Aspetti procedurali e il rapporto con gli organi della procedura di riequilibrio nella funzione di Segretario dell'Ente Locale

Annalisa Puopolo
Segretario Generale
Comune di Viterbo

Ratio normativa

La salvaguardia del bene pubblico “bilancio” e del riequilibrio (Corte Cost., sent. n. 228/2017 e n. 247/2017)

!

PRESUPPOSTI

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.
Condizione per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare **approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge**:

E' necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consolidata in documenti ufficiali o comunque, conosciuti in momenti topici della gestione (linee guida Corte dei Conti 5/2018)

CASO GUIDONIA:
DEBITI INGENTI DI OLTRE15 MLN DI EURO NON COPERTI DA RICONOSCIMENTO GIA' DAL 2016

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.

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.**

. Il comma 6 dell'art. 243-bis stabilisce, infatti, che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve individuare e quantificare **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**

ITER

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) è disciplinata dagli artt. 243- bis e ss del TUEL con cui è data la possibilità all'ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis.

Alla procedura si ricorrere, **con deliberazione consiliare munita del parere dei revisori con allegata una compiuta relazione istruttoria sullo stato dell'Ente.**

La deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa ai sensi del comma 2 dell'art. 243-bis, **entro 5 giorni** dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno alla Commissione per la F.L

La procedura di riequilibrio 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 D.Lgs. n. 149 del 6/09/2011". (Art. 243-bis, comma 1, TUEL).

ITER

Entro il termine perentorio di 90 gg dalla data di esecutività della delibera di ricorso al PRFP il Consiglio delibera un PRFP di durata compresa tra quattro e venti anni con parere organo di revisione.

Entro 10 giorni trasmissione delibera sul PRFP alla sez. di controllo Corte dei conti e alla Commissione ex art. 155 TUEL

Facoltà di rimodulare il PRFP, presentando la relativa delibera nei 60 gg successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Relazione di inizio mandato del Sindaco)

RIMODULAZIONE:

l'art. 243-bis, comma 5, del TUEL consente all'amministrazione in carica di rimodulare all'inizio del mandato il PRFP, presentato dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, nel caso in cui non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'art. 243-quater, comma 3.

La facoltà introdotta nella fase di avvicendamento delle amministrazioni consente solo la rimodulazione del piano e consiste nella revisione e/o riorganizzazione del piano stesso sulla base di esigenze diverse sopravvenute.

Sul punto vanno richiamate le deliberazioni della Sezione autonomie n. 13/2016 e n. 9/2017 ove si chiarisce la distinzione tra "rimodulazione" e "riformulazione" del piano di riequilibrio.

IL CASO GUIDONIA

RIMODULARE O MENO SCELTA DELL'AMMINISTRAZIONE

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

ITER

Entro 60 giorni in fase istruttoria, la commissione di cui all'articolo 155 può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente è tenuto a fornire risposta entro 30 gg.

L' istruttoria della Commissione con la relazione finale trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti delibera sull'approvazione o sul diniego dell' approvazione del piano

La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti entro il termine di 30 giorni delibera sull'approvazione o sul diniego del PRFP

La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano entro 30 giorni dal deposito del ricorso

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

iter

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, dell'art. 243-quater, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.
Principio contabile generale degli enti locali (All. 1, d.lgs. n. 118/2011) così definito:
«la congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio.

- La **mancata presentazione** del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il **diniego** dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di **grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi** intermedi fissati dal piano, ovvero il **mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario** dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la **deliberazione del dissesto**.

DURATA DEL PIANO

La Legge di Bilancio 2018 modifica l'articolo 243-bis del Dlgs 267/2000, modificando il precedente termine decennale e con una durata flessibile in funzione del rapporto tra passività e impegni di parte corrente tra 4 e 20 anni.

