



COMUNE DI CESENATICO

PROVINCIA DI FORLI' - CESENA

OGGETTO: Salvaguardia degli equilibri di Bilancio 2016

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

L'ordinamento contabile previgente (art.193 del Decreto Legislativo 267/2000, cosiddetto Testo Unico degli Enti Locali) prevedeva l'obbligatorietà di comunicare al Consiglio Comunale entro il mese di settembre di ciascun esercizio, lo stato di attuazione dei programmi e degli interventi previsti nel Bilancio e nella Relazione Previsionale e Programmatica per l'esercizio in corso e di adottare eventuali misure a salvaguardia degli equilibri economici e finanziari conseguenti alla previsione di minori entrate, maggiori spese, debiti o passività fuori bilancio, insussistenza di crediti o residui attivi.

Nell'esercizio 2015 il Consiglio Comunale aveva approvato tale verifica con deliberazione n.90 del 18/12/2015.

Il vigente ordinamento contabile (D.Legs.118/2011) prevede, al medesimo art.193 (salvaguardia degli equilibri di bilancio) del TUEL che con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provveda con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:

- a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;
- b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;
- c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.

La deliberazione dovrà essere allegata al rendiconto dell'esercizio relativo. Ai fini del comma 2, fermo restando quanto stabilito dall'art. 194, comma 2, 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, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2. La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo.

Anche per l'esercizio 2016 il termine di approvazione dei Bilanci di Previsione aveva subito varie proroghe, fino al 30 Aprile 2016 (decreto ministeriale del 13 Maggio 2015).

Come è noto gli schemi di Bilancio di previsione 2016 – 2018, predisposti dalla Giunta Comunale n.98 del 8/04/2016, non venivano approvati dal Consiglio Comunale con deliberazioni n.34 del 29/04/2016 e n.40 del 23/05/2016, producendo la nomina del Commissario Prefettizio ad acta ai sensi dell'art.136 del TUEL Dlgs 267/2000.

Altresì non venivano approvati atti propedeutici al Bilancio di Previsione 2016 2018, quali le aliquote e tariffe dei tributi comunali per l'anno 2016 (inclusa la Tari, unica tassa sottartta al congelamento disposto dalla legge di stabilità 2016), oltre al piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare e degli incarichi professionali, le tariffe e copertura dei servizi pubblici a domanda individuale ed il Rendiconto di Gestione 2015.

Il Bilancio di Previsione 2016 2018 veniva quindi approvato dal Commissario Prefettizio nell'esercizio delle competenze e dei poteri del Consiglio Comunale con proprio atto n.45 del 14/06/2016, nella proposta originariamente non approvata nelle precedenti sedute consiliari. Con successivo atto n.156 del 14/06/2016 il Commissario Prefettizio, nell'esercizio delle competenze e dei poteri della Giunta Comunale, approvava il Piano Esecutivo di Gestione 2016, sostitutivo di quello precedentemente approvato dalla Giunta Comunale in regime di esercizio provvisorio con deliberazione n.20 del 1/02/2016.

Dal 1 Maggio al 14 Giugno 2016 la gestione finanziaria dell'Ente è stata invece regolata dalla gestione provvisoria di cui all'art.163, comma secondo, del TUEL dlgs 267/2000, limitando l'assunzione di obbligazioni a quelle tassativamente regolate per legge, derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi o necessari ad evitare l'insorgere di danni patrimoniale certi e gravi all'Ente.

La legge di stabilità 2016, in fase di discussione al momento della predisposizione del DUP 2016 – 2018, ha poi introdotto elementi di estremo rilievo rispetto alla pianificazione 2015 – 2017, con decorrenza 1.01.2016 ed in particolare:

- Abolizione di IMU e TASI sugli immobili adibiti ad abitazione principale;
- Abolizione dell'IMU per fabbricati e terreni agricoli e per immobili costituiti da impianti accatastati in categoria D (cosiddetti "imbullonati") ed altre agevolazioni minori;
- Moratoria per l'anno 2016 della possibilità riservata ai Comuni di variare aliquote o introdurre nuovi tributi, rispetto a quando approvato per l'anno 2015 entro il termine del 30/07/2015, ad eccezione per l'adeguamento delle tariffe Tari 2016 ai costi del servizio riconosciuti dalla agenzia regionale Atersir a

favore del gestore Hera spa. La moratoria può non trovare applicazione solo per gli enti in stato di "pre dissesto" (ovvero con piani di riequilibrio pluriennale già approvati).

- Possibilità di destinare dal 2016 integralmente i proventi delle concessioni edilizie al finanziamento di spese correnti;
- Superamento dal 2016 degli obblighi del Patto di Stabilità Interno, con l'introduzione di nuovi equilibri e vincoli di bilancio.

E' altresì noto che le principali ragioni della mancata approvazione del Bilancio di Esercizio 2016 2018 consistono nella previsione di entrate da ICI ed IMU conseguenti all'azione di accertamento tributario degli impianti di estrazione in concessione ad Eni spa e siti in mare e alla importante sentenza della Corte di Cassazione del Febbraio 2016 che aveva sancito l'obbligo di accatastamento di strutture (fabbricati ed impianti) stabilmente posizionate in regime di concessione nelle acque territoriali ed il diritto/dovere dei Comuni "frontisti" di assoggettarli ai propri tributi (ICI/IMU, Tasi, Iscop) anche a questi immobili, riconducibili alla categoria catastale D e pertanto, in assenza di rendite catastali assegnate, sulla base dei valori contabili del cespite, rivalutato.

Tale sentenza giungeva a seguito di varie azioni di recupero impositivo avviate da Comune della costa adriatica nei confronti di impianti concessionari di Eni ed Edison per l'estrazione in mare di gas ed idrocarburi. Gli atti di accertamento emessi negli anni passati da questi Enti non avevano però fino ad ora raggiunto la fase conclusiva, ed in particolare il pieno riconoscimento della potestà impositiva ai tributi locali conseguente all'obbligo di accatastamento di tali strutture. Un tentativo di emendamento alla legge di stabilità 2014 per ottenere ex lege la fissazione del medesimo principio non aveva sortito effetto.

Il Comune di Cesenatico aveva iniziato a verificare la posizione ai fini tributari delle varie piattaforme di estrazione del gas metano in concessione ad Eni, già dalla fine del 2013, contattando una serie di enti (Capitaneria di Porto del circondario marittimo, Ufficio Tecnico Erariale, Commissioni Tributarie Provinciali e Regionale, e la stessa società concessionaria Eni). Nel corso del 2014 si era ottenuta una delimitazione cartografica precisa dello specchio antistante il Comune di Cesenatico, con l'individuazione delle sei strutture di estrazione ad esso insistenti e, soprattutto, la documentazione tecnica degli impianti e la valorizzazione 2013 delle varie componenti di cespite, sia ipoteticamente imponibili (piattaforme), sia escluse (pozzi, tubature e condotte sottomarine, impianti mobili o amovibili, ecc.).

In assenza però di una norma, anche giurisprudenziale, che ne sancisse il preciso principio, non si procedeva però all'emissione di atti o all'addebito di tributi.

La sentenza della Cassazione del Febbraio 2016, preceduta da alcune analoghe decisioni assunte da Commissioni Tributarie Regionali a fine 2015, sanciva in sostanza quanto segue:

- Le piattaforme di estrazione, ancorchè collocate al di fuori del territorio comunale, debbono intendersi soggette ad accatastamento nella categoria D;
- I Comuni a cui tali impianti possono essere geograficamente ricondotti e localizzati, hanno diritto di imporre i propri tributi al pari degli altri immobili censiti in categoria D;

- Il valore impositivo è costituito dalla risultanza contabile rivalutata del cespite, e non da valori a stima diretta (che altri Comuni avevano utilizzato tramite proprie perizie);
- Nel recupero tributario ai fini ICI/IMU ed eventualmente TASI ed ISCOP, devono essere disapplicate le sanzioni per omessa dichiarazione e versamento, riconoscendo ai concessionari il beneficio dell'incertezza normativa pre esistente.

In sede di interrogazioni parlamentari successive alla sentenza citata il Ministero dell'Economie e Finanze pareva definitivamente accettare il contenuto giurisprudenziale e normativo del provvedimento, ricordando agli enti interessati, sia pur nella propria autonomia tributaria, l'obbligo di procedere al recupero tributario per le annualità non prescritte (dal 2010 al 2015), confermando però la esenzione da IMU di tali impianti a decorrere dal 2016, a seguito di quanto contenuto nella legge di stabilità 2016 riferibile ai cosiddetti "imbullonati".

