



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

composta dai magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario relatore

nell'adunanza del 24 gennaio 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;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 11/SEZAUT/2014/INPR, che ha 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 2014 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2014, 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;

Vista la delibera della Giunta comunale n. 2015 01915/024 del 26 maggio 2015 con cui è stato approvato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.;

Visto il Piano di razionalizzazione adottato dal comune di Torino con deliberazione del Consiglio Comunale n. ordine 54 - 1268/064 - del 7 aprile 2016

Visto il bilancio preventivo 2015 - 2017;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza 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 17 gennaio 2017;

Intervenuti in udienza, per il comune di Torino, il sindaco, dott.ssa Chiara Appendino, l'assessore al Bilancio, dott. Sergio Rolando, il dirigente Area Bilancio dott. Roberto Rosso, la dirigente Direzione Finanza, dott.ssa Anna Tornoni, 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.

L'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di

pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

Infine, il terzo comma dispone che, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

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.

Peraltro, 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 irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, 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 2014, della delibera della Giunta comunale n. 2015 01915/024 del 26 maggio 2015 con cui è stato approvato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, nonché del Piano operativo di razionalizzazione delle partecipate e dalla successiva istruttoria sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Ente, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, che sono pervenuti con nota 5 dicembre 2016, a firma dell'Organo di revisione.

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.

\*\*\* \*\*

#### **1. Verifica degli equilibri di parte corrente (sez. I p. 1.1- punto 1.3-questionario rendiconto 2014)**

Il rendiconto 2014 evidenzia una differenza di parte corrente positiva di oltre 16 milioni di euro, con utilizzo di avanzo di amministrazione per finanziamento di spese correnti per euro 55.837.580 (di cui euro 52.340.233,55 per il fondo svalutazione crediti ed euro 3.497.346,45 per spese correnti).

Ora, in ordine all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura della parte corrente del bilancio, va ricordato che già con riguardo al bilancio preventivo 2014 l'utilizzo dell'avanzo 2013 a copertura dello squilibrio di parte corrente (squilibrio di parte corrente di euro - 56.727.817,00, coperto con applicazione di avanzo 2013 per euro 55.717.817,00 e per euro 1.010.000,00 con entrate del titolo IV destinate per legge a spesa corrente) non appariva convincente, attese le perplessità più volte manifestate da questa Sezione sulla reale consistenza del risultato di amministrazione (cfr. delibera n. 72/2015 del 21/4/2015).

Sul punto, l'Ente precisa che "che l'utilizzo di € 3.497.346,45 indicato corrisponde alla quota di avanzo derivante da somme vincolate da leggi e da vincoli formalmente attribuiti dall'Ente.

La parte restante, pari a euro 52.340.233,55 è stata utilizzata per finanziare Fondo Svalutazione Crediti.

Il Fondo svalutazione crediti nel 2014 (stanziato per l'ammontare di euro 55.952.276) ha svolto la funzione di contribuire, quale quota non impegnabile della gestione di competenza, al mantenimento degli equilibri di bilancio ma soprattutto alla radiazione dei residui attivi non esigibili. Si ricorda a questo proposito che, nell'anno 2014, si è provveduto a radiare in sede di riaccertamento ordinario residui attivi per euro 99.460.778,07".

Con la successiva nota 17 gennaio 2017 l'Ente ha ulteriormente precisato che, oltre all'ammontare sopra indicato, nel bilancio 2014 è stato stanziato un fondo di circa 28 milioni a copertura del residuo rappresentato dal plusvalore di GTT in caso di vendita (essendo mutato l'orientamento dell'Amministrazione, la mancata vendita di GTT farebbe venire meno il credito iscritto in bilancio).

Ora, sul punto occorre chiarire un aspetto: certamente l'avanzo di amministrazione, utilizzato a copertura del fondo svalutazione crediti, non finanzia una spesa "certa" ma copre un rischio potenziale. Sotto tale profilo, sempre ragionando in linea teorica, l'utilizzo dell'avanzo non appare così rischioso: si copre un rischio meramente potenziale (la mancata riscossione dei crediti) con un'entrata contabile. Diversamente, infatti, se lo stesso avanzo fosse utilizzato a copertura di spese correnti ripetitive occorrerebbe valutare con estremo rigore la sua effettività per non incorrere nel rischio di creare nuovo indebitamento.

Su questo aspetto, pertanto, è evidente che si concorda con le osservazioni dell'Organo di revisione contenute nella nota 17 gennaio 2016.

Ora, il problema è che quanto esposto in linea teorica si scontra poi con la situazione del comune di Torino laddove la Sezione, già con la menzionata delibera n. 72/2015, aveva evidenziato la non attendibilità dell'avanzo di amministrazione e, lo stesso Ente, nella risposta istruttoria conferma l'assunto ammettendo la radiazione di residui attivi (in sede ordinaria) per oltre 90 milioni di euro.

Dunque, nel caso concreto, a conferma delle osservazioni contenute nella scheda di sintesi, si rileva che l'Ente ha utilizzato una posta (l'avanzo di amministrazione) meramente contabile e non attendibile a copertura di un rischio concretizzatosi.

L'operazione corretta, a rigore, avrebbe comportato la radiazione dei residui già nel 2013, la conseguente rideterminazione dell'avanzo 2013 e l'utilizzo di entrate correnti per la copertura del FSC 2014, così da determinare, a fine esercizio, un possibile avanzo effettivo.

Se è vero che il fondo svalutazione crediti non genera una spesa reale, è anche vero che l'Ente non ha reperito risorse "vere" per stanziarlo.

Tanto è vero che, come esposto in seguito, l'avanzo 2014 è di circa 48 milioni ed il fondo svalutazione crediti di 24 milioni: tale avanzo, però, è formato anche da crediti di dubbia esigibilità di circa euro 322 milioni (per limitarci ai soli residui vetusti del titolo I e III). Il che

trova conferma dal riaccertamento straordinario, in cui l'Ente cancella residui non correlati ad obbligazioni per euro 278,7 milioni, di cui almeno 124 milioni riferiti ad entrate proprie.

Tutto questo, in estrema sintesi, per dimostrare che l'avanzo mantenuto nei precedenti esercizi era molto dubbio (in quanto sovrastimato) ed il suo utilizzo a copertura del FSC è un'operazione che, seppure non generi danno, certamente altera i risultati di bilancio e ne ostacola la trasparenza.

\*\*\* \*\*

Inoltre, pur prendendo atto di una riduzione degli impegni di parte corrente rispetto al 2013 di circa 16 milioni di euro, si evidenzia la 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. 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 quanto segue: l'Ente non ha considerato in tale prospetto le entrate per sanzioni per violazione al codice della strada, accertate nel 2014 per euro 74.112.112,70, ed interamente destinate a spese correnti (non risultando -nel prospetto sugli equilibri di parte corrente ed in conto capitale- entrate correnti destinate a finanziare spese di investimento).

Conseguentemente, tenuto conto di tali voci, pare emergere uno squilibrio fra entrate (euro 165.110.246,59) e spese (euro 102.795.586,87) correnti aventi carattere non ripetitivo pari ad euro 62.314.659,72, dovuto all'utilizzo di entrate correnti straordinarie per finanziare spese correnti consolidate.

Sul punto l'Ente ha precisato che *"trattandosi di entrate ormai consolidate nel loro ammontare, l'Ente le ha considerate alla stregua di entrate ripetitive. In ogni caso, preme sottolineare che nel 2014 la parte incassata in competenza è stata di € 48.175.070,26 e ciò parrebbe in ogni caso ridurre lo squilibrio rilevato dalla Spettabile Corte, da 62.314.659,72 ad € 14.139.589,46"*.

L'Ente ha inoltre richiamato l'articolo 25 della legge n. 196/2009 (in realtà relativa al bilancio dello Stato) in ordine alla distinzione tra entrate ricorrenti (la cui acquisizione è prevista a regime) e non ricorrenti.

L'argomentazione dell'Ente non appare pertinente.

Occorre considerare, infatti, che un conto è la natura dell'entrata, altro la sua riscossione. Ora, nello specifico il rilievo della Sezione attiene all'impiego di entrate di carattere straordinario per finanziare spese ripetitive, di gestione ordinaria corrente. Affermare che le entrate da sanzioni del codice della strada sono ordinarie in quanto ripetitive nella serie storica appare un ragionamento rischioso, che non tiene conto della natura di tale voce di entrata.

Senza contare che le somme derivanti da sanzioni riferite a violazione del Codice della strada costituiscono una peculiare risorsa poiché si basano su una contestazione che non può essere considerata certa e definitiva sino a che la sanzione amministrativa non sia stata portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione, amministrativa o giudiziaria o, addirittura, non si sia concluso il contenzioso. Inoltre, anche dopo

la definitività dell'accertamento, nella prassi si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in molti casi avviene dopo molti anni o, addirittura, non avviene.

Nonostante il Comune abbia specificato che l'accertamento delle sanzioni per violazione del codice della strada avvenga solo dopo la scadenza del termine per il pagamento in misura ridotta o per la presentazione del ricorso, tali entrate, non solo si sono rivelate aleatorie in accertamento, considerato l'accantonamento per oltre € 193 mln operato in sede di riaccertamento straordinario, ma anche in riscossione, atteso l'esiguo ammontare delle riscossioni soprattutto in conto residui: per questo motivo non dovrebbero assicurare gli equilibri della gestione corrente ma coprire spese di analoga natura, di carattere non ripetitivo.

D'altra parte, conferma di quanto esposto si ricava dal dato sottostante relativo all'elevatissimo ammontare dei residui attivi relativi a tale entrata.

Né può sostenersi, come sembra fare l'Ente, che lo squilibrio tra entrate e spese non ripetitive è di soli 14.139.589,46 atteso quanto riscosso in competenza nel 2014: il ragionamento della Sezione, infatti, è sulla formazione dell'equilibrio corrente in termini di competenza, senza alcun riferimento alla cassa.

L'unico riferimento alla cassa, sotto svolto, attiene alla circostanza che la bassa riscossione (e nello specifico si tratta dell'insieme della riscossione in competenza e in conto residui) costituisce indizio della non attendibilità della voce di entrata iscritta in competenza.

Infatti, non può non osservarsi che si tratta di poste di entrata caratterizzate da notevoli difficoltà di riscossione, come rilevabile dal sistema SIRTEL:

- entrate per sanzioni per violazione al codice della strada: 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 nello scorso esercizio, presenta una capacità di riscossione in conto residui estremamente difficoltosa: riscossioni per euro 4.778.603,96, pari ad appena l'1,8 degli accertamenti (euro 258.710.412,62). Anche in conto competenza, nell'ambito della stessa voce sono stati riscossi euro 48.175.070,26, pari a circa il 61% degli accertamenti (euro 78.844.335,48);

- recupero evasione tributaria: anche tale voce presenta una modesta capacità di riscossione. Infatti, dall'esame del prospetto 1.8.1 del questionario risultano incassi in conto competenza per euro 4.364.189,06, a fronte di accertamenti per euro 38.657.900,34. Desta perplessità, inoltre, l'incremento degli accertamenti (euro 29.132.185,08 nel 2012, euro 31.656.490,03 nel 2013 ed euro 38.657.900,34 nel 2014) che non si traduce in un analogo andamento nel livello delle riscossioni, soprattutto per la competenza: le stesse non solo coprono una minima quota dell'accertato (euro 11.092.846,09 nel 2012, euro 8.333.923,53 nel 2013 ed euro 4.364.189,06 nel 2014), ma presentano un trend in costante riduzione (in conto residui, l'andamento pare più costante: euro 9,2 milioni nel 2012, euro 8,2 nel 2013 ed euro 8,5 nel 2014).

Non vi è dubbio, si ribadisce, che un conto è la competenza ed altro la cassa: evidentemente, la difficoltà di riscossione rileva sotto questo secondo aspetto.

Va però sottolineato come, in presenza di riscossioni non aderenti all'accertato, sorge il ragionevole dubbio che le somme accertate non siano effettive e che vi sia, in altri termini, una costante sovrastima delle entrate.

Sul punto l'Ente ha rilevato quanto segue: *"preme osservare come, nel rispetto del principio di competenza finanziaria potenziata, è stata accantonata in occasione dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui una somma complessiva pari ad € 541.541.671,11 di cui:*

- 193.113.020,51 per sanzioni per violazione al codice della strada
- 55.635.955,99 per recupero evasione tributaria".

Questo aspetto, sotto il profilo prudenziale, appare soddisfacente.

