 9, TUEL):

- A decorrere dall'esercizio finanziario successivo, **ridurre le spese del personale**;
- Entro un quinquennio, **ridurre almeno il 10% le spese per acquisti di beni** e prestazioni di **servizi** e del **25% le spese per trasferimenti** finanziate con risorse proprie;
- **Bloccare l'indebitamento**, ad eccezione dei mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

Il Piano

Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, **per tutto il periodo di durata del piano, l'ente** (comma 8):

- a) può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;
- b) è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'articolo 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei **servizi a domanda individuale** prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2 (enti deficitari);
- c) è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di **smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto**;
- d) è soggetto al **controllo sulle dotazioni organiche** e sulle assunzioni di personale previsto dall'articolo 243, comma 1;
- e) è tenuto ad effettuare una **revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi** conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;

Il Piano

- f) tenuto ad effettuare una **rigorosa revisione della spesa** con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente;
- g) può **procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204**, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

I comuni che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo possono **contrarre mutui, oltre i limiti di cui al comma 1 dell'articolo 204**, necessari alla copertura di spese di investimento relative a progetti e interventi che garantiscano l'ottenimento di risparmi di gestione funzionali al raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente

MODALITA' DI PRESENTAZIONE E APPROVAZIONE

Il Piano

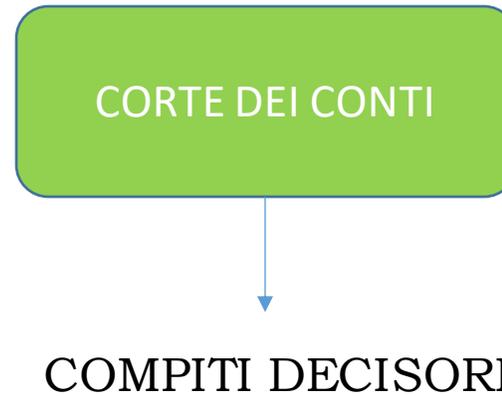
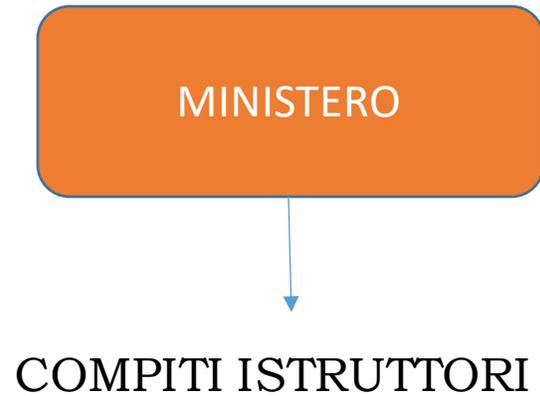
L'art. 243quater T.U.E.L. definisce le **modalità di presentazione** e di **approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale**.

Entro dieci giorni dalla data della delibera di adozione, il piano deve essere trasmesso alla competente **sezione regionale di controllo della Corte dei conti** e alla **Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali**.

La Commissione, **entro sessanta giorni** dalla trasmissione, svolge le attività istruttorie (anche in base alle linee guida della Corte dei conti) e redige una **relazione finale** da inviare alla stessa Corte dei conti, cui spetta, **entro i successivi trenta giorni**, l'approvazione o il diniego del piano.

In caso di approvazione, è la Corte stessa che vigila sulla realizzazione del piano, avvalendosi anche di un'apposita **relazione semestrale** sullo stato di attuazione redatta dall'**organo di revisione**.