Gli uffici comunali quantificavano in 9,5 milioni di euro l'ipotetico gettito di ICI/IMU (al netto di sanzioni ed interessi) per le sei annualità in esame e provveduto ad emettere gli atti di accertamento tributario dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) per le annualità 2010 e 2011, per un valore complessivo di oltre due milioni di euro. Ciò è avvenuto a seguito di un incontro tra Amministrazione Comunale e Eni svoltosi il 1 Aprile, con procedura partecipata alla stessa Società concessionaria.

Con Risoluzione del 1 Giugno 2016 la direzione del Dipartimento delle Finanze del MEF, su interpello della Assomineraria (associazione di cui Eni è affiliata), forniva però una diversa interpretazione della vicenda, asserendo l'impossibilità di procedere ad accatastamento di qualsivoglia struttura edilizia situata in mare (quindi in spazi non ricompresi nel territorio urbano comunale), quindi negando di fatto i presupposti per l'applicazione, anche su valori contabili, delle Imposte Comunali sugli Immobili (Ici, Imu, Tasi, Iscop) su tali impianti.

Principalmente sulla base di tali considerazioni si basavano i ricorsi presentati da Eni spa avverso agli atti di accertamento per ICI 2010 e 2011 emessi dal Comune di Cesenatico nel mese di Aprile 2016.

Nel Bilancio di Previsione per l'esercizio 2016 si stimava in euro 2,27 milioni l'ipotetico gettito da ICI 2010/2011 ed euro 3,57 milioni per IMU 2012/2013, calcolato sul valore contabile delle sei piattaforme ed impianti di estrazione di Eni spa collocati in mare in area delimitata dalla Capitaneria di Porto di Rimini come antistante il territorio comunale di Cesenatico.

Tale previsione di gettito veniva poi assoggettato alle medesime percentuali costitutive il Fondo Crediti di Difficile Esazione per attività di recupero di ICI (51,7%) ed IMU (61,14%) di annualità pregresse. La misura del fondo stanziato, come da principio contabile 4.1., si limitavano al 55% per il 2016, al 70% per il 2017 ed al 85% per il 2018.

Complessivamente il FCDE garantiva il mancato gettito lordo previsto per recuperi ICI/IMU da piattaforme per l'esercizio 2016 nella misura del 32% circa.

Anche per l'esercizio 2016 però si rileva inoltre, come per i quattro esercizi precedenti, una crescente provvisorietà ed indeterminazione nella definizione dei rapporti finanziari tra Stato ed Enti Locali conseguenti all'introduzione del cosiddetto Federalismo Municipale:

Questa relazione dovrebbe trattare problematiche meramente di ordine finanziario, raffrontate alle previsioni di Bilancio 2016 - 2018, così come approvate dal Commissario Prefettizio con i poteri e le funzioni del Consiglio Comunale con proprio decreto n. 45 del 14/06/2016, e di Peg 2016 (sempre approvato dal Commissario con i poteri e le funzioni della Giunta Comunale con proprio decreto n.156 del 14/06/2016), e alle successive variazioni.

Nel corso del mese successivo all'approvazione sono state apportate al Bilancio di Previsione 2016 – 2018 (approvato appunto il 14/06/2016) variazioni, integrazioni e modifiche con i seguenti tre atti deliberativi :

Dopo l'approvazione del bilancio di previsione sono stati adottati i seguenti atti deliberativi della Giunta comunale, comportanti prelievi dal Fondo di Riserva:

Delibera n° 164 del 13/07/2016

La Giunta Comunale ha altresì effettuato le seguenti variazioni che non sono di competenza del Consiglio:

Delibera n° 14 del 25/01/2016

Delibera n° 21 del 1/02/2016

Delibera n° 87 del 29/03/2016

Determinazione n.350 del 8/07/2016

La Giunta Comunale con la stessa deliberazione n.87 del 29.03.2016 aveva approvato il riaccertamento ordinario dei residui.

Il Commissario Prefettizio assunti i poteri e le funzioni del Consiglio Comunale in data 14.06.2016 con decreto n.44 ha approvato il rendiconto 2015, da cui risultava, al lordo del Fondo Pluriennale Vincolato di parte corrente (euro 316.617,77) e di parte capitale (euro 933.273,11), un avanzo di amministrazione di euro 9.936.201,25.

Tale risultato però, al netto del Fondo Crediti di difficile esigibilità, degli accantonamenti per TFM Sindaco e fondo rischi spese legali, nonché quote vincolate per fondo perdite società partecipate e fondo per la contrattazione decentrata 2014 e 2015, oltre alla parte di avanzo di amministrazione destinata ad investimenti (euro 5.132.979,41, comprensiva dei proventi derivanti dalla alienazione delle azioni di Hera eseguita nel 2015), produce una quota di disavanzo di euro 7.231.832,52, comprensivo del cosiddetto disavanzo tecnico 2015.

Di fatti con deliberazione n.46 del 9/07/2015, il Consiglio Comunale aveva approvato le modalità di recupero del disavanzo "tecnico" risultante dal riaccertamento straordinario dei residui, per un ammontare complessivo di euro 5.752.584,65, di cui un Fondo crediti di dubbia esigibilità di € 5.448.600,85, un Fondo TFM del Sindaco di € 10.127,17 ed un Fondo Rischi spese legali al 31.12.2014 di € 103.074,15, ripartendo la passività in trenta annualità di euro 30 esercizi a quote annuali non inferiori ad €

191.752,83, garantendo la piena copertura entro l'esercizio finanziario 2044 del maggior risultato negativo quantificato con un piano di copertura pluriennale di tale maggior risultato negativo, secondo le tempistiche individuate nel rispetto di quanto previsto dal citato art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118/2011, come modificato dall'art. 1, comma 538, lettera b), punto 1, della Legge n. 190/2014, e le modalità espone dall'art. 2 del D.M. Economia e Finanze di concerto con l'Interno del 2 aprile 2015.

In conclusione il risultato netto di amministrazione 2015 consiste in un maggiore disavanzo di euro 1.479.247,87, a cui aggiungere la prima rata € 191.752,83 della rateizzazione trentennale del disavanzo tecnico al 1/01/2015.

Nel Bilancio di Previsione 2016 – 2018, approvato con il citato Decreto n.45 del 14/06/2016, era stato inserito per l'annualità 2016 la copertura dell'intero disavanzo di euro 1.479.247,87, a cui aggiungere la prima rata di € 191.752,83 della rateizzazione trentennale del disavanzo tecnico al 1/01/2015, oltre ad una seconda rata del medesimo importo di € 191.752,83 della medesima rateizzazione, ricalcando la proposta predisposta dalla Giunta Comunale il 8/04/2016 e presentata, ma non approvata, nelle due sedute del Consiglio Comunale del 29/04/2016 e del 23/05/2016. Essendo allora in scadenza la consiliatura si ritenne, in ottemperanza all'art.188 del TUEL dlgs 267/2000, che il ripianamento non potesse superare la durata della consiliatura (in scadenza nel 2016), quindi impedendo la ripartizione ai due ulteriori esercizi (2017 e 2018) ricompresi nello stesso Bilancio di previsione.

Riguardo la composizione del risultato di amministrazione da ripianare si evidenzia la scelta operata in sede di rendiconto 2015 di stralciare i residui attivi di parte corrente provenienti dagli esercizi 2012 e precedenti, come previsto dal principio contabile 9.1, determinando conseguentemente lo stralcio integrale dal bilancio finanziario con corrispondente evidenziazione nel conto del patrimonio.

L'importo dei residui attivi di parte corrente, ad esclusione di quelli provenienti da trasferimenti di altri Enti e quindi non soggetti a Fondo Crediti di dubbia esigibilità, ammonta ad euro 2.448.420,62. Il corrispondente FCDE definito in sede di riaccertamento straordinario dei residui ammontava ad euro 2.259.278,44, ed è stato mantenuto integralmente nella parte accantonata del risultato al 31/12/2015.

