



## CORTE DEI CONTI

### Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 24/2021/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario relatore
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario

#### Nell'adunanza pubblica del 26 gennaio 2021

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;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, recante: "*Testo unico in materia di società a partecipazioni pubblica*";

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 09/SEZAUT/2020/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 economica-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto della gestione 2019 e i relativi questionari;

Viste le deliberazioni n. 22/2018/SRCPIE/INPR, n. 17/2019/SRCPIE/INPR e n. 9/2020/SRCPIE/INPR con le quali sono stati approvati i programmi dei controlli di questa Sezione per gli anni 2018, 2019 e 2020;

Vista la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2019, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Torino (To)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il piano di interventi finalizzato all'eliminazione degli elementi di squilibrio accertati con l'analisi del rendiconto 2015 e del bilancio di previsione 2016/2018 da questa Sezione con deliberazione n. 116 del 6 giugno 2017, approvato dall'Ente con provvedimento consiliare n. 03908/024 del 30 ottobre 2017 (di seguito anche: piano);

Vista la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE del 21 maggio 2020 con cui la Sezione ha valutato lo stato di attuazione del piano tenendo conto delle relazioni riguardanti il secondo semestre dell'anno 2018 ed i primi dati dell'anno 2019;

Vista la relazione sullo stato di attuazione del piano pervenuta con nota n. 4068 del 22 settembre 2020 e integrativa della relazione sul rendiconto dell'anno 2019 (già oggetto di analisi con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE limitatamente ai temi trattati nella relazione pervenuta con nota n. 678 del 19 febbraio 2020);

Vista la relazione presentata dall'Ente con nota n. 4457 del 16 ottobre 2020 in esecuzione di quanto richiesto con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore formulata con atto n. 13559 del 22 dicembre 2020, inviata all'Ente in pari data con nota n. 13562 unitamente all'ordinanza di convocazione della Sezione in adunanza pubblica in videoconferenza, mediante collegamento da remoto;

Visto l'art. 85, comma 3, lettera e), del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

Visto l'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha esteso fino al termine dello stato di emergenza da Covid-19 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 bis del citato art. 85 del

decreto legge n. 18 del 2020;

Visto l'art. 1 del decreto legge 14 gennaio 2021, n. 2 con cui è stato prorogato al 30 aprile 2021 lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

Visto l'art. 26 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, relativo alle misure urgenti per lo svolgimento delle adunanze e delle udienze del giudice contabile durante l'ulteriore periodo di proroga dello stato di emergenza epidemiologica;

Visto il decreto del 18 maggio 2020, n. 153, con cui, ai sensi dell'art. 20 bis del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti;

Visto il decreto del 27 ottobre 2020 con cui, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il Presidente della Corte dei conti ha ritenuto necessario mantenere fino al termine dello stato di emergenza le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamento in remoto;

Visto il decreto 30 ottobre 2020, n. 6 con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle *"nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile"* previste dall'art. 85 del decreto legge n. 18 del 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze pubbliche da remoto;

Vista l'ordinanza n. 87 del 22 dicembre 2020 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza pubblica, mediante collegamento da remoto, in contraddittorio con le parti, svolta in videoconferenza tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei rappresentanti dell'Ente e dei membri del collegio dai propri domicili e ciò considerato che l'attuale situazione epidemiologica nella Regione Piemonte sconsiglia lo svolgimento delle adunanze pubbliche in presenza;

Visto il consenso dell'Ente alla partecipazione in modalità telematica, comunicato alla Segreteria tramite posta elettronica;

Vista la nota n. 201/AOO05 del 18 gennaio 2021 con cui il Comune di Torino ha inviato deduzioni e risposte a richieste istruttorie formulate con l'atto di deferimento;

Intervenuti in adunanza svolta da remoto, per il Comune di Torino, tra gli altri, la Sindaca

- dott.ssa Chiara Appendino, l'Assessore al bilancio - dott. Sergio Rolando, il Segretario Generale - dott. Mario Spoto, il Direttore finanziario - dott. Paolo Lubbia, il Direttore Divisione Patrimonio, Partecipate e Facility - dott. Antonino Calvano, il Dirigente Area finanziaria - dott.ssa Elena Brunetto, il funzionario P.O. Bilancio di previsione - dott.ssa Donatella Martello, il funzionario P.O. Rendiconto e statistiche - dott. Biagio Toscano, nonché il Collegio dei revisori nelle persone del dott. Paolo Zoccola (Presidente), dott.ssa Silvana Busso (Componente) e dott. Roberto Ghiglione (Componente);  
Uditi il relatore, referendario dott. Marco Mormando, nonché, per il Comune, la Sindaca, l'Assessore al bilancio e il Direttore finanziario,

### **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, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

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

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale -

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

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 tali irregolarità contabili, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

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

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

### **Considerato in fatto e in diritto**

#### **Premessa**

In via preliminare, viene esaminata la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento *Microsoft Teams*. Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), del D.L. n. 18

del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020, ha previsto lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti, con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19. L'art. 85 del D.L. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020 (la cui operatività è stata prorogata fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 26 ter del D.L. n. 104 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 126 del 2020), consente lo svolgimento delle Camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto disponendo che "[i]l luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge".

