

Rilievi e criticità nei piani di rientro del predissesto

di Ettore Jorio

Il frequente ricorso al cosiddetto pre-dissesto o anti-*default* (la denominazione convenzionale cambia a seconda se preso in esame da un pessimista ovvero da un imperdonabile ottimista) metterà, tra qualche mese, in crisi il sistema delle Sezioni di controllo regionale della Corte dei Conti, chiamate a dire l'ultima parola sull'argomento. In buona sostanza, esse dovranno autorizzare oppure impedire la continuità della procedura di riequilibrio finanziario cui hanno aderito sino ad oggi tanti Comuni, soprattutto siciliani, calabresi e campani, ivi comprese otto città capoluogo di provincia, di cui due città metropolitane.

Il compito, cui saranno chiamati la Sottocommissione ministeriale, in sede istruttoria, e il Magistrato contabile, in via decisoria, è ricco di insidie e difficoltà. La gran parte dei "piani di rientro" sono, infatti, pieni zeppi di fantasiosi sogni e, quindi, sono spesso fuori dalla realtà. Insomma, molti di questi risultano buoni esempi di finanza creativa e testimoni delle solite illusioni, alle quali tanti amministratori locali hanno fatto da tempo e fanno solitamente riferimento per promuovere e programmare il loro operato.

Così non va. Questo è stato il modo di amministrare la *res pubblica*, soprattutto *infra-statale*. Quel segmento istituzionale, responsabile di aver condotto il Paese nell'attuale stato di crisi, che - se non assistito anche da atti di buona volontà e dalla consapevolezza dei suoi attuali maggiorenti nell'approcciare e risolvere i problemi reali che l'attanagliano - traguarderà il raggiungimento del punto del cosiddetto non ritorno.

Per ovviare a tutto questo, occorre garantire nella pubblica amministrazione locale (ma anche regionale) l'insediamento a regime della migliore cultura amministrativa, ovverosia l'impegno dei preposti, siano essi amministratori che dirigenti, a fare il meglio possibile nel quadro delle leggi e dei vincoli della politica economica nazionale.

Proprio per questo motivo, necessita un celere e fattivo rinsavimento generale dei pubblici amministratori e della dirigenza, che dovranno bandire il troppo frequente ricorso, rispettivamente, alla fantasiosità e all'esibizionismo nonché alla indebita subordinazione verso i rappresentanti della politica per tornare ad essere realisti e ragionevoli nell'interesse della collettività locale e, quindi, nazionale. Due requisiti, questi ultimi, difficilmente riscontrabili nel vissuto esercizio dei tentativi di predissesto cui in tanti hanno fatto ricorso, allo scopo di uscire dallo stato di profonda crisi finanziaria determinata dall'avvicinarsi di amministratori incapaci e/o troppo "creativi".

Stante un siffatto stato di cose, sarà davvero difficile, per le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, esprimere la loro definitiva valutazione di merito sugli strumenti di risanamento predisposti dai Comuni istanti.

In proposito, la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia è da prendere ad esempio. La stessa ha ritenuto di intervenire nella fase preliminare (delibera n. 24/2013) del piano di rientro approvato dal Consiglio comunale di Messina l'11 febbraio scorso. Lo ha fatto tempestivamente e in modo dettagliato, fornendo alla Sottocommissione ministeriale, incaricata dell'istruttoria, le proprie valutazioni di merito.

Con questo, ha affondato il bisturi sul contenuto del piano di riequilibrio finanziario decennale. Più nel dettaglio, ha sottolineato la lacunosità della redazione dello schema istruttorio e della procedura adottata per accertare l'entità dei residui da conservare. Ma anche la mancata appostazione di quelli ultraquinquennali, nella misura del 25%, nell'apposito fondo svalutazione crediti, lasciando così presumere una indebita contabilizzazione degli stessi. Quanto alla radiazione dei residui inesigibili e inesistenti, l'amministrazione siciliana promette di accertarli in una data successiva al deliberato, del cui risultato, ovviamente, non si è affatto tenuto conto nella determinazione del disavanzo "rendicontato". Una anomalia di non poco conto atteso che proprio il disavanzo di amministrazione costituisce la base da cui far partire il processo di risanamento. Anche sui debiti fuori bilancio da riconoscere e su quelli afferenti alle partecipate la Corte dei Conti siciliana non le manda a dire, pretendendo di acquisire i necessari elementi conoscitivi.