Tale scelta venne operata per motivi di semplificazione contabile e di riduzione nei valori assoluti finanziari della massa creditizia e del corrispondente Fondo (le azioni di recupero affidate ad Equitalia, per tributi e sanzioni e a Corit, ora Sorit per rette scolastiche, sono comunque in essere e non prescritte), ma anche per ragioni prudenza nel mantenimento dell'intero fondo a maggiore copertura dei residui attivi proveniente dagli esercizi 2013, 2014 e 2015, con particolare riferimento alle sanzioni amministrative.

Si sviluppa la presente relazione seguendo sostanzialmente i medesimi punti trattati nella corrispondente relativa all'esercizio 2015.

FEDERALISMO MUNICIPALE 2016

- La legge di stabilità 2013 (L.218/2012) ha abolito il Fondo Sperimentale di Riequilibrio (che aveva operato nel biennio 2011-2012 sostituendo ed accorpando tutti i precedenti trasferimenti erariali, istituiti a metà degli anni settanta quali risorse

sostitutive dei tributi comunali aboliti e riformati nel 1993 con l'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili) istituendo un nuovo Fondo di Solidarietà Comunale, alimentato dai Comuni tramite il maggior gettito IMU 2013 che nel 2012 era di competenza statale (50% del gettito ad aliquota base esclusa abitazione principale ed immobili cat.D). In fase di previsione di bilancio 2013 si era stimato un concorso da parte del Comune di Cesenatico per circa 438 mila. Ad oggi il Decreto PCM di attribuzione del Fondo (e della partecipazione alla costituzione) non è ancora stato emesso e, con l'art.7 del DL 102/2013 è stato attribuito un secondo acconto di euro 570.745,24, da sommarsi al primo di euro 473.598,97 erogato nel mese di febbraio. Ad oggi non è però chiaro per quale importo il Comune di Cesenatico sarà chiamato a partecipare alla costituzione del Fondo di Solidarietà Comunale, probabilmente mediante decurtazione della rata a saldo IMU di dicembre 2013 e si prevede con integrale restituzione degli acconti incassati.

- Non si è invece conclusa la vicenda riguardante la compensazione ICI – IMU – FSR 2012, oggetto di ricorso giurisdizionale da parte del Comune di Cesenatico (deliberazione della Giunta Comunale n.397 del 10.12.2012) tutt'ora pendente presso il Tribunale di Bologna in attesa di decisione riguardo la competenza o il difetto di giurisdizione. Il merito riguardava la compensazione tra gettito ICI consolidato per gli anni 2011 ed il gettito IMU 2012 ad aliquote base che. A parere del Comune di Cesenatico, è stata attuata dal Ministero dell'Economia in tre fasi (maggio, luglio e ottobre 2012) sulla base di dati assolutamente discordanti dalla realtà previsionale (per l'IMU) e consolidata (per l'ICI 2011 e 2010). Il conguaglio definitivo sulla base dei dati di incasso IMU 2012, oltre al ritardo di due mesi rispetto alla previsione di legge, riconosce al Comune di Cesenatico solamente 205 mila euro rispetto ai 793 mila stimati in sede di Bilancio 2013 (sia come conguaglio 2012 che come competenza 2013). Le elaborazioni sono avvenute, come da dati forniti dall'istituto IFEL, operando ancora una sottovalutazione del gettito ICI 2011 – 2010 per circa 200 mila euro, ed una sopravvalutazione del gettito IMU 2013 per presunti ipotetici pagamenti ritardati (169 mila euro) e gettito da edifici comunali (152 mila euro). Alla richiesta di chiarimenti inoltrata con nota del 5.07.2013 a Ministero dell'Interno, dell'Economia e Finanze e all'Ifel, non è giunto alcun riscontro.
- A ciò si aggiunga un ulteriore taglio "postumo" ai trasferimenti erariali 2012 (FSR definito ad Ottobre 2012) di ulteriori 16,9 mila euro. Complessivamente quindi minori entrate per circa 604 mila euro per due anni (quindi 1.212 mila euro, rispetto alle previsioni di entrata 2013), che possono essere in parte coperte dalla di applicazione della sanzione relativa al mancato raggiungimento dell'obiettivo del Patto di Stabilità Interno 2012 (prevista nel Bilancio 2013 per 720 mila euro) disposta con il DL 35/2013 e dall'eventuale (ora indeterminata) partecipazione alla costituzione del Fondo di Solidarietà Comunale 2013 per un importo superiore a quanto ricevuto (stimata nel Bilancio 2013 in 438 mila euro netti da restituire allo Stato).
- Riguardo il ricorso presentato relativo alla determinazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2012 dell'Ottobre 2012, si è proceduto con atto straordinario al Tribunale di Bologna e, in caso di rigetto, tramite citazione avverso la denizione finale del maggio 2013.
- Purtroppo gli sviluppi negli anni successivi, 2014 e 2015, hanno registrato ulteriori decurtazioni dei trasferimenti statali e addirittura l'assegnazione definitiva del

Fondo di Solidarietà Comunale 2015 con segno negativo, pari ad un -139.116,10 (riconducibile ad una quota negativa di – 293.911,23 per riconosciuta maggiore capacità fiscale e fabbisogni standard), rispetto al + 1.014.057,94 del 2015. Considerando che la quota di alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale, a carico del Comune di Cesenatico, era stato di euro 3.911.825,60 nel 2014 e sarà di euro 3.913.031,96, la decurtazione di risorse statali nette per FSC 2015 rispetto all'esercizio precedente, ammonta a circa 1.150 mila euro. Sottolineando che i dati definitivi sono stati approvati con DPCM del 10 Settembre 2015 (quindi quasi due mesi dopo la scadenza del termine di approvazione del Bilancio di Previsione 2015 e di fissazione di tariffe e aliquote).

A ciò si aggiunga il mancato riconoscimento della perdita di gettito per l'esenzione da IMU dal secondo semestre 2013 dei cosiddetti immobili merce (ristoro di soli 20 mila euro nel 2014 e 40 mila nel 2015, rispetto ad una perdita di gettito effettiva e dimostrabile di oltre 280 mila euro) ed all'azzeramento del contributo per l'esenzione da IMU dell'abitazione principale e relative pertinenze, non compensato dalla introduzione della TASI ad aliquota base nel 2014.

Purtroppo le numerose comunicazioni e richieste di chiarimento inviate ai competenti Ministeri (Finanze ed Interno), all'Ifel e all'ANCI nel 2014 e nel 2015. 25475 del 6/08/2014, prot.25352 del 8/08/2015, prot.38087, 38089, 38090 e 38091 del 25/11/2014, prot.27626 e 27627 del 26/08/2015, prot.35316 del 20/10/2015, non hanno sortito particolari risultati, se non una generica promessa di riconsiderare nel 2016 l'effettiva perdita di gettito da esenzione Imu degli immobili "merce" (prevista nel bilancio 2016 – 2018, ma tuttora non riconosciuta).

Probabilmente le comunicazioni inviate nel 2015 hanno prodotto la riassegnazione al Comune di Cesenatico di saldi residuali sul Fondo di Solidarietà Comunale 2014 (cosiddetto "fondo cuscinetto"), per euro 116.166,07, come da comunicato del Ministero dell'Interno del 28/10/2015.

In merito la Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, si è espressa con deliberazione n.25/2015, nell'analisi dei Rendiconti 2014, come segue;

Per bilanciare la riduzione dei trasferimenti correnti dallo Stato, gli enti locali hanno inasprito la pressione fiscale, grazie, peraltro, ad una disciplina del patto di stabilità interno ancorata al criterio dei saldi finanziari, mentre le Regioni, non potendo azionare la leva fiscale in mancanza di sufficienti spazi finanziari concessi dal patto per spese aggiuntive, hanno compresso le funzioni extra-sanitarie e sacrificato, soprattutto, le spese di investimento.

Le difficili condizioni di sostenibilità finanziaria e gli squilibri economico-sociali che ne sono conseguiti aprono interrogativi in ordine alla effettiva corrispondenza tra gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali e le risorse rese loro disponibili nel rispetto dei vincoli del pareggio di bilancio. L'assenza di adeguati meccanismi distributivi e perequativi non consente, altresì, di conoscere se e dove residuino ancora margini per un recupero di efficienza all'interno di un sistema autonomistico connotato da crescenti VIII Corte dei conti | Relazione sugli andamenti della finanza territoriale Analisi dei flussi di cassa differenziazioni territoriali e dalla erosione di strumenti essenziali a garantire, nel tempo, i servizi pubblici fondamentali.