Al riguardo, con decreto del 18 maggio 2020, n. 153, ai sensi dell'art. 20 bis del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti. Norme la cui operatività, considerato il perdurare dell'epidemia, è stata prorogata fino al termine dello stato di emergenza con il decreto del 27 ottobre 2020 sempre del Presidente della Corte dei conti.

La *ratio* della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte a ridurre l'esposizione al pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici) ed assicurando sempre ampio contraddittorio seppure con modalità documentali.

Ciò premesso, si evidenzia che con deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PPRSE del 21 maggio 2020 la Sezione ha valutato lo stato di attuazione del piano di interventi approvato dal Consiglio comunale del Comune di Torino con delibera n. 03908/024 del 30 ottobre 2017 (di seguito: piano o piano degli interventi) tenendo conto delle relazioni presentate dall'Ente riguardanti il secondo semestre dell'anno 2018 e i primi dati dell'anno 2019 (note n. 642, 3439 e 4414 e 678 rispettivamente del 1° febbraio, 15 luglio e 8 ottobre 2019, nonché nota n. 678 del 19 febbraio 2020).

Con tale deliberazione, in sintesi, la Sezione, con riguardo al rendiconto dell'anno 2018, accertava, tra l'altro:

- la permanenza, sebbene in riduzione, di uno squilibrio strutturale fra entrate correnti

di natura ricorrente e spese correnti di natura ricorrente, colmato con entrate straordinarie;

- il permanere di un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, non restituita integralmente al termine dell'esercizio;
- la mancata ricostituzione della parte vincolata della cassa utilizzata ai sensi dell'art. 195 del TUEL;
- il permanere di elevate difficoltà di riscossione in conto residui a cui corrisponde una considerevole mole di residui attivi risalenti nel tempo per i quali è stata segnalata la necessità di operare una verifica periodica dell'effettiva copertura per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 39 ter del D.L. n. 162 del 2019;
- l'esistenza, al 31 dicembre 2018, di un indebitamento di 2.717 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'indebitamento di euro 2.825 milioni al 31 dicembre 2017.

Con la medesima deliberazione, in ordine allo stato di attuazione del piano degli interventi, si accertava anche l'avvio del processo di risanamento secondo il piano degli interventi approvato dall'Ente in ordine al quale, per l'anno 2018, nel complesso, si attestava il raggiungimento degli obiettivi intermedi e, per l'anno 2019, con riserva di esame dei dati di rendiconto, si rilevavano criticità prospettiche in ordine agli obiettivi di riduzione della spesa corrente e di ripristino di una sana e regolare gestione della cassa. Tenuto poi conto, per un verso, dell'esigenza prospettata dall'Ente già con nota n. 3439 del 15 luglio 2019 (confermata con le successive note n. 4414 dell'8 ottobre 2019 e n. 678 del 19 febbraio 2020) di rimodulare il piano con riguardo al programma di riduzione delle spese correnti e di realizzazione delle dismissioni patrimoniali e, per altro verso, dell'impatto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente, la Sezione disponeva che l'Amministrazione comunale trasmettesse, entro il 30 settembre 2020 (in sostituzione di quella in scadenza il 31 luglio 2020), una relazione che desse conto:

- degli effetti finanziari dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sull'esercizio 2020 e delle misure adottate per preservare gli equilibri di bilancio;
- della possibilità di proseguire nell'attuazione del piano degli interventi in corso di esecuzione, avendo cura, in una prospettiva dinamica, di riattualizzare l'analisi dei fattori di criticità strutturale e gli obiettivi intermedi secondo lo schema ed i punti fino ad ora tratteggiati.

Con nota n. 4068 del 22 settembre 2020, l'Ente ha sciolto le riserve formulate con la citata nota del 19 febbraio 2020, fornendo essenzialmente i dati definitivi del rendiconto dell'anno 2019 e aggiornando il quadro sull'andamento delle spese già fornito con detta

relazione al 31 gennaio 2020.

In particolare, si rileva che il Comune di Torino ha approvato il rendiconto della gestione per l'anno 2019 con deliberazione consiliare n. 01227/024 del 27 luglio 2020 ed ha provveduto alla trasmissione alla BDAP dei relativi dati contabili e degli allegati, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 196 del 2009 e agli articoli 4 e 18 del D.Lgs. n. 118 del 2011.