Insomma, dal Magistrato di controllo della Sicilia un bell'esempio di collaborazione a che lo strumento anti-*default*, individuato dal governo Monti e (molto) emendato in sede di

conversione, venga valutato con il rigore necessario. Un dovere irrinunciabile delle Sezioni regionali di controllo chiamate a dire l'ultima parola sul piano di rientro. Infatti, sarà loro esclusivo compito – come detto – di promuoverlo o di bocciarlo.

In una tale ottica, è da plaudire l'iniziativa della Giudice dei Conti di Palermo. Ciò in quanto propende a riaffermare la sancita autonomia delle Sezioni di controllo in quanto tali. Un buon esempio che si contrappone, pare, alla gerarchizzazione dell'intervento che la Sezione delle Autonomie sta, invece, imponendo con le deliberazioni assunte in materia di predissesto. Le sue più recenti decisioni hanno, tra l'altro, il solo scopo apparente di "dilazionare" - nel caso di specie riferibile all'ipotesi in cui il piano di rientro abortisca, *ex art. 6 del d.lgs. 149/2011* - gli adempimenti dei Comuni ricorrenti e di facilitare eccessivamente gli stessi in relazione agli esiti alle loro istanze, sì da essere premiati a prescindere.

Un evento, questo, che francamente dà l'impressione di una volontà di centralizzare le decisioni attraverso indicazioni che sotto diversi profili sollecitano qualche dubbio.

Francamente non se ne comprende lo scopo, atteso che è nello spirito dei più recenti deliberati (tranne quelli che introducono il predissesto) assicurare un maggiore rigore nella formazione e gestione dei conti pubblici. Un obiettivo che dovrebbe trovare nel Giudice contabile il più severo assertore e garante.

In una tale ottica massimamente collaborativa, occorrerebbe - nell'interesse generale delle comunità interessate dalle difficili situazioni di squilibrio strutturale (che tuttavia sono in molti ancora a nascondere, come se destinate ad essere risolte miracolosamente in via del tutto autonoma) - che tutti gli enti locali (soprattutto i Comuni) interessati al predissesto facessero dei rigorosi esami di coscienza su cosa sia davvero utile fare e su come farlo meglio.

Invero, sono tanti i rimedi effimeri, ma soprattutto gli *escamotage* cui sono ricorsi in tanti, per dimostrare il possesso dei requisiti/presupposti di accesso e/o di fattibilità degli aspecifici "*business plan*" proposti, altrimenti non dimostrabili perché non posseduti ovvero evanescenti.

Un rilievo che consiglierebbe, a chi avesse ancora interesse ad utilizzare la procedura di risanamento pluriennale, di cui agli artt. 243 *bis-quater*, di adoperarsi perché lo stesso non venga vissuto come mero tentativo bensì come possibile soluzione ai mali che affliggono le amministrazioni interessate. Diversamente, è preferibile perseguire il dissesto, cui il legislatore ha fatto da sempre riferimento, nei casi di specie, per conseguire l'interesse pubblico di garantire le funzioni fondamentali e i servizi essenziali, nonché il pagamento, in regime di *par condicio*, dei crediti certi, liquidi ed esigibili, diversamente a rischio.