L'analisi dei dati di cassa nel 2014 relativi ai comuni ed alle Unioni di comuni è stata condotta nell'ottica di cogliere in anticipo, rispetto ai dati da rendiconto, gli aspetti di maggior rilievo delle gestioni, in un esercizio che sia sul fronte delle entrate, sia su quello della spesa sconta gli effetti di importanti misure di impatto strutturale.

Sul fronte delle entrate il radicarsi di un meccanismo distorsivo, per cui il concorso degli Enti locali agli obiettivi di finanza pubblica pesa, in ultima istanza, sul contribuente in termini di aumento della pressione fiscale, trova origine nei pesanti e ripetuti tagli alle risorse statali disposti dalle manovre finanziarie susseguitesi dal 2011, cui fa eco il cronico ritardo nella ricomposizione delle fonti di finanziamento della spesa, necessaria per garantire servizi pubblici efficienti ed economici. Ciò aggrava e rende permanente l'inefficienza delle gestioni, nonostante l'incremento consistente delle entrate proprie (+15,63% rispetto al 2013) che fa crescere l'autonomia finanziaria oltre la soglia del 65% ed assorbe la diminuzione progressiva e costante dei trasferimenti (-27,29%).

All'interno di questo contesto, il gettito della Tasi svolge un importante funzione redistributiva, in quanto, con 3,2 miliardi di euro circa, supplisce in larga parte al minor gettito Imu conseguente all'esenzione dell'imposta per l'abitazione principale, mentre per la parte non prelevata direttamente dalle basi imponibili locali (vale a dire per la parte di contributo statale a sostegno delle riduzioni ed agevolazioni) pesa sulla fiscalità generale.

La conseguente crescita dell'autonomia finanziaria degli enti, tuttavia, non sembra produrre benefici effetti né sui servizi, né sui consumi e sull'occupazione locale, in assenza di una adeguata azione di stimolo derivante dagli investimenti pubblici.

Il ruolo marginale ancora svolto dalle imposte che dovevano stabilire una più mirata relazione tra prelievo fiscale e beneficio reso (imposte di scopo, di soggiorno e da cooperazione all'accertamento dei tributi statali) non consente di assolvere alla funzione di sviluppo che viene loro assegnata dall'art. 119 Cost., ma si limita a sostenere una spesa corrente che cala prevalentemente laddove i vincoli di legge sono ineludibili (spesa per il personale e per l'acquisto dei beni), mentre presenta una costante dinamica in aumento per le prestazioni di servizi.

Andrebbe dunque recuperato il progetto federalista che lega la responsabilità di "presa" alla responsabilità di "spesa", realizzando una necessaria correlazione tra prelievo ed impiego. Progetto a cui è sicuramente funzionale la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, necessaria per superare definitivamente il criterio della "spesa storica", ma che i più recenti interventi normativi non sembrano sostenere adeguatamente, andando nella direzione di una maggiore flessibilità dei bilanci, di una effimera ricostituzione della liquidità con oneri di rimborso a lunghissimo termine e di un alleggerimento degli oneri connessi alla neonata disciplina dell'armonizzazione contabile (si consideri, da ultimo, il d.l. 19 giugno 2015, n. 78).

A sua volta IFEL (la fondazione ANCI succeduta al consorzio ANCI/Cnc, che collabora con i Ministeri per la definizione di contributi e valori riguardanti la Finanza Locale) si era così espressa:

“Analizzando i dati elaborati da Ifel e relativi al quinquennio 2010-2014 e agli altri dati ‘storici’, emerge un vero e proprio attacco sistematico alla capacità operativa del comparto dei Comuni, che hanno visto una riduzione complessiva delle risorse disponibili pari a quasi il 20 per cento. Tutto questo ha comportato una riduzione drammatica degli investimenti – meno 38 per cento – ma anche di spese tradizionalmente rigide come quella del personale, che diminuisce del 15 per cento”. E’ quanto ha ricordato il Capo Dipartimento Finanza locale di Ifel, Andrea Ferri, nel suo

intervento al convegno promosso per discutere del rapporto tra autonomia e responsabilità, dopo la lunga stagione del federalismo 'inattuato', anche nella logica delle riforme istituzionali in via di completamento.

Ferri insiste sul fatto che "le entrate comunali non sono risultato dell'autonomia delle amministrazioni, e vanno ad alimentare non i servizi territoriali, ma troppe altre voci di finanza pubblica generale, mentre al contempo lo Stato si è completamente ritirato dall'alimentazione diretta della finanza locale, azzerando in pratica i trasferimenti. Insomma – fa notare ancora il dirigente Ifel – abbiamo detto addio alla finanza derivata, ma senza riconoscere autonomia fiscale ai Comuni e ai territori. Tra l'altro l'aumento della leva fiscale dei Comuni, nella maggioranza dei casi, non è arrivata comunque a compensare i tagli a livello centrale, con una contrazione di risorse marcata soprattutto nel Sud e nelle isole".

Lo scenario che ne deriva è quello di un allontanamento progressivo dal disegno previsto dalla legge delega 42 sul federalismo fiscale e dallo stesso dlgs 23 sul quello fiscale municipale. Come gestire quindi l'eredità di una fase così delicata per l'equilibrio tra i livelli di governo? Ferri indica una sola via di uscita: "Anche nelle condizioni di restrizione finanziaria che speriamo ormai alle spalle, dobbiamo trovare strumenti per esercitare effettivamente l'autonomia e la responsabilità dei Comuni". Il che vuole dire, nel "campo della finanza abolire i vincoli di patto e rendendo possibili gli investimenti che fino adesso sono stati oggetto di una compressione insopportabile".

Mentre "sotto il profilo dell'assetto tributario locale, al di là della scelte che il governo vorrà fare, bisogna tornare alla sua caratteristica di sistema che resta ancorato alle scelte politico-amministrative dei singoli Comuni. Bisogna evitare – conclude il responsabile Ifel - questa commistione tra Stato, compensazione e gettito diretto che rende illeggibile l'autonomia tributaria e 'precarizza' il quadro delle responsabilità dei singoli livelli di governo".

Questo Comune aveva così commentato l'intervento, con una nota inviata ad Ifel i giorni successivi:

Condividiamo pienamente l'intervento pubblicato ieri nel sito ANCI. Purtroppo la situazione di questo Comune è ancora peggiore della media: nel 2011 il Comune di Cesenatico riceveva risorse dallo Stato (trasferimenti e compartecipazione IVA/IRPEF) per 4,5 milioni a fronte di entrate correnti per 23,7 milioni. Nel 2015 oltre a non ricevere più alcun contributo erariale, il Comune deve versare oltre 4 milioni di euro alla costituzione del Fondo di Solidarietà, quindi la perdita effettiva di risorse è di oltre il 35%.

Contestualmente la pressione fiscale per IMU - TASI - IS COP, rispetto all'ICI del 2011, appare aumentata del 115%, come da allegata tabella.

Noi riteniamo il sistema di finanza derivata che doveva essere terminato con l'istituzione dell'Ici nel 1993 (nel 1992 lo Stato trasferiva a questo Comune il 42% delle entrate correnti), sia stato in realtà re istituito sotto il falso nome di "federalismo municipale (che è tutt'altra cosa)". A nostro parere la IUC (IMU + TASI) è il realtà un tributo erariale di cui i Comuni sono meri esattori: di tale tributo, oltre alla quota di IMU sui fabbricati di categoria D versata direttamente e definitivamente all'erario, lo Stato può trattenersi quote a proprio piacimento (FSC), con l'obbligo di non farle nemmeno figurare nei Bilanci Comunali (ma i cittadini quando versano il saldo IMU al Comune sanno che all'Ente perverrà solo una parte limitata?) ! La sostanza è che se nel 1992 il

42% delle risorse proveniva dallo Stato, nel 2015 il 44% delle risorse proviene da un tributo locale ma di fatto di spettanza erariale. Altrimenti non si spiegherebbe la legittimità e costituzionalità di una tassa sui Comuni (Fondo di Solidarietà Comunale) finanziata con un tributo comunale e con destinazione ad un indifferenziato (e poco trasparente) sostegno di altri enti....