Successivamente, con nota n. 4457 del 16 ottobre 2020, l'Ente inviava la relazione redatta in esecuzione della menzionata deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE con la quale, è stato fornito un quadro d'assieme delle minori e maggiori entrate e spese realizzate nell'anno 2020 in ragione dell'emergenza epidemiologica, ma non è stata formulata una riattualizzazione del piano.

In particolare, in ordine alle prospettive future di realizzazione del piano degli interventi, dopo aver fornito un punto di situazione sullo stato delle entrate tributarie e tariffarie, sull'andamento delle spese, sugli obiettivi organizzativi e sulle entrate e spese straordinarie, l'Ente ha evidenziato un impedimento per la rimodulazione del piano degli interventi in ragione della situazione di rilevante incertezza in ordine ai versamenti tributari di fine anno ed alle previsioni normative di ulteriori fondi statali a copertura delle minori entrate e delle maggiori spese da fronteggiare anche nell'anno 2021.

Si dà infine atto che, con deliberazione consiliare n. 2020-02400/024 del 16 novembre 2020, l'Ente ha provveduto alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. n. 267 del 2000 avvalendosi della previsione dell'art. 54, comma 1, del D.L. 14 agosto 2020, n. 104 (convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126) che ha differito al 30 novembre 2020 il termine di cui al comma 2 del citato art. 193 *"[i]n considerazione delle condizioni di incertezza sulla quantità delle risorse disponibili per gli enti locali"*.

Tale norma è da ricondurre, in particolare, ai vari trasferimenti ancora in via di erogazione in favore degli enti locali per far fronte alle minori entrate ed alle maggiori spese determinate dall'esigenza di affrontare l'emergenza sanitaria; trasferimenti essenziali per salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'anno 2020 e, verosimilmente, anche dell'anno 2021 stante il perdurare della pandemia.

Sulla base dei predetti documenti è stata condotta un'analisi volta a verificare l'attuazione del piano degli interventi nell'esercizio 2019, nonché una prima valutazione sull'impatto che l'emergenza sanitaria ha avuto sulla complessiva situazione economico-finanziaria del Comune di Torino e sulla conseguente possibilità di proseguire nel percorso di risanamento indicato nel piano degli interventi per il quale, allo stato, non vi

è stata possibilità di riattualizzazione in ragione dello stato di incertezza determinato dal persistere dell'emergenza sanitaria e dalla necessità di conoscere gli effettivi trasferimenti che verranno erogati dal Governo sulla base delle diverse norme emanate nel corso dello stato di emergenza, prorogato dapprima al 31 gennaio 2021 con delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020, ed ora al 30 aprile 2021 con decreto legge 14 gennaio 2021, n. 2.

L'analisi, in particolare, è stata svolta sulla base delle citate relazioni inviate dall'Ente con note numero 4068 e 4457 rispettivamente del 22 settembre e 16 ottobre 2020, della citata deliberazione di verifica della salvaguardia degli equilibri approvata in data 16 novembre 2020, nonché della deliberazione n. mecc. 2020 02867/024 del 18 dicembre 2020 con cui la Giunta Comunale ha approvato lo schema di bilancio di previsione 2021-2023.

Dall'esame dei menzionati documenti e dei dati del rendiconto dell'anno 2019 è stato rilevato il permanere di diverse criticità già accertate da questa Sezione con pregresse deliberazioni (da ultimo n. 47/2020, n. 13/2019, n. 28/2018 e n. 116/2017) in relazione alle quali il magistrato istruttore ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale ed ha chiesto al Presidente della Sezione il deferimento per la discussione collegiale.

Con l'ordinanza n. 87 del 22 dicembre 2020, il Presidente della Sezione, nell'evidenziare che la situazione epidemiologica ancora presente in Piemonte sconsiglia lo svolgimento delle adunanze pubbliche in presenza, ha convocato l'odierna adunanza pubblica svoltasi in videoconferenza, con collegamento dei partecipanti da remoto.

Con la medesima ordinanza, al fine di assicurare il più ampio contraddittorio, l'Ente è stato informato della possibilità di inviare memorie e deduzioni entro il 18 gennaio 2021. Con nota n. 201/AOO05 del 18 gennaio 2021 l'Ente ha presentato tali memorie e deduzioni, fornendo anche risposta ad alcune richieste istruttorie formulate con l'atto di deferimento e di cui si darà conto nel prosieguo con riguardo a ciascuna tematica oggetto d'esame.

Con tale nota, l'Ente, per i temi e gli argomenti pienamente discussi e condivisi negli ultimi anni, ha inteso riconoscere come la funzione di controllo e di stimolo esercitata da questa Sezione regionale di controllo sia stata di *"fondamentale utilità per l'Ente nel percorso di risanamento finanziario intrapreso che ha portato ad una prima parziale riduzione dello squilibrio strutturale, così come concordemente evidenziato"*.