Ciò non toglie, in relazione a quanto esposto sopra, che l'equilibrio di parte corrente, indubbiamente in miglioramento, ma comprensivo di entrate di carattere non ripetitivo, potrebbe non avere natura sostanziale e strutturale, specie quando queste evidenziano una capacità di riscossione (valutata su base triennale) non elevata.

\*\*\* \*\*

Inoltre, non può non considerarsi come sui futuri equilibri di bilancio graveranno poste di spesa costanti tali da incidere sulla rigidità della stessa. In particolare, ci si riferisce ai maggiori oneri per gli interessi derivanti dall'anticipazione ex D.L. n. 35/2013<sup>1</sup> concessa all'Ente nel 2014 per un importo di euro 211.208.159,39, e nel 2013 per euro 238.639.378,26, nonché agli oneri per il rimborso delle medesime, impegnati nel 2013 e nel 2014 nel titolo III della spesa (  *cfr. in tal senso la delibera n. 33/SEZAUT/2015 del 18 dicembre 2015 " gli oneri relativi al rimborso della quota capitale non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost. E' naturale, infatti, che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'Ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa*).

La medesima delibera n. 33/2015 precisa, altresì, che *"l'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa"*.

Sul punto la Sezione osserva che la quantificazione della contabilizzazione dell'anticipazione ex d.l. 35/13 sembra effettivamente corretta (euro 435.636.890,15 nei residui passivi 2013 e 2014). La modalità di contabilizzazione (l'intero debito restitutorio iscritto tra i residui passivi) eseguita fino alla delibera n. 33/2015 citata, anche se contabilmente non corretta (in realtà, la soluzione propugnata dalla Sezione delle Autonomie risultava già recepita nell'art. 2,

---

<sup>1</sup> Con riferimento all'anticipazione concessa nel 2013 per euro 238,64 milioni, dal parere dell'organo di revisione al rendiconto 2013 emergevano interessi complessivi (trentennali) per euro 127.747.037, di cui 3,8 milioni per il 2014 e 7,8 milioni per il 2015.

comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, dal cui disposto risulta che gli enti locali destinatari delle anticipazioni di liquidità, che abbiano costituito il fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 1 del D.L. n. 35/2013, "utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione"), comunque assicurava la neutralità dell'anticipazione, così non ampliando in modo anomalo la capacità di spesa dell'Ente.

Dall'allegato 1 risulta che a partire dal 2015 l'anticipazione di liquidità incide sulla situazione corrente per circa 22 milioni di euro per la restituzione delle rate (24,5 dal 2016).

Sempre con riferimento all'equilibrio corrente, dovrà ancora tenersi conto degli ulteriori oneri legati alla gestione delle società partecipate, nonché dei gravosi oneri per interessi da anticipazioni di cassa qualora l'Ente non dovesse riuscire a porre rimedio al continuo e consistente ricorso a tale istituto, e degli oneri legati all'andamento degli strumenti di finanza derivata, come meglio illustrato *infra*.

Lo stesso organo di revisione, d'altra parte, nel proprio parere al rendiconto 2014, 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".

\*\*\* \*\*

## **2. Residui attivi e avanzo di amministrazione (Sez. I p. 1.5 e 1.10.9 -questionario rendiconto 2014)**

Con la delibera n. 72/2015 la Sezione ha ribadito le osservazioni già oggetto della precedente delibera n. 145/2014<sup>2</sup> in ordine alla procedura di riaccertamento dei residui, alla consistenza ed applicazione dell'avanzo ed all'effettiva copertura dei vincoli posti sul risultato di amministrazione (dall'esame del rendiconto 2013 emerge un risultato di amministrazione di euro 56.763.972, interamente vincolato, nel quale sono confluiti residui attivi del titolo I e III dell'entrata anteriori all'anno 2009, considerati di dubbia esigibilità, per euro 280.992.889).

La situazione si presenta analoga nel 2014, esercizio in cui emerge un risultato di amministrazione di euro 48.591.200,67 interamente vincolato nei seguenti fondi:

-fondi vincolati: euro 8.608.734,15;

<sup>2</sup> Con la delibera n. 145/2014 la Sezione esprimeva perplessità sulla reale consistenza del risultato di amministrazione del 2012, nonché sulla reale adeguatezza della procedura di riaccertamento dei residui. Si rilevava sia la modesta capacità di riscossione dei residui attivi, sia l'ammontare dei residui vetusti: "dall'esame del rendiconto 2012 sono emersi residui attivi, del titolo I e III, pari ad euro 242.682.295,31, anteriori al 2008 - come tali di dubbia esigibilità - confluiti nell'avanzo del 2012 (pari a euro 57.454.718,59), avanzo che è stato interamente applicato al bilancio preventivo 2013"; si rilevava infine, in merito al fondo svalutazione crediti, come "il risultato di amministrazione del 2012 (57.454.718,59 euro) risulti essere inferiore all'accantonamento minimo da calcolare rispetto ai residui attivi vetusti risultanti a rendiconto 2012 (60.670.573 euro), evidenziandosi così un potenziale disavanzo sostanziale". Di conseguenza, apparendo di dubbia consistenza l'avanzo 2012, la Sezione esprimeva perplessità sulla possibile applicazione dello stesso, per l'intero importo, al bilancio preventivo 2013; esprimeva inoltre perplessità in riferimento alla sostanziale copertura del fondo svalutazione crediti 2013 (previsto per euro 60.440.972), alla quale era destinata parte dell'avanzo 2012, vincolato nel fondo medesimo, come precisato dallo stesso Ente ("l'importo di euro 49.988.026 corrisponde alla quota di avanzo 2012 vincolata alla costituzione del fondo svalutazione crediti stanziato nel bilancio di previsione 2013").

-fondi per spese in conto capitale: euro 15.074.658,09;

-fondo svalutazione crediti: euro 24.907.808,43.

Tale avanzo non deriva dalla consistenza del fondo cassa, pari a zero, ma da un saldo positivo tra residui attivi (euro 1.550.411.745,92) e residui passivi (euro 1.501.820.545,25): esso, pertanto, ha consistenza meramente contabile.

Tuttavia non può non osservarsi, analogamente agli esercizi precedenti, come in tale risultato di amministrazione (euro 48.591.200,67) siano confluiti residui attivi del titolo I e III dell'entrata anteriori all'anno 2010 per il considerevole importo di euro 322.464.149,16.

Tali residui, che sono pari a circa il 31% dei complessivi residui del titolo I e III (euro 1.018.303.347,57), non solo sono notevolmente superiori ai residui passivi correnti di analoga anzianità (euro 8.902.658,90)<sup>3</sup>, ma soprattutto sono così scarsamente movimentati nel corso del 2014 (ovvero stralciati per euro 5.830.223,18 e riscossi per euro 5.587.381,78) da potersi ritenere di più che dubbia esigibilità.

Tali residui vetusti<sup>4</sup> sono notevolmente superiori all'ammontare del risultato di amministrazione, anche se considerato al netto dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti (residui netti: euro 297.556.340,73). Peraltro tale fondo –il cui importo di euro 24.907.808,43 già di per sé non appare adeguato al rischio di insolvenza sui crediti in esame- sembrerebbe finanziato con il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, modalità di finanziamento sulla cui possibilità la Sezione ha già espresso perplessità, in caso di risultati poco attendibili, come quello in esame.

In ordine a quanto esposto, il comune di Torino si è limitato ad osservare quanto segue:

*"Si prende atto dei rilievi in tema di residui attivi e di risultato di amministrazione.*

*Per quanto concerne l'analisi relativa all'ammontare del fondo svalutazione crediti in rapporto con i complessivi residui del titolo I e III dell'entrata anteriori all'anno 2010, ci si permette di rilevare come l'importo di 24.907.808,43, finanziato con il risultato di amministrazione, costituisca solo una quota del fondo, il cui ammontare complessivo è pari a euro 55.952.276. La parte eccedente i 24 milioni di cui sopra trova il suo finanziamento nella parte corrente del bilancio".*

L'osservazione dell'Ente va precisata: l'esame del questionario, infatti, sembra evidenziare (vedi prospetto 1.3) che il fondo svalutazione crediti sia stato stanziato per circa 55 milioni in competenza ma al termine dell'esercizio (vedi prospetto 1.5.1) risulterebbe definitivamente accantonato per la minor somma di 24,9 milioni (per completezza, si rammenta che l'Ente ha altresì stanziato 28,3 milioni per coprire il rischio di inesigibilità delle quote plusvalore da alienazione GTT, utilizzati per radiare il residuo).

Ora, se si considera che i residui attivi dei titoli I e III anteriori al 2010 sono oltre 300 milioni di euro, si può agevolmente comprendere come:

a) il fondo svalutazione crediti sia scarsamente consistente in relazione all'ammontare dei crediti garantiti;

<sup>3</sup> Inoltre l'ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui dei titoli I e III rappresenta un parametro di deficitarietà strutturale.

<sup>4</sup> Costituiti in parte da TARSU (per oltre 80,6 milioni di euro), da sanzioni per violazione al codice della strada (per oltre 95,5 milioni di euro) e da affitti attivi (per oltre 8,4 milioni di euro).

- b) la sua consistenza sia non effettiva in quanto rappresentata da una quota di avanzo 2013 ritenuto non attendibile;
- c) lo stesso risultato di amministrazione al 2014 sia fortemente inficiato dalla presenza di crediti di dubbia esigibilità.

E tale conclusione appare confermata dall'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario compiuta all'indomani del riaccertamento ordinario (vedi *infra*).

Tanto evidenziato, si confermano le perplessità in ordine alla consistenza dell'avanzo e, dunque, all'effettiva copertura dei vincoli effettuati sul risultato di amministrazione.

Il problema di tali criticità è che si mina l'attendibilità del risultato di amministrazione al 31.12.2014, base da cui partire per l'operazione di riaccertamento straordinario e la determinazione del risultato all'1.1.2015 e dei relativi vincoli.

La gestione dei residui, infatti, appare settore di elevata criticità su cui la Sezione ha più volte posto l'attenzione: un'attenta analisi di tutti i residui attivi e passivi (questi ultimi, infatti, generalmente presentano un grado maggiore di certezza ed effettività) presenti in bilancio era ed è necessaria al fine di offrire una rappresentazione più veritiera dell'avanzo di amministrazione. Ciò al fine di impostare politiche di spesa maggiormente aderenti alle disponibilità dell'ente locale.

Tale operazione di pulizia sembrerebbe effettuata solo impropriamente all'interno dell'operazione di riaccertamento straordinario (nel corso della quale risultano cancellati residui attivi "non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate" per circa 278 milioni di euro) per l'evidente finalità di ottenere il ripiano trentennale del disavanzo.

Va ricordato, infatti, che il riaccertamento straordinario serve solo a rideterminare l'ammontare dei residui al primo gennaio 2015, adeguando lo stock dei residui alle nuove disposizioni contabili: eventuali residui non esigibili andavano cancellati in sede di approvazione del rendiconto 2014 mentre, di contro, non andavano cancellati residui di difficile esazione (da mantenere con creazione di adeguato f.c.d.e.).

Ad aggravare il quadro occorre considerare, inoltre, che nei residui attivi del titolo IV sono ricompresi trasferimenti dalla Regione Piemonte (oltre 5,6 milioni di euro) e dallo Stato (oltre 3,6 milioni di euro) anteriori all'anno 2010, a fronte dei quali l'Ente non ha "*chiesto la reinscrizione nel bilancio regionale e statale dei residui passivi dichiarati perenti*", come rappresentato nel punto 1.10.10 del questionario al rendiconto 2014. Tale circostanza andrebbe chiarita, tenendo conto del modesto andamento delle riscossioni - soprattutto in conto residui - dei trasferimenti in parola rilevabile attraverso il sistema SIRTEL (riscossioni sui residui in conto capitale dallo Stato pari ad euro 471.534,38 a fronte di accertamenti di euro 9,9 milioni; riscossioni sui residui dalla Regione pari ad euro 12,3 milioni a fronte di accertamenti di euro 45,5 milioni). In ogni caso, pare modesto l'andamento delle riscossioni del titolo IV, soprattutto in conto residui: euro 59,7 milioni di riscossioni a fronte di accertamenti di 263,8 milioni di euro.

Sul punto l'Ente non ha effettuato particolari osservazioni, pur riconoscendosi (prospetto di pag. 4 delle note 17 gennaio 2017) una progressiva riduzione del peso della gestione residui).