Siamo sempre in attesa di risposta da parte dei competenti ministeri delle numerose lettere inviate dal 2012 al 2015 circa errati congruagli o valutazioni nella quantificazione dei fondi sperimentali di riequilibrio e del fondo di solidarietà. E' oramai appurato che nel passaggio da ICI 2011 ad IMU 2012, da IMU 2012 ad IMU 2013 e da IMU 2013 a TASI 2014 si è operato una sistematica sottovalutazione del gettito precedente (anche rispetto a dati già certificati) ed una sopravvalutazione del gettito stimato per i nuovi tributi. L'istituzione della TASI nel 2014 (ad aliquota base) raggiunge il 50% della perdita di gettito da esenzione dell'IMU sull'abitazione principale (precedentemente coperta da contributi statali). Lo specifico fondo nel 2014 ha riconosciuto meno del 10% di tale perdita. Lo stesso è avvenuto per l'esenzione da IMU dei cosiddetti fabbricati merce dal secondo semestre 2013: il rimborso statale copre meno del 10% di tale ulteriore perdita di gettito.

Ora dobbiamo sperare su di una revisione di questi dati (con il cosiddetto "fondo cuscinetto") o dobbiamo attenderci per il 2016 una ulteriore perdita di entrate dalla preannunciata esenzione da Tasi dell'abitazione principale?

La legge di stabilità 2016 ha poi introdotto elementi di estremo rilievo rispetto alla pianificazione 2015 – 2017, con decorrenza 1.01.2016 ed in particolare:

- Abolizione di IMU e TASI sugli immobili adibiti ad abitazione principale;
- Abolizione dell'IMU per fabbricati e terreni agricoli e per immobili costituiti da impianti accatastati in categoria D (cosiddetti "imbullonati") ed altre agevolazioni minori;
- Moratoria per l'anno 2016 della possibilità riservata ai Comuni di variare aliquote o introdurre nuovi tributi, rispetto a quando approvato per l'anno 2015 entro il termine del 30/07/2015, ad eccezione per l'adeguamento delle tariffe Tari 2016 ai costi del servizio riconosciuti dalla agenzia regionale Atersir a favore del gestore Hera spa. La moratoria può non trovare applicazione solo per gli enti in stato di "pre dissesto" (ovvero con piani di riequilibrio pluriennale già approvati).
- Possibilità di destinare dal 2016 integralmente i proventi delle concessioni edilizie al finanziamento di spese correnti;
- Superamento dal 2016 degli obblighi del Patto di Stabilità Interno, con l'introduzione di nuovi equilibri e vincoli di bilancio.

Nella determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale 2016 gli importi di contribuzione (a beneficio e a carico del Comune di Cesenatico) per il 2016 sono previsti nelle seguenti misure, comparati con i due esercizi precedenti:

	2014	2015	2016
Fondo di solidarietà comunale	1.014.057,94	- 114.947,10	451.605,60
Alimentazione del Fondo di Solidarietà	- 3.911.825,60	- 3.913.031,96	-2.296.446,06
Ristoro IMU – TASI terreni agricoli ed immobili in locazione, canoni concordati e comodati	-60.009,33	0,00	-133.486,62

Perdita gettito TASI per esenzione abitazione principale			-2.054.973,22
TOTALI	- 2.957.776, 99	- 4.027.979,06	- 4.033.300,30

Questi importi, considerati nella definizione del Fondo di Solidarietà Comunale 2016 (allegato, producono quindi un contributo positivo di euro 451.605,60 (rispetto ad euro 1.014.057,94 del 2014 e negativo di euro 114.947,10 del 2015) ed una alimentazione per euro 2.296.446,06 (rispetto ad euro 3.913.031,96 del 2015 ed euro 3.911.825,60 del 2014), scontando però perdite di gettito di 2.050.973,22 per abolizione Tasi su abitazione principale e 133.486,62 per agevolazioni Imu e Tasi su locazioni, canoni concordati e terreni. Il fondo per il passaggio dall'esenzione IMU sulla prima casa (non più sostenuto da contributo erariale sostitutivo) alla Tasi non era stato stanziato nella Legge di Stabilità 2015. Un nuovo stanziamento è stato previsto nel DL 78/2015, ma ancora non ripartito.

I valori assegnati nel 2014 scontavano il maggior taglio da spending review di euro 100.748,88 (DL 95/2012), contributo alla finanza pubblica DL 66/2014 per 228.572,15, altre riduzioni dalla legge di stabilità 2014 per 100.758,88. Queste riduzioni sono chiaramente ricomprese nell'assegnazione 2014,. Nel 2012 si erano subite nella determinazione dell'allora Fondo Sperimentale di Riequilibrio altre riduzioni per ulteriori 1.587.974.49. L'allegato mostra chiaramente gli effetti per Comune, Stato e contribuenti conseguenti all'evoluzione del cosiddetto Federalismo Municipale negli ultimi sei anni, sia pur con una inversione di tendenza per i contribuenti, conseguente alla abolizione della Tasi sulle abitazioni principali dal 2016.

Si puntualizza che nelle previsioni di entrata 2016 si stima il recupero del pieno contributo per la perdita di gettito Imu dei bene merce, come assicurato da Ifel con varie comunicazioni a partire dall'estate 2015, e per il limite di cumulo Imu – Tasi su immobili diversi dall'abitazione principali nei valori effettivi calcolati dall'ufficio e non sulla base dei fondi provvisoria,mente attribuiti.

Contrariamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, il contributo ad alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale 2016 non verrà interamente trattenuto dall'Agenzia delle Entrate in concomitanza del versamento a saldo di IMU, Tasi ed Iscop (dicembre 2016), ma è già stato parzialmente decurtato dai riversamenti della rata di IMU, TASI ed ISCOP di Giugno.

Aggiungendo a ciò la perdita di gettito, in fase di acconto, del 50% della Tasi sulla abitazione principale (abolita con Legge di Stabilità 2016), si stima quindi al termine del primo semestre oltre due milioni di euro di minore liquidità rispetto al medesimo periodo del 2015.

ENTRATE TRIBUTARIE (IMU, TASI, TARI ed ISCOP 2016) – TITOLO I

In sede di Bilancio di Previsione 2016 - 2018 si era stimato, per l'esercizio 2016, in euro 29.120 mila il gettito complessivo delle entrate tributarie (al netto della trattenute a Fondo di Solidarietà Comunale), di cui 2.273 mila e 3.572 mila, rispettivamente per ICI 2010-2011 ed IMU 2012-2013 da recupero impostivo da piattaforme. Di questi si era inizialmente accantonato a Fondo Crediti di Dubbia e difficile Esazione circa euro 2585 mila, di cui 1.847 mila euro da ICI-IMU "piattaforme" (quindi una presunta

svalutazione del 31,5% circa, al pari delle altre previsioni per recupero Ici-Imu pregressi.

A titolo di TARI (tassa sui rifiuti), la previsione per il 2016 corrisponde al Piano Finanziario e al Piano Tariffario non approvato dal Consiglio Comunale il 29/04/2016 con deliberazione n.28; essendo scaduti il 30/04/2016 i termini ordinari per l'approvazione di aliquote e tariffe a carattere tributario 2016, il Commissario Prefettizio non ha quindi potuto dar corso all'approvazione di tali misure, che non scontavano il blocco imposto dalla legge di stabilità 2016 sulle altre aliquote.

La prima bollettazione emessa da Hera per conto del Comune di Cesenatico con scadenza 31/05/2016 sconta quindi l'applicazione delle tariffe nella medesima misura di applicazione per il 2015, quindi con una presunta perdita di gettito su base annua, di circa 650 mila euro (di cui 270 mila riconosciuti da Atersir ad incremento del corrispettivo SGURA dovuto ad Hera) sulla previsione di Bilancio 2016.

Al termine del primo semestre risultano accertati per entrate triburate euro 12.307 mila ed incassati, in conto competenza 2016, euro 8.497 mila, chiaramente scontando la trattenuta per alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale 2016 in sede di acconto IMU.

Gli accertamenti ed incassi lordi per tributi, anche considerando il particolare regime di addebito e riversamento dell'addizionale Comunale Irpef e la previsione Ici-Imu di recupero da "piattaforme", paiono confermare l'attendibilità della previsione di Bilancio per il 2016.

Nel capitolo/articolo delle entrate da recuperi IMU per annualità pregresse, a fronte di una previsione di 500 mila euro (extra "piattaforme"), si sommano circa 227 mila euro incassati per ravvedimenti operosi 2015 all valore degli atti di accertamento emessi nel primo semestre (sempre senza "piattaforme") per ulteriori 581 mila euro. Il calcolo del FCDE 2016 seguiva le stesse logiche dell'IMU da accertare per le piattaforme (55%).

