



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 14.06.2021

Oggetto : Salvaguardia degli equilibri e variazioni al Bilancio di previsione 2021-2023 (artt.175, comma 8 e 193 del TUEL). Relazione tecnico-finanziaria.

1. Premessa

Il bilancio di previsione 2021/2023 è stato approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n.10 in data 04.02.2021.

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

Il rendiconto della gestione dell'esercizio 2020 è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n.39 in data 29.04.2021 e si è chiuso con un risultato di amministrazione di € 69.512.012,45 così determinato:

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio				15.141.458,25
RISCOSSIONI	(+)	15.645.578,42	77.144.972,20	92.790.550,62
PAGAMENTI	(-)	14.426.985,23	72.585.220,25	87.012.205,48
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			20.919.803,39
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			20.919.803,39
RESIDUI ATTIVI <i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	(+)	51.912.626,39	27.070.007,75	78.982.634,14
RESIDUI PASSIVI	(-)	1.563.561,73	14.639.700,88	16.203.262,61
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			4.755.597,02
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			9.431.565,45
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020	(=)			69.512.012,45

2

Nella presente Relazione, vengono descritte le attività effettuate e le conseguenti risultanze emerse a seguito del monitoraggio svolto:

- nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione;
- nel rispetto del vigente Regolamento di Contabilità;
- nel rispetto dei principi contabili allegati al D. Lgs. 118/2011 e dei nuovi sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli EE.LL. e dei loro organismi di cui al predetto decreto e sullo stato di attuazione delle entrate e di impiego delle spese, rispetto alle previsioni contenute nell'annualità 2021 del Bilancio di Previsione 2021/2023.

In seguito alla deliberazione del Bilancio di Previsione 2021/2023 e alla conseguente predisposizione e deliberazione del PEG 2021/2023, con note del Settore II – Pianificazione e Risorse finanziarie (ultime - prot.64819/2021 – prot. 51979/2021), i Dirigenti dell'Ente sono stati incaricati delle seguenti prescrizioni :

- a) improcrastinabile accelerazione dei processi di riscossione, anche coattiva, di tutte le entrate comunali, sia quelle di competenza sia quelle costituenti residui attivi, al fine di ridurre la consistenza e la formazione di nuovi residui attivi, la percentuale di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità che riduce sensibilmente la capacità di spesa dell'Ente, ed assicurare la salvaguardia degli equilibri complessivi del bilancio comunale ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- b) corretta programmazione e gestione dei capitoli di spesa di rispettiva competenza in modo da scongiurare la formazione di passività potenziali o debiti fuori bilancio;
- c) adozione di idonee misure finalizzate al conseguimento di stabili risparmi di spesa corrente;
- d) corretto iter delle procedure di spesa al fine di rispettare i termini di pagamento in favore dei fornitori e migliorare l'indicatore di tempestività dei pagamenti;
- e) corretta gestione dei flussi di cassa, con responsabile programmazione ed autorizzazione dei pagamenti per spese correnti finanziate da entrate a specifica destinazione e per spese in conto capitale, anche in funzione della tempistica di acquisizione delle relative entrate ed accelerazione dei processi di riscossione delle entrate comunali da trasferimenti correnti vincolati, da trasferimenti in conto capitale e ricavi da alienazione, in conto competenza ed in conto residui;
- f) accelerazione dello svolgimento delle procedure relative alle alienazioni previste nel Piano delle Valorizzazioni ed Alienazioni allegato al Bilancio 2021/2023;
- g) improcrastinabile utilizzo dell'istituto della devoluzione o del diverso utilizzo dei mutui non movimentati, al fine di evitare pagamenti di interessi su mutui e/o realizzazione di opera non compensati da alcuna utilità;
- h) soluzioni organizzative, per i residui attivi, per porre in essere gli atti interruttivi della prescrizione onde scongiurare il rischio della maturazione della stessa;
- i) assicurare il costante monitoraggio dello stato degli accertamenti e degli impegni di competenza e in conto residui di ciascuna Direzione al fine di semplificare e migliorare

- le operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi da effettuarsi al termine dell'esercizio e contribuire al rispetto perentorio di approvazione del Rendiconto 2021;
- j) di programmare/gestire correttamente e responsabilmente le procedure di spesa di rispettiva competenza, adottando e presentando, per quelle correlate ad entrate a specifica destinazione, i tempestivi provvedimenti di rendicontazione al fine di conseguire immediato e integrale ristoro delle somme anticipate dall'Ente.

2. Salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Così come per lo scorso anno, anche per il corrente la crisi economica strettamente legata alla crisi pandemica modifica gli scenari in modo molto veloce e quindi si ritiene indispensabile rendere il Bilancio di previsione 2021-2023 molto più flessibile rispetto agli scorsi anni, ciò significa che con cadenze ravvicinate (bimestrali/trimestrali) sarà necessario attenzionare gli equilibri di bilancio, variare il documento finanziario per aggiornarlo costantemente alla situazione nazionale eccezionale nonché alle normative che con cadenza periodica provengono dal Governo centrale e regionale.

Per tutte le entrate dell'Ente è stata effettuata una verifica delle condizioni di congruità, ad eccezioni di 2 entrate tributarie per le quali occorre un maggior lasso di tempo per capire gli effetti dell'emergenza. In particolare il riferimento è all'entrata derivante dall'Addizionale Comunale all'IRPEF, nonché all'entrata per IMU.

Per l'Imposta Municipale (IMU) occorrerà capire tra qualche mese il reale impatto dell'emergenza. L'accertamento dell'IMU avviene per cassa occorre verificare quanto l'emergenza, anche per l'anno in Corso, inciderà sulla capacità dei contribuenti di rispettare il versamento dell'imposta, tenendo presente che il mancato incassato inciderà sia in termini di cassa ma anche e soprattutto in termini di competenza.

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, 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;

Con nota prot. n. 62817 del 14.05.2021 è stato richiesto ai responsabili di servizio di segnalare tutte le situazioni che possano pregiudicare l'equilibrio di bilancio.

Alla data della presente non risultano pervenuti riscontri che incidono negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio ad eccezione dei seguenti :

- nota prot.71286 del 03.06.2021 – V Settore - comunicazione di un debito fuori bilancio per l'ammontare di euro 16.000,00 ;
- nota prot. 71213 del 03.06.2021 – X Settore – comunicazione di un debito fuori bilancio per l'ammontare di euro 43.500,00
- nota prot.73708 del 08.06.02021 – I Settore – comunicazione di debiti fuori bilancio da sentenze per l'ammontare di euro 67.214,14

Si prende atto delle comunicazione; il Fondo passività potenziali appare congruo rispetto agli importi comunicati, così come le somme previste per spese per liti, purtuttavia non si puo' prescindere dallo stigmatizzare comportamenti non conformi alla legge; ad eccezione delle spese dell'avvocatura che appaiono fisiologiche e naturalmente ricorrenti anche in considerazione del contenzioso in essere, verifiche in alcuni casi non affidabili atteso che successivamente alle certificazioni rese dai Dirigenti in periodi pregressi , per gli stessi periodi vengono comunicati debiti fuori bilancio.

2.1) Equilibrio della gestione di competenza

Il bilancio di previsione finanziario 2021/2023 è stato approvato in pareggio.

Col presente atto si procede, altresì , ad alcune variazioni che non incidono sul mantenimento degli equilibri di bilancio e che riguardano :

- impinguare un capitolo di bilancio per arredi per l'importo di euro 5.000,00; impinguare un capitolo di bilancio per servizio idrico per euro 6.000,00 ; impinguare un capitolo di bilancio per spese informatiche per euro 10.500,00 (nota prot.73013 del 07.06.2021) con contestuale riduzione di capitoli per minor spesa, nonchè applicazione dell'avanzo di amministrazione vincolato per interventi cimiteriali finalizzati all'acquisto di un carro funebre e all'avvio di un progetto di costruzione di cellette ossario.