In considerazione di tutto quanto sopra riportato, sembrano permanere le criticità in merito alla effettiva consistenza del risultato di amministrazione, già espresse con reiterate delibere, e da ultimo con la delibera n. 72/2015.

\*\*\* \*\*

### **3. Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi effettuato ai sensi dell'art.3, comma 7, del D. lgs. n. 118/2011. Risultato all'1.1.2015.**

Con delibera della Giunta comunale n. 2015 01915/024 del 26 maggio 2015 è stato approvato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011.

Dall'esame dell'allegato 7 a tale delibera (redatto in conformità all'allegato 5/2 al d. lgs. n.118/2011) emerge un risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 di euro 347.268.834,95. Questo risultato, frutto della somma algebrica delle operazioni di cancellazione e reimputazione dei residui attivi e passivi, considerando la parte accantonata al fondo crediti di dubbia e difficile esazione (euro 541.541.671,11), la parte vincolata (per complessivi euro 582.783.756,89) e la parte destinata agli investimenti (euro 19.509.865,75), origina un "totale parte disponibile" negativo per euro 796.566.458,80.

Con riferimento alle cancellazioni di residui attivi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, effettuate per euro 278.758.333,53, da un esame effettuato a campione sulle risultanze del riaccertamento straordinario dei residui attivi (cfr. allegato 3 alla delibera n. 2015 01915/024)<sup>5</sup>, risulta che l'importo di almeno euro 124.209.799,71 si riferisce ad entrate proprie dell'Ente, come di seguito evidenziato:

- patrimonio: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 1994 al 2013; radiazioni di euro 12.735.471,90;
- esercizio: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 2004 al 2006; radiazioni di euro 855.736,55;
- pubblicità e occupazione suolo pubblico: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 2005 al 2013; radiazioni di euro 781.404,65;
- suolo, urbanizzazione e parcheggi: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 1999 al 2014; radiazioni di euro 5.753.998,90;
- infrastrutture per il commercio e lo sport: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni 2004 e 2005; radiazioni di euro 298.434,89;
- partecipazioni: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 2000 al 2014; radiazioni di euro 2.109.093,60;
- corpo polizia municipale: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 2000 al 2010; radiazioni di euro 29.035.174,45;
- direzione area urbanistica: residui attivi del titolo terzo relativi al 2004; radiazioni di euro 771.267,85;

---

<sup>5</sup> Sono stati considerati gli stralci complessivamente superiori a 100.000,00 euro, per ognuno dei settori indicati nell'allegato 3

-risorse finanziarie: residui attivi del titolo terzo relativi al 2011; radiazioni di euro 4.096.302,71;  
-servizi tributi e catasto: residui attivi del titolo primo relativi agli anni dal 2000 al 2013, radiazioni di euro 53.493.718,62; residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 2001 al 2013, radiazioni di euro 12.956.610,71;  
-direzione facility: residui attivi del titolo terzo relativi agli anni dal 2011 al 2013, radiazioni di euro 1.322.584,88.

Tali stralci, riferiti anche a residui vetusti, avvalorano le considerazioni già riportate sull'attendibilità del risultato di amministrazione 2014. Essi inoltre, in molto casi, avrebbero dovuto essere effettuati in sede di riaccertamento ordinario.

Sul punto, l'Ente si è limitato a prendere atto delle osservazioni del Magistrato istruttore.

E' vero, come contenuto nella nota 17 gennaio 2017, che le regole del riaccertamento straordinario sono diverse da quelle del riaccertamento ordinario ma è altrettanto innegabile che crediti che privi di sottostante obbligazione giuridica avrebbero dovuto essere cancellati già in precedenza.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2 del D.M. 2 aprile 2015, in merito alle modalità di recupero del maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, l'Ente ha adottato nei termini di legge la delibera consiliare n. 2015 02888/024 del 7/7/2015 che prevede un ripiano costante e trentennale del maggior disavanzo derivante dall'applicazione dei nuovi principi contabili.

Con riferimento alla quantificazione dell'importo oggetto di ripiano, in tale delibera vengono richiamate le disposizioni di cui all'art. 2, comma 6, del Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78 (*"Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione"*) e dell'articolo 3 del D.M. 2 aprile 2015 (*"L'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, rideterminato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, al fondo crediti di dubbia esigibilità è effettuato utilizzando anche le eventuali quote del risultato di amministrazione accantonate negli esercizi precedenti al fondo svalutazione crediti, compresi quelli effettuati a seguito dell'iscrizione in bilancio del fondo crediti previsto dall'articolo 6, comma 17, del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95."*).

Le richiamate norme consentono, pertanto:

- a) di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a garanzia della restituzione dell'anticipazione di liquidità (e per assicurarne la neutralità finanziaria) per costituire il fondo crediti dubbia esigibilità (senza così dover reperire ulteriori risorse);
- b) di utilizzare, sempre al fine di assicurare l'accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità, i pregressi accantonamenti al fondo svalutazione crediti.

A fronte di un risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 di euro 347.268.834,95, l'utilizzo dei vincoli in applicazione delle suddette norme comporta una riduzione del totale parte vincolata ad euro 122.239.058,31, a fronte dell'importo originario di euro 582.783.756,89 di cui all'allegato 7 della delibera di riaccertamento straordinario (ovvero la parte vincolata viene ridotta per euro 460.544.698,58).

In particolare:

- i vincoli derivanti da leggi e principi contabili passano da euro 441.410.228,19 ad euro 5.773.338,04, con una riduzione di euro 435.636.890,15. Tale dato pare coerente con le anticipazioni di liquidità sottoscritte nel 2013 (importo originario di euro 238.639.378,26) e nel 2014 (euro 211.208.159,39), al netto della parte già rimborsata; l'ente ha inoltre dato conferma che l'importo complessivo di euro 435.636.890,15 è stato contabilizzato nei residui passivi del 2013 e del 2014;

- i vincoli formalmente attribuiti dall'Ente passano da euro 30.223.017,95 ad euro 5.315.209,52 con una riduzione di euro 24.907.808,43, pari all'ammontare già accantonato al fondo svalutazione crediti nel 2014.

Conseguentemente, riducendosi il totale parte vincolata (si ribadisce: utilizzando le quote accantonate per la restituzione dell'anticipazione di liquidità e per la copertura del fondo svalutazione crediti), il disavanzo da ripianare si riduce dall'importo di euro 796.566.458,80 all'importo di euro 336.021.760,22; la quota annuale di disavanzo da ripianare in 30 annualità, fino al 31 dicembre 2044, viene quantificata in euro 11.200.725,35.

Nella medesima delibera di ripiano viene dato atto che nel bilancio di previsione 2015-2017 si istituirà un fondo a copertura della quota annuale di maggior disavanzo, con impegno a confermarne lo stanziamento nei bilanci futuri, salva la verifica annuale del ripiano da effettuarsi ai sensi dell'art. 4 del D.M. 2/4/2015 (in sostanza, l'Ente è tenuto a verificare se al 31.12.2015 il risultato di amministrazione è migliorato *"per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione 2015"*). Ove risulti che il disavanzo 2015 non è stato recuperato, questo andrà recuperato, unitamente all'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015, applicandolo *"al primo esercizio del bilancio di previsione 2016-2018, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per l'esercizio 2016"*).

Tale *modus operandi*, per quanto conforme alle sopra citate normative, impone una riflessione.

Va detto, in particolare, che tale operazione ha come presupposto l'effettività del risultato di amministrazione: intanto l'utilizzo di una quota accantonata è possibile, in quanto la stessa quota sia effettiva e coperta.

Tale considerazione concerne in particolare l'utilizzo del fondo svalutazione crediti, di oltre 24 milioni di euro, ai fini dell'accantonamento al FCDE. Infatti, si osserva che il fondo svalutazione crediti può considerarsi effettivo, se finanziato con il risultato di amministrazione, ove quest'ultimo sia veritiero. Sull'attendibilità di tali risultati negli esercizi precedenti la Sezione ha più volte manifestato perplessità, da ultimo con la delibera n. 72/2015 del 21 aprile 2015, e tali dubbi paiono confermati dalle cancellazioni di residui attivi riferiti ad entrate proprie avvenute

con il riaccertamento straordinario. Conseguentemente, se tale fondo non è effettivamente coperto, il disavanzo da ripianare derivante dal riaccertamento straordinario, di euro 336.021.760,22, è verosimilmente più elevato.

Con la nota 17 gennaio 2017 l'Ente afferma che l'utilizzo di avanzo vincolato per costituire il FCDE avrebbe determinato una sottrazione di capacità di spesa dell'Ente, così storicizzando la riduzione.

Sul punto la Sezione si limita a ribadire che, opinabile o meno, trattasi di precisa scelta normativa e che, comunque, non si vede come l'utilizzo di quote vincolate dell'avanzo (quelle relative all'anticipazione e quelle relative al FSC) possano limitare la capacità di spesa. Tale capacità, invece, sarebbe limitata se l'Ente fosse stato costretto a finanziare in altro modo, con risorse di competenza ed effettive, questi vincoli.

L'unico rilievo possibile, come sopra esposto, è che se l'avanzo di amministrazione non si ritiene effettivo (come da plurime delibere di questa Sezione), parimenti non lo può essere un fondo svalutazione crediti con esso alimentato e, da ultimo, il FCDE per la parte coperta proprio tramite il FSC.

In merito alle modalità di ripiano viene richiamato l'articolo 2, comma 8, del Decreto 2 aprile 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze (*"Le modalità di ripiano del maggiore disavanzo possono comprendere anche: a) lo svincolo delle quote vincolate del risultato di amministrazione formalmente attribuite dall'ente. Lo svincolo delle risorse è attuato con le medesime procedure che hanno dato luogo alla formazione dei vincoli; b) la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, escluse le eventuali quote finanziate da debito"*); pertanto, si prevede di *"procedere allo svincolo di quote vincolate per complessivi Euro 11.200.725,35 utilizzando tale somma per finanziare la quota annuale del 2015"*.

Quanto alle quote vincolate del risultato di amministrazione utilizzate per dare copertura (parte vincolata: euro 5.773.338,04; vincoli formalmente attribuiti dall'Ente: euro 5.315.209,52) alla quota di disavanzo nell'anno 2015, l'Ente ha precisato che esse derivano "per euro 10.167.675,79 da quote vincolate destinate agli investimenti non realizzati (di cui 7.864.172,13 derivanti da entrate per permessi di costruire) e per euro 1.033.049,56 dalla gestione corrente, mediante lo svincolo di vincoli attribuiti dall'Ente".

Sul punto si osserva che 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. In questo modo, peraltro, potrebbe creare un effettivo ampliamento della capacità di spesa, sottraendo risorse disponibili alla doverosa copertura del debito, solo fittiziamente coperto.

L'Ente ha rappresentato che "tale operazione ha costituito una effettiva riduzione della spesa possibile, esattamente come se il finanziamento fosse stato trovato in parte corrente di competenza".

Questo ragionamento non pare condivisibile.

Senza la menzionata previsione normativa, infatti, l'Ente avrebbe dovuto trovare le maggiori risorse per coprire un disavanzo maggiore, costituito anche dall'importo dei fondi vincolati effettivamente da ricostituire. Permettere lo svincolo di tali fondi in un Ente che, in realtà, deve ricostituire le risorse per finanziarli, significa semplicemente ridurre il debito con altro debito.

Che gli importi derivino da entrate vincolate che non permettono un diverso utilizzo non ha rilievo: ciò che rileva è che, considerati i pregressi bilanci dell'Ente (per la Sezione in disavanzo sostanziale), quelle risorse vincolate in realtà erano e sono da ricostituire.

Utilizzarle, quindi, per coprire un debito appare operazione non convincente in termini di trasparenza e veridicità dei risultati di bilancio.

In ogni caso, a carico dei successivi esercizi graverà una quota annuale di ripiano di disavanzo di oltre 11 milioni di euro per un arco trentennale, a cui si devono aggiungere anche gli oneri per il rimborso dell'anticipazione di liquidità che, come già evidenziato, devono necessariamente essere posti a carico della gestione corrente del bilancio.

Si è richiesto all'Ente, pertanto, di precisare come si preveda di dare copertura ai suddetti oneri nelle future gestioni.

A fronte di specifica domanda sul punto, l'Ente si è limitato a riferire che *"si ritiene che il finanziamento troverà copertura nella parte corrente del bilancio, anche attraverso una contrazione della spesa corrente"*.