TRASFERIMENTI DA STATO REGIONE E DA ALTRI ENTI – TITOLO II

In sede di Bilancio di Previsione 2016 si era stimato in 1.858 mila euro il gettito complessivo delle entrate da trasferimenti da altri Enti (al netto della trattenute a Fondo di Solidarietà Comunale). Di questi non si era accantonato a Fondo Crediti di Dubbia e difficile Esazione per specifica esenzione di legge.

Risultano recentemente assegnati in sede di Conferenza Stato Città del 14/07/2016 euro 119.650,10, non previsti nel Bilancio 2016, a titolo di "rafforzamento del correttivo statistico della perequazione 2016".

Al termine del primo semestre risultano accertati euro 1.128.258.67 ed incassati euro 520.057,20.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE – TITOLO III

In sede di Bilancio di Previsione 2016 si era stimato in 7.796 mila euro il gettito complessivo delle entrate extratributarie, di cui 2.000 mila solo da sanzioni per violazioni al Codice della strada ed ai regolamenti comunali. De queste ultime si è

inizialmente accantonato a Fondo Crediti di Dubbia e difficile Esazione 1.920 mila euro, rispetto ai 2.139 mila complessivi del titolo III, applicando genericamente la misura percentuale minima (55%) di accantonamento prevista per il 2016, ed il 100% per le sanzioni amministrative.

Al termine del primo semestre risultano accertati euro 3.055.702,69 ed incassati euro 1.864.018,68.

ENTRATE IN CONTO CAPITALE – TITOLO IV

In sede di Bilancio di Previsione 2016 si era stimato in 2.188 mila euro il gettito complessivo delle entrate in conto capitale, al netto della riscossione di crediti, di cui 1.063 mila da alienazioni e 940 da concessioni edilizie. Prevedendo accertamenti da riscossione e garantiti da fidejussioni, non si era proceduto a calcolare su dette entrate il Fondo Crediti di dubbia e difficile esazione.

Al termine del primo semestre risultano accertati euro 1.060.210,81 ed incassati euro 787.639,34.

Per quanto riguarda le entrate da concessioni edilizie (oneri di urbanizzazione, costo di costruzione, oneri di sostenibilità, sanzioni, ecc.) in sede di Bilancio 2016 non si era optato per la destinazione (che nel 2015 fu per 750 mila euro) al finanziamento della spesa corrente, resa possibile (per il biennio 2016-2017) dalla legge di stabilità 2016, senza limitazioni.

ENTRATE DA ASSUNZIONE DI MUTUI O PRESTITI VINCOLATI A SPESE IN CONTO CAPITALE – TITOLO VI

In sede di Bilancio di Previsione 2016 si era previsto in 400 mila euro il ricorso a prestiti o mutui da destinare a spese in conto capitale. Ad oggi nessuno di questi mutui, in assenza di specifici progetti esecutivi, risulta assunto o richiesto.

SPESE CORRENTI – TITOLO I

In sede di Bilancio 2016 l'ammontare delle spese correnti previste era di 34.150 mila euro, al lordo di euro 4.724 mila per FCDE 2016 (aggiuntivo ai 11.401 mila accantonati in sede di Rendiconto 2015)

Al termine del primo semestre risultano impegnati euro 24.767 mila e pagati euro 10.348 mila.

SPESE IN CONTO CAPITALE – TITOLO II

Il Bilancio di Previsione 2016-2018 stanziava per il primo esercizio spese in conto capitale euro 2.518 mila, di cui al termine del primo semestre 2016 impegnati euro 885

mila e pagati euro 110 mila, principalmente per la parte straordinaria del global service e la restituzione di oneri di urbanizzazione.

Questi importi non comprendono i valori applicati con variazioni e riguardanti il Fondo Pluriennale Vincolato 2015, interamente impegnati e pagati per 94 mila euro per spese in Conto Capitale (933 mila euro) e l'applicazione di avanzo vincolato per investimenti per euro 3.202 mila, di cui 1.296 mila euro impegnati e 682 mila euro pagati.

GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI

L'avvio della cosiddetta contabilità armonizzata (D.Legs.118/2011) prevedeva che gli enti non sperimentatori eseguissero un riaccertamento straordinario di residui attivi e passivi, aggiornandone la situazione emersa dal Rendiconto 2014. Il Rendiconto 2015 è stato invece approvato con le evigenti regole contabili il 14 Giugno 2016 con decreto del Commissario Prefettizio n.44, atto che il Consiglio Comunale con deliberazione del 29 Aprile e del 23 Maggio aveva non approvato. Il riaccertamento ordinario dei residui era stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazioni n.87 del 29/03/2016 e n.97 del 8/04/2016. La situazione può cos' essere riepilogata:

Titolo	Residui riaccertati al 31.12.2015	Residui riscossi o pagati
Entrate correnti – Tit.I, II e III	17.628.849,60	4.882.174,17
Trasferimenti capitale – TIT IV	2.520.562,31	514.331,87
Mutui – Tit VI	1.008.643,99	444.653,98
<i>FCDE 2015 parte corrente</i>	<i>7.751.040,68</i>	
Spese correnti - Tit.I	5.715.521,36	4.494.280,01
Spese c/capitale – TitI II	1.299.911,78	1.047.501,99

Dal quadro emerge chiaramente la duplice problematica riguardante tempi e modalità di esazione di crediti e quantificazione e pagamento di debiti, così come il passaggio alla nuova contabilità armonizzata prevede.

Considerato che i residui di entrate correnti soggette a svalutazione (entrate tributarie e da servizi) ammontavano a circa 9.530 mila euro si evidenzia la copertura media al 81,33% (per i crediti 2015 la norma prevedeva una copertura minima del 36%) di tali poste, raggiunta anche con il mantenimento a Fondo dei residui 2012 e precedenti stralciati.

Ad oggi il FCDE 2015 di parte corrente rappresenta la percentuale del 60,81% dei crediti di parte corrente ancora da riscuotere. In tale complessivo valore di 4.995 mila euro si evidenziano Tari per 908 mila euro, recuperi Imu/Ici per 747 mila euro, sanzioni amministrative per 540 mila euro, sanzioni al CdS per 491 mila euro.

La parte debiti (correnti ed in conto capitale) rappresenta invece correttamente il concetto di cosiddetta competenza "potenziata" per cui possono essere iscritti nel conto residui passivi solo i debiti con obbligazione giuridicamente perfezionata

nell'anno di competenza e con termini di pagamento scaduti. Ciò dimostra l'attuale sostanziale azzeramento dei residui passivi 2014 e precedenti.

Le problematiche relative ai tempi di esazione di consistenti partite creditorie affidate a riscuotitori esterni (Equitalia, Sorit, ecc.) sono note: attualmente questi soggetti hanno in carico per annualità 2015 e pregresse oltre 10 milioni di crediti vantati dal Comune verso contribuenti, contravventori o utenti di servizio, con risultati di esazione notevolmente insoddisfacenti, nonostante gli strumenti esecutivi disponibili (fermo amministrativo dell'automezzo, pignoramento di beni mobili o immobili o di somme, ecc.).

Si ritiene generalizzata ed irrisolta la situazione: se la norma ha previsto una possibilità di "spalmare" in 30 anni l'effetto della maggiore svalutazione nella composizione del nuovo Fondo Crediti di Dubbia e Difficile Esazione (rispetto al precedente Fondo Svalutazione Crediti, di portata economica e temporale assai limitata), i termini di rendicontazione delle attività svolte dai concessionari (Equitalia soprattutto) sono continuamente prorogati o posticipati, se non addirittura sanati prevedendo l'annullamento di cartelle emesse in annualità pregresse o il discarico senza documentazione di partite di valore inferiore.

Se ad oggi non sono emersi dalla gestione dei residui riaccertati elementi di inesigibilità dimostrata e di rilievo, la problematica di riconteggiare il Fondo Crediti di dubbia esigibilità in sede di Rendiconto 2016 (che sarà approvato con le nuove regole contabili) esiste già e rischia di rigenerare un secondo rilevante "disavanzo tecnico (come quello considerato al termine del riaccertamento straordinario) conseguente alla dicotomia applicativa del Fondo a rendiconto (valore integrale del credito di dubbia esazione), rispetto alla quantificazione in sede preventiva (misura minima del 55% del fondo, ad eccezione delle sanzioni amministrative).

