



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

composta dai magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario relatore
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

nell'adunanza del 6 giugno 2017

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

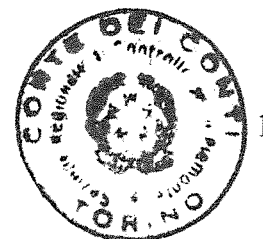
Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";



Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Viste le delibera della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR che hanno approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2015 e sul preventivo degli esercizi 2016-2018;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2016, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Torino, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il bilancio preventivo 2016 - 2018;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza n. 40 del 16 maggio 2017 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

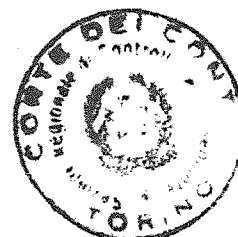
Viste le deduzioni trasmesse dal comune di Torino con nota del 26 maggio 2017;

Intervenuti in udienza, per il comune di Torino, il sindaco, dott.ssa Chiara Appendino, l'assessore al Bilancio, dott. Sergio Rolando, il Direttore Centrale Risorse Finanziarie, dott. Paolo Lubbia, nonché i revisori dott. Herri Fenoglio, dott.ssa Nadia Rosso e dott.ssa Maria Maddalena De Finis;

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi;

Premesso

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti". Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la



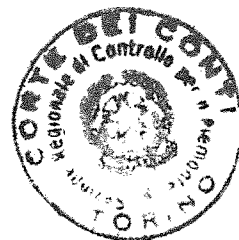
caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Pertanto, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli Enti tali irregolarità contabili, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.



L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Considerato in diritto

Dall'esame della relazione relativa al rendiconto dell'esercizio 2015 sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Ente, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, che sono pervenuti con nota 10 aprile 2017, a firma dell'Organo di revisione e del Sindaco.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale ed ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza pubblica.

Con nota del 26 maggio 2017 il comune di Torino ha trasmesso ulteriori deduzioni.

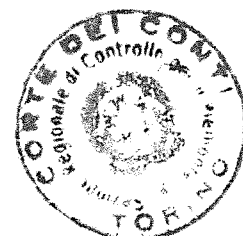
*** **

I. Verifica dell'equilibrio economico-finanziario di parte corrente e di parte capitale (sez. I p. I.1-punto I.1-questionario rendiconto 2015).

Il rendiconto 2015 evidenzia una differenza di parte corrente positiva di oltre 31,5 milioni di euro (a fronte dei circa 16 dell'esercizio 2014), con utilizzo di avanzo di amministrazione - gestione vincolata - per finanziamento di spese correnti per euro 7.204.148,39 (importo al netto dell'utilizzo del medesimo avanzo - gestione vincolata - per la copertura della quota annuale di disavanzo da riaccertamento straordinario di euro 11.200.725,35).

La differenza di parte capitale risulta invece negativa per euro 35.280.045,31: si perviene, infatti, ad un saldo finale, al netto delle variazioni, positivo per oltre 12,8 milioni di euro soltanto a seguito dell'applicazione di avanzo di amministrazione per € 48.732.445,83.

Sul punto, si richiamano, in primo luogo, le osservazioni già effettuate con la recente delibera n. 23/2017 (*“la copertura del disavanzo trentennale, utilizzando lo svincolo di fondi originariamente vincolati, assicura un'effettiva copertura per quegli enti che hanno un risultato di amministrazione positivo. Nel caso di Torino invece il disavanzo sembrerebbe coperto mediante una diversa posta di debito atteso che l'ente si trovava in disavanzo sostanziale già al 31/12/2014”*): l'utilizzo di fondi



vincolati in enti in situazione di disavanzo non appare appropriato considerato che, di fatto, quei fondi hanno copertura da ricostituire¹.

In disparte la copertura del disavanzo per euro 11.200.725,35 (su cui, appunto, si rimanda alle considerazioni svolte nella menzionata delibera in tema all'utilizzo di fondi vincolati, da ricostituire, come mezzo di copertura del disavanzo), si rileva l'ulteriore applicazione dell'avanzo – parte vincolata– a spesa corrente ed a spesa capitale (oltre la eventuale parte destinata agli investimenti di euro 19.509.865,75).

In particolare, va ricordato che l'Ente al 31.12.2014 presentava (pur con i dubbi espressi dalla Sezione) un risultato di amministrazione pari ad € 48.501.200,67.

In seguito al riaccertamento straordinario, all'1.1.2015 l'Ente evidenzia un risultato – prima della costituzione dei vari vincoli – positivo di euro 347.268.834,95 che, tuttavia, diventa negativo già solo con la costituzione del fondo crediti dubbia esigibilità (di euro 541.541.671,11).

Determinando le quote vincolate (pari a complessivi euro 582.783.756,89, oltre alla parte destinata agli investimenti di euro 19.509.865,75), il risultato di amministrazione all'1.1.2015 si ridetermina in un disavanzo di ben 796.566.458,80.

Solo grazie alle previsioni normative di cui all'art. 2, comma 6, del decreto legge n. 78/2015 (utilizzo della quota accantonata per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013 ai fini dell'accantonamento al FCDE) e art. 3 del Decreto del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2015 (utilizzo quota accantonata a fondo svalutazione crediti ai fini dell'accantonamento al FCDE) la quota vincolata si riduce ad euro 122.239.058,31, oltre ai menzionati 19 milioni destinati ad investimenti: tale operazione determina una riduzione del disavanzo da 796 milioni di euro ad euro 336.021.760,22.

Ciò posto, la situazione di disavanzo all'1.1.2015 è tale da ritenere il risultato di amministrazione non capiente per la copertura dei vari vincoli i quali, pertanto, allo stato non risultano coperti (cfr. art. 187 TUEL: *“Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione”*).

Tale situazione evidenzia, in altri termini, che le risorse vincolate (o destinate) rappresentate nei menzionati vincoli sono state, nel passato, utilizzate diversamente ed allo stato non sono presenti (sono, appunto, da ricostituire).

Tale situazione, d'altra parte, è ben conosciuta dall'Ente che nella nota 10 aprile 2017 con l'utilizzo dei fondi vincolati per cassa.



¹ Si rammenta che l'articolo 2, comma 8, del decreto del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2015 dispone che “Le modalità di ripiano del maggiore disavanzo possono comprendere anche: a) lo svincolo delle quote vincolate del risultato di amministrazione formalmente attribuite dall'ente...; b) la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, escluse le eventuali quote finanziate da debito.”

Alla luce di tali considerazioni, desta perplessità l'applicazione dell'avanzo di amministrazione - gestione vincolata - alla spesa corrente (per euro 7.204.148,39) ed a quella capitale (per euro 48.732.445,83, oltre l'eventuale parte destinata per investimenti).

L'Ente all'1.1.2015 si trova in disavanzo, già solo per la costituzione del fondo crediti dubbia esigibilità, e conseguentemente i vincoli e gli accantonamenti a parte capitale non sono coperti: il loro utilizzo per finanziare spesa di competenza significa finanziarla con risorse di fatto da reperire.

D'altra parte, se eccezionalmente il Decreto del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2015 consente la copertura del maggior disavanzo mediante la cancellazione di alcuni vincoli nel risultato di amministrazione, non pare appropriato l'utilizzo di tali vincoli - a loro volta da finanziare - per dare copertura a nuove spese.

Sullo specifico rilievo l'Ente afferma che *“cercherà, in futuro, di ridurre l'applicazione di avanzo derivante da vincoli procedendo, eventualmente, allo svincolo delle somme laddove risultasse possibile. Ci si permette, in ogni caso, di osservare che non si tratti di nuove spese in competenza, ma di applicazione di avanzo vincolato effettuato in occasione dell'approvazione del bilancio. L'approvazione del bilancio preventivo 2016, successivamente a quella del rendiconto 2015, ha consentito di evidenziare le somme vincolate già in quella fase e ha supportato la possibilità di applicarle”*.

La Sezione, pur prendendo atto delle intenzioni dell'Ente per il futuro, ribadisce che se in via eccezionale è consentita l'applicazione di quote vincolate a copertura del disavanzo, non appare appropriata l'applicazione di quote dell'avanzo vincolato, per enti in disavanzo, a finanziamento di spese in competenza.

Sul punto non si concorda con l'affermazione del Comune che esclude trattarsi di nuove spese: come sopra rilevato, a consuntivo risulta applicato avanzo di amministrazione per euro 7.204.148,39 a finanziamento di spesa corrente ed euro 48.732.445,83 per spesa in conto capitale.² L'Ente, infine, con le deduzioni del 26 maggio comunica la prossima attivazione *“di un progetto di verifica puntuale di revisione dei vincoli esistenti (già ridotti in sede di consuntivo, da euro 140.493.691,07 del Rendiconto 2015 a euro 103.814.372,49 del Rendiconto 2016)”*.

Sul punto la Sezione si riserva di verificare l'andamento di quanto riferito.

*** **

Inoltre, analogamente a quanto già osservato con la delibera n. 23/2017, pur prendendo atto di un trend di riduzione degli impegni di parte corrente (rendiconto 2014 euro 1.143.819.324,64; rendiconto 2015 euro 1.090.113.172,28 + euro 26.406.074,95 di FPV), si evidenzia nuovamente la

² Quanto alle modalità di eliminazione di tali vincoli, si rinvia al paragrafo relativo al bilancio preventivo.



circostanza che l'equilibrio viene raggiunto anche mediante l'impiego di risorse non ripetitive, quali sanzioni per violazione al codice della strada ed entrate per recupero evasione tributaria, caratterizzate da notevoli difficoltà di riscossione, e non destinate a spese di investimento. L'equilibrio così raggiunto, pertanto, può non avere natura sostanziale e strutturale.

Infatti, dal prospetto sulle entrate e spese aventi carattere non ripetitivo, si rileva una differenza tra entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo di oltre 6,9 milioni, destinati a spese correnti consolidate (non risultando - nel prospetto sugli equilibri di parte corrente ed in conto capitale - entrate correnti destinate a finanziare spese di investimento).

Peraltro, l'Ente ha valorizzato in tale prospetto le entrate per sanzioni per violazione al codice della strada per soli euro 30.123.460,83 (precisando in nota al questionario che si tratta della differenza fra accertato 2015 di euro 108.094.402,43 e media accertato 2010-2014 di euro 77.970.941,60), in luogo dell'intero importo accertato (pari ad euro 108.094.402,43) che avrebbe notevolmente incrementato tale squilibrio.

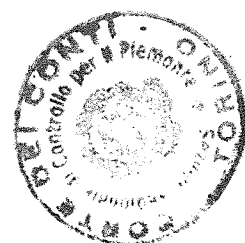
Non è dato comprendere, pertanto, perché nel prospetto in esame non sia stato rappresentato l'intero accertato 2015, la cui presenza altererebbe sensibilmente l'equilibrio corrente indicato.

Nelle spese correnti straordinarie viene interamente valorizzato l'importo del FCDE accantonato nel 2015, per euro 52.373.155,00, comprensivo della quota del fondo accantonata per "sterilizzare" il maggiore accertamento delle entrate da sanzioni codice della strada.

L'Ente, infatti, nel 2015 ha accertato, in base ai nuovi principi contabili (come precisato nella relazione al rendiconto dei Revisori), un importo notevolmente maggiore di sanzioni per violazione al codice della strada rispetto al trend 2013-2014 (di circa 74 milioni di euro), accantonando a fronte delle medesime l'importo di euro 29.887.087,28 nel fondo crediti dubbia esigibilità, che pare interamente contabilizzato nel prospetto in esame.

In sostanza, nel prospetto 1.1.2 in esame l'Ente ha iscritto in entrata solo una parte delle sanzioni accertate e, di contro, in spesa un FCDE parametrato all'intero importo delle sanzioni accertate.

Non è in discussione l'entità del fondo crediti dubbia esigibilità che l'Ente ha correttamente previsto sull'intero accertato, quanto, invece, la corretta determinazione delle entrate non ripetitive applicate alla spesa corrente. Sotto tale profilo, dunque, il dato è sicuramente maggiore per circa 78 milioni di euro (importo delle sanzioni codice strada accertato ma non iscritto nel prospetto), cifra che incide sensibilmente sull'equilibrio di parte corrente (il saldo di parte corrente è di circa 31 milioni, al netto dell'applicazione dell'avanzo).



Tale condotta, per come emerso in sede istruttoria, sarebbe derivata dalla considerazione che la quota di entrate accertate corrispondente alla media di incasso del quinquennio precedente andrebbe considerata alla stregua di entrata di carattere ricorrente³.

La Sezione, pur riconoscendo la non irragionevolezza del ragionamento dell'Ente⁴, non può non rilevarne il contrasto con il dato normativo: il punto 9.11.3 del principio contabile 4/1 dispone che *“le entrate sono distinte in ricorrenti e non ricorrenti a seconda se l’acquisizione dell’entrata sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi, e le spese sono distinte in ricorrente e non ricorrente, a seconda se la spesa sia prevista a regime o limitata ad uno o più esercizi. Sono, in ogni caso, da considerarsi non ricorrenti le entrate riguardanti: a) donazioni, sanatorie, abusi edilizi e sanzioni...(omissis)...”*.

Inoltre, c'è un altro aspetto che inficia il metodo seguito dall'Ente.

Sotto il profilo della riscossione, infatti, si continua ad osservare che si tratta di poste di entrata caratterizzate da notevoli difficoltà di riscossione: nel rendiconto 2015 tale voce è ricompresa nell'ambito della risorsa del titolo III *“sanzioni amministrative e pecuniarie per violazioni al codice della strada”* che, analogamente a quanto rilevato negli scorsi esercizi, presenta una capacità di riscossione in conto residui estremamente difficoltosa, registrandosi riscossioni per euro 3.933.877,40, pari al 2% degli accertamenti (euro 229.526.628,99). Anche in conto competenza, nell'ambito della stessa voce sono stati riscossi euro 44.146.872,14, pari a circa il 40% degli accertamenti (euro 112.320.693,41).

Sotto questo profilo, peraltro, appare adeguato l'accantonamento effettuato al fondo crediti dubbia esigibilità per tale posta (di euro 193 milioni) in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, e di ulteriori euro 29 milioni nella gestione 2015.