La risposta dell'Ente, anche in relazione alle considerazioni finora svolte, appare generica, ribadendo un concetto ovvio (copertura nella parte corrente) ma spesso di difficile realizzazione (contrazione della spesa corrente: nel triennio 2012-2014 ciò è indubbiamente avvenuto ma gli importi in riduzione sono oggettivamente modesti e potrebbero non essere sufficienti alla copertura degli importi sopra richiamati, quantificabili in quantomeno 11,2 milioni di euro per il ripiano del disavanzo, 22-24 milioni per la restituzione dell'anticipazione di cassa, oltre i costi degli strumenti finanziari e delle partecipazioni societarie).

Al fine di verificare l'effettiva copertura di tali oneri nel corso dell'esercizio 2015, si è quindi chiesto all'Ente di trasmettere i dati aggiornati da rendiconto 2015 in ordine al risultato di amministrazione ed alla gestione di parte corrente.

L'esame dei dati forniti permette di rilevare che nel corso del 2015 è proseguito il trend di miglioramento della gestione corrente, con un'apprezzabile contrazione delle spese di cui al Titolo I (da euro 1.143.819.324,64 ad euro 1.090.113.172,28 + 26 milioni di fpv) ed un incremento del saldo positivo della gestione corrente (da euro 16.171.594,82 ad euro 31.556.915,16).

Tuttavia, l'esame del prospetto sugli equilibri a rendiconto 2015 evidenzia l'utilizzo di avanzo di amministrazione per spese correnti (euro 7.204.148,39) e per spese in conto capitale (euro 48.732.445,83).

Ora, fermo restando un esame più approfondito in sede di esame del rendiconto 2015, la Sezione manifesta sul punto alcune perplessità, apparendo dubbia l'applicazione al bilancio corrente di poste di avanzo quando l'Ente all'1.1.2015, in seguito al riaccertamento straordinario, versava in situazione di disavanzo di ben 336 milioni di euro.

In seguito all'operazione di riaccertamento straordinario il comune di Torino aveva una quota vincolata agli investimenti di euro 19.509.865,75. Tale quota, peraltro, risultava non coperta e infatti l'Ente manifestava il disavanzo sopra indicato. A fronte di simile situazione appare quindi dubbia l'applicazione dell'avanzo (*rectius*, del disavanzo) alla gestione corrente.

Quest'operazione appare ancora più dubbia laddove si consideri che la stessa risulta non agevolmente giustificabile: gli equilibri dell'Ente, infatti, sembrerebbero comunque rispettati, al netto delle spese finanziate da "avanzo".

L'Ente ha trasmesso copia della delibera CC 2 maggio 2016 relativa al rendiconto 2015 ed alla verifica del ripiano della quota annuale di disavanzo. Dall'esame della stessa si evince che al 31.12.2015 il risultato di amministrazione disponibile risulta di - euro 306.763.231,77, in miglioramento rispetto a quello all'1.1.2015 di circa 30 milioni.

Pur ricordato che tale risultato è meramente contabile (il fondo cassa è pari a zero, dunque il risultato di amministrazione prima dell'applicazione dei vari vincoli è frutto della mera differenza aritmetica tra residui attivi e residui passivi), esso comunque assicura l'avvenuta copertura della quota annuale di disavanzo di 11,2 milioni (ai sensi dell'articolo 4 del 2 aprile 2015). Risulterebbe, quindi, un risultato migliorativo, rispetto alla copertura della quota annuale di disavanzo, di euro 18.057.803,10.

Tale risultato, anziché venire destinato ad una maggiore riduzione del disavanzo, viene utilizzato "a garanzia di eventuali mancati recuperi che potrebbero verificarsi nelle prossime annualità".

Ora, sul punto occorre precisare che nel rendiconto 2015 non risulta la presenza di un fondo per tale importo: una possibilità, ispirata a logica prudenziale, sarebbe stata quella di manifestare un risultato finale peggiore ma inserire già un vincolo a garanzia di futuri "mancati recuperi" (inserire, cioè, i 18 milioni sopra indicati come vincolo sul risultato 2015).

E' quindi auspicabile che, non trovandosi nel risultato al 31.12.2015, tale vincolo sia stato apposto con il bilancio preventivo 2016: diversamente, si tratterebbe di una mera enunciazione di intenti senza alcun seguito.

In ogni caso, osserva lo Sezione, considerato il deficit del comune di Torino e la sua durata, forse sarebbe stato opportuno destinare il miglior risultato ottenuto ad un subitaneo abbattimento del disavanzo (in ordine alla possibilità di simile operazione, cfr. la delibera di questa stessa Sezione n. 71/2016/SRCPIE/PAR) con accorciamento dei tempi o riduzione della rata annuale.

Si prende atto, invece, dell'intenzione dell'Ente manifestata nella nota 17 gennaio 2017: il non utilizzo di tale miglior risultato risiederebbe nella volontà di continuare a ridurre la spesa storica, così da reperire altrove le risorse di copertura del disavanzo.

Quanto esposto, comunque rimesso all'autonomia discrezionale dell'Organo amministrativo, merita comunque una riflessione.

Come sopra esposto, l'Ente ha coperto il FSC mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Parimenti è accaduto per quanto concerne il FCDE.

Ora, ferma la legittimità di tali operazioni, la Sezione rileva che le stesse non paiono orientate, come sostenuto dall'Organo di revisione, allo stimolo della progressiva riduzione della spesa storica. Si deve considerare, infatti, che tale risultato sarebbe stato più efficacemente perseguito

rappresentando in modo veritiero l'avanzo (rectius, disavanzo) nel corso degli anni e reperendo risorse effettive (eventualmente poi generanti economia) per la copertura dei vari fondi. In questo modo, se da un lato il bilancio avrebbe mostrato risultati più negativi (ma veritieri), dall'altro avrebbe reso più urgente (e renderebbe oggi) un corposo intervento sulla spesa di competenza.

\*\*\* \*\*

#### **4. Risultato di cassa ed anticipazione (Sez. II p. 1.2 e 1.6 -questionario rendiconto 2014)**

Permangono le criticità più volte evidenziate dalla Sezione in merito alla difficile situazione di cassa dell'Ente, già anticipate con riferimento al 2014 dalla delibera n. 72/2015.

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

Resta notevole l'ammontare dell'anticipazione non restituita, pari ad euro 76.270.075,57 (euro 88.560.891 nel 2013), che continua a rappresentare un parametro di deficitarietà strutturale ai sensi del DM 18/02/2013 (esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti).

Altra grave criticità è rappresentata dalla circostanza che il fondo cassa al 31/12/2014 (pari a zero) 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 82.347.935,95.

Sul punto l'Ente si limita a prendere atto delle osservazioni del Magistrato istruttore, osservazioni che trovano ulteriore conferma dall'esame della delibera di approvazione del rendiconto 2015: anche al 31.12.2015 il fondo cassa è pari a zero.

Si ribadisce, pertanto, che il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria è un indice sintomatico di un grave squilibrio strutturale, espressione dell'incapacità dell'Ente di far fronte con le entrate ordinarie ai pagamenti.

Il prolungato ricorso all'anticipazione di tesoreria, inoltre, comporta costi elevati per l'Ente e trasforma l'anticipazione in una forma di debito di medio termine, con gli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione in ordine all'utilizzo dell'indebitamento.

Sul punto l'Ente ribadisce come tale operazione non costituisca indebitamento ai sensi dell'articolo 3, comma 17, legge n. 350/2003.

Tale affermazione è vera da un punto di vista formale ma si presta ad essere smentita laddove la complessiva operazione venga esaminata da un punto di vista sostanziale e pluriennale. Ci si domanda, infatti, dove sia la differenza tra un mutuo ed un'anticipazione di liquidità laddove quest'ultima sia sistematica e pendente a fine anno, così andando contro la sua natura di mera partita di giro, di finanziamento a brevissimo termine.

Inoltre, dall'esame del prospetto 1.2 sui flussi di cassa si evidenziano notevoli difficoltà nella riscossione in conto residui (mentre appare migliore il dato della riscossione sulla competenza): dal rendiconto 2014 risulta che sul totale dei titoli dell'entrata sono riscossi in conto residui appena 321.105.714,10 euro, a fronte di residui riaccertati per euro 1.431.067.292,56 (23%: dato ricavabile dal Sirtel, colonna "accertamenti" rigo RS).

Ciò induce a ritenere che lo squilibrio di cassa, oltre a scontare squilibri pregressi di competenza, potrebbe ricondursi alla difficoltà di smaltimento dei residui attivi, a conferma di quanto già detto in precedenza in merito all'attendibilità del risultato di amministrazione.

Le difficoltà di cassa hanno effetti anche sulla capacità dell'Ente di smaltimento dei residui passivi: continua a non risultare rispettato il parametro di deficitarietà strutturale relativo al volume dei residui passivi (residui passivi Titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa).

Tale indicatore di deficitarietà tende ad evidenziare la presenza di una difficoltà nelle procedure di cassa (o di liquidità dell'ente) tale per cui impegni di spesa, che nell'ordinarietà dovrebbero essere pagati nello stesso anno di competenza o in quello immediatamente successivo, in realtà si trascinano negli anni andando ad aumentare il monte residui.

Come comunicato dall'Ente, il parametro risulta però rispettato nel 2015.

Dall'esame del prospetto dei flussi di cassa, infine, emergono squilibri in conto residui sia di parte corrente (euro -326,2 milioni) che di parte capitale (euro -59,2 milioni): tale risultato pare confermare le difficoltà di riscossione già evidenziate ai punti precedenti, in merito alle entrate correnti ed in conto capitale.

Peraltro anche l'Organo di revisione, nel parere allegato al rendiconto 2014, osserva come *"la prassi dell'utilizzo dell'anticipazione di Tesoreria rappresenta un indicatore di criticità nell'ambito della gestione finanziaria e della connessa carenza di liquidità disponibile: il ricorso all'anticipazione di Tesoreria protratto nel tempo e per importi elevati denota persistenti e strutturali squilibri nella gestione di cassa.*

*Tale costante ricorso all'anticipazione di Tesoreria può essere indice del fatto che l'Ente non risulta essere pienamente in grado di far fronte con le entrate ordinarie ai pagamenti ed inoltre il tale prolungato ricorso all'anticipazione di Tesoreria comporta costi elevati per l'Ente, trasformando l'anticipazione in una forma di debito a medio termine". (...omissis). L'elevato utilizzo dell'Anticipazione di Tesoreria è anche e soprattutto originato dall' andamento delle riscossioni delle entrate in conto residui di cui al Titolo I e III, con particolare riferimento alla bassa riscossione delle Entrate riferite alle annualità anteriori ai cinque anni.*

*Il Collegio chiede all'Amministrazione di porre in essere tutti i correttivi ed i provvedimenti idonei ad attivare tutti i flussi — ordinari ed anche straordinari - che possano almeno ridurre, se non evitare, la difficoltà in termini di liquidità e il conseguente obbligato ricorso alle anticipazioni di tesoreria. Si ribadisce che è necessario ricondurre l'utilizzo dell'Anticipazione di Tesoreria al carattere non ordinario che dovrebbe avere ".*

In ordine a quanto osservato dal Magistrato istruttore, l'Ente si limita ad auspicare un miglioramento della situazione in futuro. Osserva, infatti, il comune di Torino che *"si ritiene che il*

costante incremento del FCDDE previsto dalla normativa nelle percentuali qui riportate (2015=36%- 2016=55% - 2017=70% - 2018=85% - 2019=100%) determinando una riduzione della capacità di spesa dell'Ente, potrà contribuire, nel tempo, al raggiungimento di una maggiore stabilità dei conti e si auspica che la riduzione della spesa, unita ad un incremento delle attività finalizzate al miglioramento dei risultati sul fronte della riscossione, possa portare all'ottenimento di una situazione di riequilibrio".

Sarebbe opportuno, peraltro, che l'Ente rivedesse in modo serio ed analitico le proprie procedure di riscossione al fine di migliorare una situazione che si trascina da ormai molti anni e che, contestualmente, proseguisse in una rigorosa revisione della propria spesa.

I dati sopra esposti, peraltro, si prestano a molteplici letture non riconducibili, esclusivamente, a difficoltà nelle procedure di riscossione o di pagamento. E' di tutta evidenza, infatti, che difficoltà di cassa così prolungate non possono che derivare, all'origine, dalla possibile sovrastima delle entrate (confermata dall'andamento della gestione residui) e da una politica di spesa negli anni non aderente alle capacità fiscali dell'Ente.