Il Piano



Se il Piano viene approvato

Compiti di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi intermedi

Il Piano

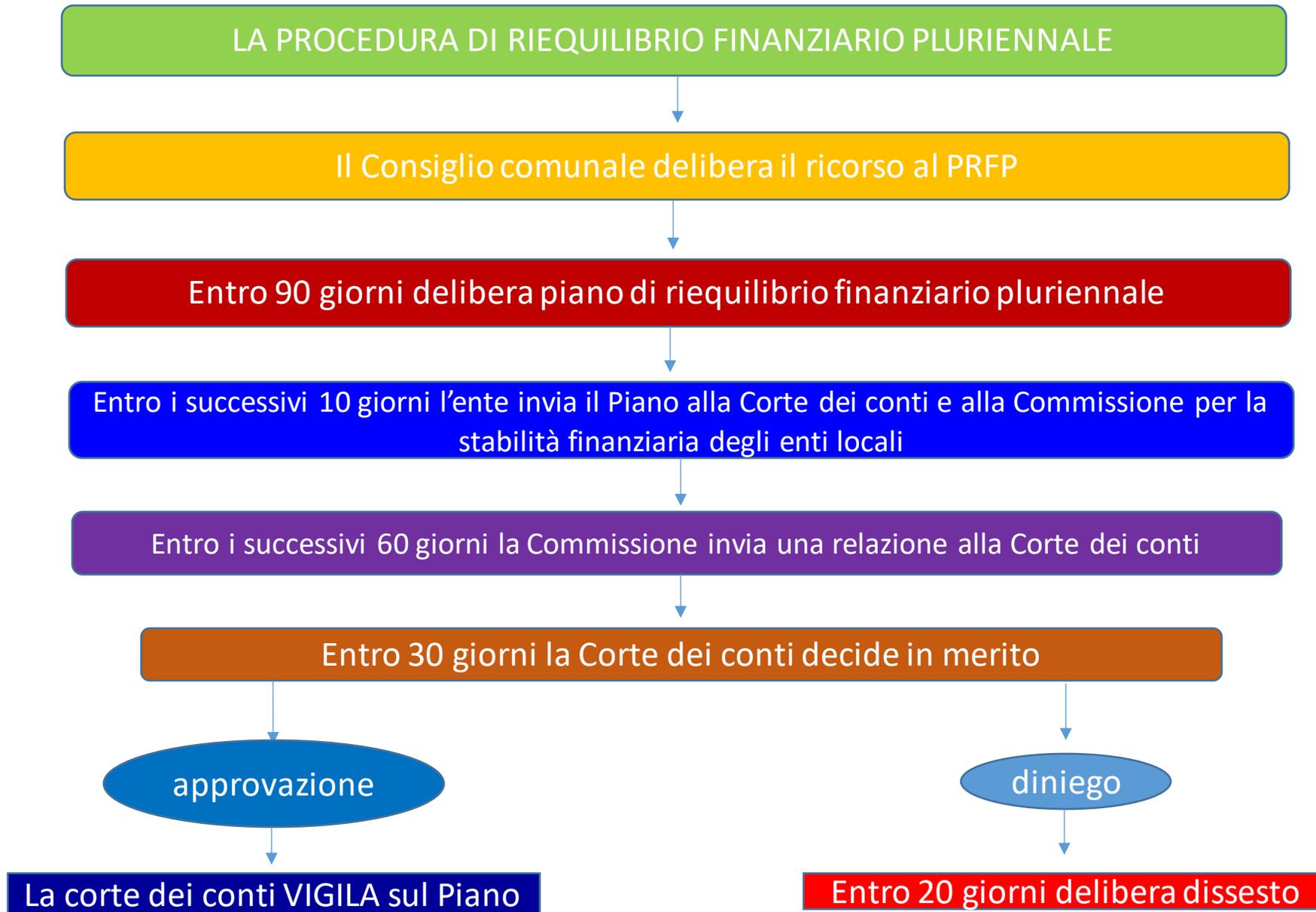
Nel caso in cui la Corte dei conti **non approvi** il Piano, si applica la stessa procedura prevista dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011, che, come si vedrà in seguito, prevede l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del **Prefetto**, di un termine **non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto**.

Alla medesima procedura si ricorre nel caso in cui la Corte, dopo aver approvato il Piano, registri nel periodo di attuazione il mancato rispetto degli **obiettivi intermedi** o, al termine dello stesso periodo, il mancato raggiungimento dell'equilibrio finanziario.

IMPUGNAZIONE

In caso di bocciatura del piano da parte della Corte dei conti è possibile presentare ricorso **entro 30** giorni innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronuncia entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese.

Riepilogo



Rimodulazione del piano

Se durante l'attuazione del piano dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore a quello previsto, l'ente può proporre una rimodulazione del piano stesso (anche in termini di minore durata). Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione, deve essere presentata alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, cui spetta l'approvazione.

IL PARERE DEL REVISORE

L'organo di revisione deve esprimere sul Piano in giudizio:

- Sulla corretta quantificazione del disavanzo;
- Sulle modalità prospettiche (misure correttive) tese ad eliminare la genesi degli squilibri;
- Sull'attendibilità delle previsioni in entrata;
- Sulla concreta possibilità di ridurre la spesa;
- Sulla coerenza del piano con la struttura organizzativa dell'ente;

Deve esprimere un giudizio sulla ragionevole **sostenibilità** del Piano con riferimento agli **obiettivi intermedi**.