Nel rappresentare il permanere delle grandi difficoltà generate dal protrarsi della crisi pandemica da Covid-19 i cui effetti non sono ancora quantificabili essendo ancora

l'emergenza in atto senza prospettive immediate di risoluzione, viene evidenziato come tali effetti avranno ripercussione anche di media durata, con particolare riferimento *"al calo delle entrate tributarie e tariffarie, alla dinamica emergenziale delle spese nonché agli effetti della contrazione delle prospettive di investimento da parte degli operatori privati"*.

Al contempo, al di là dell'incertezza sul ruolo che avranno i comuni con riguardo ai più ampi temi della gestione dell'emergenza e delle prospettive di ripresa, viene rimarcato come [l]' *impostazione normativa delineata dai più recenti decreti prende atto e certifica la dimensione biennale dell'emergenza*" così come deducibile anche da quanto previsto dall'art. 1, commi 827 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) laddove viene disposto che la certificazione riguardane la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica dovrà essere inviata anche entro il termine perentorio del 31 maggio 2022.

In tale problematico contesto, l'Ente riferisce che nel corso dell'anno 2020 ha gestito un bilancio in continua evoluzione ed ha approvato nei nove mesi intercorrenti fra aprile e dicembre quattordici variazioni di bilancio, comprendendo l'assestamento generale effettuato nel mese di luglio e la salvaguardia degli equilibri effettuata nel mese di novembre, con una media di una variazione ogni venti giorni.

Nel prevedere che tale complessa situazione senza precedenti si protrarrà sicuramente ancora a lungo nell'anno 2021, con l'auspicio che si riesca a risolvere almeno l'emergenza sanitaria, viene evidenziato come le ricadute economiche e sociali si rifletteranno inevitabilmente anche negli anni a venire.

A fronte di detto scenario l'Ente pone in risalto la necessità, come gli altri grandi comuni italiani, di costituire *"motore di ripartenza e sviluppo e [...di...] svolgere funzioni di garanzia e di sostegno rispetto alle fasce sociali e alle categorie economiche più colpite dall'emergenza"*. Sul punto viene rappresentato che *"[r]iuscire a svolgere questo compito, senza abbandonare il necessario e imprescindibile percorso di risanamento finanziario avviato negli ultimi anni, diviene oggi una sfida cruciale per chi ha oggi e per chi avrà, dopo le prossime elezioni amministrative, l'onore e l'onere di gestire i bilanci comunali garantendo gli interessi della collettività e delle generazioni presenti e future"*. Fermo restando quanto verrà esposto nel prosieguo per ciascuno dei diversi aspetti oggetto di approfondimento, con le citate memorie presentate in data 18 gennaio 2021 l'Ente, per un verso, ha precisato che lo schema di bilancio 2021-2023 approvato dalla Giunta prevede il riequilibrio per gli esercizi 2022 e 2023, ipotizzando che la capacità fiscale e tariffaria ritorni ai valori medi *"pre-Covid"* e che venga meno l'esigenza di

sostenere spese straordinarie per far fronte all'emergenza sanitaria.

Per altro verso, dal medesimo documento emerge che l'Ente, in ragione dei richiamati fattori di incertezza, non ha ancora provveduto a riattualizzare il piano degli interventi volti al proprio risanamento affermando che *"approvato il Bilancio 2021-2023 e verificati i dati del Rendiconto 2020, proverà a riattualizzare il Piano di interventi in una prospettiva 2021-2024 lasciando alla prossima Amministrazione il compito di portare ad attuazione il percorso di risanamento finanziario e strutturale dell'Ente"*.

In sede di adunanza pubblica, inoltre, i rappresentanti dell'Ente intervenuti, nell'esprimere soddisfazione per il virtuoso confronto con la Core dei conti, hanno ribadito la volontà di proseguire nel percorso di risanamento, ponendo in evidenza i considerevoli sforzi già compiuti per la riduzione della spesa, su cui continueranno ad operare sebbene con margini obiettivamente sempre più ridotti.

È stato, inoltre, posto in evidenza come l'emergenza sanitaria abbia comportato un aumento della spesa per assicurare i servizi essenziali ai cittadini ed una contrazione delle entrate.

È stato poi ribadito l'impegno a non aumentare il livello di indebitamento per il quale si prospetta che l'attuazione delle recenti norme in materia di accollo del debito potranno comportare un deciso miglioramento sul fronte della sostenibilità dell'indebitamento finanziario mediante una riduzione dei correlati oneri, riaprendo i margini per l'Ente di effettuare investimenti, oggi compressi in ragione del gravoso debito in essere.

In ordine poi al bilancio di previsione 2021-2023, di cui è stata comunicata l'approvazione da parte del Consiglio comunale in data 25 gennaio 2021, è stato confermato come lo stesso si muova nella direzione del risanamento, fermo restando che l'effettiva realizzazione degli obiettivi è condizionata dall'andamento della pandemia, i cui effetti si stanno protrahendo anche nell'anno 2021.