Si riconosce, certamente, l'impegno del Comune: corrisponde al vero quanto contenuto nella nota 17 gennaio 2017 in ordine alla progressiva riduzione della spesa corrente. L'esame dei bilanci di parte corrente, pur con le criticità evidenziate, confermano la corretta direzione intrapresa dal comune di Torino.

\*\*\* \*\*

#### **5. Verifica della capacità di indebitamento e della sostenibilità (Sez. II p. 3 - questionario rendiconto 2014)**

Nell'esercizio 2014 l'Ente, sia pur nel rispetto dei limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL, ha attivato nuovi prestiti per euro 22.400.080,00.

L'Ente ha precisato come la contrazione di nuovi mutui sia stata legata ad esigenze eccezionali e non differibili: *"la contrazione di mutui si è limitata prevalentemente al finanziamento di manutenzione straordinaria del patrimonio comunale, in particolare finalizzati a:*

- *Manutenzione straordinaria aree verdi 1.260.000*
- *Manutenzione straordinaria aree mercatali 1.150.000*
- *Manutenzione straordinaria in edifici scolastici 5.400.000*
- *Manutenzione straordinaria immobili patrimoniali 4.690.000*
- *Interventi straordinari nel campo della viabilità 9.700.000*
- *Acquisti per fornitura di attrezzature per aree verdi ed aree gioco 200.080*

*La scelta di ricorrere a nuovo debito è stata determinata dalla necessità di salvaguardare il patrimonio cittadino, come già sopra espresso, e di prevenire situazioni che avrebbero potuto mettere in pericolo l'incolumità dei cittadini".*

Ovviamente si tratta di scelte politico amministrative su cui la Sezione non può muovere osservazioni. L'unico elemento che si rimarca è il dato contabile: nel corso del 2014 il comune di Torino, pur versando nelle condizioni sopra descritte e con un indebitamento di proporzioni notevoli, ha comunque contratto nuovo indebitamento (fermo restando, come accennato, il rispetto del limite di indebitamento).

Va comunque rilevato che continua il trend di lieve riduzione dell'indebitamento (da oltre 3.330 milioni di euro a fine 2012, a circa 3.211 milioni di euro nel 2013, a circa 3.106 milioni di euro nel 2014) per effetto della restituzione delle rate di circa 124 milioni di euro e di estinzioni anticipate per euro 2,6 milioni; anche gli oneri finanziari sono in riduzione, pari ad euro 91,5 milioni nel 2014, rispetto al 2013 (circa 95,9 milioni di euro) ed al 2012 (118 milioni di euro). Peraltro, l'indebitamento non si è ridotto nel 2014 al di sotto dei 3 miliardi di euro, come invece precisato dall'Ente in sede istruttoria al rendiconto 2013.

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 (*"Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del Tuel"*).

In tale contesto desta quindi perplessità il nuovo ricorso all'indebitamento effettuato nel 2014, 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.

Afferma il Comune che *"in ogni caso, l'ammontare complessivo dell'indebitamento contratto nel 2014 (e negli altri esercizi presi in considerazione) pari a 22.400.080 euro, di gran lunga inferiore al capitale restituito, non ha pregiudicato il percorso intrapreso volto alla riduzione del debito dell'Ente"*.

Il ragionamento va però ribaltato: occorre considerare che l'Ente avrebbe potuto ridurre il proprio indebitamento in modo più consistente.

Si prende atto, comunque, che, come risulta dalla nota 17 gennaio 2016, la riduzione dell'indebitamento prosegue anche nel 2015 e 2016 (anno in cui si attesterebbe a circa 2,8 mld di euro): si tratta di un risultato sicuramente apprezzabile, obiettivo assolutamente imprescindibile per il risanamento del bilancio della Città.

\*\*\* \*\*

## **6. Strumenti di finanza derivata (Sez. II p. 4 -questionario rendiconto 2014)**

Analogamente a quanto rilevato nello scorso esercizio, la situazione finanziaria dell'Ente fin qui rilevata appare ulteriormente aggravata dalla presenza degli strumenti finanziari derivati in essere. Si tratta di 22 contratti che presentano per lo più previsioni fortemente negative sui saldi (a fronte di un totale di flussi positivi pari a circa 4,5 milioni di euro, il totale di flussi negativi è pari a circa 17,6 milioni di euro) ed un valore complessivo di estinzione, alla data del 31 dicembre 2014, pari a meno euro 172.899.503,00 ( in peggioramento rispetto al 2013 in cui era pari ad euro -142.307.060), a fronte del quale, analogamente allo scorso esercizio, non è stato costituito un fondo di accantonamento. Si evidenzia peraltro 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).

L'Ente osserva quanto segue.

*"Il peggioramento del valore del mark to market complessivo (-172 milioni al 31/12/2014) è connesso alla struttura stessa della maggior parte dei contratti che prevedono una protezione da eventuali aumenti dei tassi di interesse di mercato. Ora, stante l'attuale momento che vede tassi particolarmente bassi, sia i flussi periodici che lo stesso mark to market non possono che produrre la situazione fotografata dalla relazione. D'altro canto c'è da considerare che la riduzione dei tassi di mercato ha notevolmente ridotto l'esborso per interessi corrisposti sui finanziamenti contratti a tasso variabile".*

Osserva lo Sezione che la risposta del Comune non pare in alcun modo rassicurata. Essa si limita, infatti, a ribadire l'ovvio: atteso che la maggior parte dei contratti sono stipulati per la copertura del rischio di incremento dei tassi, in questa fase storica di interessi bassi gli strumenti finanziari sottoscritti sono in perdita.

Ora, se si considera che tali contratti si fondano, in sostanza, su una analisi previsionale (o, più semplicemente, su una scommessa legalizzata), è evidente come un comportamento prudentiale imporrebbe la costituzione di un adeguato fondo a garanzia.

D'altra parte, le perplessità della Sezione trovano conferma nel costante peggioramento dei saldi come sopra evidenziato.

Con la nota 17 gennaio 2017 l'Ente ribadisce che, non avendo intenzione di estinguere anticipatamente i contratti in essere, il valore mark to market è un dato meramente teorico e non induce alla costituzione di alcun fondo a garanzia.

Ora, non c'è dubbio che, essendo il Mark to market il valore di mercato di un derivato a un determinato istante, esso rileva qualora un contraente intenda estinguere anticipatamente il contratto. E' però altrettanto vero che l'estinzione anticipata, talora, può essere imposta da determinate circostanze: si rammenta, ad esempio, quanto accaduto per il contratto di swap n. 42016086 estinto nel 2015 in seguito al recesso esercitato dalla UBS Limited per il declassamento della Città di Torino ad opera dell'Agenzia di rating Standard & Poor's. Per questo specifico contratto il differenziale per il comune di Torino era positivo per oltre 700 mila euro, ma la situazione potrebbe essere differente.

Ecco, quindi, che la costituzione di un fondo sarebbe un'operazione di carattere prudentiale, pur non essendo imposta da alcuna norma.

D'altra parte, il punto 9.2 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, dispone *"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)".*

Ciò significa che, con riferimento al contratto sopra indicato, l'Ente deve aver vincolato nel risultato di amministrazione al 31.12.2015 l'entrata accertata (di euro 745.975,29).

Sul punto ci si riserva di effettuare maggiori approfondimenti in sede di analisi del rendiconto 2015.

Ma significa anche, se si riflette sull'indicazione di permanenza del vincolo, che il suggerimento della Sezione (costituzione di un fondo rischi) appare assolutamente coerente con l'indicazione normativa riportata.

Ma vi è di più: 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)"*: ciò significa che l'Ente al 31.12.2015 dovrà accantonare, 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 (anche su questo aspetto ci si riserva di effettuare maggiori approfondimenti in sede di analisi del rendiconto 2015).

Anche tale previsione, chiaramente prudenziale, conferma la bontà del ragionamento della Sezione.

\*\*\* \*\*

## **7. Esame del bilancio preventivo 2015-2017<sup>6</sup>**

Dall'esame del quadro generale riassuntivo delle entrate e spese (paragrafo 1 - Verifica pareggio finanziario ed equivalenza dei servizi conto terzi- Parere dei revisori dei conti) emergono per il 2015 previsioni di entrate per euro 3.130.510.144,83 -comprensive dei fondi pluriennali vincolati di parte corrente e di parte capitale- e di spese - comprensive della quota annuale di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario- per euro 3.160.504.935,76; la differenza tra entrate e spese è dovuta al "disavanzo tecnico" di complessivi euro 29.994.790,93 (euro 16.569.341,28 di parte corrente ed euro 13.425.449,65 di parte capitale), originatosi in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

Tale disavanzo tecnico, infatti, è coerente con i dati relativi alle reimputazioni di residui attivi e passivi ed ai fondi pluriennali vincolati, esposti nell'allegato 6 alla delibera di riaccertamento straordinario dei residui (corrispondente all'allegato 5/1 al d. lgs. n. 118/2011).

Come emerge dall'analisi di tali dati, inoltre, si prevede nel 2016 un ulteriore disavanzo tecnico di euro 677.247,52, nel 2017 un "pareggio" e nei futuri esercizi, dal 2018 in avanti, un avanzo tecnico, a compensazione, di euro 30.672.038,45.

In merito, si osserva che la previsione di realizzo dell'avanzo tecnico è relativa ad esercizi lontani nel tempo, dal 2018 in avanti, e deriva da entrate accertate e reimputate a tali esercizi di importo notevole, ovvero euro 15.551.452,08 di parte corrente ed euro 5.565.885,01 di parte capitale (cfr. allegato 6 alla deliberazione n. 2015 01915/024 di riaccertamento straordinario), a fronte di impegni reimputati a tali esercizi di appena euro 310.000,00.

In merito agli equilibri di parte corrente 2015, si prevede un saldo negativo di euro 36.746.075,36, in parte finanziato con il fondo pluriennale vincolato di parte corrente per euro 19.976.734,08 e con alienazioni patrimoniali destinate a riduzioni dell'indebitamento per euro 200.000,00, ed in parte conseguente al disavanzo tecnico di parte corrente (che verrà

---

<sup>6</sup> Dati reperiti dal sito istituzionale dell'Ente

compensato in esercizi futuri dall'avanzo tecnico) per euro 16.569.341,28. Analogamente, per la parte in conto capitale si prevede un saldo negativo di euro 73.985.762,91, finanziato con il fondo pluriennale vincolato di parte capitale per euro 60.560.313,26, e per euro 13.425.449,65 conseguente al disavanzo tecnico di parte capitale.

Al fine di verificare il rispetto degli equilibri di parte corrente, è stato chiesto all'Ente di precisare la modalità di contabilizzazione delle rate afferenti gli oneri delle anticipazioni di tesoreria contratte ex D.L. n.35/2013 (rimborso ed interessi) e i relativi importi, trattandosi di oneri a carico della gestione corrente, come già in precedenza evidenziato.

Inoltre, allo stesso fine veniva richiesto di precisare se fossero stati previsti accantonamenti per perdite degli organismi partecipati, ed in quale misura, ai sensi della normativa vigente, come meglio precisato *infra* in tema di organismi partecipati, anch'essi potenzialmente idonei ad incidere negativamente sul rispetto di tali equilibri.

Il comune di Torino ha precisato che *"la contabilizzazione è avvenuta attraverso l'utilizzo, per la parte capitale, del residuo passivo iscritto al titolo III (seguendo quindi le indicazioni inizialmente fornite dal MEF e dalla Corte dei Conti Liguria).*

*Nel 2016, in ottemperanza alla delibera n.33/SEZ.AUT/2015 più sopra citata, il finanziamento delle rate è avvenuto interamente a carico della gestione corrente".*

Sul punto si rimanda a quanto esposto in precedenza.

Quanto alle perdite degli organismi partecipati, l'Ente comunica che *"Nel bilancio 2015, è stato stanziato un fondo vincolato per perdite degli organismi partecipati per euro 141.699,00".*

Anche in tal caso, si rimanda alle considerazioni che verranno svolte nel paragrafo relativo agli organismi partecipati.

In merito all'ampio utilizzo dell'istituto dell'anticipazione di cassa, la situazione evidenziata nel rendiconto 2014 si ripresenta anche nel corso dell'esercizio 2015. L'organo di revisione, nel proprio parere al bilancio preventivo 2015, oltre a ribadire quanto già riferito in merito alla gestione 2014, segnala come con la delibera della Giunta Comunale del 17/2/2015 mecc. N. 2015 00272/024 l'Ente abbia autorizzato il ricorso a tale strumento fino alla concorrenza dell'importo di euro 536 milioni, corrispondente ai 5/12 delle entrate correnti accertate nel 2013 (come consentito dalla legge di stabilità 2015), in incremento rispetto all'importo di 322 milioni, corrispondente ai 3/12 delle medesime entrate.