Art. 243-quater, comma 6, testo unico degli enti locali

Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di **ciascun semestre**, **una relazione sullo stato di attuazione del piano** e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, trasmette invece una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

I revisori possono trovare interessanti gli spunti forniti dalla **sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria (delibera n. 125/2019)** che in relazione a un piano di un Comune chiede di produrre, in occasione del **monitoraggio semestrale** sull'attuazione del Piano di riequilibrio, **una serie di documenti**:

- una **relazione aggiornata**, a firma del dirigente del Settore legale, che riporti l'analisi dettagliata sullo **stato dei contenziosi** in essere in cui è parte il Comune (con riferimento alle sole vertenze con pericolo di soccombenza comportante nuove spese) con valutazione del rischio di soccombenza;
- le **attestazioni** recenti di tutti i dirigenti titolari di poteri di spesa circa l'assenza di **debiti fuori bilancio da riconoscere** o di **passività potenziali** da considerare prudenzialmente in contabilità;
- **i pareri dell'organo di revisione economico finanziaria sul bilancio di previsione o di rendiconto dell'esercizio**, contenenti necessariamente l'attestazione della congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità, del Fondo perdite organismi partecipati, del Fondo rischi contenzioso e degli altri Fondi costituiti a scopo prudenziale;

- I dati per la verifica del calcolo del **Fondo crediti di dubbia esigibilità, del Fondo perdite organismi partecipati, del Fondo rischi contenzioso** e degli altri Fondi costituiti a scopo prudenziale;
- l'elenco analitico delle singole poste che compongono le **quote vincolate** sul risultato di amministrazione a fine esercizio, distinte tra parte corrente e parte capitale;
 - le attestazioni, sia del Collegio dei revisori del Comune che dell'organo di revisione di ciascun organismo partecipato, circa la **conciliazione dei reciproci rapporti debitori e creditori** esposti nelle rispettive risultanze contabili;
 - - le autorizzazioni rese dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali circa la compatibilità finanziaria delle assunzioni proposte dal Comune;
 - - le **certificazioni circa la copertura tariffaria dei servizi a domanda individuale** (articolo 243, comma 2, Tuel).

- L'incremento del numero dei dissesti stigmatizza la inadeguatezza della procedura del *predissesto* quale strumento per prevenire condizioni di squilibrio finanziario irreversibili. Sono in tanti ad invocare una riforma della procedura, incapace di realizzare gli intenti del Legislatore.
- È interessante a questo punto domandarsi quali siano i correttivi da apportare alla procedura; **occorre chiedersi se quest'ultima debba essere collocata definitivamente in soffitta o potrebbe essere sufficiente un semplice *restyling***. Un dato è certo: l'attuale procedura va rivista in modo sostanziale; **forse sarebbe il caso di ripensare ad un nuovo modello caratterizzato da una "cabina di regia" che accompagni l'ente sulla strada del risanamento finanziario; una cabina di regia che dovrebbe intervenire sin dalla violazione di specifici e precostituiti indicatori finanziari, con l'obiettivo di supportare l'ente sotto l'aspetto organizzativo e decisionale**. Tale ruolo potrebbe essere assunto dal Ministero dell'interno attraverso un'apposita commissione, attribuendo alla Corte dei conti il compito di avviare e monitorare la procedura. Si potrebbe immaginare, diversamente da oggi, un ruolo propulsivo della magistratura contabile tesa a istituire e coordinare le professionalità che dovranno comporre specifici *tavoli tecnici* interdisciplinari per l'analisi delle azioni correttive più idonee per il Comune, tenuto conto dei fattori interni (organizzativi/strutturali) ed esterni (territoriali).

Una diversa ipotesi di riforma tesa ad una mera rivisitazione dell'attuale procedura, magari tendente ad una modifica dell'orizzonte temporale, del ruolo del Ministero dell'Interno e/o della Corte dei conti – potenziandone o riducendone i poteri – avrebbe il sapore di una minestra riscaldata; darebbe l'impressione di aver cambiato qualcosa senza modificare in realtà sostanzialmente nulla. **Significherebbe, con ogni probabilità, percorrere la stessa strada – forse un po' meglio asfaltata – senza cambiare direzione.**

FINE