Per altro verso è stata posta in risalto l'opera svolta dall'Ente nella razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di cui si ha evidenza a livello di bilancio consolidato.

Tenuto conto di quanto rappresentato dall'Ente con le citate deduzioni e, da ultimo, in sede di adunanza pubblica, si rilevano le seguenti criticità per la cui analisi si è tenuto conto anche dei dati forniti dall'Ente con le memorie pervenute in data 18 gennaio 2021 con la precisazione che *"i dati forniti relativi all'esercizio 2020 hanno la caratteristica della provvisorietà, trattandosi di dati ancora in corso di regolarizzazione e di verifica, e diventeranno definitivi con la prossima approvazione del Rendiconto 2020"*.

## 1. Verifica degli equilibri

Si premette che il DM 1° agosto 2019 recante "Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011" (undicesimo correttivo), ha articolato il risultato finale di competenza, che ogni ente territoriale deve dimostrare di aver conseguito al termine dell'esercizio (art. 1, comma 821, della legge di bilancio 2019), in tre distinti equilibri ("risultato di competenza", "equilibrio di bilancio" ed "equilibrio complessivo"), modificando, di conseguenza, i prospetti del quadro generale riassuntivo e dell'equilibrio di bilancio allegati al rendiconto, facendo concorrere al relativo conseguimento anche gli stanziamenti, iscritti nel bilancio di competenza dell'esercizio, a titolo di accantonamenti e vincoli, nonché le variazioni agli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto.

In sintesi, l'equilibrio di bilancio (W2) rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, anche a consuntivo, la copertura integrale, oltre che degli impegni e del ripiano del disavanzo, anche dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

Gli aggiornamenti allo schema del rendiconto, di cui all'allegato 10 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, si applicano a decorrere dal rendiconto 2019.

Per il Comune di Torino, gli equilibri dell'esercizio 2019, determinati sulla base di quanto previsto dall'art. 1, commi 820 e 821, della legge n. 145 del 2018 e di tale nuovo prospetto di verifica degli equilibri, evidenziano un risultato di competenza di parte corrente di euro 97.853.646,68, un risultato di competenza in c/capitale negativo per euro 7.225.047,44, un differenziale delle partite finanziarie positivo per euro 15.768.781,44 e quindi un risultato di competenza complessivo di euro 106.397.380,68. La seguente tabella riepiloga, per il triennio 2017-2019, l'evoluzione degli equilibri conseguiti dall'Ente, con la specificazione della quota di avanzo di amministrazione utilizzata nei rispettivi esercizi. Per il solo esercizio 2019 vengono riportati i tre distinti valori da indicare ai sensi del citato D.M. 1° agosto 2019:

	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti	7.810.571,96	12.982.646,74	6.051.093,75
<b>Equilibrio di parte corrente/Risultato di competenza di parte corrente</b>	<b>90.974.341,51</b>	<b>101.465.188,78</b>	<b>97.853.646,68</b>
<b>Equilibrio di bilancio di parte corrente</b>			<b>3.876.682,02</b>
<b>Equilibrio complessivo di parte corrente</b>			<b>-564.523.356,35</b>
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	13.119.511,39	7.906.917,91	5.097.191,26
<b>Equilibrio di parte capitale/Risultato di competenza di parte capitale</b>	<b>-3.310.328,04</b>	<b>-984.241,45</b>	<b>-7.225.047,44</b>

<b>Equilibrio di bilancio di parte capitale</b>			<b>-10.573.476,57</b>
<b>Equilibrio complessivo di parte capitale</b>			<b>-10.573.476,57</b>
<b>Saldo delle partite finanziarie</b>	<b>13.850.000,00</b>	<b>6.600.000,00</b>	<b>15.768.781,44</b>
<b>Equilibrio finale/Risultato di competenza</b>	<b>101.514.013,47</b>	<b>107.080.947,33</b>	<b>106.397.380,68</b>
<b>Equilibrio di bilancio</b>			<b>9.071.986,89</b>
<b>Equilibrio complessivo</b>			<b>-559.328.051,48</b>
<b>Equilibrio finale/Risultato di competenza al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione</b>	<b>80.583.930,12</b>	<b>86.191.382,68</b>	<b>95.249.095,67</b>

Dall'esame della predetta tabella si riscontra, anche per l'esercizio 2019, il permanere degli equilibri di competenza (a decorrere dal 2019 "Risultato di competenza") anche al netto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione, con una riduzione del risultato di competenza da euro 106.397.380,68 ad euro 95.249.095,67; importo che si può considerare un più realistico risultato positivo della gestione di competenza 2019 per le argomentazioni già ampiamente esposte dalla Sezione con le precedenti deliberazioni (a partire dalla n. 23/2017).