In relazione alle due diverse opzioni, spesso ritenute entrambi praticabili, è appena il caso di precisare - al fine di facilitare una corretta scelta da parte degli amministratori, in stato di precarietà dei conti dell'ente cui sono preposti - che sarebbe un bel guaio considerare il dissesto finanziario, di cui all'art. 244 del Tuel, meramente alternativo alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui agli artt. 243 *bis-quater* del vigente testo del d.lgs. n. 267/2000. Tutt'al più il secondo (il predissesto) sarebbe da ritenersi un istituto funzionale ad evitare la maturazione dei presupposti sostanziali del primo, atteso che il dissesto è da configurarsi allorquando venga a registrarsi una conclamata insolvenza funzionale di cassa, a differenza del riequilibrio che verrebbe, invece, a concretizzarsi a fronte di un disavanzo di gestione e, soprattutto, di amministrazione, potenzialmente suscettibili di dar luogo, in futuro, ad obiettive situazioni di dissesto.

Proprio per questi motivi, al di là delle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 16/SEZAUT/2012/INPR, implementate recentemente dalla successiva delibera n. 11/SEZAUT/2013/INPR (e da un'altra ancora in corso di pubblicazione che sembra essere stata adottata lo scorso 3 aprile¹), occorrerebbe individuare una sorta di *decalogo della coerenza*, rivolto sia all'universo degli aspiranti che agli organi deputati ad istruire e a decidere in relazione ai piani di riequilibrio finanziario approvati e approvandi dagli enti locali interessati.

¹ La delibera n. 13/SEZAUT72013/QMIG è stata assunta il 3 aprile scorso e pubblicata sul sito della Corte dei Conti il 5 aprile successivo. Sostanzialmente, la Sezione delle Autonomie interviene sulla delibera 26/2013/QMIG della Sezione regionale di controllo della Regione Sicilia, con la quale la stessa aveva sollevato una interessante questione riguardante le conseguenze procedurali nel caso di mancata presentazione del piano pluriennale di riequilibrio entro il termine previsto dall'art. 243-*bis*, quinto comma, del vigente TUEL. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ha deciso che, nel caso di specie, vada ripresa la procedura del c.d. dissesto guidato dal punto ove lo stesso era stato sospeso e non già formalizzato *ex se* il dissesto.

Per far sì che una tale iniziativa possa positivamente concretizzarsi, sarebbe necessario partire dall'evidenziazione delle "debolezze" maggiormente riscontrabili negli strumenti di risanamento licenziati e ormai sottoposti al previsto sistema istruttorio, magari riassunti in una sorta di *massimario* dei possibili rilievi, sì da potere essere verificati ma anche aggiornati, a cura degli enti locali proponenti e dei soggetti eventualmente coinvolti, al fine di renderli più credibili, ma soprattutto utili a definire l'attuabilità dei piani di rientro.

Le debolezze maggiormente riscontrate in tanti dei piani di rientro esaminati potrebbero essere sintetizzate e scandite, secondo la logica/aspettativa appena rappresentata, in una sorta di elenco ragionato utile all'anzidetto scopo, ma anche a quello di sollecitare un rigoroso esame di merito degli stessi, da farsi a cura degli organismi preposti, atteso che una loro impropria approvazione definitiva determinerebbe ingenti danni all'economia della Repubblica e alle collettività locali interessate.

Il primo degli elementi critici rilevabili in diversi piani di riequilibrio in essere riguarda l'esistenza o meno dei requisiti/presupposti per potere accedere alla procedura *de qua*, per come individuati dalla vigente legislazione e sottolineati dalle anzidette Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

Prioritariamente, l'ente interessato, nell'elaborare e redigere il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, deve dimostrare, e quindi farvi esclusivo riferimento nelle soluzioni eventualmente proposte, di avere regolarmente approvato l'ultimo rendiconto e il bilancio di previsione nei termini di legge. Ciò in quanto è necessario "che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consacrata in documenti ufficiali" (Sezione delle Autonomie, *dixit*).

Una prescrizione, questa, da leggersi con la dovuta accortezza, ma soprattutto tenendo conto del meritevole obiettivo cui il Magistrato contabile redattore delle apposite Linee guida ha inteso pervenire con la previsione appena rappresentata. In buona sostanza, da essa emerge l'indispensabilità di avere alla base della costruzione del piano di riequilibrio pluriennale un punto di riferimento iniziale certo, intendendo per tale soprattutto i saldi reali contabili da cui partire per conseguire il risultato programmato di ritorno "*in bonis*" dell'ente di che trattasi. In quanto tali, le situazioni contabili di riferimento iniziale

dovranno essere le più attuali possibili, sì da rendere realistica la fotografia delle condizioni economico-finanziarie in essere, ma anche della situazione patrimoniale esistente, in modo da rendere più leggibile il percorso di risanamento nei suoi elementi caratteristici, sia quantitativi che temporali, tanto da rendere più comprensibile e verificabile ogni sua scansione, anche nel corso delle successive sessioni di verifica semestrale e annuale.

