



CITTÀ DI RAGUSA

www.comune.ragusa.gov.it

SETTORE II

PIANIFICAZIONE E RISORSE FINANZIARIE

Te. 0932 – 676611 / Corso Italia 72 – 97100 Ragusa / g.sulsenti@comune.ragusa.gov.it

Ragusa , ottobre 2020

Oggetto : Salvaguardia degli equilibri – Bilancio di previsione 2020-2022 (art. 193 del TUEL). Relazione tecnico-finanziaria.

1. Premessa

Il bilancio di previsione 2020/2022 è stato approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n.84 in data 31.12.2019.

Il Bilancio di previsione approvato garantisce il pareggio di bilancio e l'equilibrio economico finanziario.

Il rendiconto della gestione dell'esercizio 2019 è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n.25 in data 19.05.2020 e si è chiuso con un risultato di amministrazione di €. 54.617.768,00 così determinato:

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio				15.712.499,36
RISCOSSIONI	(+)	21.782.995,92	73.930.695,31	95.713.691,23
PAGAMENTI	(-)	23.021.144,41	73.263.587,93	96.284.732,34
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			15.141.458,25
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			15.141.458,25
RESIDUI ATTIVI	(+)	54.901.603,12	24.696.170,74	79.597.773,86
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	2.774.976,16	15.735.866,34	18.510.842,50
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			13.001.179,20
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			8.609.442,41
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019	(=)			54.617.768,00

2. Salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'attività gestionale a partire dallo scorso mese di Marzo è stata fortemente caratterizzata dall'emergenza COVID-19, e come anticipato in sede di prima verifica degli equilibri di bilancio effettuata con atto consiliare n.36 del 30.06.2020, si ritiene utile e necessaria una ulteriore verifica delle conseguenze della crisi che ha colpito famiglie e imprese, per effetto della pandemia in corso, e conseguentemente i conti e gli equilibri degli Enti locali.

L'art.54 del decreto legge n.104 del 14.08.2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 203 dello stesso giorno (c.d. "Manovra di Agosto") e' intervenuto sul testo dell'art. 107, comma 2 del D.L. 18/2020 (c.d. "Decreto Cura Italia"), già modificato in sede di conversione con legge n. 77 del 17/07/2020. Il nuovo testo della norma è ora il seguente: "Per le finalità di cui al comma 1, per l'esercizio 2020 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 151, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è differito al 30 settembre 2020 e il termine di cui al comma 2 dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 267 del 2000 è differito al **30 novembre 2020**. (...) ". La norma posticipa pertanto al 30 novembre 2020 il termine ultimo per approvare la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La proroga è stata motivata dall'incertezza degli enti locali nella stima della perdita di gettito dei tributi propri (IMU, tassa rifiuti, addizionale IRPEF, tributi minori) nonché dalle difficoltà di determinare con esattezza l'ammontare delle risorse a ristoro delle perdite disposte dalla Regione, e nel nostro caso dalla Regione Siciliana ma anche dallo Stato.

L'esatto e definitivo ammontare delle somme che verranno assegnate dallo Stato, a titolo di 'Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali', di cui all'art. 106 del D.L. 34/2020 verranno definite con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 20 novembre prossimo, previa la consueta intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali,

Un quadro generale che fa ben capire le difficoltà in cui si trovano ad operare gli Enti locali nel corso del 2020.

La disciplina degli equilibri di bilancio è stata rivista con l'entrata in vigore dell'armonizzazione. L'art. 193 del d.Lgs. n. 267/2000, modificato dal D.Lgs. n.118/2011, prevede che l'organo consiliare, con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità e, comunque, almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno (termine, come sopradetto, per l'anno in corso differito al 30 novembre p.v.), verifica il permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente:

a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione;

Non è più demandata alla salvaguardia degli equilibri la copertura del disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto, da effettuarsi, eventualmente, contestualmente all'approvazione dello stesso (art. 188 del Tuel).

Si ricorda che a mente del comma 3 dell'art. 193 del Tuel, per la salvaguardia degli equilibri possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi:

- le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione,
- i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale;
- in subordine, la quota libera del risultato di amministrazione;

Il presente atto sottoposto all'analisi del Consiglio si pone quindi i seguenti obiettivi :

- verificare il permanere degli equilibri generali di bilancio;
- verificare la sussistenza di eventuali debiti fuori bilancio che possono intaccare gli equilibri, deliberando misure idonee a ripristinare la situazione di pareggio;
- monitorare, tramite l'andamento contabile, lo stato di attuazione dei programmi generali intrapresi dall'Ente.