Sul punto occorre ribadire la considerazione che gli avanzi di amministrazione conseguiti negli ultimi anni dall'Ente, in assenza di un fondo cassa, continuano ad avere una valenza meramente contabile derivando unicamente dal saldo positivo dei residui, la cui componente attiva ricomprende poste di consistente importo e ancora molto risalenti nel tempo.

Ferma restando tale imprescindibile osservazione, si rileva nel triennio oggetto di osservazione un progressivo miglioramento del risultato di competenza considerato al netto dell'avanzo utilizzato.

Per l'anno 2019, l'equilibrio di bilancio parte corrente, pari ad euro 3.876.682,02, è determinato sottraendo al risultato di competenza, pari ad euro 97.853.646,68, le risorse accantonate e vincolate nel bilancio, che ammontano rispettivamente ad euro 91.958.000,00 ed euro 2.018.964,66. In particolare, le risorse accantonate sono prevalentemente riferite allo stanziamento definitivo del F.C.D.E. pari ad euro 89.584.291,00.

L'equilibrio complessivo di parte corrente, ottenuto sottraendo all'equilibrio di parte corrente le variazioni agli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto, risulta invece negativo per euro 564.523.356,35. Su tale risultato incidono in maniera predominante l'adeguamento del F.C.D.E al criterio di calcolo ordinario (con una variazione in aumento

di euro 114.540.830,60) e l'accantonamento di euro 448.467.585,98 a titolo di fondo anticipazione di liquidità (FAL) effettuata ai sensi dell'articolo 39-ter del D.L. n. 162 del 2019 essendosi l'Ente avvalso della facoltà prevista dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78 del 2015, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 4 del 2020.

In ultimo, si ritiene utile osservare che, sulla base dei dati di rendiconto, l'Ente ha conseguito un saldo positivo anche in base al criterio indicato dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 nella parte in cui afferma che *"si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali"*.

### **1.1 Risultato di competenza di parte corrente**

Il risultato di competenza di parte corrente dell'esercizio 2019 è pari ad euro 97.853.646,68 e peggiora rispetto all'esercizio precedente di euro 3.611.542,10.

Tale ultimo importo deriva, da un lato, dalla riduzione delle entrate correnti sommate al relativo FPV di entrata e dall'applicazione di minore avanzo per il finanziamento di spese correnti, dall'altro dalla riduzione della spesa di parte corrente tenuto conto del relativo FPV di spesa.

#### **1.1.1 Entrate correnti**

In merito al risultato conseguito nell'anno 2019 si rileva, rispetto all'anno 2018, un decremento degli accertamenti delle entrate correnti (titoli 1, 2 e 3) di circa 96,5 milioni determinato dai titoli 2 e 3.

La tabella che segue mostra l'andamento degli accertamenti di tali entrate dell'ultimo triennio:

<b>Entrate correnti</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>	<b>incremento/d decremento 2017 su 2016</b>	<b>incremento/d decremento 2018 su 2017</b>	<b>incremento/d decremento 2019 su 2018</b>
titolo 1	820.344.561,68	822.963.144,71	834.522.791,55	-253.179,99	2.618.583,03	11.559.646,84
titolo 2	122.398.873,46	205.846.537,19	152.776.718,56	-2.501.520,08	83.447.663,73	-53.069.818,63
titolo 3	323.936.871,73	348.916.905,74	293.947.344,72	19.186.819,22	24.980.034,01	-54.969.561,02
<b>accertamenti entrate correnti</b>	<b>1.266.680.306,87</b>	<b>1.377.726.587,64</b>	<b>1.281.246.854,83</b>	<b>16.432.119,15</b>	<b>111.046.280,77</b>	<b>-96.479.732,81</b>

Escludendo il titolo 2 relativo ai "trasferimenti correnti", che per sua natura è destinato al finanziamento di correlate spese vincolate, si registrano i seguenti valori:

<b>Entrate correnti proprie</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>	<b>incremento/d decremento 2017 su 2016</b>	<b>incremento/d decremento 2018 su 2017</b>	<b>incremento/d decremento 2019 su 2018</b>
titolo 1	820.344.561,68	822.963.144,71	834.522.791,55	-253.179,99	2.618.583,03	11.559.646,84
titolo 3	323.936.871,73	348.916.905,74	293.947.344,72	19.186.819,22	24.980.034,01	-54.969.561,02
<b>accertamenti entrate correnti proprie</b>	<b>1.144.281.433,41</b>	<b>1.171.880.050,45</b>	<b>1.128.470.136,27</b>	<b>18.933.639,23</b>	<b>27.598.617,04</b>	<b>-43.409.914,18</b>

La tabella mostra l'incremento degli accertamenti del titolo 1, con un miglioramento nel 2019 rispetto al 2018 di circa 11,6 milioni di euro. L'incremento si registra principalmente nella tipologia 101 - *Imposte e tasse e proventi assimilati* rispetto alla quale risultano maggiori accertamenti soprattutto per IMU (+5,1 milioni) e TARI (+5,6 milioni), con incremento della voce "*di cui entrate non ricorrenti*" (rispettivamente + 3,8 milioni di euro e 3,7 milioni di euro); tali ultimi valori si riferiscono agli accertamenti per evasione tributaria come confermato anche dalla specifica tabella riportata nella relazione dell'Organo di revisione ai rispettivi rendiconti che evidenzia, per le sole voci di cui in parola, un aumento nel 2019 rispetto al 2018 di euro 7.647.831,79 (cfr. pag. 27 sia della relazione al rendiconto 2018 che di quella relativa al rendiconto 2019).