Dall'esame dei dati a consuntivo 2015, rilevabili attraverso il sistema SIOPE, risultano incassi per anticipazioni di cassa per euro 907.277.960,93 e pagamenti per rimborso dell'anticipazione medesima per 862.832.846,69, con un'anticipazione non restituita a fine esercizio 2015 per euro 44.445.114,24. Sempre dal sistema SIOPE, si rilevano oneri per interessi passivi pari ad euro 9.733.412,69, in ulteriore incremento rispetto al 2014.

Il comune di Torino, nel confermare i dati esposti, ha ricordato che *"il saldo, pari a euro 44.445.114,24, corrispondente all'ammontare di anticipazione non restituita, unitamente al debito all'1/1/2015 di euro 76.270.075,57, ha comportato la chiusura del rendiconto 2015 con un debito complessivo di euro 120.715.189,81. In relazione agli oneri per interessi passivi, si conferma l'ammontare complessivamente pagato in euro 9.733.412,69".*

Restano dunque confermate le perplessità manifestate in ordine alla costante difficoltà di cassa in cui versa il comune di Torino.

Con riferimento agli strumenti di finanza derivata, infine, dall'esame della determina dirigenziale 2015 01957/024 del 7 maggio 2015, trasmessa all'ufficio di Presidenza della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 62 del D.L. n. 112/2008, si rileva l'estinzione anticipata di un contratto di swap stipulato dal Comune di Torino con UBS Limited: tale contratto presentava un mark to market positivo, per cui il Comune ha accertato euro 745.975,29 nel bilancio 2015 a titolo di interessi attivi.

Sul punto si ricorda quanto sopra esposto in ordine all'obbligo di accantonamento: ai sensi del punto 9.2 dell'allegato 4.2 al d. lgs. 118/2011 costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione *"l'accantonamento dei proventi derivanti dall'estinzione anticipata di un derivato, nel caso di valore 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)"*.

L'Ente ha confermato di aver operato conformemente a tali previsioni. Va però rilevato che dalla lettura della delibera CC di approvazione del rendiconto 2015 non risulta un fondo con tale denominazione.

Come già precisato, ci si riserva di effettuare maggiori approfondimenti in sede di esame del rendiconto 2015.

Dall'esame della predetta determina emerge, inoltre, che l'estinzione anticipata è avvenuta per volontà della banca, la quale si è avvalsa di una clausola contrattuale che consente alle parti di recedere dal contratto qualora il rating subisca, per una o entrambe di esse, una revisione negativa: la banca ha provveduto alla risoluzione anticipata del contratto quale conseguenza diretta del declassamento del Comune da BBB a BBB- (valutazione che a sua volta dovrebbe scaturire dal declassamento del rating sovrano della Repubblica Italiana).

Ora, considerato che il valore complessivo di estinzione di tali contratti, alla data del 31 dicembre 2014, è fortemente negativo (pari a euro - 172.899.503,00), veniva chiesto al Comune di precisare l'esistenza di altri contratti con simili clausole.

L'Ente ha risposto negativamente.

Si rimanda, sul punto, alle considerazioni svolte nel paragrafo dedicato.

\*\*\* \*\*

## **8. Esame degli organismi partecipati**

L'analisi degli OO.PP. è stata effettuata a partire dalla lettura e dall'esame di:

- Piano di razionalizzazione adottato dal comune di Torino con deliberazione del Consiglio Comunale n. ordine 54 - 1268/064 - del 7 aprile 2016, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 612, Legge 190/2014 (art. 1, commi 611 e 612, L. 190/2014) - relativa all'esercizio 2015, che costituisce aggiornamento della precedente D.G.C. n. 1334/64, redatta dal Comune di Torino in data 22 maggio 2015.

- Dati finanziari degli OO.PP. con riferimento all'esercizio 2014 caricati dai Revisori sul programma SIQUEL.
- Prospetto recante rapporti di credito e debito tra società partecipate: esercizio 2014 (allegato dai revisori nel sistema SIQUEL) e 2015 (allegato al rendiconto, reperito sul sito istituzionale del Comune).

Atteso che il Comune di Torino possiede numerose partecipazioni in organismi di diversa ragione sociale (società, consorzi, fondazioni, agenzie, etc.), l'analisi è stata limitata agli organismi nei quali il Comune partecipa in misura significativa (quantomeno pari o superiore al 10%).

\*\*\* \*\*

### **Profili di criticità inerenti il piano di razionalizzazione**

In linea generale, si rileva che la Relazione allegata alla delibera non offre adeguato sostegno argomentativo alla valutazione di sussistenza del requisito di essenzialità del servizio. In disparte le situazioni ove l'oggetto sociale della partecipazione, da solo, è sufficiente a giustificare l'essenzialità del servizio al fine del perseguimento dell'attività istituzionale, per numerose partecipazioni difetta un'articolata argomentazione in merito.

Analoghe valutazioni possono muoversi sulle motivazioni di indispensabilità dello strumento societario. Non si evincono, in altri termini, le motivazioni alla base delle quali la scelta è ricaduta sulla esternalizzazione del servizio - sia pur essenziale - né della scelta dello strumento societario per svolgere il servizio in luogo di altri strumenti. Occorre verificare, dunque, non solo se il soggetto societario svolge un compito essenziale (oggi compreso tra quelli individuati dal Decreto Lgs. n. 175/2016), ma anche se lo strumento societario sia indispensabile, sotto il profilo dell'economicità ed efficienza della gestione, anche in relazione a modelli alternativi più economici.

Sul punto il comune di Torino si è limitato a prendere atto dei rilievi del Magistrato istruttore, manifestando l'intenzione di tenerne conto per il futuro.

L'Ente, in particolare, ha affermato che *"rilievi evidenziati dalla Corte costituiscono uno strumento chiarificatore per l'Ente, rappresentando fonte di indicazioni operative concrete a conferma, peraltro, delle prescrizioni contenute nel "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", recentemente emanato con Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 ed entrato in vigore solamente il 23 settembre 2016.*

*Le prescrizioni fornite dalla Corte costituiranno un importante supporto in occasione della redazione del piano di ricognizione straordinario delle partecipazioni pubbliche e del piano di riassetto per la loro razionalizzazione previsti dal nuovo TU Partecipate, il quale declina con un maggior grado di dettaglio rispetto al passato i principi, le finalità, gli indirizzi, nonché gli strumenti e i percorsi attraverso i quali le Pubbliche Amministrazione debbono adempiere all'obbligo del contenimento della spesa pubblica".*

Ora, la Sezione rileva come, in disparte il nuovo Testo unico in materia societaria, le prescrizioni per l'attività di razionalizzazione delle partecipate pubbliche fossero già dettate nella legge n. 190/2014, applicabile all'esercizio ed agli atti in esame.

L'articolo 1, comma 611, lett. a, della legge n. 190/2014 (applicabile *ratione temporis*) prevede l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali<sup>7</sup>, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

La disposizione non costituisce una novità, anzi riprende la disciplina posta dall'articolo 3, commi 27-28, della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007; che infatti viene espressamente richiamata e fatta salva) in tema di partecipazioni c.d. non essenziali. In particolare, mentre il comma 27 prevede che le amministrazioni non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, il successivo comma 28 rimette a carico dell'organo consiliare la valutazione di ricorrenza delle condizioni anzi esposte.

La sensibile differenza è che, mentre la norma precedente restava limitata alle partecipazioni dirette, l'attuale disciplina coinvolge sia le partecipazioni dirette che quelle indirette.

Ciò ricordato, va però rilevato che il comma 611 prevede la dismissione delle partecipazioni non indispensabili e, al contempo, fa salva la disciplina della legge 244/2007: tale duplice riferimento impone inevitabilmente una riflessione giuridica nel senso di cogliere una differenza tra i due obblighi dismissivi.

Diversamente, essendo sempre cogente l'obbligo dismissivo di cui alla legge n. 244/2007, la previsione del comma 611, lettera a), sarebbe ultronea.

Dunque, fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le proprie finalità istituzionali (principio della funzionalizzazione), il legislatore va oltre imponendo la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento.

Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, ancora, all'indispensabilità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali.

L'indispensabilità richiede una seria analisi in presenza di partecipazioni c.d. polvere: simili partecipazioni, non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio.

La partecipazione minima, specie in materia di pubblici servizi, potrebbe talora spiegarsi con la necessità (spesso prevista dallo stesso Statuto) di aderire al capitale sociale per fruire dei servizi erogati dal soggetto societario.

Fuori da tali casi, peraltro, queste partecipazioni non possono giustificarsi neppure nell'ottica della canalizzazione delle risorse pubbliche. A tal fine, infatti, la detenzione di partecipazioni

---

<sup>7</sup> Per l'individuazione delle quali, ad esempio, si può utilizzare il riferimento normativo offerto dall'articolo 14, comma 27, del decreto n. 78/2010. Legge 56/2014, art. 1, commi 44 e 85.

“polvere” non è né necessaria (esistono altri strumenti contrattuali per perseguire analogo risultato) né utile (non consente un’effettiva azione di controllo dall’interno).

Ciò posto, è evidente che la prima valutazione che un ente deve compiere è quella attinente la coerenza della partecipazione detenuta: solo dopo aver effettuato questa valutazione l’Ente procederà a verificare l’indispensabilità della partecipazione per il conseguimento di quei fini.

Va ancora ricordato, sempre in ordine alla scelta di mantenimento o meno di una certa partecipazione, che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni impone anche una valutazione di economicità, corollario del principio di buon andamento dell’azione amministrativa ex art. 97 Cost., oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall’introduzione dell’obbligo dell’equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione come novellati dalla legge costituzionale n. 1/2012). L’andamento della società, detto in altri termini, non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l’incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi, principio rafforzato alla luce dell’introduzione dei divieti di finanziamento, da parte dell’art. 6, comma 19, D.L. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, che, precludendo il sovvenzionamento di società in perdita strutturale, impone, a monte, una valutazione di convenienza economica sul mantenimento della partecipazione.

Detto in altri termini, l’esercizio di attività in costante perdita è incompatibile con lo strumento societario, come tale ispirato alla logica del profitto o, quantomeno, dell’economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi.

Dunque, il primo contenuto di un corretto piano di razionalizzazione deve essere quello afferente la scelta di mantenimento o meno della partecipazione, scelta che non può essere meramente affermata ma deve fondarsi sugli elementi sopra descritti.

L’Ente, detto in altri termini, dovrà riferire in ordine alla riconducibilità ai suoi fini istituzionali dell’attività svolta da un certo soggetto societario, quindi motivare l’indispensabilità della partecipazione, sotto i plurimi profili dell’esternalizzazione rispetto all’internalizzazione, dell’utilizzo della forma giuridica “società” rispetto ad altri strumenti, dell’utilizzo di quel particolare soggetto societario perché ritenuto efficiente, nonché dell’economicità e della significatività della partecipazione.

E’ chiaro, infine, che in presenza di partecipazioni minoritarie l’ente socio potrebbe non essere in condizioni di determinare le scelte fondamentali della società: ciò nondimeno, l’ente resta il *dominus* della propria partecipazione e in ordine a questa deve motivatamente riferire il suo intendimento.

La normativa richiamata, pertanto, impone un duplice passaggio nella valutazione di mantenimento di una partecipata: coerenza con i fini istituzionali in primo luogo, indispensabilità del mezzo per quei fini in secondo luogo. Se per le società esercenti servizi pubblici locali a rete l’Ente può limitarsi a fornire conferma del rispetto della normativa in materia di ambiti territoriali ottimali di cui all’articolo 3bis decreto legge n. 138/2011, restando così implicitamente sussistente l’indispensabilità, per le altre società partecipate (specie quelle di cui il Comune detiene una partecipazione di rilievo) il Piano avrebbe dovuto fornire adeguate informazioni circa:

a) la riconducibilità ai fini istituzionali dell'ente; b) l'indispensabilità del mezzo societario rispetto ad altre forme di gestione (o internalizzazione); c) l'indispensabilità, in concreto, di quel particolare soggetto societario (sotto il profilo della dimostrata efficienza operativa).

Nel piano di razionalizzazione del Comune di Torino e nell'allegata relazione tali valutazioni vengono tautologicamente fornite come assunto privo di approfondimento e adeguata motivazione.