Fatte queste considerazioni viene naturale chiedersi come sia stato difficile onorare un detto impegno elaborativo per i Comuni che vi abbiano fatto ricorso, i quali hanno infatti posto (tutti i 40 che hanno tempestivamente acceduto ad una tale procedura) a base della loro programmazione una ricognizione dei dati contabili riferiti a documenti ufficiali vecchi di un anno nei loro riferimenti temporali (rendiconti 2011 e bilanci di previsione 2012, spesso degradati ad una sorta di strumento ibrido). La stessa cosa è accaduta e sta accadendo per quelli che vi hanno fatto ovvero vi faranno accesso nel 2013, ma antecedentemente al 30 aprile 2013, in quanto tali sufficientemente tenuti a fare riferimento di partenza ai dati consacrati nel rendiconto riferito al 2011 e nel bilancio di previsione 2012. Una opzione da non condividersi, comoda solo per assicurare facilitazioni a chi di competenza un dovuto riscontro informatico con i dati in possesso del sistema pubblico. Una maggiore ragionevolezza avrebbe preteso, così come in molti Comuni stanno facendo, l'anticipata l'approvazione del rendiconto 2012 e del bilancio di previsione 2013, peraltro da dovere indicare - a corredo dell'istanza - come primo elemento contabile programmatico del successivo decennio di risanamento, sì da motivare al meglio la relativa richiesta anche e soprattutto nella parte prospettico-numeraria.

In linea con una tale considerazione, è l'altro degli elementi critici possibili, peraltro già riscontrati anche nei documenti approvati da alcuni Consigli comunali nel 2012. Esso riguarda le veridicità della determinazione del disavanzo di amministrazione di partenza, cui dovere necessariamente fare riferimento per fotografare l'esistente economico-finanziario dell'ente istante e, quindi, per valutare conseguentemente la fattibilità del relativo piano di risanamento pluriennale. Un'esigenza, questa, direttamente connessa a quelle di verificare la certezza dei dati contabili riguardanti principalmente i debiti fuori bilancio da riconoscere, nelle condizioni di diritto previste dalla vigente legislazione, e le improprie frequenti utilizzazioni dei fondi vincolati per investimenti, utilizzati, invece, per soddisfare esigenze

estemporanee di cassa della gestione corrente, entrambe indispensabili, unitamente a quella di valorizzare gli altrettanto frequenti eccessi di anticipazione di cassa non compensati, per valutare la “credibilità” finanziaria dei previsti riequilibri pluriennali.

Alla corretta determinazione di un tale dato contabile concorrono due necessari adempimenti a carico dei Comuni interessati a frequentare la riaperta procedura di riequilibrio finanziario decennale: a) l’adozione del provvedimento di riaccertamento dei residui attivi che deve contenere, nel rispetto dei principi contabili, l’espressa motivazione del loro mantenimento nel conto del bilancio, così come quella della loro radiazione, indispensabile per le successive valutazioni degli organi preposti alla istruttoria e alla decisione di approvazione/diniego finale; b) l’attualità e la congruità delle passività conservate nei bilanci degli enti locali interessati, tenuto conto, ai fini della loro corretta consistenza, dei contenziosi relativi esistenti, che ne potrebbero alterare in incremento il saldo valoriale.