Con riferimento all'asestamento generale di Bilancio, disciplinato dall'art.175 c.8 del TUEL, il principio contabile applicato all.4/2 al D.Lgs.118/2011 prevede, oltre alla predetta verifica delle entrate e delle spese e dell'equilibrio complessivo dell'Ente :

- eventuali variazioni al bilancio necessario per la regolarizzazione dei pagamenti effettuati dal Tesoriere per azioni esecutive (fattispecie non ricorrente, alla data della presente, nel Comune di Ragusa);
- verifica dell'andamento delle copertura finanziarie dei lavori pubblici al fine di accertarne l'effettiva realizzazione e adottare eventuali provvedimenti in caso di modifica delle coperture finanziarie previste;
- verifica congruita' del FCDE

Con nota prot. n. 108845 del 12.10.2020 è stato richiesto ai Responsabili di settore di segnalare tutte le situazioni che possano pregiudicare l'equilibrio di bilancio, con particolare riferimento alla sussistenza di eventuali debiti fuori bilancio da finanziare e/o riconoscere:

- i Dirigenti di Settore hanno certificato l'inesistenza di debiti fuori bilancio ad eccezione del Settore I – Servizio Advocatura (nota prot.114675 del 23.10.2020) che ha comunicato la sussistenza di debiti fuori bilancio complessivi per euro 87.497,36
- I Dirigenti non hanno comunicato modifica al cronoprogramma dei lavori pubblici.

I debiti fuori bilancio trovano copertura nell'ambito del Fondo rischi e contenzioso .

DEBITI FUORI BILANCIO DA RICONOSCERE

	Descrizione del debito	importo riferito a spese di investimento	importo riferito a spese correnti
A	Sentenze esecutive	/	81.597,56
B	Copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'art.114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione	/	/
C	Ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali	/	/
D	Procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità	/	/
E	Acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'art.191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'Ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza	/	5.899,80

A seguito delle verifiche effettuate si espone quanto segue :

2.1) Equilibrio nella gestione di competenza

Il bilancio di previsione 2020-2022 è stato approvato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre, l'equilibrio economico-finanziario risulta rispettato.

2.2) Equilibrio nella gestione di cassa.

A tutt'oggi l'ente non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Tenuto conto quanto sopra, si ritiene che gli incassi previsti entro la fine dell'esercizio consentono di far fronte ai pagamenti delle obbligazioni contratte nei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, garantendo altresì un fondo cassa finale positivo.

2.3) Verifica dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità

L'art. 193 TUEL e il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (all. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011) in occasione della salvaguardia/assestamento impongono di verificare l'adeguatezza del FCDE in funzione degli stanziamenti e degli accertamenti del bilancio nonché dell'andamento complessivo delle riscossioni.

L'art. 1, cc. 79-80, della Legge di Bilancio 2020 (n. 160/2019), ha previsto la possibilità che:

“79. Nel corso degli anni 2020 e 2021 gli enti locali possono variare il bilancio di previsione 2020-2022 e 2021-2023 per ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per gli esercizi 2020 e 2021 nella missione «Fondi e accantonamenti» ad un valore pari al 90 per cento dell'accantonamento quantificato nell'allegato al bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità, se nell'esercizio precedente a quello di riferimento sono rispettati gli indicatori di cui all'articolo 1, comma 859, lettere a) e b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

80. Nel corso degli esercizi dal 2020 al 2022, a seguito di una verifica dell'accelerazione delle riscossioni in conto competenza e in conto residui delle entrate oggetto della riforma della riscossione degli enti locali di cui ai commi da 784 a 815, previo parere dell'organo di revisione, gli enti locali possono ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione relativo alle medesime entrate sulla base del rapporto che si prevede di realizzare alla fine dell'esercizio di riferimento tra gli incassi complessivi in conto competenza e in conto residui e gli accertamenti.”

Il comma 79 consente agli enti locali che nell'esercizio precedente a quello di riferimento abbiano registrato indicatori di pagamento dei debiti commerciali rispettosi delle condizioni di cui all'art. 1, c. 859, lett. a) e b), della stessa legge di bilancio la facoltà di calcolare nel 2020 e nel 2021 il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) applicando la percentuale del 90%, piuttosto che quella, rispettivamente, del 95% e del 100%.

Gli indicatori in questione sono l'indicatore di riduzione del debito pregresso e quello di ritardo annuale dei pagamenti. Considerato che il suddetto comma 854 sposta al 2021 l'applicazione dell'intera disciplina sul fondo di garanzia debiti commerciali (FGDC) la quale dipenderà dai medesimi indicatori misurati dalla piattaforma dei crediti commerciali (PCC), per l'esercizio 2020 gli enti calcolano gli indicatori a partire dalle evidenze contabili locali e non sulla base delle informazioni registrate nella PCC.

Il comma 80 valorizza ulteriormente il nuovo approccio che a partire dall'esercizio finanziario 2020, anche in fase previsionale o in corso d'anno, può essere assunto in materia di accantonamenti FCDE, alla luce dei nuovi schemi di verifica degli equilibri di bilancio di recente approvati in sede Arconet, i quali valorizzano in modo più esplicito le riscossioni in conto residui che normalmente si registrano nel corso dell'anno.