LIQUIDITA' DELL'ENTE

La riscossione del gettito prevalente dell'IMU, TASI ed IS COP a fine anno genera, come ripetuto da anni, evidenti squilibri di cassa, considerato che dipendenti e fornitori devono essere invece liquidati con cadenza mensile. Per il 2016 la mancata approvazione del Bilancio di Previsione 2016 - 2018 a fine aprile, il blocco sulla possibilità di introdurre revisioni e nuovi tributi (Imposta di Soggiorno) consolida lo slittamento a fine anno della riscossione delle maggiorazioni di aliquote dell'IMU e all'anno successivo della maggiore addizionale Irpef.

La mancata approvazione del Piano Finanziario e Tariffario del servizio rifiuti (SGRUA) e del corrispondente tributo (TARI), sempre da parte del Consiglio Comunale nella seduta del 29 Aprile scorso, aumenta l'esposizione di cassa per disallineamento da introiti e pagamenti. Anche nell'ipotesi di una riapprovazione tariffaria entro il 31 Luglio p.v. (consentita in sede di riequilibrio dall'art.193 del TUEL dlgs 267/2000), tale squilibrio si protrarrebbe fino al termine dell'esercizio, non potendo Hera rielaborare la tariffazione dei primi due quadrimestri 2016.

A ciò si aggiunga lo squilibrio generato dai crediti di difficile esazione (suddivisa in trenta annualità), ivi inclusa la gestione di Tares 2013 e Tari 2014 da parte di Hera (crediti per circa 1,9 milioni di euro, pari al 8% circa del tributo), ed i ritardi nella riscossione da parte di Regione, Provincia (soprattutto per fondi dell'Unione Europea),

di contributi a fronte di lavori già eseguiti e contrattualmente regolati nei confronti delle imprese appaltatrici. Riferibili a queste situazioni sono i contributi Por – Fers per i lavori di Vena Mazzarini e Galleria Comunale (crediti per 734 mila euro), per interventi presso il Mercato Ittico (Fep, per 447 mila euro), lavori di dragaggio (330 mila euro), ma anche dei contributi di sostenibilità conseguenti la conosciuta variante urbanistica “del 6%” (crediti per 588 mila euro, non considerando la pratica di Milano srl).

Anche per questa situazione di precaria liquidità (anche se l'utilizzo dell'anticipazione del Tesoriere non ha sfruttato che il 50% circa del fido bancario), si dovranno adottare per gli esercizi futuri provvedimenti compensativi, soprattutto nelle scadenze di riscossione di corrispettivi per servizi in fruizione diretta o in concessione e, se possibile, di tributi comunali.

PATTO DI STABILITA' 2015 – PAREGGIO DI BILANCIO 2016

La Legge di Stabilità 2016 ha disposto il superamento per gli Enti Locali del sistema del Patto di stabilità Interno, sostituito dall'obbligo del cosiddetto pareggio di bilancio tra entrate correnti ed in conto capitale e spese correnti ed in conto capitale. In pratica la possibilità di accendere debiti per mutui o anticipazioni di cassa è limitata al valore del rimborso degli stessi finanziato nel medesimo esercizio.

L'allegato monitoraggio delle risultanze del saldo di finanza pubblica ai sensi dell'art.1, comma 719, della legge di stabilità 2016 (208/2015) evidenzia un saldo attivo di 8.517 mila euro sulla previsione di competenza, ed euro 788 mila sui dati gestionali al 30/06/2016 (sia pur al lordo dell'applicazione al Bilancio 2016 delle quote di avanzo vincolato per investimenti)..

I valori di calcolo dovranno essere certamente integrati con i valori delle variazioni, ed in particolare dell'avanzo di amministrazione vincolato, che tuttavia paiono rientrare nella capienza complessiva.

ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DELLE OPERE PUBBLICHE

Si rileva alla data attuale una ridotta percentuale di realizzazione finanziaria del piano 2016 delle opere pubbliche e degli investimenti, pari al 37,62% delle previsioni assestate (comprensivo dell'impiego del FPV 2015 e da parte dell'avanzo vincolato 2015). Ciò principalmente per una previsione di slittamento al 2017 dei maggiori progetti di edilizia scolastica o finanziati con i nuovi fondi POR – FSR. Questo indicatore contempla la reiscrizione nel Bilancio 2016 tramite FPV o Avanzo Vincolato, di residui passivi in conto capitale conseguenti al riaccertamento straordinario (finanziati dal Fondo Pluriennale Vincolato o da Avanzo di amministrazione), né l'impossibilità di impegnare sul Bilancio 2016 somme corrispondenti ad interventi finanziati, affidati ma con avanzamento lavori rimandabile ad annualità successive (da reiscrivere tramite FPV), oppure non affidati (da reiscrivere in esercizi successivi tramite impiego dell'avanzo di amministrazione vincolato). Diversa sarà la rappresentazione da considerare nel Rendiconto 2016 e negli esercizi successivi, a misurazione dell'effettivo stato di esecuzione dell'opera piuttosto che (come ora) dell'avvenuta acquisizione ed impiego finanziario.

RIDUZIONE DELL'INDEBITAMENTO

La attuale mancata assunzione di nuovi mutui per il 2016 e la rinegoziazione di mutui concessi dalla Cassa DD.PP. in esercizi precedenti, con riferimento al debito residuale al 31.12.2015, comporterebbe una ulteriore riduzione della situazione di debito verso istituti del valore di debito rimborsato nel 2016 (primo semestre) di euro 1.466 mila, per un ammontare debitorio di 39.054, per la prima volta dal 2002 nuovamente inferiore alla soglia dei 40 milioni di euro. Si ricorda che il maggior valore di debito per mutui e prestito obbligazionari era quello registrato a fine anno 2010 per 53.829 mila euro. A oggi si può quindi considerare (in un arco temporale di circa cinque anni) ridotto il debito residuale da mutui e prestiti obbligazionari per una percentuale del 24%.

A questa riduzione di debito di mutui va però contrapposto il debito residuale dopo il pagamento della prima rata del leasing in costruendo del Polo Scolastico di Villamarina, ammontante ad euro 11.146 mila (all'avvio dell'operazione la norma consentiva indifferentemente il trattamento di canoni e debito con metodo reddituale o patrimoniale. Con l'avvio della armonizzazione contabile (1/01/2015) tutte le nuove operazioni di leasing immobiliare o in costruendo dovranno essere trattate alla stregua di mutui. Si aggiunge poi il debito residuale per anticipazione di cassa, che al 31/12/2015 ammontava ad euro 6.133 mila.

RISULTATI DI ESERCIZIO 2015 DI CESENATICO SERVIZI SRL E DELLE ALTRE PARTECIPATE:

Il Rendiconto 2015, approvato il 14 Giugno 2016, valorizzava nello stato patrimoniale le 7 partecipazioni societarie (Cesenatico Servizi, Romagna Acque, Unica Reti, Start Romagna, ATR, Teme S.Agnese e Lepida) sulla base del patrimonio netto, rapportato alla percentuale di partecipazione del Comune di Cesenatico, sulla base dell'ultimo Bilancio di Esercizio approvato a tale data (2014).

Per quanto riguarda Cesenatico Servizi, unica partecipazione societaria interamente detenuta, pur valorizzando la partecipazione al patrimonio netto 2014, nel riscontro delle situazioni debitorie/creditorie reciproche (allegato M della deliberazione di approvazione del Rendiconto 2015, n.44 del 14/06/2016 si confermava l'azzeramento delle pretese creditorie verso il Comune di Cesenatico derivanti dalla scissione societaria di Gesturist e non riconosciute dal Consiglio Comunale con deliberazione n.38 del 11/05/2012 con conseguenti svalutazione del capitale sociale e risultato economico negativo.

I risultati economici dei Bilanci 2015 delle società partecipate, confrontati con i precedenti 2014 sono quindi i seguenti:

Società	Risultato 2014	Risultato 2015
Cesenatico Servizi srl	- 997.457,00	76.022,00
Romagna Acque spa	9.335.705,00	6.865.320,00
Unica Reti spa	2.446.895,00	2.245.722,00
Terme S.Agnese Spa	- 277.965,00	55.430,00
ATR Scrl	0,00	0,00

Start Romagna spa	128.946,00	495.463,00
Lepida Spa	339.909,00	184.920,00

Riguardo Cesenatico Servizi srl si evidenzia che il risultato dei due esercizi precedenti al 2015 era stato chiaramente compromesso per il 2013 dalla svalutazione della partecipazione in Vena srl per euro 1.043.612,00 e dalla crediti per 398.991,00, e per il 2014 dalla ulteriore svalutazione crediti (per euro 1.102.001,00) da scissione.