Questo è quanto previsto dalle leggi e dalle direttive della Corte dei Conti adottate in materia, destinate alle sue Sezioni periferiche e ai collegi dei revisori, altra cosa è l’assistenza al piano di riequilibrio resa dagli atti collaborativi, specie quelli di natura pattizia. Il riferimento è ovviamente diretto ad evidenziare la necessità di dovere corredare il piano di rientro dell’eventuale intervenuto consenso dei creditori in relazione ai proposti differimenti di pagamento, secondo le scadenze previste nel piano di riequilibrio, dal momento che una siffatta condizione è da ritenersi elemento strutturale della capacità finanziaria utile a superare le difficoltà di cassa esistenti per pervenire all’auspicato equilibrio nel periodo di tempo programmato nel relativo “*business plan*”. Un risultato, quello di perfezionare il detto consenso con i creditori, reso più difficile da conseguire attesa la recente approvazione dei provvedimenti governativi che sembrano avere risolto (!) il problema dei pagamenti arretrati delle pubbliche amministrazioni nei confronti di imprese e professionisti da tempo creditori delle medesime a vario livello istituzionale.

In relazione a quanto accaduto sino ad oggi nell’universo municipalistico più finanziariamente sofferente è necessario, nell’ottica di contribuire al confronto costruttivo

cui ha dato la stura l'attenta iniziativa dei giudici contabili palermitani, fare alcune considerazioni sull'esperienza frequentata da alcuni Comuni entro la fine del 2012.

Dall'esame di molti dei piani di rientro è dato spesso rilevare l'obsolescenza dei dati di partenza - spesso colpevolmente retroagiti di circa una annualità - presi a riferimento per la programmazione del decennio successivo funzionale a conseguire il riequilibrio finanziario. Un problema, meglio un'ottica, che ha "costretto" gli enti interessati a predisporre una programmazione finanziaria basata su dati desunti (molto) superficialmente, perché non assistiti dalla necessaria certezza e veridicità che solo gli strumenti contabili previsti dall'ordinamento possono garantire, fossero anche assestamenti di bilancio recentemente intervenuti ovvero preconsuntivi corredati dal crisma di una qualche ufficialità.

Tutto ciò è stato fatto supponendo di potere liberamente frequentare una logica che rappresenta l'esatto contrario di quella che dovrebbe assistere e contraddistinguere la tipologia della programmazione richiesta, atteso che la stessa dovrebbe essere predisposta in modo tale da esser esente da qualsivoglia genere di successiva contestazione in relazione alle situazioni che testimoniano, addirittura, gestioni di cassa in negativo, causate dalla mancata previsione della liquidità ordinaria necessaria e da saldi di amministrazione inventati di sana pianta. Una eventualità che dovrebbe assolutamente essere scongiurata con una corretta redazione del piano di rientro comprensivo di un dettagliato scadenziario delle spese, ivi compresi i pagamenti dei debiti pregressi, da affrontare in modo ben relazionato con le disponibilità finanziarie reali. Uno strumento, questo, da predisporre in modo attento e ragionato sì da superare ogni confronto, semestrale e annuale, specie in termini di previsioni di cassa. In quanto tale da redigersi tenendo conto delle previsioni/proiezioni econometriche fondate quantomeno sulle percentuali dell'effettiva riscossione dei tributi calcolata nell'ultimo triennio.

A ben vedere, è compito arduo affrontare e assumere la scelta di percorrere la procedura di piano di riequilibrio finanziario pluriennale, reso disponibile a regime dal D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012. Ciò in quanto difficilmente lo stesso, se non perfettamente ossequioso del dettato legislativo e strettamente coerente con gli obiettivi da perseguire, riuscirà a superare l'esame cui il medesimo è già sottoposto (quanto a quelli perfezionati il 2012) ovvero lo sarà di qui a poco.

Nel caso di diniego sancito dalla competente Sezione regionale di controllo, cui è rimesso il verdetto finale (salvo il previsto gravame), al danno conseguito si aggiungerà la beffa nei confronti dei cittadini amministrati, consistente nell'aver sottratto loro del tempo prezioso che altrimenti, ovverosia in caso di dissesto, sarebbe stato verosimilmente sfruttato per pervenire al risanamento dell'ente e alla immediata esigibilità dei diritti di cittadinanza a livello locale.