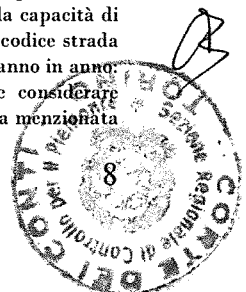
Pare invece migliore l'andamento delle riscossioni in conto competenza delle entrate per recupero evasione tributaria rispetto agli esercizi precedenti, sia pur rimanendo non superiore al 50% degli accertamenti (accertamenti 2015 di euro 43,2 milioni, euro 5,6 accantonamenti nel FCDE, riscossioni euro 21 milioni; accertamenti 2014 euro 38.657.900,34 e riscossioni euro 4.364.189,06).

*** **

In conclusione, la Sezione ritiene certamente apprezzabile il continuo miglioramento della gestione corrente.

³ Il principio contabile applicato 4/2 recita: *“È definita a regime un’entrata che si presenta con continuità in almeno 5 esercizi, per importi costanti nel tempo”*.

⁴ Sotto un profilo teorico, infatti, può apparire ragionevole considerare un’entrata a regime se iscritta con continuità negli ultimi cinque esercizi, essendo ciò coerente con la previsione relativa al dimensionamento del fondo crediti dubbia esigibilità (parametrato, tra l’altro, alla capacità di riscossione dei crediti di dubbia e difficile esazione nei precedenti cinque esercizi): così ragionando, pertanto, l’entrata da sanzioni codice strada potrebbe essere considerata ricorrente. Ora, però, occorre stabilire entro quali limiti, tenuto conto che la stessa potrebbe oscillare di anno in anno, sotto tale profilo, si potrebbe utilizzare il riferimento alla media di accertato degli ultimi 5 anni. Sarebbe allora possibile considerare ragionevolmente come ricorrente (e quindi destinabile a finanziare ordinaria spesa corrente) quella parte di accertato rientrante nella menzionata media. Di contro, l’accertato in eccesso dovrebbe essere destinato a finanziare spese di natura non ripetitiva.



Il trend di contrazione della spesa corrente prosegue nel 2016: il dato consuntivo a Rendiconto 2016 ammonta ad euro 1.074.098.760,61 + 31.433.068,12 di FPV per un totale di euro 1.105.531.828.73 da confrontare con i dati del 2015 di 1.090.113.172,28 + FPV 26.406.074,95 pari ad euro 1.116.519.247,23.

Ritiene invece non idonea la considerazione dell'entrata da sanzioni codice della strada come entrata ricorrente nei limiti della media del quinquennio, essendo in contrasto con il dato normativo e con l'andamento della riscossione che ne conferma i profili di incertezza.

Tali entrate, anche se costanti nell'accertamento, presentano indubbe e peculiari difficoltà di realizzazione e, pertanto, possono finanziare spese ordinarie solo a condizione che sia creato un più che adeguato FCDE, anche oltre le percentuali di rischio indicate dal Legislatore.

A conferma delle esposte perplessità, si consideri che a fronte di un accertato di circa 108 milioni, l'Ente ha riscosso in competenza 44 milioni e iscritto in FCDE 29 milioni: residua, evidentemente, una quota di 35 milioni (destinati a finanziare spesa corrente ordinaria) particolarmente preoccupante se si considera l'andamento delle riscossioni in conto residui.

L'Ente, nel prendere atto dei rilievi della Sezione, ha assicurato che *“in futuro, attraverso un progetto finalizzato, cercherà di aumentare il livello della riscossione di tale entrata ed, in ogni caso procederà, ulteriormente, ad un incremento dell'FCDE riferito a tale specifica posta”*.

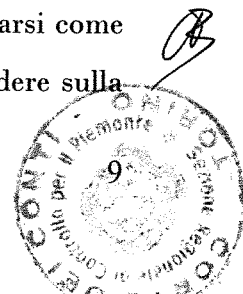
Ha ribadito, ancora, che *“continuerà nel processo di progressiva riduzione della spesa corrente, come già evidenziato in precedenti relazioni”* e che *“continuerà a porre in atto misure di razionalizzazione della spesa ai fini di un rigido contenimento e controllo e ad adottare misure gestionali atte a prevenire la compromissione degli equilibri della situazione corrente e ad assicurare un bilanciamento strutturale tra entrate e spese come, del resto, già richiesto dall'organo di revisione”*.

La Sezione si riserva di verificare, secondo le modalità in seguito esposte, quanto assicurato dall'Ente e di monitorare l'andamento della riscossione.

Certamente apprezzabile, sotto il profilo di una gestione prudentiale, l'incremento del fondo crediti dubbia esigibilità nel 2017: in base al comma 509, art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 l'Ente, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2017, avrebbe dovuto accantonare il 70% a titolo di FCDE, per un importo pari ad euro 67.360.004,77, ma, in un'ottica di maggiore salvaguardia degli equilibri di bilancio, ha ritenuto congruo effettuare un accantonamento superiore, pari ad euro 71.000.000,00.

*** **

Infine, come già osservato nella recente pronuncia della Sezione, non può non considerarsi come sui futuri equilibri di bilancio graveranno notevoli poste di spesa costanti, tali da incidere sulla



rigidità della stessa: gli oneri trentennali per gli interessi ed il rimborso delle rate derivanti dall'anticipazione ex D.L. n. 35/2013 (pari a circa 22 milioni di euro nel 2015, e 24,5 a partire dal 2016), gli ulteriori oneri legati alla gestione delle società partecipate, gli oneri per interessi da anticipazioni di cassa qualora l'Ente non dovesse riuscire a porre rimedio al continuo e consistente ricorso a tale istituto, come meglio illustrato infra.

Lo stesso organo di revisione, d'altra parte, nel proprio parere al rendiconto 2015, invita l'Amministrazione comunale *“ad adottare e mettere in atto misure di razionalizzazione della spesa ai fini di un rigido contenimento e controllo ed a adottare misure gestionali atte a prevenire la compromissione degli equilibri della situazione corrente ed a assicurare un bilanciamento strutturale tra entrate e spese”*.

Sul punto l'Ente ha risposto ricordando gli interventi compiuti (o in fase di predisposizione) in tema di revisione e contenimento della spesa corrente: per una valutazione si rimanda al paragrafo relativo alla situazione di cassa.

2. Composizione del risultato di amministrazione (Sez. I p. 1.2 - questionario rendiconto 2015)

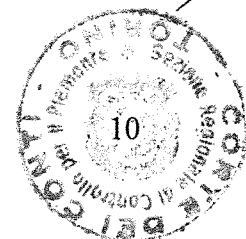
Con delibera C.C. n. 79/2016 del 2.5.2016 l'Ente ha approvato il rendiconto 2015 dando atto dell'avvenuto ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

Il risultato di amministrazione al 31.12.2015, al netto dei vincoli e degli accantonamenti, è pari ad euro 370.356.286,20, ed origina dalla differenza tra residui attivi di euro 1.217.352.663,41 e residui passivi di euro 746.896.729,20.

Tale risultato, giova ricordarlo, a fronte di un fondo cassa inesistente è un dato meramente contabile.

Pur rimanendo molto consistente l'ammontare dei residui attivi, come evidenziato anche dall'organo di revisione nel proprio parere, si prende atto di un progressivo smaltimento dei residui attivi e passivi effettuato nel corso del 2015, soprattutto a seguito del riaccertamento straordinario, e dell'avvenuto miglioramento dei parametri di deficitarietà strutturali rispetto all'esercizio 2014 (esercizio in cui non venivano rispettati i parametri 3 e 4 inerenti la gestione dei residui).

Con la delibera C.C. n. 79/2016 l'Ente dà atto dell'avvenuto ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario all'1/1/2015, in ottemperanza alle modalità previste dal Decreto 2.4.2015: disavanzo all'1.1.2015 euro 336.021.760,22, quota trentennale pari ad euro



11.200.725,35, totale parte disponibile al 31.12.2015 euro 306.763.231,77 (differenza euro 29.258.528,45).

Come già rappresentato nella delibera della Sezione n. 23/2017, dalla gestione 2015 emergerebbe un risultato migliorativo rispetto alla copertura della quota annuale di disavanzo di euro 18.057.803,10 (pari alla differenza tra la quota annuale da ripianare e l'effettiva riduzione del disavanzo nell'esercizio), che l'Ente utilizza (cfr. la menzionata delibera C.C. n. 79/2016) "*non per la rideterminazione della quota restante del piano di rientro, ma a garanzia di eventuali mancati recuperi che potrebbero verificarsi nelle prossime annualità*".

In proposito, veniva chiesto all'Ente di precisare se avesse o meno apposto apposito vincolo nel risultato di amministrazione 2016, non rinvenendo il medesimo nel risultato 2015: diversamente, come già precisato nella citata delibera, si tratterebbe di mera enunciazione di intenti, senza alcun seguito.

Con la nota 26 maggio 2017 l'Ente ha comunicato di aver dato seguito alle indicazioni della Sezione.

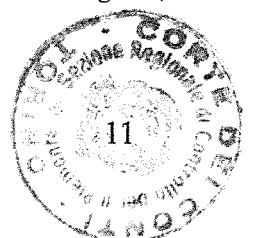
L'Ente, infatti, ha riferito di "*come l'attività del continuo processo di razionalizzazione della spesa e della ricerca di un costante miglioramento della situazione degli equilibri di, bilancio, possa già trovare risposta nei risultati della gestione dell'esercizio 2015 e 2016, dove nel 2015 il maggior recupero del disavanzo è stato pari ad euro 18.057.803,10, mentre nel 2016 è stato pari ad euro 8.862.208,20, per un totale complessivo di euro 26.920.011,30. Tale importo del maggior recupero del disavanzo, in sede di rendiconto 2016, non è stato utilizzato per la rideterminazione della quota restante del piano di rientro, ma a garanzia dei recuperi delle prossime annualità, accantonandoli tra gli "altri accantonamenti" nel rigoroso rispetto delle indicazioni della Sezione Regionale della Corte dei Conti*".

La Sezione prende atto con favore che anche nel 2016 il comune di Torino è stato in grado di recuperare un maggiore disavanzo rispetto alla quota trentennale prevista e che, aderendo alle raccomandazioni contenuta nella delibera n. 23/2017, ha provveduto a vincolare il maggior recupero, così connotandolo di certezza contabile in relazione a futuri eventuali minori recuperi.

*** **

Nel risultato di amministrazione sono effettuati accontamenti per complessivi euro 536.625.826,98 (di cui euro 536.078.127,98 per FCDE), vincoli per complessivi euro 122.738.972,42 e vincoli destinati agli investimenti per euro 17.754.718,65.

Veniva chiesto all'Ente di esplicitare per ogni vincolo i riferimenti contabili e giuridici (ad eccezione dell'importo di euro 25.000.000, derivante dall'anticipazione di liquidità 2015, già



descritto nella citata deliberazione C.C. del 2.5.2016 n. 79/2016) che ne hanno determinato la costituzione, e di precisare la composizione della parte destinata agli investimenti.

Sul punto l'Ente ha fornito esauriente risposta (con la documentazione a supporto di ogni voce), completando i dati mancanti⁵.

*** **

In merito agli strumenti di finanza derivata, l'Ente dovrebbe aver effettuato un vincolo di euro 745.975,29, relativo ai proventi da estinzione anticipata di un derivato avvenuta nel 2015, come previsto dal punto 9.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (*“l'accantonamento dei proventi derivanti dall'estinzione anticipata di un derivato, nel caso di valore di mercato positivo (cd. mark to market), per un valore corrispondente alle entrate accertate. Il vincolo permane fino a completa estinzione di tutti i derivati contratti dall'ente, a copertura di eventuali mark to market negativi futuri e, in caso di quota residua, per l'estinzione anticipata del debito (principio 3.23)”*) e come già indicato nella delibera di questa Sezione n. 23/2017.

Sul punto l'Ente ha fornito prova documentale dell'avvenuta costituzione del vincolo sul capitolo 24700, alla voce *“Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente”*.

Si ricorda che va altresì accantonata *“l'eventuale differenza positiva derivante dalla regolazione annuale di differenze dei flussi finanziari derivanti dai contratti derivati, destinata a garantire i rischi futuri del contratto”* (principio 3.23).

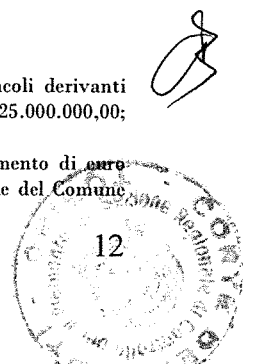
L'Ente al 31.12.2015 deve aver accantonato, per i contratti che si trovano in tale situazione (e senza potere, quindi, considerare il saldo complessivo di tutti i contratti), una quota vincolata nel risultato di amministrazione pari all'eventuale saldo positivo dei flussi finanziari dei singoli contratti.

I contratti derivati al 31.12.2015 sono 19, dei quali 14 hanno generato saldi attivi per complessivi euro 3.087.476,90.

A specifica richiesta sul punto, l'Ente ha risposto che *“nel bilancio di previsione 2017/2019 è stato stanziato a fondo un importo di Euro 1.925.604, corrispondente alla “differenza positiva derivante dalla regolazione annuale di differenze dei flussi finanziari derivanti dai contratti derivati, destinati a garantire i rischi futuri dei contratti” (principio 3.23). L'Ente si riserva, in occasione dell'approvazione del Rendiconto 2016, di valutare l'apposizione di ulteriore vincolo eccedente*

⁵ Vincoli derivanti da Leggi e dai principi contabili per € 5.628.528,68; Vincoli derivanti da trasferimenti per € 39.138.004,40; Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui per € 50.259.259,94; Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente per € 2.713.179,40; Altri vincoli per € 25.000.000,00; Vincoli destinati agli investimenti per € 17.754.718,65.

L'Ente, inoltre, ha riferito di aver accantonato a FCDE nel 2017 il maggiore importo di euro 575.119.859,04, con un incremento di euro 72.548.054,59,00: tale dato, che ovviamente andrà parametrato con le entrate accertate nell'esercizio, dimostrerebbe l'attenzione del Comune verso comportamenti di gestione prudentiale.



l'importo di euro 745.975,29 già costituito e corrispondente al contratto estinto anticipatamente nel 2015".

Ora, in disparte l'incremento del vincolo per l'estinzione anticipata (non imposto da alcuna norma), va rilevato che il fondo stanziato per i saldi positivi dei singoli contratti (e non, invece, del saldo complessivo di tutti i contratti, computando anche quelli con saldi negativi) non risulta adeguato: esso, invece che di 3.087.476,90 milioni è stato costituito per 1.925.604,00 milioni.