IL CASO GUIDONIA

La procedura del Comune di Guidonia è nata sotto la precedente versione dell'art. 243 bis del tuel in cui la durata del piano era stabilita "***di massimo 10 anni a partire da quello in corso".***

Iter Piano Guidonia M. 1 anno e 2 mesi

06.12.2016 delibera commissariale di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario con richiesta di accesso al fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali ai sensi dell'articolo 243-ter del d.lgs. 18.8.2000 n. 267;

7.12.2016 trasmissione, al Ministero dell'Interno - Dipartimento degli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per la Finanza Locale ed alla Corte di Conti per il Lazio

6.03.2017 delibera commissariale di approvazione piano di riequilibrio e trasmissione agli organi procedura;

4.10.2017 richiesta elementi istruttori da parte della Commissione Ministeriale;

19.10.2017 risposta dell'Ente alla Commissione;

3.11.2017 Delibera Amministrazione Comunale di aggiornamento del Piano;

29.11.2017 trasmissione della Relazione istruttoria della Commissione Ministeriale alla Corte dei Conti;

21.12.2017 richiesta ulteriori chiarimenti istruttori da parte della Corte dei Conti;

23.1.2018 riscontro del Comune ai chiarimenti istruttori alla Corte dei Conti;

19.2.2018 approvazione della Corte dei Conti del Piano di Riequilibrio del Comune di Guidonia

20.3.2018 Comunicazione della Deliberazione della Corte al Comune.

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

CARATTERE DELLA PROCEDURA

E' equiparabile ad una procedura concorsuale ed è rivolta al superamento di una fase di grave crisi finanziaria dell'ente locale.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è una misura straordinaria e tende a evitare la dichiarazione di dissesto.

Il ruolo della Corte dei Conti in quella di riequilibrio, prevalentemente quello di controllo di competenza della Sezione Regionale di Controllo è un controllo di natura collaborativa ma che si conclude **con deliberazioni dispositive di approvazione o di diniego.**

Differentemente dalla procedura dissesto dove prevale il ruolo della Procura presso la Corte dei Conti.

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.

Ricognizione delle Sentenze e del rischio di contenzioso che determinano effetti pregiudizievoli sul bilancio

Ruolo della Corte dei Conti

La Corte dei conti si esprime attraverso delle linee guida con apposite deliberazioni da ultimo con la deliberazione 5/SEZAUT/2018/INPR;

La Sezione delle autonomie è chiamata a risolvere, anche, numerose questioni di interesse generale e procedurali oltre che a valutare la facoltà degli enti di rimodulazione e/o riformulazione degli strumenti di risanamento.

CASO GUIDONIA
La Corte dei Conti era intervenuta a più riprese formulando rilievi importanti sull'Ente che attenevano all'assenza di funzionamento del sistema dei controlli interni oltre che criticità finanziarie elevate

La procedura di riequilibrio finanziario vede coinvolta la sezione di controllo della Corte dei Conti fin dal suo inizio, in quanto sarà questa che valuterà la sostenibilità del piano di riequilibrio proposto dall'ente ed istruito dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali ex-art. 155 TUEL.

Sarà sempre la sezione di controllo della Corte dei Conti ad effettuare il relativo monitoraggio semestrale e a segnalare l'eventuale mancato rispetto del piano e le correlate responsabilità agli organi preposti per le relative sanzioni.

TERMINI PERENTORI ED EFFETTI

Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di esecutività della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-quater, commi 1 e 3 da parte della sezione regionale per il controllo della Corte dei Conti.

MISURE

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere: a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilita' interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti. b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e eventuali debiti fuori bilancio; c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano; d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

- 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;
- 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;

- f) è 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;

FONDO DI ROTAZIONE

In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter,

l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario alcune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio

Il fondo può avere funzione di anticipazione e di copertura dei debiti fuori bilancio

Guidonia M. ha utilizzato il fondo di rotazione per tutte e due le funzioni

- 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.

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

Misure ancor più restrittive previste dal Tuel 243 bis comma 9

- A decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;
- B entro il termine di un quinquennio, riduzione almeno del 10 per cento delle spese per acquisti di beni e prestazioni di servizi di cui al macroaggregato 03 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie.

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

- In considerazione dell'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, le risorse provenienti dal Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter del testo unico sono destinate esclusivamente al pagamento dei debiti presenti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis.
- Non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento sulle risorse di cui al comma 1.