Si conferma altresì che dalle risultanze dei Bilanci di Esercizio 2015 di Cesenatico Servizi srl e delle altre società partecipate (Unica Reti spa, Romagna Acque spa, Terme S.Agnese Spa, Lepida Spa, Start Romagna Spa e ATR srl) non consegue obbligo di ulteriori accantonamenti a fondo rischi perdite società partecipate rispetto all'importo di euro 249.364,29 già vincolato nel risultato di amministrazione 2015.

CRITICITA' RILEVATE

L'analisi degli equilibri generali di bilancio riguardanti la gestione di compenza, cassa e dei residui evidenzia quindi le seguenti criticità:

-
- A) Obbligo di prevedere nel 2016 una seconda rata di euro 191.752,83 del disavanzo tecnico accertato con propria deliberazione n. 46 del 9/07/2015 di approvazione delle modalità di recupero del disavanzo generato dal riaccertamento straordinario dei residui, come disposto dall'art.3, c.15, del D.Legs.118/2011, come richiesto dall'Organo di Revisione in sede di parere sul Bilancio di Previsione 2016 – 2018;
-
- B) Necessità di procedere a seguito della Risoluzione Ministeriale del 1/06/2016, ad una maggiore percentuale di determinazione e di accantonamento a Fondo Crediti di Difficile Esazione, correlato alle previsioni di entrata a titolo di Imposta Comunale sugli Immobili (Ici per le annualità 2010 e 2011) ed Imposta Municipale Unica (Imu per le annualità 2013 – 2014 e 2015);
- C) Riequilibrio nella gestione delle entrate da Tassa Raccolta e Smaltimento Rifiuti Urbani (TARI) e delle corrispondenti spese per il servizio affidato in concessione dall'Agenzia Regionale Atersir (Sgrua) a seguito della mancata approvazione del Piano Economico Finanziario e delle relative nuove tariffe per l'anno 2016 da parte del Consiglio Comunale nella seduta del 29/04/2016, con opportunità di prevedere una maggior percentuale (dal 55% al 100%) di accantonamento a Fondo Crediti di Difficile Esazione per le riscossioni di detto tributo;
- D) Necessità di misure per il riequilibrio della liquidità e la riduzione del ricorso alla anticipazione di cassa del Tesoriere, perdurante per il primo semestre 2016 sia pur in misura inferiore al saldo negativo registrato al 31/12/2016;
- E) Assenza di situazioni di rilievo riguardanti squilibri nella gestione dei residui o esistenza di debiti di cui agli art.193, secondo comma, e 194 del TUEL dlgs 267/2000.

MISURE DI SALVAGUARDIA PROPOSTE COME NECESSARIE

Valutate le criticità sopra riportate, sentiti gli indirizzi espressi dalla Giunta Comunale nella seduta del 13 Luglio 2016, si propone di adottare mediante separati e correlati atti di variazione di assestamento generale del Bilancio di Previsione 2016 – 2018 (art.175 TUEL dlgs 267/2000) e di adeguamento delle tariffe della Tassa Raccolta e Smaltimento dei rifiuti (TARI) ai sensi dell'art.193, comma 3, del TUEL dlgs 267/2000 i seguenti provvedimenti di salvaguardia ed equilibrio:

- 1) Applicazione di una quota dell'avanzo di amministrazione 2015, non precedentemente applicato al Bilancio 2016, proveniente dall'alienazione delle azioni di Hera spa operata nel 2015 al finanziamento delle prime due rate del disavanzo tecnico conseguente al riaccertamento straordinario dei residui 2015, come previsto dall'art.2, comma quarto, del DM 2/04/2015;
- 2) Ripartizione triennale del disavanzo di amministrazione 2015, originariamente previsto in sede di bilancio di Previsione 2016 approvato con deliberazione del Commissario Prefettizio n. 45 del 14/06/2016 per euro 1.479.247,82, così come previsto dall'art.188, comma prima, del TUEL dlgs 267/2000; nel confermare le risultanze del Rendiconto 2015 approvato con atto del Commissario Prefettizio n.44 del 14/06/2016, si dà atto della durata dell'attuale consiliatura e della mancata approvazione del Rendiconto 2015 e del Bilancio di Previsione 2016 – 2018 da parte della precedente, ritenendo di poter procedere all'applicazione del maggior disavanzo di amministrazione 2015 rispetto a quanto rilevato in sede di riaccertamento straordinario dei residui (€ 5.752.584,65) determinato con la deliberazione della Giunta Comunale n. 136 del 20/05/2015 e oggetto di ripianamento in n. 30 esercizi a quote annuali non inferiori ad € 191.752,83, quantificato in € 1.479.247,82 "maggiorato della quota di euro 191.752,83 accantonata per l'anno 2015" come previsto dall'art.188, comma primo, del TUEL D.Lgs.267/2000 con ripianamento a carico degli esercizi previsti dal Bilancio di Previsione 2016, 2017 e 2018;
- 3) Ricalcolo a seguito della Risoluzione Ministeriale 1/01/2016 del Fondo Crediti di Difficile Esazione conseguente alla previsione di entrata da recuperi Ici e Imu degli impianti di proprietà di Eni e siti in acque antistanti il Comune di Cesenatico, stralciando detta tipologia di entrate dalle percentuali medie quinquennali relative ai recuperi di Ici ed Imu per immobili sul territorio urbano, e prevedendo una costituzione di fondo nella misura del 85% dell'intero importo di gettito previsto per gli anni 2016 – 2017 e 2018, per un maggior importo del FCDE di euro 3.121.379,48 per il 2016, euro 575.179,36 per il 2017 e 669.286,15 per il 2018;
- 4) Riproposizione al Consiglio Comunale del Piano Economico Finanziario e tariffario della gestione della Tassa sui Rifiuti Urbani (TARI) 2016, aumentando nel montante della tariffa il valore del Fondo Crediti di Difficile Esazione dal 55% al 100% del valore medio quinquennale, pari ad un maggior accantonamento a FCDE di euro 479.577,33 per il 2016, 262.285,71 per il 2017 e 130.588,24 per il 2018;
- 5) Destinazione ai sensi dell'art.1, comma 737, della Legge di Stabilità 2016 di proventi provenienti da concessione edilizie a spesa corrente per l'importo di euro 1.000.000,00, con contestuale applicazione di parte dell'avanzo di

amministrazione 2015 vincolato ad investimenti, non precedentemente applicato al Bilancio 2016 – 2018, per euro 1.130.717,73;

- 6) Previsioni di maggiori entrate, al lordo del maggior accantonamento a FCDE con le previgenti aliquote, di maggiori introiti da recupero Ici ed Imu per annualità pregresse per complessivi 500 mila euro;
- 7) Maggiori accantonamenti a Fondo rischi spese legali per euro 145.000,00 nel 2016, anche a copertura di vertenze con dipendente innanzi tribunali del lavoro e civili, oltre a possibili coperture di spese legali sostenute da dipendenti ed amministratori in eccedenza ai massimali assicurativi di tale rischio;
- 8) Riduzione di stanziamenti per spese correnti 2016 per macroaggregato personale (euro 121 mila), acquisto beni e servizi (euro 425 mila) e trasferimenti (59 mila), oltre a prelievo da fondo di riserva (125 mila euro);
- 9) Riduzione di spese in conto capitale previste nel piano triennale degli investimenti per l'anno 2016 per euro 985 mila, di cui 400 mila finanziati con assunzione di mutui;
- 10) Provvedimenti vari a riequilibrio della gestione di cassa riguardanti la riscossione della maggiorazione alla addizionale IPEF 2015, la riscossione di contributi POR – FERS 2007 – 2013 e di altri fondi da enti pubblici, rimodulazione dei pagamenti del servizio rifiuti (SGRUA) e dei trasferimenti all'Unione dei Comuni Rubicone e Mare;

Allegato: Scheda di monitoraggio al primo semestre del saldo di finanza pubblica 2016.

Cesenatico, 18 Luglio 2016

IL DIRIGENTE DEI SERVIZI FINANZIARI

Dott. Riccardo Spadarelli