Che il fondo debba essere stanziato sui singoli contratti è evidente considerato che tali strumenti sono indipendenti tra loro e non influenzati nei rispettivi andamenti: ecco perché, l'eventuale saldo positivo del singolo contratto, deve essere vincolato a copertura del rischio di successive variazioni in negativo.

L'Ente, con la nota 26 maggio 2017, ha riferito che *"attenendosi, rigorosamente, alle indicazioni della Corte di Conti, la Città, tra gli "altri accantonamenti" del rendiconto 2016, ha inserito l'importo della differenza positiva dei flussi finanziari 2015-2016 provenienti dai contratti derivati, pari ad euro 5.656.985,63. Infine, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2017-2019, sono già stati previsti, come accantonamenti di flussi finanziari positivi dei derivati, euro 1.925.604,00 per l'esercizio 2017, euro 1.627.002,00 per l'esercizio 2018, ed euro 1.295.704,00 per l'esercizio 2019".*

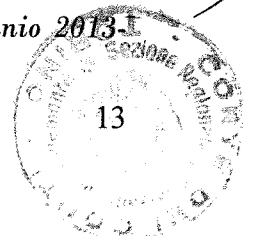
Fermo il principio di diritto che l'Ente sembra aver recepito (l'importo da accantonare è pari alla somma dei flussi positivi, senza effettuare compensazioni con quelli negativi), la Sezione verificherà il dato finanziario in occasione del controllo sul rendiconto 2016.

4. Risultato di cassa ed anticipazione (Sez. II p. 1.2 e 1.6 -questionario rendiconto 2015)

Permangono le criticità più volte evidenziate dalla Sezione in merito alla difficile situazione di cassa dell'Ente, da ultimo rappresentate nella delibera n. 23/2017.

Anche nell'esercizio 2015, infatti, l'Ente ha fatto ampio ricorso ad anticipazioni di tesoreria, complessivamente concessa per euro 337.179.956,44 ed in aumento rispetto al 2014 (325.939.061,69), al 2013 (euro 263.215.536) ed al 2012 (euro 155.986.562,74). Tale utilizzo si è protratto per l'intero anno (365 giorni), analogamente agli esercizi precedenti, ed ha comportato notevoli oneri per interessi passivi (oltre 9,7 milioni di euro), in aumento rispetto agli anni precedenti (euro 7,8 milioni nel 2014, euro 2,6 milioni nel 2013 ed euro 903.721,95 nel 2012).

Risulta in incremento anche l'ammontare dell'anticipazione non restituita, pari ad euro 120.715.189,81 (euro 76.270.075,57 nel 2014), che continua a rappresentare un parametro di deficitarietà strutturale ai sensi del decreto Min. Interno 18 febbraio 2013 *"Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari sulla base di appositi parametri obiettivi per il triennio 2013-*



2015” (parametro n. 10: esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti).

Nel 2016 la situazione non migliora: dai dati disponibili sulla banca dati SIOPE risultano anticipazioni di tesoreria nel complesso utilizzate per euro 823.694.743,57, restituite per euro 672.216.566,19, con uno “scoperto” al 31.12 di euro 151.478.177,38.

Altra grave criticità è rappresentata dalla circostanza che il fondo cassa al 31/12/2015 (pari a zero, come nel 2014) non è sufficiente a ricostituire tutti i fondi vincolati risultanti alla stessa data: sono presenti fondi vincolati da ricostituire per il considerevole importo di euro 62.737.067,87.

*** ** *

Continuano a riscontrarsi notevoli difficoltà nella riscossione in conto residui: dal rendiconto 2015 risulta che sul totale dei titoli dell’entrata sono riscossi in conto residui appena 268.476.763,96 euro, a fronte di residui riaccertati - anche a seguito del riaccertamento straordinario - per euro 1.082.612.432,82 (23%), mentre appare migliore il dato della riscossione sulla competenza, pari all’85% delle entrate complessivamente accertate (riscossioni di euro 2.227.560.116,31; accertamenti di euro 2.629.777.110,86).

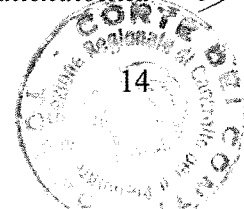
Dall’esame del prospetto dei flussi di cassa, peraltro, emergono squilibri in conto residui sia di parte corrente (euro -193,4 milioni) che di parte capitale (euro -49,82 milioni): tale risultato pare confermare le difficoltà di riscossione già evidenziate ai punti precedenti, in merito alle entrate correnti ed in conto capitale.

La situazione di cassa sconta, quindi, evidenti difficoltà di smaltimento dei residui attivi come già evidenziato dalla recente delibera n. 23/2017 e come evidenziato altresì dal medesimo organo di revisione (*“permane tuttavia dopo l’operazione di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi una situazione che evidenzia una rilevante entità dell’ammontare dei residui attivi. Ciò ha comportato una inevitabile tensione finanziaria nella gestione della liquidità dell’Ente, un elevato ricorso all’anticipazione di tesoreria, ed anche un notevole ricorso alle anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti”*).

Raccomanda all’Ente di porre particolare attenzione alla formazione e gestione dei residui attivi e passivi secondo le nuove regole della contabilità armonizzata. Fintanto che non sarà riassorbito l’ingente monte di residui attivi, difficilmente la situazione di cassa potrà migliorare.

*** ** *

L’Ente, con la nota 26 maggio 2017, evidenzia il proprio impegno ad una *“costante opera di revisione della spesa anche nelle sue componenti rigide, e ad una verifica continua dell’attendibilità*



delle entrate”, impegno che sarebbe “*dimostrato dalla deliberazione della Giunta Comunale in fase di approvazione avente ad oggetto “Razionalizzazione e misure gestionali finalizzate al rispetto dell’art. 193 del Tuel”, dove viene previsto di intensificare l’attività di monitoraggio delle entrate attraverso la verifica, da parte di ciascuna Direzione/Servizio, titolare di entrate, dei prevedibili accertamenti. Conseguentemente, l’accertamento delle entrate esigibili nel 2017, potrà, consentire la registrazione degli impegni di spesa aventi natura ricorrente ed obbligatoria. Inoltre, con lo stesso atto, viene previsto di autorizzare, salvo casi straordinari ed opportunamente motivati, nel limite del 60% degli stanziamenti 2017, del 40% degli stanziamenti del 2018 e del 2019, le sole attività volte ad assicurare i servizi indispensabili e quelle considerate prioritarie dall’Amministrazione”.*

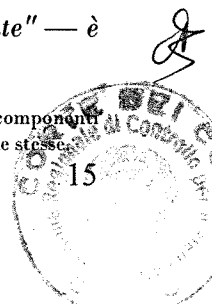
Quanto comunicato, al netto della poi effettiva approvazione della menzionata delibera, è particolarmente importante: le difficoltà di cassa, infatti, non possono essere colmate solo agendo sulla riscossione, essendo inevitabile l’intervento sulla spesa. Il collegamento, da valutare poi in quali modalità effettuato, tra spese impegnabili ed accertamento della reale esigibilità delle entrate ed il limite prudenziale alle spese impegnabili rispetto allo stanziato sono, pertanto, iniziative che indubbiamente vanno nella giusta direzione⁶.

Parimenti, richiamando le osservazioni effettuate al precedente punto 1), è importante sotto questo profilo l’impegno dell’Ente al non utilizzo dei fondi vincolati nel risultato di amministrazione: l’utilizzo di tali fondi per finanziare spesa di competenza, in un ente in disavanzo, ha come possibile e logica conseguenza, in ultima analisi, un progressivo peggioramento della situazione di cassa, avendo l’Ente previsto nuove spese in difetto di effettiva copertura.

Quanto all’attività di riscossione, l’Ente segnala l’intenzione di incrementarla “*approvando una deliberazione (n. mecc. 2017-01001/001) con la quale ha individuato le linee di indirizzo per il potenziamento delle attività di riscossione delle entrate. Con lo stesso provvedimento è stata prevista la costituzione di un gruppo di lavoro finalizzato a predisporre, in collaborazione con tutte le Direzioni competenti, un piano di sviluppo e potenziamento degli organici e delle competenze degli uffici direttamente preposti all’attività di riscossione. Il risultato auspicato si indirizza verso una costante riduzione del ricorso all’anticipazione di tesoreria, con conseguente diminuzione dei costi che ne conseguono”.*

Ancora in tema di riscossione, con la nota 26 maggio 2017 l’Ente riferisce che “*in esecuzione di quanto già precedentemente comunicato — deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 2017-01001 del 17.03.2017 “Linee di indirizzo per il potenziamento delle attività di riscossione delle entrate” — è*

⁶ Il magistrato istruttore, con l’atto di deferimento, aveva rilevato la necessità di agire sulla revisione della spesa, anche nelle sue componenti rigide, sulla rigorosa applicazione del principio di veridicità sotto il profilo dell’attendibilità delle entrate e sull’utilizzo appropriato delle stesse.



stato creato, alle dipendenze dirette del Direttore Finanziario, il Servizio Riscossione Entrate e verrà approvato nei prossimi giorni dalla Giunta Comunale il piano di potenziamento e sviluppo degli incassi predisposto da Soris S.p.A. e il piano di riorganizzazione e di potenziamento degli uffici amministrativi della Città preposti alle attività di sollecito bonario, di riscossione e di cassa.

Trattasi di piani di carattere organizzativo ai quali faranno seguito quanto prima i piani contenenti gli obiettivi temporali con le percentuali di recupero atteso. Risulta in corso, inoltre, un'analisi estremamente dettagliata ed approfondita dei flussi di cassa in entrata ed in spesa relativi al periodo 2007 / 2016 al fine di meglio approfondire le dinamiche di evoluzione dei flussi di cassa nel periodo.

Tale studio, che verrà trasmesso in tempi brevi, sarà strumento utile per impostare specifiche politiche di recupero”.

E' indubbia l'attività che l'Ente sta mettendo in atto per la soluzione del problema della riscossione: sotto questo profilo la Sezione non può che prendere atto dell'impegno dell'Amministrazione.

Si tratta di valutare, nel medio periodo, se tali provvedimenti siano sufficienti per portare a risultati apprezzabili.

*** **

In conclusione, va detto che la situazione di cassa dell'Ente è sicuramente grave e ciò, indubbiamente, ha origine non in un singolo esercizio ma in una plurima sequenza: inevitabilmente, pertanto, l'attività di risanamento richiederà più esercizi.

Le scelte, anche aspre, devono essere necessariamente adottate: ma i loro riflessi non potranno che valutarsi in esercizi futuri. La contrazione della spesa corrente, ad esempio, ove effettiva, genererà un allentamento della tensione di cassa solo a distanza di qualche esercizio e solo se accompagnata ad una massiccia azione di recupero dei residui attivi.

Sotto questo profilo, quindi, la Sezione non può che limitarsi a valutare positivamente le intenzioni manifestate dall'Ente (ed i provvedimenti già adottati e sopra richiamati) in tema di potenziamento dell'attività di riscossione, di maggiore attenzione all'esigibilità delle entrate accertate e di contenimento della spesa.

Ma attende che esse si concretizzino in reali e durature azioni.

Nel 2016 la spesa corrente risulta in diminuzione (dato che, peraltro, non può certamente incidere sull'anticipazione di tesoreria nel medesimo esercizio) e la riscossione in competenza nel 2015 risulta accettabile ed in miglioramento (nel 2015 la riscossione in competenza si attesta all'85% a fronte del 76% del 2014): ciò dimostra l'impegno dell'Amministrazione nel risanamento della



situazione ed i primi tangibili risultati. E' però necessario che essi si consolidino nel tempo al fine di produrre effetti sull'intero ciclo della spesa e sul risanamento del bilancio dell'Ente.

Tuttavia, la bontà e sufficienza delle scelte adottate non potranno che valutarsi nei prossimi esercizi, nei quali i risultati raggiunti dovranno diventare oggetto di monitoraggio da parte della Sezione

5. Verifica della capacità di indebitamento e della sostenibilità (Sez. II p. 2 -questionario rendiconto 2015)

Anche nell'esercizio 2015 l'Ente, sia pur nel rispetto dei limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL, ha attivato nuovi prestiti per euro 32.554.517,43.

Continua, comunque, il trend di lieve riduzione dell'indebitamento che si attesta a fine 2015 ad euro 3.018 milioni⁷ (da oltre 3.330 del 2012, a 3.211 milioni nel 2013 e 3.106 milioni nel 2014), per effetto della restituzione di rate (per circa 124 milioni di euro nel 2014 e di euro 120 milioni nel 2015) e di estinzioni anticipate (per euro 2,6 milioni nel 2014). Anche gli oneri finanziari sono in riduzione, pari ad euro 84,1 milioni nel 2015 (118 milioni di euro nel 2012, 95,9 milioni nel 2013 e 91,5 milioni nel 2014).

Rimane, comunque, molto elevata la consistenza dei debiti di finanziamento, che supera il 150% rispetto alle entrate correnti e che continua a rappresentare un parametro di deficitarietà strutturale (parametro n. 7: "Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti").

In tale contesto, pertanto, desta perplessità il nuovo ricorso all'indebitamento effettuato nel 2015, che non pare pienamente in linea con l'invito della Sezione a "*procedere ad una effettiva riduzione dell'indebitamento e dei correlati oneri finanziari*", di cui alla delibera n. 72/2015.

Sul punto l'Ente precisa che "*Il perseguimento di tale obiettivo (id est, la riduzione del debito) trova esplicazione nelle politiche di contenimento dell'assunzione di nuovi mutui, riducendoli alle sole operazioni ritenute indispensabili e a tutela del patrimonio cittadino e alla salvaguardia dell'incolumità dei fruitori del patrimonio stesso, e in ogni caso prevedendo la stipulazione di nuovi mutui in una misura significativamente inferiore rispetto alle quote di restituzione del capitale, in modo da consentire una costante e certa riduzione dello stock del debito. A questo si aggiunge la realizzazione di alcune operazioni di riduzione dell'indebitamento. Per maggior chiarezza, e in riferimento all'ultimo quinquennio, si elencano qui di seguito gli importi corrispondenti alle*

⁷ Nella Relazione illustrativa e nel Parere dei Revisori, il reale debito, al netto di mutui assistiti dallo Stato, risulterebbe di euro 2.929 milioni di euro.



diminuzioni effettuate nei singoli esercizi evidenziati, eccedenti il rimborso ordinario delle quote capitale: 2012 per euro 8.381.865,60; 2014 per euro 2.662.530,00; 2016 per euro 7.075.172,64”.