Il comma 80 autorizza l'Ente in corso d'anno – sempre in un contesto di prudenza contabile e, in ogni caso, con il parere favorevole del revisore dei conti – ad approvare variazioni di bilancio espansive in ragione di un aumento degli incassi sia di competenza che soprattutto nella gestione dei residui.

Entrambe le ipotesi risultano di difficile realizzazione nel corso del 2020.

Il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione è pari ad € 49.163.408,37, quantificato sulla base dei principi contabili e commisurato in base ai criteri esposti nella relazione al rendiconto 2019.

Nel bilancio di previsione dell'esercizio lo stanziamento del FCDE risulta adeguato secondo quanto disposto dai principi contabili.

2.4) Vincoli di finanza pubblica: il pareggio di bilancio (art. 1, commi 707-734, L. n. 208/2015)

I commi da 819 a 826 della Legge 30 dicembre 2018, n.145 (Legge di Bilancio 2019) sanciscono il definitivo superamento del saldo di competenza in vigore dal 2016 e, più in generale, delle regole finanziarie aggiuntive sull'equilibrio di bilancio degli Enti locali.

Il comma 820 della legge di bilancio dispone che, dal 2019, ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio per le autonomie speciali e gli enti locali concorreranno sia il risultato di amministrazione, sia il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, nel rispetto del d.lgs. n. 118 del 2011.

La nuova disciplina viene dichiaratamente introdotta in attuazione di due sentenze della Corte Costituzionale (la n. 247 del 2017 e la n. 101 del 2018).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 247 del 2017, ha fornito una interpretazione costituzionalmente orientata della norma con riferimento alle regole sull'avanzo di amministrazione e sul fondo vincolato.

La Corte ha infatti affermato che:

- l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza;
- in ogni caso l'avanzo “non può essere oggetto di “prelievo forzoso “ attraverso indirette prescrizioni tecniche”;
- non può essere impedita la “naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo (..) agli obiettivi di finanza pubblica”.

Con la successiva sentenza n. 101 del 2018, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 (disposizione per molti aspetti analoga a quella oggetto della precedente sentenza) nella parte in cui:

- a) “stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza”;
- b) “non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione, del fondo pluriennale vincolato, nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza”.

Il comma 821 della legge di bilancio 2019 dispone che gli enti locali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. Il rispetto di tale equilibrio viene desunto, per ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto di gestione.

Con DM del 1 agosto 2019 sono stati codificati i nuovi equilibri di bilancio, in attuazione della Legge n.145/2018 e tal fine sono stati modificati anche i prospetti sia del bilancio di previsione, sia del rendiconto.

I nuovi equilibri sono fondamentalmente tre anche se frutto di più saldi, di parte corrente, di parte capitale, da tenere sotto controllo.

Nelle tabelle sottostanti si e' cercato schematicamente di rappresentare il calcolo dei nuovi equilibri :

+ AVANZO/-DISAVANZO APPLICATO AL BILANCIO
+ FPV DI ENTRATA
+ ACCERTAMENTI ENTRATE FINALI
- IMPEGNI SPESE FINALI
- FPV DI SPESA
- FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'
=====
= RISULTATO DI COMPETENZA

- RISORSE ACCANTONATE STANZIATE BIL.PREVISIONE
- RISORSE VINCOLATE NEL BILANCIO
=====
= EQUILIBRIO DI BILANCIO

+/- VARIAZIONE ACCANTONAM. EFFETTUATI NEL RENDICONTO
=====
= EQUILIBRIO COMPLESSIVO

Se il “Risultato di competenza” rappresenta il vecchio “Equilibrio finale”, i due equilibri , di Bilancio e Complessivo, hanno la finalita' di evidenziare il peso degli accantonamenti e dei vincoli applicati in bilancio.

Occorre evidenziare che allo stato attuale non sono previsti meccanismi sanzionatori nel caso in cui un ente dovesse registrare a consuntivo un equilibrio negativo. La Legge 145/2018 non ha introdotto penalita' o sanzioni.

In definitiva il legislatore ha ritenuto non solo di fissare regole per la determinazione delle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione, ma anche di “tracciare” l’andamento di tali somme nell’esercizio di competenza, attraverso prospetti estremamente analitici che devono essere allegati al rendiconto e trasmessi alla BDAP.

Si riporta, infine, l’intervento di Arconet che chiarisce : “(...) *il risultato di competenza (w1) e l’equilibrio di bilancio (w2) sono stati individuati per rappresentare gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l’equilibrio complessivo (w3) svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell’esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione. Pertanto, fermo restando l’obbligo di conseguire un risultato di competenza (w1) non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell’equilibrio di bilancio (w2), che rappresenta l’effettiva capacita' dell’ente di garantire, anche a consuntivo, la copertura integrale, oltre che agli impegni e al ripiano del disavanzo, anche ai vincoli di destinazione e agli accantonamenti di bilancio*”;

Il Dirigente

Dott.Giuseppe Sulsenti