2.2) Andamento gestione residui

Per quanto attiene la gestione dei residui attivi 2020 e precedenti, si riporta di seguito, per titoli, il riepilogo delle movimentazioni intervenute tra i residui dello scorso anno e del primo semestre dell'anno in corso:



ENTRATE		Residui al 1.1.2020 Riscossione 2020		
Titolo 1	Entrate correnti	42.465.683,19	4.968.504,61	11,7%
Titolo 2	Trasferimenti correnti	3.000.668,25	1.139.681,40	38,0%
Titolo 3	Entrate extratributarie	28.850.522,61	6.266.603,06	21,7%
Titolo 4	Entrate in c/capitale	1.476.598,65	1.113.948,04	75,4%

ENTRATE		Residui al 1.1.2021 Riscossione 2021		
Titolo 1	Entrate correnti	40.046.408,78	4.838.109,23	12,1%
Titolo 2	Trasferimenti correnti	3.554.918,23	396.314,14	11,1%
Titolo 3	Entrate extratributarie	29.590.265,01	5.929.850,76	20,0%
Titolo 4	Entrate in c/capitale	2.101.619,23	168.139,21	8,0%

Dall'esame comparato si registrano aumenti nelle percentuali di smaltimento per le somme iscritte ai Titoli 1 e 3 mentre si registra un notevole ritardo delle attività di incasso per i Titoli 2 e 4 .

La rigidità della gestione dei residui attivi, sebbene coordinata con accantonamenti congrui al Fondo crediti di dubbia esigibilità, che rappresenta un importante presidio per gli equilibri di bilancio, si proietta in maniera poco positiva sui documenti di programmazione. Occorre aumentare la velocita' di riscossione

La scarsa movimentazione dei residui attivi allocati al titolo 2 e 4 ,relativi rispettivamente ai trasferimenti correnti e in conto capitale, necessita che le Direzioni dell'Ente sensibilizzino i soggetti eroganti al tempestivo versamento, si concentrino maggiormente sull'attività di rendicontazione delle spese sostenute e adottino responsabili comportamenti di presidio, censimento e governo dei crediti vantati nei confronti degli enti debitori. A tale ultimo proposito, infatti, l'analisi delle determinazioni adottate e trasmesse in Ragioneria, relative a spese correlate ad entrate, molto spesso sono carenti di informazioni di dettaglio proprio sulle fonti di finanziamento e sulla tempistica di erogazione.

Sempre in tema di residui, sulla scorta delle risultanze a tutto il 31 maggio 2021, continua a rilevarsi una scarsa movimentazione dei mutui passivi assunti negli esercizi 2009 e precedenti. Come rilevato e segnalato in più occasioni (in ultimo con nota prot.69972/2021) è fondamentale che i responsabili dei servizi competenti per ogni singola posizione di mutuo definiscano una puntuale ricognizione di tutti gli interventi finanziati da debito che, allo stato attuale, non risultano ancora avviati e di provvedere alla loro realizzazione, oppure, previa verifica dei relativi vincoli, alla devoluzione, diverso utilizzo o estinzione anticipata delle rispettive quote di mutuo. Lo stesso dicasì per le quote residue di mutui utilizzati parzialmente per le quali al fine di ridurre il peso degli oneri da interessi passivi occorre procedere con gli strumenti offerti dalla Cassa Depositi e Prestiti ed in particolare al rimborso anticipato totale o parziale



per i prestiti interamente erogati dalla Cassa, ovvero alla riduzione per i prestiti non completamente erogati (Cfr Circolare Cassa Depositi e Prestiti n.1280 del 27/06/2013 e successivi aggiornamenti).

2.3) 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.

Alla luce di quanto esposto si afferma quindi che il Comune di Ragusa ha un elevato grado di solvibilità e non si trova nelle condizioni di dover fare ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria ne' entrate a specifica destinazione.

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

Il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione è pari ad € 55.564.472,23, quantificato sulla base dei principi contabili e commisurato in base ai criteri esposti nella relazione al rendiconto 2020.

Nel bilancio di previsione dell'esercizio è stato stanziato un FCDE dell'importo di €. 9.092.411,94 e lo stesso, nel rispetto delle previsioni di Bilancio, risulta congruo.

2.5) PARTECIPATE

Per quanto riguarda la gestione delle società partecipate permangono le criticità relative alla tempistica e alla completezza dei dati e delle informazioni necessarie alla elaborazione dei documenti di programmazione e rendicontazione, ivi compreso il Bilancio consolidato del GAP Comune di Ragusa.