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall’Ente, significando che gli indispensabili interventi a tutela del patrimonio dovrebbero essere, nell’attuale situazione dell’Ente, preferibilmente finanziati con risorse ordinarie (alla stregua, cioè, della comune spesa corrente) senza il ricorso a nuovo indebitamento (perseguendo rigidamente ed il più rapidamente possibile l’obiettivo di ricondurlo a dimensioni più ragionevoli).

Desta altresì perplessità la scelta dell’Ente di destinare l’importo di euro 9.324.484,00, relativo ai risparmi sulle quote capitali derivanti dalla rinegoziazione dei mutui effettuata nel 2015 (per complessivi euro 216,9 milioni), interamente a spese correnti, sia pur nel rispetto della vigente normativa (art. 7, comma 2, del D.L. n. 78/2015).

L’Ente ha precisato *“che tale possibilità è stata offerta dalla norma (art. 7, comma 2, del DL. 78/2015) proprio per consentire agli Enti di affrontare le nuove regole in materia di armonizzazione contabile evitando il maggior impatto possibile sulla funzionalità degli Enti stessi”*.

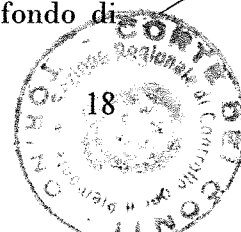
Non vi è dubbio che la destinazione sia legittima da un punto di vista normativo, ma si tratta di operazione in cui le valutazioni prudenziali acquistano particolare importanza: si è più che consapevoli delle difficoltà dell’Ente e della necessità di utilizzare qualunque risorsa disponibile ma, ad esempio, questi risparmi potevano essere destinati alla copertura degli interventi di manutenzione del patrimonio in luogo della stipula di nuovi mutui, riducendo sia il ricorso all’indebitamento, sia l’andamento delle spese correnti.

Si è rilevato, inoltre, che l’indebitamento di alcuni organismi partecipati, non ricompreso nella consistenza dei debiti di finanziamento dell’Ente, viene di fatto sostenuto dall’Ente medesimo (cfr. successivo punto in tema di organismi partecipati); tale circostanza potrebbe alterare lo stock di effettivo indebitamento dell’Ente, producendo ulteriori forme di indebitamento.

6. Strumenti di finanza derivata (Sez. II p. 4 -questionario rendiconto 2015)

Analogamente a quanto rilevato negli scorsi esercizi, e ad integrazione di quanto osservato al precedente punto 2), la situazione finanziaria dell’Ente fin qui rilevata appare ulteriormente aggravata dalla presenza degli strumenti finanziari derivati in essere.

Si tratta di 21 contratti che presentano per lo più previsioni fortemente negative sui saldi (a fronte di un totale di flussi positivi pari a circa 4 milioni di euro, il totale di flussi negativi è pari a circa 17,5 milioni di euro) ed un valore complessivo di estinzione, alla data del 31 dicembre 2015, pari a meno euro 160.758.591,00, a fronte del quale non è mai stato costituito un fondo di



accantonamento. Si evidenzia, inoltre, un trend in peggioramento dei saldi dei flussi negli ultimi quattro esercizi (2011: -8.578.712; 2012: -9.728.158; 2013: -12.930.712; 2014: -13.037.653,08; 2015: -13.481.126,98).

Pur concordando con l'Ente sul fatto che trattasi di situazione cristallizzata e che il valore market to market di estinzione al 31.12.2015 è meramente indicativo, la Sezione rammenta la necessità di monitorare costantemente la situazione.

In ordine alla costituzione dei necessari vincoli, si rinvia al paragrafo n. 2 relativo alla composizione del risultato di amministrazione.

7. Esame degli organismi partecipati

7a) Piano di revisione straordinaria

Com'è noto, l'articolo 24 del D.Lgs. 175/2016, e successive modifiche e integrazioni, impone un piano di revisione straordinaria di tutte le partecipazioni per adeguarle ai precetti del nuovo Testo Unico sulle partecipazioni societarie pubbliche.

Il Comune ha riferito di non avere ancora provveduto e proceduto a tale analisi, richiamando la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 ed il parere reso dal Consiglio di Stato n. 83 del 2017 e confidando che *“nuovo termine di scadenza, se saranno confermate le notizie a riguardo, potrebbe essere fissato al prossimo 30 settembre”*.

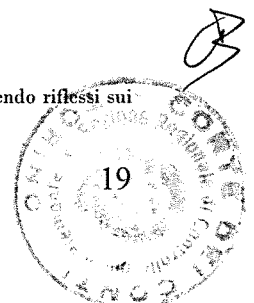
Sul punto, ricordato che l'originario termine (23 marzo 2017) non era stato minimamente intaccato, né dalla pronuncia della Consulta⁸ né dal parere del Consiglio di Stato⁹, la Sezione prende atto che il nuovo termine è stato fissato al 30.09.2017.

Si ribadisce l'importanza non solo del rispetto del termine di adempimento ma anche del merito dell'attività da compiere in relazione alle conseguenze finanziarie che potrebbero derivare al bilancio dell'Ente dalle sue partecipazioni.

L'Ente, su tale aspetto, ha assicurato la prossima predisposizione di *“un piano di sistematica riorganizzazione delle proprie partecipazioni con l'intento di superare non solo quelle espressamente previste dalle norme di legge, ma anche quelle che non possono essere considerate essenziali per le finalità del Comune e quelle in relazione alle quali il ricorso al modulo societario non si evidenzia come conveniente”*.

⁸ La sentenza n. 251, infatti, ha espressamente circoscritto (punto 9) la propria portata alla sola legge delega n. 124/2015, escludendo riflessi sui decreti delegati già adottati.

⁹ Che si limita ad indicare al Governo la strada corretta per intervenire sui menzionati decreti delegati.



Anche tale attività, pertanto, dovrà essere valutata nel suo divenire in occasione dei prossimi controlli sull'Ente.

7b) Garanzie e lettere di patronage

Sono state oggetto di esame le lettere di garanzia a favore degli OO.PP. dell'Ente, allegate al rendiconto 2015.

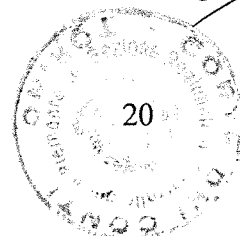
A riguardo si evidenzia il significativo importo complessivo dei debiti (pari a quasi 760 milioni) sottostanti alle garanzie rilasciate ed ancora attive (da valutare, peraltro, anche tenendo conto dell'entità della partecipazione riferibile al Comune).

Il problema di tale situazione può derivare dalla tipologia delle garanzie fornite dall'Ente, qualora le stesse impegnino in modo stringente il garante così da divenire indebitamento in proprio.

Afferma l'Ente che *“La già esaurita funzione delle garanzie o l'elevata improbabilità che ad esse possa farsi ricorso – che saranno argomentate nel seguito della presente relazione – consentono di concludere che esse abbiano svolto e in parte svolgono – in concreto – una mera funzione di “rassicurazione” a favore degli enti finanziatori”*.

La Sezione non condivide tale argomentazione. La probabilità o meno che una garanzia sia escussa è un elemento connaturato al concetto stesso di garanzia: ciò non toglie, peraltro, che laddove l'Ente sia impegnato in proprio, di tale garanzia occorre tenere conto ai sensi, e non solo, dell'articolo 204 Tuel. Tale norma, infatti, opera in una logica prudenziale ed impone di considerare non solo l'indebitamento effettivo ma anche quello potenziale. Ciò, oltre che dalla *ratio* della norma (contenere il rischio dell'indebitamento) emerge chiaramente dal dato testuale: il riferimento dell'art. 204 è alle “garanzie prestate” e non a quelle escusse. La stessa norma, poi, dispone che *“Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*: ciò significa che se l'Ente accantona prudenzialmente l'intero importo, il rischio potenziale viene meno e può non essere considerato. In caso contrario, il rischio potenziale va considerato (in questo senso, si veda anche il comma 4 del successivo articolo 207).

Ora, in generale, in tema di garanzie improprie giova ricordare che la lettera di patronage costituisce una forma di garanzia atipica con cui il garante non garantisce l'altrui adempimento (dunque, non si impegna ad eseguire la medesima prestazione del debitore principale) quanto piuttosto rafforza, con diverse sfumature, la convinzione del creditore che il patrocinato farà fronte ai propri impegni.



Con una lettera di patronage si può assicurare il creditore circa la solvibilità del patrocinato, assicurazione di valore per l'autorità di chi la rilascia. Oppure, una lettera di patronage può contenere l'impegno del garante a mantenere una certa quota di partecipazione della società garantita, ad intervenire in caso di perdite, ad esercitare la propria influenza ed il proprio controllo in un certo modo.

Gli esempi riportati sono espressione della *summa divisio* all'interno della categoria delle lettere di patronage, distinguendosi tra dichiarazione di scienza (lettere c.d. deboli) e dichiarazione impegnativa in proprio (lettere di patronage forti).

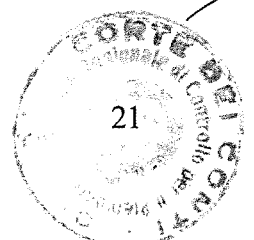
Le lettere di quest'ultimo tipo non contengono una mera dichiarazione di scienza circa il ruolo del patrocinante, il suo rapporto con il patrocinato e la solvibilità di quest'ultimo: esse contengono, invece, un'assunzione di obbligazioni in proprio del patrocinante verso il creditore.

Naturalmente, la lettera di patronage si distingue nettamente dalla fideiussione: mentre in questo caso il garante assume, in solido, l'obbligo di adempiere la medesima prestazione del debitore principale, nel caso della lettera di patronage il patrocinante assume un obbligo autonomo e diverso da quello del debitore principale.

Ciò non toglie, peraltro, che una lettera di patronage c.d. forte sia assimilabile, dal punto di vista dell'impegno e della responsabilità contrattuale, ad una garanzia fideiussoria impropria (sul punto, in particolare in ordine alla distinzione tra lettere forti – contenenti un impegno in proprio – e lettere c.d. deboli, cfr. Cass. n. 2539/2016 che, pur rimettendo al giudice di merito ogni insindacabile decisione circa il carattere di una lettera di patronage, conferma la menzionata distinzione).

Ciò posto, qualora si sia alla presenza di una lettera forte l'Ente, in caso di inadempimento o insolvenza del patrocinato, dovrà rispondere del debito contratto dalla patrocinata nei confronti della banca previo accertamento della responsabilità ai sensi dell'art.1176 c.c. o dell'art.1218 c.c. o, qualora la lettera nasconda una vera e propria fideiussione, in modo diretto ai sensi dell'art.1936 c.c..

La giurisprudenza della Corte dei conti assimila l'obbligazione assunta mediante una lettera di patronage forte a quella del fideiussore, giacché espone il garante al rischio di responsabilità in proprio (sotto le diverse forme sopra indicate) in caso di insolvenza della società debitrice; pertanto, il Comune ha l'obbligo di redigere di conseguenza le scritture contabili, affinché le stesse rappresentino in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria (Corte Conti Emilia Romagna, deliberazione n. 89 dell'11 ottobre 2016; Corte Conti Liguria, deliberazione n. 18 del 30 marzo 2012).



Da ciò deriva l'obbligo di rispetto non solo dell'articolo 119 della Costituzione ma anche degli articoli 202, 204 e 207 del Tuel.

*** **

Alla luce di tali canoni sono state esaminate alcune situazioni apparse più rilevanti.

Con riferimento alle singole garanzie, si è analizzata quella rilasciata a favore **TRM (Trattamento Rifiuti Metropolitan s.p.a.)**, di cui il Comune di Torino detiene una partecipazione pari a circa il 18%, garanzia rilasciata per un debito sottostante ammontante a circa 325 milioni di euro al 31.12.2015.

Si tratta, in particolare, della "*Lettera di Impegni di pagamento del Comune di Torino in relazione alla convenzione di affidamento in essere tra la società e l'ATO-R*", sottoscritta in data 21 gennaio 2010, in esecuzione della deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2009 (mecc. 0909676/064), e della successiva lettera patronage, richiesta dalle banche finanziatrici, sottoscritta dall'Ente in ossequio alla delibera di Giunta n. 00299/064 del 22 gennaio 2013.

Con la prima delle menzionate lettere, in sostanza, il comune di Torino si impegnava a:

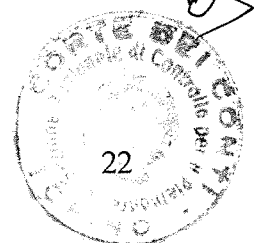
- a) Anticipare al sistema bancario tutti i crediti previsti nella convenzione con il soggetto gestore;
- b) Effettuare versamenti in conto capitale, o a titolo copertura perdite, o a fondo perduto al verificarsi di alcuni eventi concordati con le banche finanziatrici.

Il contenuto di tali impegni veniva poi confermato e precisato con la successiva lettera di patronage del 22.01.2013:

"(...) 2.3 Fermo restando l'obbligo del Comune di Torino di mantenere una partecipazione nella Società fino alla data in cui le ragioni di credito delle Banche Finanziatrici saranno integralmente e incondizionatamente soddisfatte, gli impegni assunti dal Comune di Torino ai sensi della Lettera di Impegno del Comune di Torino sono validi ed efficaci anche a seguito di eventuali riduzioni della partecipazione attualmente detenuta dal Comune di Torino nella Società.

2.4 (...) 2.5. Nell'ipotesi in cui, a causa di eventuali limiti posti dallo statuto della Società, non fosse possibile per il Comune di Torino il pagamento delle Anticipazioni e/o del Versamento Mezzi Propri a titolo di versamenti in conto capitale e/o a titolo di aumento di capitale, il Comune di Torino sarà tenuto ad effettuare tali pagamenti a titolo di finanziamenti soci subordinati.

2.6.11 Comune di Torino riconosce che ai Versamenti di Mezzi Propri troverà applicazione la disciplina della subordinazione e postergazione di cui all'accordo di capitalizzazione sottoscritto dal Comune di Torino con la Società".