Caso Guidonia Montecelio

Al fine di superare le criticità correlate all'insorgenza di debiti fuori bilancio, maturati nelle more della procedura, che vanno ad incidere aggravando la massa passiva, ed in vista di una compiuta emersione di oneri latenti e di passività potenziali sia in sede istruttoria che procedimentale, sono stati fatti specifici gruppi di lavoro con "focus" istruttori con evidenza formale e favorita l'emersione e l'inclusione di tali elementi patrimoniali negativi nell'ambito dell'azione di risanamento

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 è stata attuata 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.

•Azione di coordinamento del Segretario Generale avviata sotto il Commissario Straordinario:
•Ricognizione della massa passiva e dei residui attivi e passivi
•Costituzione di un'unità di progetto con gruppo di lavoro per analisi delle aree critiche con sotto gruppi e capigruppo;
•quantificazione dei debiti risultato di un lavoro svolto da apposito gruppo di dirigenti e funzionari;
•valutazione prognostica del contenzioso in essere, tenuto conto della graduazione del rischio di soccombenza del Comune a cura dell'avvocatura comunale riguardante il piano.

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

Con appositi indirizzi dell'Amministrazione:
Potenziata l'azione di coordinamento del Segretario Generale e la permanente attività di raccordo tra gli organi di controllo esterni e l'Ente a tutti i livelli;
•Potenziamento dei controlli interni attraverso di una struttura di Audit costituita per esame atti pregressi e per controlli amministrativi successivi di regolarità amministrativa;

Il Sindaco, con apposita Direttiva emessa in data 24 luglio 2017, ha invitato gli Uffici ad attestare in via definitiva eventuali ulteriori debiti non aventi copertura in bilancio 2017 in modo da pervenire ad una rappresentazione veritiera, corretta e senza duplicazioni delle passività maturate dall'Ente e mettere la Giunta in condizione di assumere ogni necessaria decisione sulla base di elementi certi. A partire da tale data è stato avviato un approfondimento sulla totalità delle passività potenziali e dei rischi gravanti sull'Ente, al fine di istruire le delibere per il conseguente riconoscimento dei debiti fuori bilancio dopo aver approvato il Piano di Riequilibrio.

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

Costituzione di un'unità di progetto con gruppo di lavoro per analisi delle aree critiche pagamenti "task force pagamenti";
Potenziamento delle misure Anticorruzione e della Trasparenza

- Digitalizzazione degli atti amministrativi per innalzare il livello trasparenza e di controllo sociale;
- Azioni di monitoraggio obiettivi di piano in condivisione con la classe dirigente;

Ruolo del dirigente finanziario e dei collegio dei revisori

Valorizzazione del ruolo dell'Area finanze per il coordinamento finanziario delle misure del piano
Raccordo con l'organo di revisione contabile nell'azione di monitoraggio semestrale;
Valorizzazione del ruolo dell'Area finanze per il coordinamento finanziario delle misure del piano;

TAVOLI DI NEGOZIAZIONE

Un profilo che attiene alla corretta programmazione di rientro dal deficit è quello che concerne il piano di estinzione dei debiti che deve risultare da uno specifico accordo con i creditori e non essere oggetto di un mero atto unilaterale dell'ente che, in quanto tale, non può assumere alcuna efficacia ai fini del previsto ripiano (CFR Corte dei Conti linne guida 5/2018).

IL CASO GUIDONIA: CREDITORI- DIRIGENTE COMPETENTE- DIRIGENTE FINANZIARIO AVVOCATURA INTERNA TRANSAZIONI E ACCORDI CON I CREDITORI

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

Piano di Riequilibrio e Programmazione

La congruità delle entrate e delle spese deve essere **valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione».**

Annalisa Puopolo – Segr. Gen. Comune Viterbo

Piano performance
Performance "gate"

- Elaborazione del Piano esecutivo di gestione in coerenza con le azioni strategiche previste dal Piano di Riequilibrio inserite nel DUP 2018/2021.
- indicatori di efficacia con obiettivi cancello "gate"
- Piano delle dismissioni : indicatori temporali
- Riscossioni e pagamenti ottimizzazione processi
- Accertamenti e impegni ottimizzazione tempi

Il ruolo del Segretario Generale nel controllo strategico

Controllo strategico

1. Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione
2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Grazie per la cortese attenzione

Annalisa Puopolo

Segretario Generale del Comune di Viterbo

Roma, 24 giugno 2019