Si auspica, quindi, che in aggiunta ai costanti formali tentativi esperiti dalla Direzione II – Pianificazione e Risorse finanziarie per il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia di Bilancio Consolidato e controlli sulle società partecipate dal Comune di Ragusa, l'Amministrazione riesca ad incidere e a sensibilizzare gli organi delle società al rispetto dei termini, in considerazione delle sanzioni per gli enti locali inadempienti al rispetto delle scadenze.

Anche con riferimento all'andamento della gestione economico finanziaria sarebbe importante per l'Ente acquisire report trimestrali sul generale andamento della gestione e sulla sua prevedibile evoluzione.



Solo in questo modo è possibile un'attività di presidio e controllo in capo all'Ente con la possibilità di individuare eventuali azioni correttive a carattere strategico e/o gestionale nonché l'adozione, se necessario, di opportuni provvedimenti correttivi.

Ancora, si ribadisce la strategicità che assume un puntuale e tempestivo monitoraggio delle decisioni degli organi di amministrazione delle predette società che impattano sia sugli equilibri societari che sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

2.6) 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, piu' 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 piu' saldi , di parte corrente, di parte capitale, da tenere sotto controllo.

Nelle tabelle sottostanti si è 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 Compressivo, hanno la finalità di evidenziare il peso degli accantonamenti e dei vincoli applicati in bilancio.

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.

Alla data di elaborazione del presente monitoraggio, nonostante n.3 comunicazioni di debiti fuori bilancio che potranno trovare copertura nell’ambito delle Spese per liti e nel Fondo passività potenziale dopo la verifica della sussistenza di utilità e arricchimento per l’Ente, non si rilevano situazioni in grado di pregiudicare , al termine dell’esercizio, il conseguimento di un equilibrio finale positivo.

Note conclusive

La presente relazione è stata redatta con riferimento al primo semester 2021 . Dalle verifiche, come sopra effettuate da parte del sottoscritto Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente, sulla scorta dei dati rilevati dalle scritture contabili, pur non rilevandosi situazioni di criticità tali da pregiudicare gli equilibri finanziari alla data della presente, si rende tuttavia imprescindibile mettere in risalto quanto segue.

In materia di residui attivi è necessario che tutte le Direzioni dell'Ente, attivino idonee procedure per ricondurre a normalità e potenziare la capacità di riscossione delle entrate proprie tributarie ed extratributarie. Analoga scarsa movimentazione si rileva con riferimento ai residui attivi allocati ai titoli 2 e 4 relativi prevalentemente ai trasferimenti correnti e in conto capitale. Anche per questi ultimi è necessario che le Direzioni dell'Ente sensibilizzino i soggetti eroganti al tempestivo versamento, si concentrino maggiormente sull'attività di rendicontazione delle spese sostenute e adottino responsabili comportamenti di presidio, censimento e governo dei crediti vantati nei confronti degli enti debitori.

Sempre in tema di residui, si rileva ancora, una scarsa movimentazione dei mutui passivi assunti negli esercizi precedenti. Pertanto, i responsabili dei servizi competenti per ogni singola posizione di mutuo definiscano una puntuale ricognizione di tutti gli interventi finanziati da debito che, allo stato attuale, non risultano ancora avviati e di provvedere alla loro realizzazione, oppure, previa verifica dei relativi vincoli, alla devoluzione, diverso utilizzo o estinzione anticipata delle rispettive quote di mutuo.

Con riferimento alla gestione dei residui passivi, il permanere alla fine dell'esercizio 2020 di volumi di residui, sebbene fortemente ridotti rispetto a qualche anno fa, mette in risalto la necessità, da parte delle Direzioni comunali, di governare i processi di spesa in tutte le sue fasi. Per cui è necessario che tutte le Direzioni comunali improntino la gestione dei capitoli assegnati con il PEG, nel rigoroso rispetto delle procedure giuscontabili contenute nel Tuel al fine di ridurne la formazione e non immobilizzare risorse al fine di destinarle in modo efficiente per soddisfare le esigenze di programmazione, e ridurre sensibilmente il lavoro di riaccertamento in sede di predisposizione del Rendiconto di gestione.

Il contenuto del presente provvedimento costituisce integrazione e modificazione alla parte finanziaria del DUP 2021-2023.

Risulta confermata la Nota di aggiornamento al DUP approvata con atto consiliare n.10 del 04.02.2021.

Il Dirigente
Dott.Giuseppe Sulsenti