Gli impegni assunti dall'Ente a garanzia del finanziamento erogato a TRM, con particolare riferimento a quelli indicati nella lettera del 2010, sono particolarmente stringenti, certamente integranti una responsabilità in proprio dell'Ente garante.

Essi, peraltro, come ricordato dal Comune, sono subordinati a determinate condizioni.

Il primo impegno assunto dal Comune, quello di versamento alle banche garantite dei crediti dovuti al soggetto gestore (cioè TRM) in virtù della Convenzione (stipulata con ATO – R di cui il comune di Torino è consorziato) di realizzazione e gestione dell'impianto di trattamento rifiuti, è espressamente subordinato al verificarsi di uno degli eventi risolutivi previsti dall'articolo 30 della medesima Convenzione.

In altri termini, l'art.30 (e seguenti) della Convenzione di affidamento prevedeva l'obbligo del pagamento degli indennizzi alla società TRM nei casi di cessazione anticipata dell'affidamento.

Tale impegno, inoltre, sarebbe venuto meno ove il nuovo gestore dell'impianto avesse a sua volta provveduto, come previsto dalla Convenzione, al pagamento delle anticipazioni in questione (indennizzi commisurati al valore dell'impianto ed al debito già pagato). Esso inoltre, per esplicita previsione, avrebbe potuto essere rateizzato nella sua esecuzione.

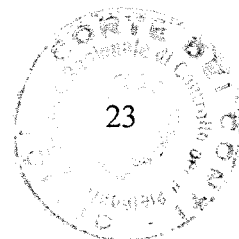
Il secondo impegno assunto dal comune di Torino riguarda il dover effettuare versamenti in conto capitale o a titolo copertura perdite o a fondo perduto al verificarsi di alcuni eventi concordati con le banche finanziatrici. In particolare, l'impegno dell'Ente sarebbe sorto nel caso in cui fosse stato emanato (in qualsiasi grado di giudizio) - in relazione ad un qualsiasi contenzioso esistente con Termomeccanica Ecologia S.p.A. - uno o più provvedimenti esecutivi da parte di un'autorità giudiziaria che prevedesse a carico di TRM l'obbligo di pagare, a titolo di risarcimento danni e/o a qualsiasi altro titolo, una somma complessiva superiore ad Euro 5.000.000.

La causa richiamata nella lettera, per come riferito dall'Ente, si è conclusa nel 2011 con rigetto delle domande di TME nei confronti di TRM.

Questa seconda garanzia, pertanto, può ritenersi venuta meno.

Rimane in piedi, quindi, il rischio da risoluzione della convenzione che obbligherebbe il Comune ad anticipare alle banche garantite le indennità previste.

Sul punto, peraltro, l'Ente assicura che non vi sia alcun rischio, affermando, in primo luogo, che *“per quanto attiene all'ipotetico “rischio” relativo ad una revoca della concessione in capo a TRM è evidente che esso non è attuale, poiché allo stato non vi è ragione per ritenere prefigurabile l'ipotesi di inadempimento da parte di TRM e di ATO-R del Contratto di servizio sottoscritto in data 21 dicembre 2012”*.



Inoltre, prosegue l'Ente, l'esposizione del Comune sarebbe ulteriormente ridotta qualora la risoluzione avvenisse per inadempimento della stessa TRM (cfr. art. 33.2 della Convenzione che rimanda ai precedenti artt. 28 e 29). Ancora, prosegue l'Ente, l'esposizione potrebbe venire meno qualora le somme dovute a TRM venissero poste a carico del soggetto subentrante.

Quest'ultima osservazione sovrappone il piano del rapporto sostanziale con quello del rapporto di garanzia. Quest'ultimo, infatti, prevede semplicemente il pagamento del Comune di Torino – socio di TRM e consorziato di ATO R – di determinate somme in favore delle banche finanziatrici. Che poi, il comune di Torino recuperi tali somme da terzi non incide sull'esistenza del rapporto di garanzia.

Così come, parimenti, non incide la circostanza che TRM sia società finanziariamente in salute¹⁰.

Dunque, il comune di Torino considera sostanzialmente inesistente un rischio a suo carico.

Questo genere di argomentazioni, tuttavia, limitatamente alla garanzia (sicuramente “forte”) per il caso di risoluzione anticipata, non può essere accolta.

Esse, infatti, introdurrebbe una inammissibile distinzione fondata sul grado di rischio di una determinata garanzia. L'articolo 204 del TUEL impone di considerare tutte le “garanzie prestate”, senza distinzione alcuna. Il concetto di rischio, che è caratteristica insita nella prestazione di garanzia, non può diventare strumento per distinguere tra garanzie prive di rischio – e quindi da non considerare ai sensi dell'articolo 204 – e garanzie con margine di rischio – quindi da considerare.

Una distinzione di questo tipo, non solo sarebbe fondata su valutazioni inevitabilmente discrezionali, ma non trova alcun aggancio nella disciplina del T.U.

E' vero, come afferma il Comune, che il rischio è ridotto ma ciò non toglie che, potenzialmente, un rischio sia esistente. E siccome si tratta di rischio di prestazione in proprio, la lettera di patronage esaminata (limitatamente al primo profilo) ha indubbiamente carattere forte e, per tale motivo, avrebbe dovuto essere considerata nel computo del limite di indebitamento.

Diversamente opinando, infatti, l'applicazione dell'articolo 204 Tuel viene rimessa alla discrezionalità di ciascun ente il quale sarebbe libero di assumere qualunque garanzia purché non rientrante nel *nomen juris* della fideiussione e, ancora, di valutare, di volta in volta, il grado di effettivo rischio esistente al fine di includerlo o meno nel computo del limite di indebitamento.

L'articolo 204 Tuel, si ribadisce, si pone in un'ottica prudenziale, volta a contenere il livello di rischio dell'Ente connesso al suo indebitamento: proprio per questo, oltre a comprendere

¹⁰ Afferma, infatti, il Comune, che “la situazione finanziaria di TRM S.p.a. è assolutamente in equilibrio e tale società ha disponibilità liquide per 92 milioni di Euro come dalla stessa società specificato nella Relazione sulla Gestione al Bilancio chiuso alla data del 31/12/2016. La restituzione del finanziamento in essere sarebbe perciò in ogni caso garantita dalla predetta liquidità e comunque dalla comprovata solidità del Piano economico finanziario della Società che è stato sottoposto all'approvazione degli stessi Istituti Finanziatori”.

l'indebitamento esistente, comprende anche quello potenziale, costituito da tutte le garanzie vincolanti prestate dall'Ente.

Né può indurre a diversa considerazione la circostanza che l'importo garantito sia, di fatto, variabile (essendo parametrato al valore dell'impianto ed al debito già saldato): a rigore, l'Ente avrebbe dovuto rideterminare l'importo di esposizione ogni anno e inserire la garanzia nel calcolo del 204 Tuel.

Ciò posto, l'alternativa cui si trova di fonte il comune di Torino è questa: o computa tale garanzia nel limite di indebitamento ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 204 Tuel, oppure crea un accantonamento per l'intero rischio a suo carico (con negativa ricaduta sul disavanzo).

L'Ente, con la nota del 26 maggio 2017 recepisce le osservazioni che precedono, *“determinandosi per la formale estinzione delle garanzie laddove, per il venire meno dei presupposti a suo tempo dedotti, nonché per un attento monitoraggio delle garanzie tuttora sussistenti”*.

Si prende atto della volontà dell'Amministrazione di dar seguito alle raccomandazioni della Sezione che si riserva di verificare la realizzazione concreta di quanto esposto.

D'altra parte, se per le ragioni sopra esposte il rischio finanziario è inesistente, il sistema bancario non dovrebbe frapporre ostacoli all'estinzione della garanzia.

*** **

Analoga situazione veniva rilevata con riguardo ad **FCT Holding s.p.a.**: risultano lettere di garanzia rilasciate a favore della società per un ammontare complessivo pari ad euro 181 milioni circa (rispettivamente per 6 milioni, 25 milioni e 150 milioni).

In particolare, con riguardo a quest'ultima garanzia, il comune di Torino ha ricostruito il rapporto garantito come segue:

“Con deliberazione del Consiglio Comunale del 26/1/2015 (n. mecc. 2014 06342/064) venne approvata l'operazione di finanza straordinaria (emissione di titoli di debito) finalizzata al rimborso del debito residuo di FCT nei confronti di Intesa Sanpaolo nascente dal Contratto di Finanziamento del 18 giugno 2004, così come modificato con atto del 23 novembre 2012 e con atto del 18 giugno 2014 garantito dalle lettere di patronage dianzi citate.

Al fine di dare corso all'operazione di trasformazione ed alla connessa operazione di emissione del prestito obbligazionario convertibile - per la quale si era resa opportuna la trasformazione della Società in Spa - Intesa Sanpaolo S.p.a. richiedeva - con nota del 3 luglio 2015 - il rilascio di una presa d'atto da parte della Città di Torino della deroga agli impegni precedentemente assunti in data 18/06/2004 dalla stessa Città di Torino, così come modificata da successivi atti confermativi/ricognitivi.



In coerenza con gli indirizzi approvati dal Consiglio Comunale con la deliberazione approvata in data 26 gennaio 2015 (mecc. 2014 06342/064), il provvedimento del C.C. del 20/7/2015 autorizzava la società "FCT Holding S.p.A." ad emettere un prestito obbligazionario convertibile in massimo numero 94.500.000 di azioni IREN, nonché, in conformità al punto e) della deliberazione del C.C. mecc.2014 06342/064, di supportare, ove richiesto, l'operazione con il rilascio di ulteriori garanzie ivi compresa la costituzione di pegno sulle azioni IREN.

La garanzia così da ultimo rilasciata dal Comune in data 27/11/2015, in esecuzione della deliberazione della G.C.2015 06058/064, è pertanto sostitutiva di una garanzia già esistente (quella del 19/6/2004)".

In sostanza, l'emissione obbligazionaria garantita dal Comune è finalizzata all'estinzione di un precedente finanziamento.

Con la menzionata lettera di garanzia il Comune si obbligava nei termini che seguono: "...datosi atto che il Comune di Torino è l'unico azionista di FCT, nel confermare a riguardo il possesso da parte del Comune di Torino dell'intero capitale di FCT stessa, il Comune di Torino assicura, (...), in proprio e per conto dei titolari delle Obbligazioni Convertibili, e di (...) che, in caso di insolvenza di detta Società, risponderà: i) per tutte le obbligazioni assunte da FCT in forza dell'emissione delle medesime Obbligazioni Convertibili, nonché ii) per tutte le obbligazioni assunte da FCT in forza dell'eventuale accensione di finanziamento c.d. amortizing per il rimborso totale o parziale delle Obbligazioni Convertibili".

Questa garanzia va oltre la mera lettera di patronage per essere, invece, del tutto assimilabile ad una fideiussione: essa, pertanto, doveva essere non solo assunta nel rispetto delle forme di cui all'art. 207, ma anche computata ai sensi dell'articolo 204 Tuel.

Come precisato dalla giurisprudenza contabile, con riferimento all'applicazione dell'istituto giuridico della fideiussione, la normativa di riferimento è contenuta nell'art. 207 del D.Lgs. n. 267/2000, che stabilisce condizioni e modalità per il rilascio di garanzie fideiussorie a favore di: aziende dipendenti, consorzi o comunità montane (comma 1), società partecipate di servizi pubblici (comma 2), terzi per l'assunzione di mutui destinati alla realizzazione e ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale in presenza di alcune condizioni (comma 3). A queste condizioni si aggiunge il vincolo ex comma 4 in base al quale "gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'art. 204 D.Lgs. n. 267/2000 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite". La ratio della suesposta normativa appare riconducibile al generale divieto, per le regioni e gli enti locali, di ricorrere all'indebitamento per



spese diverse da quelle di investimento, previsto dall'art. 119 della Costituzione, al fine di limitare il ricorso a questa forma di finanziamento ai soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività per spese di investimento. Nella disciplina in esame, pertanto, il rilascio della garanzia fideiussoria da parte di un ente locale, sotto il profilo contabile, può collocarsi nella materia dell'indebitamento, considerato che l'ente pubblico è esposto al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore principale (da ultimo, cfr. Corte Conti Puglia, deliberazione 13 aprile 2015, n. 109).

Nella fattispecie in esame la garanzia non risulta assunta per finalità di investimento (ma per estinguere un precedente finanziamento), né risulta conteggiata nel limite di cui all'articolo 204 Tuel.

E' quindi necessario che l'Ente proceda alla rideterminazione del proprio limite di indebitamento. Analogo discorso riguarda la lettera di garanzia 28.12.2015, relativa ad un finanziamento di 6 milioni di euro con scadenza 30 giugno 2016, in cui il comune di Torino assicura che *"in caso di dichiarazione di insolvenza di FCT Holding, esso Comune risponderà per tutte le obbligazioni assunte da FCT Holding"*.

Anche questa, di fatto, è una vera e propria fideiussione e, in disparte l'estinzione del debito e della garanzia al giugno dell'anno successivo, anche in tal caso il Comune deve tenerne conto nel computo del limite al 31.12.2015, con riflessi sull'esercizio successivo.

Infine, con la lettera di garanzia 27 dicembre 2007 il Comune garantisce alla BNL s.p.a., in relazione ad un finanziamento a FCT di 25 milioni di euro (finanziamento destinato all'acquisto di azioni SMAT), di possedere e mantenere il 100% del capitale sociale della società e, inoltre, di *"acquistare – ove necessario – da FCT azioni SMAT per un controvalore sufficiente ad assicurare il pagamento delle annualità in scadenza del finanziamento"*.

E' evidente che si tratta di un impegno in proprio del Comune e che, pertanto, la lettera è di carattere forte.

Su questi specifici rilievi, l'Ente nel corso del contraddittorio ha ribadito la sostanziale assenza di rischio economico. Sul punto si richiamano le considerazioni sopra svolte, ricordando che la valutazione del grado di rischio non può incidere sulla natura di garanzia dell'impegno assunto dal Comune e sulle conseguenze che ne derivano.

Il comune di Torino, pertanto, deve procedere a rideterminare il limite del proprio indebitamento al 31.12.2015, al fine di verificare il rispetto o meno dell'articolo 204 Tuel (il mancato rispetto, naturalmente, avrà ripercussioni sulla successiva capacità di assumere nuovo debito in capo all'Ente).