In merito si osserva che sulle medesime entrate le riscossioni in c/competenza subiscono una forte contrazione passando dal 59% del 2018 al 34% del 2019.

Di contro la tabella mette in evidenza il consistente decremento degli accertamenti del titolo 3 con una riduzione rispetto all'esercizio precedente di circa 55 milioni di euro.

Tale decremento è correlato principalmente agli accertamenti della tipologia 400 - *Altre entrate da redditi di capitale*, che nell'esercizio 2018 aveva registrato accertamenti di natura straordinaria derivanti dalla distribuzione di utili dalla holding FCT, relativi in parte a riserve pregresse e in parte alla vendita di partecipazioni in capo alla medesima holding.

In merito a tale risultato l'Ente, nella relazione sulla gestione (cfr. pag. 39), evidenzia che "*la gestione del 2019 è stata fortemente condizionata dalla scelta di non procedere all'alienazione di ulteriori quote di titoli azionari di IREN e dal tentativo di cessione di quote della Soc. TRM da parte della Città non andate a buon fine*". L'Ente ha quindi posto in essere "*azioni di monitoraggio e di contenimento della spesa da un lato e di incremento di altre poste di entrata dall'altro, che hanno garantito, anche in assenza di tali proventi, il raggiungimento degli obiettivi gestionali di mantenimento degli equilibri*".

Sul punto si rileva che le alienazioni di titoli azionari e di quote di partecipazione societarie hanno natura di entrata in c/capitale e che quindi devono essere utilizzate di

regola per il finanziamento delle spese di investimento salva diversa disposizione di legge. In tal senso rileva quanto previsto dall'articolo 1, comma 866, della legge n. 205 del 2017, che consente di destinare tali proventi al finanziamento delle quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento. Tale norma, per effetto dell'art. 11-bis del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12), trova ora applicazione senza il limite temporale originariamente previsto nel periodo 2018-2020.

Ciò non incide sul carattere eccezionale che deve essere comunque attribuito a tale norma nei termini già indicati da questa Sezione con la deliberazione n. 23/2019/SRCPIE/PAR con cui è stata rimarcata l'evidente deroga alla regola generale secondo cui i proventi delle alienazioni di beni e diritti patrimoniali sono destinati al finanziamento della spesa di investimento (v., articolo 199 del D.Lgs. 267 del 2000, per effetto del quale, al fine di attivare gli investimenti, gli enti locali possono utilizzare, fra l'altro, "entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali").

Si rileva, invece, un incremento di circa 21 milioni di euro degli accertamenti sulla tipologia 100 - *Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni* e un decremento di circa 19,5 milioni di euro degli accertamenti sulla tipologia 200 - *Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*.

La seguente tabella evidenzia le variazioni intervenute nel triennio su ogni tipologia di entrata del titolo 3:

<b>Entrate extratributarie (titolo 3)</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>	<b>incremento/ decremento 2017 su 2016</b>	<b>Incremento/ decremento 2018 su 2017</b>	<b>incremento/ decremento 2019 su 2018</b>
Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	154.429.279,78	140.928.243,10	161.902.633,80	13.375.421,99	-13.501.036,68	20.974.390,70
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	114.449.885,01	103.566.602,01	84.101.221,34	907.224,48	-10.883.283,00	-19.465.380,67
Tipologia 300: Interessi attivi	6.731.671,28	6.363.167,42	5.809.723,48	-248.003,76	-368.503,86	-553.443,94
Tipologia 400: Altre entrate da redditi da capitale	30.480.032,77	77.508.026,47	23.523.798,92	9.299.499,56	47.027.993,70	-53.984.227,55
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	17.846.002,89	20.550.866,74	18.609.967,18	-4.147.323,05	2.704.863,85	-1.940.899,56
	<b>323.936.871,73</b>	<b>348.916.905,74</b>	<b>293.947.344,72</b>	<b>19.186.819,22</b>	<b>24.980.034,01</b>	<b>-54.969.561,02</b>

Anche gli accertamenti della tipologia 100 sono accompagnati da un considerevole incremento della voce *"di cui entrate non ricorrenti"*; in particolare si rileva un valore pari ad euro 17.304.539,87 contro euro 643.725,17 del 2018. Al riguardo l'Ente ha chiarito che tale significativo incremento è da ricondurre dall'iscrizione a bilancio delle poste riscosse da ATC per canoni di locazione sugli immobili comunali e sono destinati alla manutenzione ordinaria degli stabili assegnati in gestione all'ATC. Tali poste sono state contabilizzate per la prima volta con il bilancio 2019 a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi principi contabili e delle norme fiscali in materia di *split payment* e, nella tabella indicante lo squilibrio strutturale, sono state ricomprese tra le entrate non ricorrenti destinate a finanziare le corrispondenti spese non ricorrenti.