Non si tratta, come sostenuto dall'Ente nella nota 17 gennaio 2017, di assumere l'essenzialità di tutte quelle partecipazioni in settori latamente rientranti nel perimetro delle funzioni comunali di cui all'art. 113 TUEL: si tratta, invece, di analizzare e fondare ogni singola partecipazione, sotto il duplice profilo dell'essenzialità della funzione e dell'indispensabilità dello strumento.

Il nuovo decreto legislativo 10 agosto 2016, n. 175 (rubricato Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), lungi dallo stravolgere il sistema anzi descritto, conferma la direzione intrapresa dal legislatore: l'art. 4 ("*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*") disciplina dettagliatamente le attività che possono essere svolte dalle società o partecipazioni di amministrazioni pubbliche<sup>8</sup>, ed il successivo art. 5 (oneri di motivazione analitica) dispone che nei casi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisto di partecipazioni in società già costituite l'intervento sia "*(...) analiticamente motivato (...)*".<sup>9</sup>

È pur vero che il D.Lgs. 175 è stato approvato nel mese di agosto 2016, ma è altrettanto vero che ad esso può farsi riferimento in ordine a principi e finalità fondanti la materia delle partecipazioni pubbliche. Per il futuro dispone, infatti, (art. 26, comma 1) che le società già costituite adeguino i propri statuti alle disposizioni del T.U. entro il 31 dicembre 2016.

Come già evidenziato, sui predicati di essenzialità ed indispensabilità incide, ovviamente, anche l'andamento economico finanziario del soggetto (vedi quanto sopra esposto).

La relazione tecnica, sotto tale profilo, non fornisce i dati economico-finanziari delle società partecipate, mentre la delibera, cui la relazione tecnica è allegata, si limita a rinviare alla pagina del sito internet relativa alle partecipazioni della Città.

Si tratta di una grave lacuna atteso che i dati di carattere economico finanziario sono rilevanti sotto due profili:

- mantenimento della partecipazione: è evidente, infatti, che una gestione imprenditoriale non economica priva di ragion d'essere il mantenimento di una struttura societaria o comunque impone valutazioni approfondite sul punto;

---

<sup>8</sup> Art. 4, D.Lgs. 175/2016: "*(...) a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016. (...)*".

<sup>9</sup> Art. 5, D.Lgs. 172/5016: "*(...) con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o externalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (...)*".

- valutazione degli interventi di razionalizzazione: intanto si possono valutare gli indirizzi di razionalizzazione in quanto si conosce il dato di partenza e l'obiettivo da raggiungere. Senza questi elementi non è possibile una seria valutazione del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, restando tutto estremamente generico e fumoso.

Uno degli obiettivi fondamentali del piano di razionalizzazione, infatti, è proprio il contenimento dei costi. In considerazione di ciò, la relazione tecnica (proprio per la natura eminentemente tecnica) dovrebbe contenere le principali voci dei bilanci di esercizio (risultati di esercizio, maggiori voci dei costi gestionali e dato consolidato, volume di affari) in un arco pluriennale. Dovrebbe, inoltre, indicare analiticamente i settori critici e le misure di razionalizzazione ipotizzate, stimando i riflessi economici delle stesse: solo in questo modo si potrà valutare, a posteriori, i risultati conseguiti rispetto a quelli attesi.

In realtà, la relazione tecnica della Deliberazione del Comune di Torino, quanto al contenimento dei costi, si limita ad indicare quelle società che hanno dato attuazione al disposto di cui all'art. 4, commi 4 e 5 del D.L. n. 95/2012, così come modificato dal D.L. n. 90/2014, riducendo gli emolumenti degli amministratori e/o del collegio sindacale in misura pari al 20% rispetto agli emolumenti percepiti in precedenza.

La precedente deliberazione (redatta nel 2015), in materia di emolumenti dei componenti degli organi collegiali, amministrativi e di controllo, prevedeva una linea di indirizzo generale, stabilendo uno spartiacque basato sul patrimonio netto della società (maggiore o minore di 50 milioni di euro). I compensi sarebbero stati calibrati fra importi minimi e massimi a seconda dell'entità del patrimonio netto della società. Il riferimento, tuttavia, era ai compensi dei componenti del CDA e dell'Organo sindacale o Collegio dei revisori. Esplicitamente si diceva, infatti, "(...) esclusi presidente e AD (...)", sui quali non si indicava la modalità di valutazione dell'emolumento. La delibera e la relazione tecnica si riferivano al limite di legge di cui all'art. 4, commi 4 e 5, del DL 95/2012, così come modificato dall'art. 16, comma 1, L. 90/2014. Sembra evincersi che, essendo tale limite complessivo e comprendente tutte le società, al Comune residuassero margini di discrezionalità, potendo incidere sul singolo emolumento aumentandolo o diminuendolo, ferma restando, in ogni caso, la riduzione complessiva di tutti gli emolumenti.

Tale *modus operandi*, peraltro, non pare adeguato ad un doveroso canone meritocratico: infatti, ancorando i compensi al dato asettico del patrimonio societario non si tiene in alcun conto l'andamento della società e l'efficienza della gestione.

Il comune di Torino, con la nota 17 gennaio 2017, rileva come tale parametro sia stato scelto in quanto di natura oggettiva. Sul punto la Sezione osserva che appare apprezzabile la scelta di un parametro connotato di oggettività, non invece ove tale scelta ricada su un singolo parametro del tutto avulso dai risultati raggiunti, dall'andamento societario. Un parametro corretto, infatti, deve essere certamente oggettivo ma anche tenere conto dell'attività svolta e dei risultati conseguiti.

D'altra parte, lo stesso D.Lgs. 175/2016 (art. 11, comma 6<sup>10</sup>), che comunque prevede un riferimento a indicatori non solo quantitativi ma anche qualitativi, si limita a fissare un limite massimo per soggetto societario, lasciando evidentemente spazio alla discrezionalità del socio di riferimento. Questa discrezionalità, tuttavia, non va confusa con il mero arbitrio: essa impone, invece, in ossequio ai canoni di trasparenza e buona amministrazione delle risorse della collettività, che gli emolumenti vengano determinati, in relazione alla fascia economica di appartenenza della società, tenendo conto dei risultati raggiunti.

Giova ricordare, quanto alla deliberazione precedente – in questo non innovata da quella approvata nell'anno 2016 – che la relazione tecnica, nelle linee di indirizzo generali finalizzate al contenimento dei costi, suggeriva altresì il ricorso a contratti di service infra-gruppo, a processi di mobilità del personale nonché l'adesione alla "Centrale di committenza" della Città.

Le indicazioni in merito alle modalità con cui si ipotizzava di realizzare i risparmi di spesa apparivano, tuttavia, generiche e poco dettagliate (riduzioni delle spese nelle gare e acquisti, nelle consulenze, nei costi di *governance*, etc.), senza alcuna possibilità di quantificazione.

La mancanza di indicazioni dettagliate, che diano evidenza di dati economici e risparmi apprezzabili anche numericamente, impedisce oggi di valutarne l'effettività.

Analogo difetto vizia il piano di razionalizzazione 2016, nel quale non si rileva alcuna delle indicazioni suindicate. Nella deliberazione del 2016, infatti, i dati finanziari o le indicazioni relative a eventuali risparmi appaiono addirittura meno dettagliati e approfonditi di quanto fosse indicato nella deliberazione del 2015.

Il Comune di Torino, da ultimo, ricorda come i prossimi aggiornamenti del Piano di razionalizzazione, nei quali si terrà conto dei rilievi della Sezione, saranno anche *"occasione per adeguare gli indirizzi forniti nel Piano di razionalizzazione 2015 e nel suo aggiornamento del 2016 ai mutamenti derivanti da differenti valutazioni politiche che potrebbero essere operate dalla nuova Amministrazione in merito all'opportunità del mantenimento o della dismissione di alcune partecipazioni azionarie detenute dall'Ente"*.

Sul punto la Sezione si limita ad osservare che la scelta politica è chiaramente insindacabile ma lo spazio di manovra, in presenza di partecipazioni minoritarie, di partecipazioni in società in deficit strutturale, di partecipazioni il cui mantenimento non trova giustificazione in una seria analisi costi/benefici, è sicuramente molto circoscritto dalle prescrizioni normative.

\*\*\* \*\*

### **Dati di bilancio degli Organismi partecipati**

L'esame dei dati finanziari reperiti sul sistema informativo SIQUEL evidenzia il perdurare di numerose criticità, già rilevate nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione, con riferimento agli organismi partecipati e ai rapporti dell'Ente con gli stessi.

---

<sup>10</sup> D.Lgs. 175/2016, art. 11, comma 6: *"(...) Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, (...) per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. (...)".*

In particolare, si rileva la presenza di organismi<sup>11</sup> che hanno registrato - nel 2014 - un risultato di esercizio negativo che ammonta (con riferimento alle quote partecipate dal Comune) complessivamente ad euro 903.818,66, come si evince dalla tabella sotto riportata.

Denominazione	Percentuale di partecipazione	Perdita totale 2014	Perdita rapportata alla quota
AZIENDA TRASPORTI E MOBILITÀ SPA	4,5	-1.053.099,00	-47.389,46
CENTRO AGRO-ALIMENTARE TORINO S.C.P.A. SIGLABILE C.A.A.T. CON O SENZA INTERPUNZIONE	92,96	-699.600,00	-650.348,16
FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI S.P.A.	0,465	-16.710.946,00	-77.705,90
PARCO SCIENTIFICO TECNOLOGICO PER L'AMBIENTE - ENVIRONMENT PARK TORINO S.P.A.	24,53	-307.323,00	-75.386,33
PRACATINAT S.C.P.A.	17,11	-309.695,00	-52.988,81
<b>TOTALE</b>		<b>-</b> <b>19.080.663,00</b>	<b>-903.818,66</b>

Si ricorda, in ogni caso, che già la precedente legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) prevedeva misure atte a responsabilizzare gli enti territoriali, tenuti ad accantonare risorse in caso di perdite registrate negli organismi partecipati (art. 1, co. 551 e 552, l. n. 147/2013).

Queste misure si applicavano con riferimento a tutti gli organismi<sup>12</sup> e avrebbero dovuto essere applicate già a partire dall'esercizio 2015.

La disciplina è stata innovata dal D.Lgs. 175/2016, il cui art. 21 dispone che, in caso di risultato di esercizio negativo delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali, queste ultime accantonino nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. L'art. 21, comma 2, del citato D.Lgs. 175/2016 dispone che tale accantonamento sia effettuato a partire dall'esercizio 2015. È però vero che, in forza del successivo art. 28 del D.Lgs. 175/2016, l'onere di accantonamento decorre dal 23 settembre 2016. Giova ribadire, tuttavia, che fino all'entrata in vigore del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica, vigeva la citata legge di stabilità 2014, il cui art. 1, commi 551 e 552 disponeva che gli accantonamenti decorressero già a partire dall'esercizio 2015.

Sul punto, il comune di Torino ha comunicato quanto segue:

*A partire dal 2015 la Città ha proceduto ad effettuare gli accantonamenti per perdite ai sensi dell'art. 1 commi 551 e 552 della legge 27 dicembre 2013, n. 147. L'ammontare del fondo vincolato per perdite degli organismi partecipati ammonta nel 2015 ad euro 141.699 ed è così composto:*

<b>SOCIETA'</b>	<b>IMPORTO DEL FONDO</b>
-----------------	--------------------------

<sup>11</sup> A tal fine sono state prese in considerazione esclusivamente le Società, a prescindere dalla quota di partecipazione.

<sup>12</sup> Ex art. 1, co. 550, l. n. 147/2013: aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione di maggioranza o di minoranza, diretta o indiretta, di una pubblica amministrazione territoriale.

CAAT	75.533
CSP	2.280
PRACATINAT	1.422
ATM	62.464
<b>TOTALE</b>	<b>141.699</b>

La risposta dell'Ente, considerato il complesso metodo di calcolo dell'importo da accantonare (la percentuale della perdita che va accantonata è calcolata su un delta tra la perdita stessa e la media delle perdite del triennio precedente, con percentuale variabile a seconda dell'andamento di tale triennio), non consente di valutare la correttezza dell'importo accantonato.

Con la nota 17 gennaio 2017 l'Ente ha dettagliato in modo analitico il procedimento di calcolo ma solo con riferimento alla società CSP.