Per il futuro, si richiama l'attenzione dell'Ente al rispetto delle corrette procedure normative, come declinate dalla consolidata giurisprudenza contabile, nell'assunzione di forme di garanzia.

*** **

Nell'interesse di **Farmacie Comunali s.p.a.** il comune di Torino ha rilasciato lettera di patronage (allegata alla delibera di Giunta n. 10090/064 del 2007) per un importo residuo di € 10.395.179 al 31.12.2015, impegnandosi non solo a mantenere il controllo totalitario della partecipata, ma anche, per il caso di inadempimento, a far restituire l'intero debito residuo dalla società patrocinata ovvero a concedere una garanzia personale o reale a scelta dell'istituto bancario creditore.

Sul punto l'Ente ha fornito le seguenti considerazioni:

“La lettera di garanzia rilasciata in data 19/12/2007 nell'interesse di AFC Torino S.p.A. e poi riconfermata nell'interesse di Farmacie Comunali Torino S.p.a. a seguito dell'operazione di scissione, conferma il possesso diretto, da parte del Comune di Torino, del capitale sociale della Società, e impegna a dare, in caso di modificazione della compagine societaria, all'Istituto mutuante comunicazione scritta, con 60 giorni di preavviso, per concordare una soluzione piena e soddisfacente per ambo le parti, che assicuri e garantisca l'adempimento, da parte della società, di ogni obbligazione. Inoltre la Città si è impegnata, in caso di inadempimento di qualsiasi obbligazione derivante dall'operazione finanziaria esclusivamente a far restituire (e quindi non a restituire in proprio) all'istituto finanziatore, entro 30 giorni, il capitale più gli interessi e gli accessori.

La lettera di garanzia in questione mira ad integrare la responsabilità del socio solo in caso di dichiarazione di insolvenza della società; in ogni caso l'impegno assunto dal Comune – come già osservato - non è quello di restituire il debito ma quello di far leva sulla propria qualità di socio al fine di consentire la restituzione del finanziamento da parte della società medesima”.

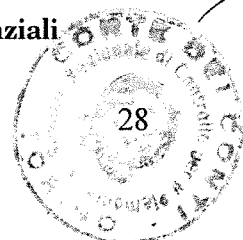
Ribadita l'irrilevanza delle motivazioni della concessione della garanzia ed il grado di attualizzazione del rischio, la lettera in esame pone a carico del garante una precisa prestazione, configurabile come promessa del fatto del terzo ai sensi dell'art. 1381 c.c., con relativa responsabilità in proprio.

Anche in tal caso, pertanto, la lettera assume carattere “forte”, integrando un obbligo personale a carico del patrocinante.

La stessa, pertanto, doveva essere fin dall'origine conteggiata nel limite di indebitamento ed oggi va inserita nel nuovo computo al 31.12.2015 che l'Ente dovrà sottoporre all'esame della Sezione.

*** **

7e) Gruppo Torinese Trasporti s.p.a e Infrastrutture per la Mobilità s.r.l.: passività potenziali



Con particolare riferimento a G.T.T. S.p.A. si evidenzia quanto dichiarato dall'Ente in sede di istruttoria sul rendiconto 2014. Le operazioni di investimento fatte da G.T.T. (così come quelle di INFRA.TO.) sono finanziate da mutui per i quali la Città corrisponde "somme a contribuzione".

A riguardo il Comune sottolineava come "l'Ente non paga la rata di ammortamento dei mutui, che sono intestati e a carico delle Società, ma corrisponde contributi a posteriori a copertura dell'investimento sotto forma di trasferimento di capitale, a seguito di un impegno convenzionale, fino alla concorrenza dell'impegno totale e non necessariamente secondo il piano di ammortamento di cui, invece, risponde la Società. I beni, infatti, sono di proprietà della Società e non determinano accrescimento patrimoniale per l'Ente".

Il Gruppo di lavoro costituito con Determinazione del Segretario Generale n.mecc. 2016-43375/002 del 15/09/2016, successivamente integrata con Determinazione n.mecc. 2016-43554/002 del 29/09/2016, con riguardo ai rapporti con G.T.T. spa, dopo aver ricordato che "...negli esercizi 2014, 2015 (e 2016) non si è provveduto all'erogazione dei contributi (si precisa che le somme non sono state impegnate), (...)", ha ribadito "(...) come "pur non apparendo tale fattispecie classificabile nelle casistiche previste dall'art.194 del TUEL l'Amministrazione dovesse "definire un percorso relativo a condizioni e modalità che consentano il pagamento delle somme in questione tenendo peraltro presente, per contro, della necessità di rientrare degli ingenti crediti che la Città vanta nei confronti della Società di cui si tratta, nonché dell'esigenza, da parte della Società, di dare concreto seguito alla rinegoziazione dei finanziamenti nei termini segnalati in sede di commento" ovvero sia per dare sostenibilità finanziaria all'investimento, come peraltro richiesto dalla Città fin dal 2014" (cfr. risposta alla nota istruttoria del magistrato istruttore del 22/11/2016).

L'esame delle D.G.C. del 21 giugno 2002 (n. 2002 04800/064), 9 dicembre 2003 (n. 2003 11336/064) e del 12 ottobre 2004 (n. 2004 11989/064) forniscono una diversa lettura delle scelte adottate dall'Ente¹¹.

¹¹ D.G.C. 12 ottobre 2004

"Si ritiene opportuno inoltre che la Città si accoli le spese relative alle rate di ammortamento (capitale e interessi), derivanti dalla sottoscrizione dello stesso mutuo" (omissis) DELIBERA (...):

"di autorizzare (...) la società Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. (GTT S.p.A.) (...) a contrarre un mutuo ventennale con Istituto di Credito da stabilire finalizzato (...) agli investimenti programmati relativi all'esercizio 2004 e connessi alla fornitura delle nuove motrici tranviarie";

"...approvare, (...), l'assunzione da parte della Città di Torino dell'impegno a sostenere l'onere relativo all'ammortamento del finanziamento di cui al precedente punto 1. (...);

"rinviare a successivi provvedimenti l'esecuzione della presente deliberazione, a seguito della comunicazione di concessione del mutuo da parte dell'Istituto finanziatore, dando atto che la quota di ammortamento a carico del Comune di Torino sarà comunicata da GTT S.p.A., la quale provvederà alla negoziazione del finanziamento e che l'onere finanziario sarà inserito nella previsione di spesa del Bilancio Pluriennale 2005-2007"; (...)

D.G.C. del 21 giugno 2002 (Finanziamento per acquisto materiale rotabile)

"(...omissis...) Al momento si ritiene, peraltro, (...) di proporre che il finanziamento venga richiesto e negoziato dalla controllata e che la Città si accoli le spese relative alle rate di ammortamento (capitale e interessi)".

(...) DELIBERA (...)

"2. di approvare (...) l'assunzione da parte della Città di Torino dell'impegno a sostenere l'onere del relativo ammortamento di un finanziamento ventennale, di cui al precedente punto 1. L'importo massimo a carico del Comune di Torino sarà (...)".

D.G.C. del 9 dicembre 2003 (finanziamento per motrici tramviarie)



Con la delibera del 2004, il comune di Torino, precisata l'opportunità *“che la Città si accolli le spese relative alle rate di ammortamento (capitale e interessi), derivanti dalla sottoscrizione dello stesso mutuo”*, disponeva *“l'assunzione da parte della Città di Torino dell'impegno a sostenere l'onere relativo all'ammortamento del finanziamento”*. Solo le modalità di erogazione e quantificazione venivano rinviate a successive delibere, *“dando atto che la quota di ammortamento a carico del Comune di Torino sarà comunicata da GTT S.p.A.”*.

Analogo il contenuto della delibera di Giunta 21 giugno 2002 con cui si deliberava *“l'assunzione da parte della Città di Torino dell'impegno a sostenere l'onere del relativo ammortamento di un finanziamento ventennale”*.

Queste delibere, sulla cui base GTT contrae un rapporto di mutuo (nella delibera del 2004 c'è l'espressa autorizzazione in tal senso a GTT), sono indubbiamente fonte di un impegno vincolante a carico del Comune, eventualmente riconducibile allo schema giuridico del 1333 c.c.

D'altra parte, a seguito di tali delibere (cfr. i prospetti di erogazione trasmessi dall'Ente), a decorrere dal 2002 – 2003 (anni di decorrenza degli ammortamenti) il contributo è sempre stato erogato con regolarità nei tempi e con costanza negli importi.

Tale considerazione, non solo conferma l'impegno vincolante del Comune, ma consente altresì di individuare un legittimo affidamento in capo al soggetto beneficiario del contributo, affidamento che trova origine nel dovere di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.).

Lo stesso Ente, nelle sue deduzioni, ammette *“la corresponsione di somme annuali tendenzialmente sincrone, ancorché non perfettamente contestuali, con i piani di ammortamento dei mutui per alcuni esercizi”*. Di tali somme, ad un certo punto, veniva sospesa la corresponsione a causa *“della ridotta disponibilità di risorse da parte del Comune”*, ma ciò *“senza tuttavia disconoscere il sostegno complessivo all'investimento”*.

Le riportate delibere inducono, pertanto, a ritenere che il Comune abbia assunto l'onere completo (capitale ed interessi) del finanziamento dell'opera nei confronti della propria partecipata. Ritenere che il Comune avrebbe potuto deliberatamente disporre annualmente della rata a contributo, senza vincoli legati all'importo della rata stessa, sembra in contrasto con l'impegno amministrativo assunto con le riportate delibere.

Indipendentemente dalla natura della responsabilità (comunque contrattuale, sia essa un rapporto di garanzia, una promessa unilaterale ex art. 1333 c.c., o una responsabilità

“(…omissis…) DELIBERA (…) di approvare il piano degli investimenti (...). L'importo massimo a carico del Comune di Torino sarà (…) con rimborso di capitale ed interessi in venti annualità a partire dal 2004 (...).”

precontrattuale da “contatto sociale”), è indubbio che il Comune ha creato in capo alla partecipata un affidamento sulla fornitura della provvista necessaria al pagamento del debito.

Se l'istruttoria svolta ha permesso di escludere la riferibilità dell'indebitamento all'Ente ed ogni rapporto tra questo ed il sistema bancario¹², cionondimeno il comune di Torino è vincolato nei confronti di GTT nei termini sopra esposti, anche se non risulta mai stipulata alcuna convenzione¹³.

Con nota 26 maggio 2017 il comune di Torino afferma quanto segue:

“il Comune prende atto delle conclusioni di Codesta Corte in merito all'inquadramento dei casi specifici nella fattispecie del riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art.194 del Tuel. Peraltro, in fase di approvazione del Bilancio Preventivo 2017 l'Organo di Revisione, in data 28 aprile 2017, ha trasmesso integrazione al parere di propria competenza sulla base del quale è stato approvato dal Consiglio Comunale specifico emendamento finalizzato all'avvio della procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art.194 del Tuel.

In parallelo la Città sta valutando un ipotesi di riassetto societario complessivo del sistema di trasporto pubblico finalizzato alla soluzione strutturale delle problematiche esistenti”.

Sul punto si rileva che, contrariamente a quanto affermato dall'Ente, l'atto di deferimento non ha proceduto a qualificare in alcun modo la tipologia di debito.

In ogni caso, quale che sia lo strumento tecnico che verrà utilizzato, di fondamentale importanza appare l'intenzione del Comune di sanare la situazione per il pregresso e di regolare, con apposita convenzione, i rapporti per il futuro: occorre che l'Ente valuti attentamente la sospensione del pagamento dei contributi destinati al pagamento dei mutui contratti da Gtt, potendo considerarsi come un potenziale debito per l'Ente.

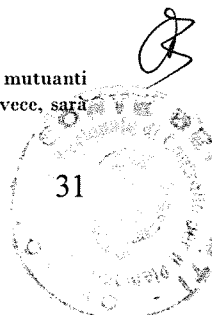
*** **

Anche con riferimento a **Infra.To s.r.l.**, si evidenzia quanto dichiarato dall'Ente in sede di istruttoria sul rendiconto 2014. Le operazioni di investimento fatte da Infra.To. s.r.l. sono finanziate da mutui per i quali la Città corrisponde, secondo l'Ente, “*somme a contribuzione*”.

A riguardo il Comune sottolineava come “*l'Ente non paga la rata di ammortamento dei mutui, che sono intestati e a carico delle Società, ma corrisponde contributi a posteriori a copertura dell'investimento sotto forma di trasferimento di capitale, a seguito di un impegno convenzionale, fino alla concorrenza dell'impegno totale e non necessariamente secondo il piano di ammortamento di cui,*

¹² Tale conclusione, a parere della Sezione, si impone considerando che non vi sono rapporti giuridici, sotto forma di garanzia, tra istituti mutuanti e comune socio: in caso di insolvenza societaria, gli istituti di credito non avranno azione nei confronti dell'ente socio (azione che, invece, sarà esperibile dalla stessa partecipata).

¹³ La stipula di una convenzione volta a regolare i rapporti finanziari con GTT costituisce adempimento imprescindibile.



invece, risponde la Società. I beni, infatti, sono di proprietà della Società e non determinano accrescimento patrimoniale per l'Ente”.

Possono pertanto replicarsi le considerazioni sopra svolte per G.T.T. s.p.a. in ordine ai mancati impegni sulle quote a contribuzione per i mutui sottoscritti dalla società.

Il Gruppo di lavoro costituito con Determinazione del Segretario Generale n. mecc. 2016-43375/002 del 15/09/2016, ha formulato le stesse conclusioni sopra riportate con riguardo a GTT (cfr. risposta alla nota istruttoria del magistrato istruttore del 22/11/2016).

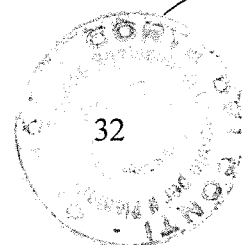
Nel caso di Infra.To., peraltro, i rapporti con l'Ente sono regolati da apposita “Convenzione di Dettaglio”, il cui articolo 4 dispone quanto segue:

“Il Comune di Torino provvede a trasferire alla Società i contributi finanziari occorrenti per l'ammortamento delle quote di diretta pertinenza di cofinanziamento dell'opera pari a euro 344.980.690, di cui euro 249.955,606 per interventi diretti e euro 95.025.084 contribuiti dalla Regione Piemonte, complessivamente pari al 32,977% del costo complessivo d'intervento ammontante a euro 1.046.125.505; il Comune medesimo provvederà con le stesse modalità di riparto, a trasferire alla Società le quote degli interessi di prefinanziamento di pertinenza”.

La convenzione conferma l'impegno del Comune a sostenere “integralmente” il mutuo anche in termini di contribuzione alla rate di ammortamento. Non si spiegherebbe altrimenti l'espressione “l'ammortamento delle quote di diretta pertinenza di cofinanziamento dell'opera”, così come non si spiegherebbe l'intenzione di coprire interessi non pagati in precedenza.

D'altra parte anche in tal caso l'Ente ammette “che, fatto salvo l'impegno assunto con la convenzione, ci sia spazio per un accordo volto a reperire soluzioni idonee a superare la problematica onorando la somma totale”. La circostanza per cui il Comune abbia corrisposto con regolarità le rate fino all'esercizio finanziario 2014, anno dal quale “fermo restando l'impegno convenzionale sull'ammontare complessivo degli investimenti, la crescente contrazione delle risorse straordinarie deputate al trasferimento del contributo in esame, ha rallentato e ridotto il trasferimento”, conferma il reale impegno del Comune circa il finanziamento in oggetto.

Le valutazioni svolte in ordine alla regolarità nella erogazione della contribuzione riguardo a G.T.T. s.p.a. possono quindi essere replicate con maggiore argomentazioni per INFRA.TO. s.r.l., società integralmente di proprietà del Comune (come G.T.T. s.p.a, peraltro), cui è affidato direttamente (“in house”) il servizio di gestione e manutenzione delle reti infrastrutturali, reti che - di fatto - possono considerarsi proprietà comunale, ancorché mediata dalla proprietà di INFRA.TO.



Sul punto, pertanto, lo Sezione richiama le conclusioni sopra esposte quanto al rapporto con GTT, qui valide a maggior ragione stante l'esistenza della richiamata convenzione: esclusa l'imputabilità del debito al Comune quanto ai rapporti con il sistema bancario, è però indubbia la responsabilità dell'Ente verso la propria partecipata.

8. Esame del bilancio preventivo 2016-2018

Dall'esame del quadro allegato 9 - equilibrio economico finanziario - emerge che l'Ente prevede per l'esercizio 2016 di raggiungere l'equilibrio di parte corrente mediante *“utilizzo di avanzo di amministrazione presunto per spese correnti”* per euro 44.679.324,86.

In nota al prospetto si precisa, richiamando l'articolo 187 del T.u.e.l., che *“in sede di approvazione del bilancio di previsione è consentito l'utilizzo della sola quota vincolata del risultato di amministrazione presunto. Nel corso dell'esercizio è consentito l'utilizzo anche della quota accantonata se il bilancio è deliberato a seguito dell'approvazione del prospetto concernente il risultato di amministrazione presunto dell'anno precedente aggiornato sulla base di un pre-consuntivo dell'esercizio precedente. E' consentito l'utilizzo anche della quota destinata agli investimenti e della quota libera del risultato di amministrazione dell'anno precedente se il bilancio (o la variazione di bilancio) è deliberato a seguito dell'approvazione del rendiconto dell'anno precedente”*.

Come già evidenziato dalla Sezione nella recente delibera n. 23/2017, desta forte perplessità l'applicazione della quota vincolata del risultato di amministrazione (vincoli costituiti nel risultato di amministrazione 2015 per complessivi euro 122 milioni, di cui euro 5,6 milioni derivanti da leggi e principi contabili, ed euro 39 milioni da trasferimenti) per un ente in disavanzo, non essendo tali vincoli realmente finanziati.

D'altra parte, al momento di approvazione del bilancio preventivo (5.5.2016) il comune di Torino era pienamente consapevole di versare in situazione di ampio disavanzo (rendiconto approvato in data 2.05.2016).

Peraltro, come già evidenziato, il risultato di amministrazione 2015 - al netto dei vincoli e degli accantonamenti - positivo per euro 370.356.286,28 è meramente contabile, in assenza di disponibilità di cassa. Tale risultato origina unicamente dal saldo tra residui attivi per euro 1.217.352.729,25 e passivi per euro 746.896.729,25 (ulteriormente depurati del FPV per spese correnti ed in conto capitale di circa 99 milioni); tali residui attivi, inoltre, sono considerati di dubbia esigibilità per circa il 44%, avendo l'ente accantonato al FCDE l'importo di euro 536.078.127,98 (tale considerazione di dubbia esigibilità è avvalorata dal modesto andamento



delle riscossioni sui residui attivi - euro 267.476.763 - pari circa il 25% dei residui riaccertati - euro 1.082.612.432).

Il risultato di amministrazione, al netto di tale accantonamento, pertanto, è già di per sé negativo (per circa euro 166 milioni) ancora prima di costituire la parte vincolata (euro 122 milioni) e la parte destinata ad investimenti (euro 17 milioni); situazione analoga a quella, già descritta, sorta all'1.1.015.

Sul punto l'Ente, nel corso dell'istruttoria condotta dal Magistrato istruttore, ha precisato che l'applicazione di avanzo vincolato a spese correnti per euro 44.679.324,86 è avvenuta per le seguenti poste:

- € 8.416.134,86 corrispondenti ai vincoli originari che pertanto, secondo l'Ente, non contribuirebbero al raggiungimento degli equilibri di parte corrente; si tratterebbe, quindi, sempre secondo l'Ente, di quota che non contribuisce al raggiungimento degli equilibri di parte corrente;
- € 25.000.000,00 corrispondenti al vincolo derivante dall'anticipazione di liquidità, utilizzato per accantonamento al FCDE ai sensi del DL 78/2015, art. 2, c. 8;
- € 11.200.726,00 corrispondenti all'utilizzo di somme vincolate per la copertura della quota derivante dal maggior disavanzo.

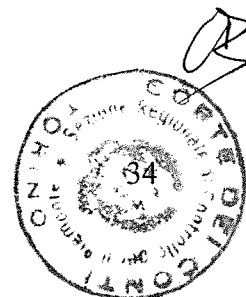
La Sezione rileva che l'applicazione dell'avanzo, pur se conforme alle previsioni normative, non appare coerente, nella situazione del comune di Torino, con il principio di prudenza contabile, né adeguata ad una lettura costituzionalmente orientata (artt. 81, 97 e 119 Cost.) delle disposizioni dell'art. 187 Tuel, lettura che induce ad evitare il sostenimento di nuove spese in difetto di effettiva copertura.

Ciò che si contesta all'Ente è il finanziamento di spese correnti – e quindi il raggiungimento dell'equilibrio¹⁴ – mediante applicazione di poste attive (l'avanzo vincolato) che sono meramente contabili (non esiste un fondo cassa che lo renda effettivo) e a loro volta da finanziare (in un ente in disavanzo, i vincoli sono da ricostituire nella loro effettività).

Non si tratta di questione meramente formale perché, come sopra riportato, nel bilancio corrente vi saranno inevitabilmente delle nuove spese prive di effettiva copertura, le quali genereranno nuove tensioni di cassa.

Naturalmente, da un punto di vista contabile è evidente che un vincolo (finalizzato agli investimenti o a spesa corrente) per essere cancellato va formalmente applicato. Ed è evidente che è interesse dell'Ente procedere in tal senso.

¹⁴ Sul punto si veda il prospetto "Equilibri di bilancio" nel bilancio di previsione 2016-2018.



E' però vero che dal punto di vista sostanziale quel vincolo non costituisce un'effettiva copertura e non appare idoneo a sostenere, in via preventiva, nuove spese.

E' chiaro, peraltro, come detto, che l'Ente deve, in caso di stanziamenti di spesa collegati all'originario vincolo, potersi liberare delle quote vincolate che pesano sul risultato di amministrazione: è prassi che ciò avvenga, contabilmente, con la formale applicazione dell'avanzo. Nel caso specifico, tuttavia, non essendo tali vincoli realmente finanziati, occorre successivamente procedere al reperimento di altra nuova risorsa (derivante da diversa entrata o da riduzione di spese) in modo da "stornare" la copertura (non reale) formalmente data dall'applicazione dell'avanzo.

L'Ente, sul punto, sottolinea la *"difficoltà di procedere nell'immediato a tale operazione che comporterebbe una riduzione drastica dei servizi erogati alla cittadinanza"*.

Aggiunge, peraltro, che *"l'amministrazione ha preso atto delle indicazioni, di codesta Corte, inerenti le criticità derivanti dall'applicazione di parte della quota vincolata del risultato di amministrazione 2015 al Bilancio Preventivo 2016 e fa presente che il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente del Bilancio Preventivo 2017 è stato raggiunto senza alcuna applicazione di avanzo"*.

La Sezione, riservandosi una verifica di quanto affermato dall'Ente, prende atto con favore della ricezione delle osservazioni sopra svolte.

I risparmi che devono venire dalla inevitabile riduzione delle spese potranno essere utilizzati, in un arco pluriennale, per l'eliminazione dei vincoli originati in pregressi esercizi.

*** **

Sempre con riferimento al bilancio preventivo, l'ente prevede per il 2016 - al lordo dei fondi pluriennali vincolati - entrate correnti (euro 1.303.643.061) in aumento rispetto all'accertato 2015 (euro 1.268.454.577) e spese correnti, al netto del FCDE, di euro 1.142.279.593, in incremento rispetto agli impegni del titolo I, di euro 1.116.519.246.

Il dato pare in controtendenza. Nel momento in cui l'ente incrementa le proprie entrate, tenuto conto della realtà in cui versa il comune di Torino, ci si aspetta che le stesse siano destinate alla riduzione dell'indebitamento e, quindi, che parimenti prosegue l'opera di revisione della spesa primaria. Di contro, come si vede, la spesa del titolo I risulta in lieve aumento.

*** **

In tema di indebitamento, sia pur nel rispetto dei limiti di legge, l'Ente prevede di far ricorso a nuovo indebitamento nell'intero triennio 2016-2018 (euro 55 milioni nel 2016)¹⁵. Si prende atto che, comunque, è prevista un'evoluzione complessiva dell'indebitamento in diminuzione dello

¹⁵ L'Ente comunica che nel 2016 ha stipulato contratti di mutuo per un ammontare complessivo di euro 42.241.271,29 e che le previsioni nel triennio 2017/2019 sono pari a Euro 37.869.000 sul 2017, Euro 49.215.898 sul 2018 ed Euro 43.840.487 sul 2019.



stesso, che si prevede di circa 2,8 miliardi nel 2018, rispetto ai 3 miliardi del 2015 (fatte salve le considerazioni effettuate in tema di organismi partecipati).

Sul punto si ribadisce quanto già esposto circa l'inopportunità di continuo ricorso all'indebitamento: non si tratta di rispetto o meno dei limiti di legge ma dell'importanza di evitare la contrazione di nuovi mutui in un Ente con un indebitamento già consistente.

*** **

In tema di elaborazione del bilancio previsionale di cassa, che assume carattere autorizzatorio dal 2016 (art. 11, comma 14, del d.lgs. n. 118/2011), dal questionario (punti 3.2 e 3.5) emerge che l'Ente non effettua previsioni di incassi che tengano conto della media delle riscossioni degli ultimi esercizi, né calibra le previsioni di pagamento sulla base delle entrate che presume di riscuotere. Al contrario, l'ente, senza aver coinvolto i responsabili dei servizi nell'elaborazione delle proposte di previsione di cassa (l'Ente precisa al punto 3.4 che *"Come primo anno di gestione del Bilancio di cassa non è stato possibile coinvolgere i responsabili dei servizi nelle elaborazioni delle proposte di previsione di cassa"*), ha iscritto in bilancio i prevedibili pagamenti entro l'esercizio, adeguando le previsioni di riscossioni in modo tale da pervenire ad un fondo cassa non negativo (art. 162, comma 6, TUEL).

In considerazione del carattere autorizzatorio anche delle previsioni di cassa (dall'esercizio 2016), è opportuno che le previsioni siano riferite a dati effettivi, quale può essere quello costituito dalla media delle riscossioni degli ultimi esercizi.

In questo modo il bilancio offre un parametro di riferimento che consente di calendarizzare i pagamenti, così contemperando la duplice esigenza da un lato di non ritardarli, dall'altro di evitare il ricorso a continue anticipazioni di cassa.

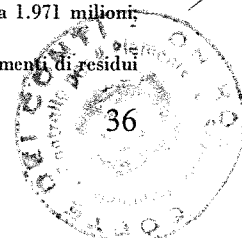
Di contro, il modo di procedere dell'Ente non solo comporta previsioni di entrate scarsamente attendibili, ma non consente all'Ente, nei futuri esercizi, di migliorare progressivamente la propria situazione di cassa, ad oggi fortemente squilibrata considerato l'ampio utilizzo di anticipazioni di cassa, non restituite a fine anno, ed il mancato reintegro dei fondi vincolati.

Tale situazione, come più volte evidenziato, origina non tanto (e non solo) dalla gestione di competenza¹⁶, quanto da forti difficoltà di riscossione dei residui attivi (riscossi a fine 2015 per circa il 25%, a fronte di pagamenti dei residui passivi di circa il 76%¹⁷).

A tal fine sono necessarie reali misure di rafforzamento della riscossione dei crediti pregressi, nonché di effettiva razionalizzazione della spesa, senza le quali l'Ente non potrà pervenire negli

¹⁶ Da rendiconto 2015: riscossioni di competenza euro 2.227 milioni; accertamenti euro 2.629 milioni; pagamenti di competenza 1.971 milioni; impegni euro 2.5247 milioni

¹⁷ Da rendiconto 2015: riscossioni sui residui attivi euro 267 milioni; riaccertamenti di residui attivi per euro 1.082 milioni; pagamenti di residui passivi 523 milioni; riaccertamenti di residui passivi di euro 694 milioni



anni futuri ad un reale risanamento della situazione sia di cassa sia finanziaria (ed anche in quest'ottica non sembra opportuno l'utilizzo dell'avanzo).

Sul punto l'Ente conferma che per il 2017 si è adeguato alle previsioni normative, redigendo il bilancio di cassa con il coinvolgimento dei responsabili dei servizi.

Non convince, invece, l'affermazione secondo cui *“le previsioni di entrata sono state calcolate anche tenendo conto del progetto promosso dall'Amministrazione in merito al miglioramento delle performances di riscossione, che prevede un obiettivo di miglioramento annuo di circa 50 milioni di euro”*. In un ente con una situazione deficitaria di cassa come il comune di Torino, sarebbe preferibile la predisposizione di un bilancio di cassa secondo logica di estrema prudenza, con stima delle entrate in termini di andamento storico e non di sperato miglioramento. Ciò al fine di contenere secondo medesima logica le spese.