Si rileva comunque che la quota di accantonamento, anche se conforme al dettato normativo, è comunque molto inferiore rispetto all'entità delle perdite pro quota imputabili al socio comune di Torino. Si rileva, altresì, che l'importo complessivamente accantonato non prende in considerazione le perdite di due organismi (Finpiemonte Partecipazioni s.p.a. e Parco Scientifico Tecnologico per l'Ambiente - Environment Park Torino s.p.a. per la quale non si è proceduto all'accantonamento in quanto la perdita è stata ripianata mediante l'utilizzo di riserve); viene invece presa in considerazione la perdita (euro -149.508) in CSP- Innovazione nelle ICT- Società consortile a responsabilità limitata ed in forma abbreviata csp s.c.a.r.l.

L'Ente ha rilevato come, per alcune società, il riferimento sia al bilancio consolidato del gruppo. Sul punto, pur prendendo atto di quanto rilevato (e conforme al dettato normativo del comma 551), si ricorda comunque che ai sensi dell'art. 147 *quinquies* del TUEL, comma 3, "Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni".

E' dunque necessario che il Comune di Torino avvii un'attenta opera di analisi e monitoraggio (inteso come costante flusso informativo) delle proprie partecipazioni, ricordando che se è vero che il legislatore predispone strumenti atti a neutralizzare il rischio derivante dall'andamento negativo di una partecipata, è altrettanto vero che il costante andamento negativo è ontologicamente inconciliabile con lo strumento societario come strutturato dal codice civile. Altre forme di gestione, detto in altri termini, sono più appropriate per i servizi in perdita.

Altre forme di gestione, detto in altri termini, sono più appropriate per i servizi in perdita.

L'Ente ha affermato (nota 17 gennaio 2017) di avere in essere un articolato sistema di flussi informativi: l'affermazione, peraltro, è priva di riscontri puntuali, così restando al rango di mero postulato. Non è dato sapere, infatti, di quale sistema di controllo - analisi - intervento sia dotato l'Ente.

\*\*\* \*\*

### **Prospetto debiti crediti reciproci**

Giova premettere che si è esaminato il prospetto relativo all'esercizio 2015 in quanto più aggiornato rispetto a quello relativo all'esercizio 2014, eccezion fatta per alcune società per le quali i corrispondenti dati finanziari sono assenti nel prospetto 2015.

Attesa l'importanza delle società stesse (GTT S.p.A. - INFRA.TO. s.r.l. - IREN SERVIZI E INNOVAZIONE s.p.a.) l'analisi è stata effettuata sul prospetto relativo all'esercizio 2014 (fermo restando l'invito all'Ente di comunicare i dati aggiornati).

Dalla lettura della nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le Società Partecipate relativa al rendiconto 2015, infatti, emerge l'assenza dei dati relativi ai debiti dichiarati e ai crediti vantati da GTT S.p.A. e INFRA.TO S.r.l. nei confronti del Comune (sono indicati, invece, i dati contabili relativi al Comune).

Il comune di Torino ha comunicato quanto segue:

*"La Città di Torino è consapevole, in caso di bilanci d'esercizio delle società e degli enti partecipati non ancora approvati o comunque in presenza di dati non definitivi, della possibilità di allegare al rendiconto dati di preconsuntivo, ed infatti, laddove possibile, ha operato in questo modo, anche in passato. Sulla base delle esperienze del passato, tuttavia, per l'esercizio 2015 si è proceduto, in modo cautelativo, a non utilizzare valori di preconsuntivo perché valutati, al momento del loro inserimento nella Nota di verifica dei reciproci rapporti di crediti e debito del rendiconto 2015, non sufficientemente attendibili".*

Pur nella consapevolezza delle differenti tempistiche di approvazione del rendiconto del Comune da un lato e dei bilanci delle società dall'altro, tale lacuna determina una duplice irregolarità contabile.

In primo luogo, al rendiconto va obbligatoriamente allegata la relazione della Giunta sulla gestione, tenendo conto dei nuovi elementi previsti dall'articolo 11, comma 6, del D.Lgs. 118/2011 (tra i quali *"...l'obbligo di allegare la nota informativa contenente gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzia anche le discordanze e la relativa motivazione, nonostante l'abrogazione dell'articolo 6, comma 4, del DI 95/2012..."*).

In secondo luogo, la mancata indicazione di alcuni dati finanziari rilevanti ha come conseguenza una lettura poco trasparente e non effettiva dei bilanci dell'Ente.

Il controllo previsto all'art. 147 quater del T.U.EE.LL. dispone, inoltre, che l'Ente locale eserciti sulle società partecipate non quotate un sistema di controlli finalizzato a definire gli obiettivi gestionali, secondo parametri qualitativi e quantitativi. A tal fine l'Ente locale deve organizzare anche un *"(...) idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica"*, nonché un *"(...) monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate (...), analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente."* In questo sistema di controlli si può inserire anche un diritto - dovere dell'ente socio di vigilare sui tempi di approvazione dei bilanci degli enti controllati, in modo da

assicurare il rispetto per tutti dei termini di legge, anche nella prospettiva della futura redazione del bilancio consolidato. Nel prospetto relativo all'esercizio 2014, inoltre, alcuni dati sono stati forniti prima dell'approvazione del bilancio di alcune società (nello specifico, così come evidenziato dai revisori, INFRA.TO): tale circostanza confermerebbe il fatto che il Comune possa comunque allegare al rendiconto i dati contabili in esame, eventualmente utilizzando dati di preconsuntivo.

Per le società GTT, INFRA.TO., IREN SERVIZI e INNOVAZIONE s.p.a. l'Ente ha fornito i dati dei disallineamenti aggiornati al 2015, nonché le ragioni giustificatrici sottostanti. In merito permangono perplessità analoghe a quelle già rilevate dalla Sezione in sede di analisi del rendiconto 2013, sulle quali ci si riserva di effettuare analisi e valutazioni più approfondite, con approfondimenti istruttori, in sede di esame dell'esercizio 2015.

Con particolare riferimento a GTT e INFRATO, sarà necessario indagare ulteriormente la situazione relativa ai mutui per i quali il comune di Torino contribuisce annualmente pagando la rata. Ci si riferisce, quanto a GTT, ai contributi afferenti a mutui per l'acquisto delle motrici 6000 della linea tramviaria 4; quanto a Infra.To, ai mutui stipulati da Infra.to per la realizzazione della linea 1 della metropolitana automatica.

La rata, per come è contabilizzata, non incide sul calcolo della percentuale di indebitamento stabilita dal legislatore, perché viene contabilizzata sulla spesa del titolo II, a titolo di contributo, quindi non come spesa per interessi.

Tale lettura viene confermata dall'Ente con la nota 17 gennaio 2017: la rata di mutuo è imputabile esclusivamente alla società e segue un determinato piano di ammortamento. Il Comune versa dei contributi, a posteriori, a copertura dell'investimento sotto forma di trasferimento di capitale, fino a concorrenza dell'impegno totale.

La Sezione, pur tenendo conto che i beni restano di proprietà della società e non confluiscono nel patrimonio del comune di Torino, considerato tuttavia che di fatto il debito della società viene corrisposto in ultima analisi dall'Ente (e che le società sono interamente partecipate dal Comune stesso), si riserva di esaminare nel dettaglio tale situazione in occasione dei prossimi controlli sui bilanci del Comune.

In ogni caso, questa spesa deve essere considerata dall'Ente una spesa obbligatoria, di fatto "incomprimibile", quindi prioritaria rispetto ad altre: infatti, il Comune si è impegnato convenzionalmente a coprire quelle spese.

Ora, in relazione alle risorse trasferite alle partecipate a rimborso dei mutui da queste sottoscritti, oggetto di specifiche convenzioni, il comune di Torino rappresenta di aver ridotto (sensibilmente) il trasferimento di risorse negli anni 2014 e 2015, sia verso GTT (*"Si è appurato a riguardo che la crescente contrazione delle risorse straordinarie, deputate al finanziamento del contributo, ha determinato una riduzione del trasferimento a GTT, quantificata in euro 6.871.023,34 euro per il 2014 ed euro 6.871.023,34 per il 2015"*) che verso Infra.To (*"Si constata che a partire dal 2014, fermo restante l'impegno convenzionale sull'ammortamento complessivo, la crescente contrazione delle risorse straordinarie, deputate al finanziamento del*

*rimborso, ha determinato una riduzione del trasferimento a Infrato quantificata in euro 2.930.185 euro per il 2014 ed euro 15.883.717 per il 2015").*

Con la nota 17 gennaio 2017 l'Ente, rispondendo a specifica domanda, ha chiarito che la riduzione dei trasferimenti è avvenuta con una contrazione degli impegni.

Ha altresì riportato un estratto delle note trasmesse da GTT e INFRATO all'Ente socio dalle quali si evince la richiesta delle società di assicurare (attraverso una ridefinizione di condizioni e modalità) il pagamento delle somme dovute.

Tale stralcio sembrerebbe avallare l'imputabilità del debito, da un punto di vista sostanziale, all'Ente socio. In ogni caso, considerata l'esistenza di specifiche convezioni, il mancato impegno potrebbe profilarsi come un potenziale debito fuori bilancio.

\*\*\* \*\*

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, questa Corte ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Si ritiene, peraltro, sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno continuamente svolte dalle Sezione sui principali documenti contabili dell'ente. Resta fermo l'obbligo di riesame delle suddette criticità da parte dell'Amministrazione, al fine di un compiuto ripristino della regolarità amministrativa e contabile (Corte Cost. n. 198/2012).

**P.Q.M.**

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

1. Accerta l'esistenza, al 31.12.2014, di un equilibrio di parte corrente perseguito mediante l'applicazione dell'avanzo e di entrate di carattere non ripetitivo e conseguentemente invita l'Amministrazione, anche in relazione ai gravosi oneri che graveranno sui bilanci futuri, ad una rigorosa revisione della spesa corrente, finalizzata al perseguimento un equilibrio di parte corrente non determinato da entrate non ripetitive e dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione;
2. Accerta l'esistenza, al 31.12.2014, di un avanzo di amministrazione meramente contabile, in presenza di fondo cassa pari a zero, fortemente influenzato dalla presenza di residui attivi vetusti di dubbia esigibilità nonostante quanto indicato da ultimo nella delibera di questa Sezione n. 72 del 11 maggio 2015 e conseguentemente invita l'Amministrazione all'utilizzo di tale risultato esclusivamente secondo principi di rigorosa prudenza;
3. Accerta l'impropria cancellazione, in sede di riaccertamento straordinario, di residui attivi che, come più volte ricordato da questa Sezione, avrebbero dovuto essere cancellati in sede di riaccertamento ordinario;
4. Accerta l'esistenza di un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, prolungato anche nell'esercizio 2015, e conseguentemente onera l'Amministrazione a provvedere immediatamente in modo rigoroso ad una revisione delle procedure di incasso

e di pagamento, facendo espressamente riserva di ogni e diverso provvedimento all'esito dei prossimi controlli intestati alla Sezione;

5. Accerta la presenza di numerosi strumenti finanziari derivati con saldo dei flussi di cassa costantemente negativo e invita l'Amministrazione a porre in essere una rigorosa analisi degli stessi ispirata a logica prudenziale, formulando espressa riserva di verifica in ordine alla corretta costituzione degli accantonamenti previsti dal decreto legislativo n. 118/2011 nell'esercizio finanziario 2015;
6. Accerta l'inadeguatezza del Piano di razionalizzazione adottato dal comune di Torino con deliberazione del Consiglio Comunale n. ordine 54 - 1268/064 - del 7 aprile 2016 ed invita l'Amministrazione ad effettuare una seria analisi delle proprie partecipazioni, adottando le necessarie cautele necessarie ad una efficace azione di controllo e di vigilanza da parte dell'Ente, per tutte le partecipazioni possedute, soprattutto di rilevanti dimensioni, anche mediante la realizzazione delle misure necessarie a mantenere un costante allineamento dei debiti - crediti reciproci;
7. Accerta che, nell'esercizio finanziario 2014, si sono realizzati i 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) Volume dei residui passivi del titolo I superiori al 40 % degli impegni della medesima spesa
  - c) Indebitamento non assistito da contribuzioni superiore al 150 % delle entrate correnti.

Dispone 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 24 gennaio 2017 e delle camere di consiglio del 24 gennaio e 1 febbraio 2017.

Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Così deliberato, ad esito dell'adunanza pubblica del giorno 24 gennaio 2017 e delle camere di consiglio del 24 gennaio e 1 febbraio 2017.

Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Baldi)  


Il Presidente f.f.

(dott. Claudio Chiarenza)  


Depositata in Segreteria

il - 2 FEB. 2017

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)  