Invece, lo stesso Ente ammette che le previsioni di cassa per la spesa, cioè le autorizzazioni al materiale pagamento per singola unità elementare del PEG, non sono state determinate sulla base della sommatoria delle entrate che si presume di riscuotere e della giacenza iniziale di cassa.

*** **

Da ultimo, si è rilevato che l'Ente non ha effettuato la riclassificazione delle voci dell'inventario e dello stato patrimoniale (allegato 4/3 del d. lgs. n. 118/2011), operazioni peraltro necessarie ai fini della predisposizione del bilancio consolidato, per difficoltà di carattere informatico (Sezione I, punto 2 del questionario).

Sul punto, l'Ente, in sede di contraddittorio istruttorio, ha confermato che *“che il motivo per il quale non è stata effettuata la riclassificazione delle voci dell'inventario e dello stato patrimoniale è dovuta a motivi di carattere informatico. L'inadeguatezza della procedura informatica, ormai comprovata, ha determinato l'orientamento da parte dell'Ente di verificare la possibilità di rivolgersi ad altri fornitori”*.

La mancata riclassificazione costituisce un adempimento doveroso dell'Ente.

I Comuni sono tenuti a predisporre il bilancio consolidato - per l'esercizio 2016 - nel 2017.

Infatti, ai sensi dell'articolo 11 bis del d.lgs. n. 118/2011 gli enti locali redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4.

Parimenti, l'articolo 11, commi 8 e 9, dispone e disciplina la redazione del rendiconto consolidato (cfr. gli articoli 147 ter, 227, comma 2 ter, e 233 bis del decreto legislativo n. 267/2000).



Il bilancio consolidato costituisce, nell'attuale panorama di operatività delle amministrazioni pubbliche tramite numerosi, e di sempre maggiore importanza, organismi strumentali, elemento di fondamentale importanza in quanto diretto, tra l'altro, a *“sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo”* (principio contabile 4/4, punto 1).

La stessa Corte dei Conti ha sempre fatto riferimento ad una visione sostanziale della PA, volta a verificare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte dell'ente unitamente ai suoi organismi strumentali: il bilancio consolidato, pertanto, costituisce un adempimento di notevole importanza.

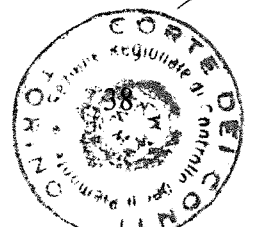
Presupposto per l'adozione del bilancio consolidato è l'adozione della contabilità economica armonizzata: *“la prima attività richiesta per l'adozione della nuova contabilità è la riclassificazione delle voci dello stato patrimoniale chiuso il 31 dicembre dell'anno precedente nel rispetto del DPR 194/1996, secondo l'articolazione prevista dallo stato patrimoniale allegato al presente decreto. A tal fine è necessario riclassificare le singole voci dell'inventario secondo il piano dei conti patrimoniale.*

La seconda attività richiesta consiste nell'applicazione dei criteri di valutazione dell'attivo e del passivo previsti dal principio applicato della contabilità economico patrimoniale all'inventario e allo stato patrimoniale riclassificato.

A tal fine, si predispose una tabella che, per ciascuna delle voci dell'inventario e dello stato patrimoniale riclassificato, affianca gli importi di chiusura del precedente esercizio, gli importi attribuiti a seguito del processo di rivalutazione e le differenze di valutazione, negative e positive” (principio contabile 4/3, punto 9).

Con la nota 26 maggio 2017 l'Ente ha chiarito ulteriormente la propria posizione affermando che *“Nonostante l'inadeguatezza della procedura informatica, l'Ente ha effettuato la riclassificazione delle voci dello stato patrimoniale chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente nel rispetto del DPR 194/1996. Come previsto dal principio contabile è stata prevista una tabella che, per ciascuna delle voci dello stato patrimoniale riclassificato, affianca gli importi di chiusura del precedente esercizio, gli importi attribuiti a seguito del processo di rivalutazione e le differenze di valutazione, negative e positive. Purtroppo, tali interventi sono stati approntati dagli uffici in assenza di una procedura di raccordo tra la codifica prevista dal piano dei conti finanziari con il piano dei conti economico-patrimoniale”*.

Da quanto esposto, pertanto, si desume l'avvenuto adempimento a quanto previsto dal D.Lgs. 118/2011, pur se non effettuato mediante procedura informatica che, peraltro, quanto prima dovrà essere resa operativa.



9. Conclusioni

Sulla base di quanto finora esposto si possono formulare alcune distinte considerazioni.

La prima è che rispetto all'esercizio 2014, al netto dell'anticipazione di tesoreria, prosegue il miglioramento di alcuni aspetti: i parametri di deficitarietà strutturale di cui al DM 18 febbraio 2013 sono passati da 4 a 2; la spesa corrente è stata ridotta e così avviene anche nell'esercizio 2016; il saldo di parte corrente (al netto dell'utilizzo di entrate non ripetitive) è migliore di quello dell'esercizio 2014; prosegue il trend di diminuzione dell'indebitamento; vi è stato un ripiano del disavanzo trentennale superiore alla quota annuale prevista, tanto nel 2015 quanto nel 2016; la riscossione in conto competenza sale dal 76% all'85%.

Differente considerazione riguarda l'anticipazione di tesoreria che, nell'esercizio 2015, continua a peggiorare. L'anticipazione di tesoreria non è una criticità che origina nell'esercizio di competenza o nell'esercizio precedente; essa, invece, è il sintomo finale di una tensione che si è realizzata nel passato, in plurimi esercizi in cui la spesa (ragionevolmente certa) è stata plasmata su accertamenti di entrata rivelatisi non attendibili.

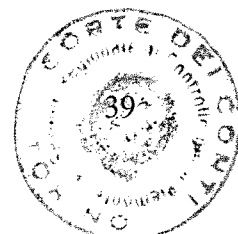
Da un lato, certamente, la riscossione, specie in conto residui, è stata ed è inadeguata; ma proprio tale considerazione permette di comprendere che il problema non è solo la riscossione quanto invece, come accennato, la sovrastima delle entrate in passato.

Così come la tensione di cassa si è originata in plurimi esercizi, altrettanto ci si deve aspettare per il suo superamento. Il ritorno ad una sana gestione di cassa non potrà che essere ottenuto in più anni, agendo immediatamente con provvedimenti diretti su plurimi versanti: inasprimento della riscossione in conto residui, ottimizzazione di quella in competenza (specie per le entrate da sanzioni codice della strada), inevitabile e drastica riduzione della spesa al fine di parametrarla all'effettività delle entrate.

Da questo punto di vista, di fondamentale importanza risulta l'annunciato limite di spesa parametrato ad una percentuale degli stanziamenti (che dovrà essere contenuto nella deliberazione avente ad oggetto "Razionalizzazione e misure gestionali finalizzate al rispetto dell'art. 193 del Tuel").

Quest'ultima indicazione introduce un'ulteriore considerazione.

Il comune di Torino, infatti, ha mostrato attenzione alle indicazioni della Sezione (contenute nella delibera n. 23/2017 e nell'istruttoria conclusasi con la relazione di deferimento).



In aderenza alle raccomandazioni, alcuni provvedimenti sono stati già adottati: in relazione all'entrata da sanzioni del codice della strada è stato incrementato il fondo crediti dubbia esigibilità; il maggior recupero del disavanzo è stato formalmente accantonato al 31.12.2016; i proventi da estinzione anticipata di strumenti derivati sono stati vincolati sempre al 31.12.2016 e così i flussi positivi; l'equilibrio corrente nel bilancio preventivo 2017 è stato raggiunto senza applicazione dei vincoli sul risultato di amministrazione.

Per altri aspetti, sempre al fine di dar seguito ai rilievi formulati, l'Ente ha assunto precisi impegni che la Sezione dovrà valutare nel corso del tempo.

Il Comune, infatti, si è espressamente impegnato alla riduzione dell'applicazione dell'avanzo alla gestione di competenza ed alla progressiva revisione (e riduzione) dei vincoli, alla continua revisione e riduzione della spesa corrente, al potenziamento dell'attività di riscossione (si rammenta la deliberazione n. mecc. 2017-01001/001, la creazione del Servizio Riscossione Entrate alle dipendenze dirette del Direttore finanziario, la prossima approvazione di una deliberazione contenente il piano di potenziamento e sviluppo degli incassi predisposto da Soris S.p.A. e il piano di riorganizzazione e potenziamento degli uffici amministrativi della Città preposti alle attività di sollecito bonario, di riscossione e di cassa).

Ancora, non meno importante, l'Ente ha recepito la fondatezza delle osservazioni relative ai rapporti con GTT e INFRATO, riconoscendo l'esistenza di passività potenziali con entrambe ed impegnandosi alla regolazione dei rapporti finanziari con la prima delle due partecipate.

Certo, il problema del comune di Torino non è solo la cassa ma anche il pesante disavanzo in cui versa e che potrà essere recuperato nel corso di plurimi esercizi solo con incisivi interventi di risanamento.

I provvedimenti adottati ed adottandi, parimenti, non potranno che portare risultati in un orizzonte temporale pluriennale.

Tuttavia, tale percorso dovrà essere intrapreso con rapidità ed impegno, e la Sezione dovrà essere posta nelle condizioni di verificare i progressi raggiunti, nella consapevolezza che la mancata inversione di tendenza non potrà che condurre a più gravi provvedimenti.

Sotto tale profilo, pertanto, alla luce dei rilevanti elementi di squilibrio accertati, la Sezione ritiene necessario che il comune di Torino predisponga un articolato piano di interventi da trasmettere alla Sezione stessa, entro il 30 settembre 2017, valutando anche l'eventuale ricorso a quanto previsto dall'articolo 243 bis del Tuel.

Il menzionato piano dovrà interessare, in particolare, il contenimento della spesa corrente, il corretto perseguimento dell'equilibrio di parte corrente, l'andamento della riscossione e gestione



della cassa, il contenimento dell'anticipazione di tesoreria, la riduzione del disavanzo e dell'indebitamento, il rinnovo del calcolo del limite di indebitamento, la regolarizzazione delle pendenze con le società partecipate.

Al fine di assicurare un adeguato monitoraggio circa l'andamento degli effetti dei provvedimenti assunti, la Sezione ritiene necessario che l'Ente trasmetta due relazioni annue per il prossimo triennio, rispettivamente entro il 31 gennaio ed entro il 31 luglio.

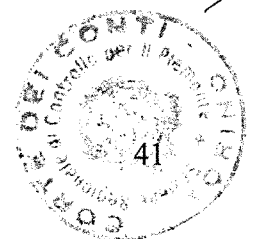
P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte:

ACCERTA

1. l'esistenza, al 31.12.2015, di un equilibrio di parte corrente ancora perseguito mediante l'applicazione di vincoli sul risultato di amministrazione e di entrate derivanti da sanzioni codice della strada;
2. la non corretta compilazione del quadro 1.1.2 della relazione dei Revisori sul rendiconto 2015 relativo alle entrate non ripetitive;
3. l'esistenza, al 31.12.2015, di un risultato di amministrazione positivo (per euro 370.356.286,28) meramente contabile, in presenza di un fondo cassa pari a zero, che, dopo l'applicazione di vincoli ed accantonamenti diventa, negativo per euro 306.763.231,77;
4. l'esistenza di un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, prolungato anche nell'esercizio 2016;
5. il verificarsi, nell'esercizio finanziario 2015, dei seguenti parametri di deficitarietà strutturale (D.M. 18 febbraio 2013): a) mancata restituzione dell'anticipazione di cassa a fine anno per oltre il 5 % delle entrate correnti; b) indebitamento non assistito da contribuzioni superiore al 150 % delle entrate correnti;
6. l'esistenza di passività potenziali quanto alle rate di contributo non più versate in favore delle società partecipate Gruppo Torinese Trasporti s.p.a. e Infrastrutture per la Mobilità s.r.l.;
7. l'esistenza di forme di garanzia rilevanti ai sensi dell'articolo 204 del Tuel emesse nell'interesse di FCT Holding s.p.a., Trattamento Rifiuti Metropolitani s.p.a. e Farmacie Comunali s.p.a..

INVITA



1. l'Amministrazione ad una rigorosa revisione della spesa corrente, finalizzata al perseguimento di un equilibrio di parte corrente non determinato da entrate non ripetitive e dall'utilizzo di vincoli sul risultato di amministrazione;
2. l'Amministrazione ad una corretta rappresentazione delle entrate non ripetitive e della loro incidenza sul bilancio corrente;
3. l'Amministrazione a non utilizzare i vincoli e gli accantonamenti determinatisi alla fine dell'esercizio 2015 in quanto non effettivamente finanziati;
4. l'Amministrazione a provvedere con immediatezza in modo rigoroso ad una revisione delle procedure di riscossione e della gestione della spesa;
5. l'Amministrazione a provvedere alla regolazione, anche per il pregresso, dei rapporti finanziari pendenti con riguardo alle società partecipate Gtt s.p.a. e Infrato s.r.l.

DISPONE

1. che l'Amministrazione provveda a rideterminare il limite di indebitamento al 31.12.2015 tenendo conto delle forme di garanzia emesse nell'interesse di FCT Holding s.p.a., Trattamento Rifiuti Metropolitan s.p.a. e Farmacie Comunali s.p.a.;
2. che l'Amministrazione predisponga un articolato piano di interventi, come individuato in parte motiva, approvato dal competente organo deliberativo, da trasmettere a questa Sezione entro il 30 settembre 2017;
3. che l'Amministrazione trasmetta due relazioni annue per il prossimo triennio, rispettivamente entro il 31 gennaio ed entro il 31 luglio di ogni anno;
4. che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune.

Così deliberato nell'adunanza del giorno 6 giugno 2017 e nelle camere di consiglio del 6 e 7 giugno.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

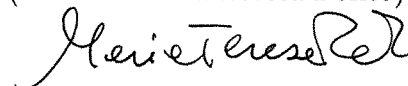
Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Baldi)



Il Presidente

(dott.ssa Maria Teresa Polito)



Depositata in Segreteria

il 12 GIU. 2017

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)