La riduzione della tipologia 200, invece, è da ricondurre essenzialmente ai minori accertamenti per sanzioni del codice della strada che si riducono rispetto all'esercizio 2018 di euro 17.922.915,95. In merito, l'Ente, sia nella relazione del 19 febbraio 2020 che in quella integrativa del 22 settembre 2020 (vgs. pag. 9), precisa che il decremento deriva *"dalla progressiva riduzione nel tempo fino a completo esaurimento delle posizioni maturate negli anni precedenti e conseguente assestamento degli accertamenti alle sole posizioni sorte nel medesimo anno di competenza"*.

Ferma restando la descritta situazione delle entrate correnti, con la citata nota del 22 settembre 2020, l'Ente ha trasmesso, secondo lo schema istruttorio della deliberazione n. 47/2020, un prospetto riepilogativo delle entrate correnti di natura non ricorrente che hanno finanziato spese correnti ripetitive, al netto delle entrate correlate.

Tali dati essenzialmente servono ad individuare l'entità di spesa corrente ripetitiva (c.d. "fissa") che l'Ente ha dovuto finanziare con utilizzo di entrate non ricorrenti (cc.dd. "straordinarie") essendo questo uno dei principali fattori di squilibrio del bilancio dell'Ente (c.d. "squilibrio strutturale").

Sul punto si ricorda che, con l'originario piano degli interventi, l'Ente ha prospettato l'intenzione di operare una progressiva riduzione della spesa corrente per l'importo complessivo di 80 milioni di euro, distribuito nel quadriennio 2018-2021 per gli importi di 30 milioni nel 2018, 22,5 milioni nel 2019, 17,5 milioni nel 2020 e 10 milioni nel 2021, proprio al fine di ripristinare l'"ordinario" equilibrio di bilancio.

La tabella che segue mostra i dati definitivi del rendiconto 2019 messi a confronto con quelli dell'anno precedente, secondo i valori ricostruiti dall'Ente:

	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Entrate non ricorrenti che finanziano spese non ricorrenti	116.028.221,45	79.923.686,27
Entrate da dividendi e distribuzione riserve - quota eccedente la media quinquennale	58.951.251,52	0,00
Quota accantonata al fondo GTT e InfraTo	-17.164.278,58	0,00
Entrate tributarie - recupero evasione - parte eccedente media quinquennale	10.119.357,62	12.358.619,71
Entrate extratributarie - sanzioni cds - parte eccedente media quinquennale	2.750.700,27	0,00
<b>totale entrate non ricorrenti (A)</b>	<b>170.685.252,28</b>	<b>92.282.305,98</b>
spese non ricorrenti finanziate da entrate non ricorrenti	116.028.221,45	79.923.686,27
altre spese una tantum	38.318.878,87	0,00
<b>totale spese non ricorrenti (B)</b>	<b>154.347.100,32</b>	<b>79.923.686,27</b>
<b>Spese correnti finanziate da permessi a costruire -quota impegnata (C)</b>	<b>16.059.066,40</b>	<b>16.000.000,00</b>
<b>Surplus di entrate non ricorrenti (cd. "straordinarie") che hanno finanziato spese correnti ricorrenti (cd. "fisse) (A-B+C) = squilibrio strutturale</b>	<b>32.397.218,36</b>	<b>28.358.619,71</b>

La tabella mostra nel 2019 rispetto al 2018 una riduzione del c.d. "squilibrio strutturale" di euro 4.038.598,65.

Sui dati riportati si osserva che, rispetto all'anno 2018, la parte di entrate per evasione tributaria considerata quale "*entrata a carattere non ripetitivo*", calcolata dall'Ente come quota eccedente la media quinquennale dei relativi accertamenti, si incrementa di euro 2.239.262,09.

L'importo calcolato di euro 12.358.619,71 appare coerente con gli accertamenti per evasione tributaria indicati nei questionari al consuntivo del quinquennio 2014-2018.

Da ultimo, a fronte di specifiche richieste istruttorie, con le memorie pervenute in data 18 gennaio 2021, con riguardo alle entrate da recupero evasione tributarie accertate nel corso dell'esercizio 2019 per complessivi euro 55.898.229,46, l'Ente ha specificato di aver riscosso euro 20.655.024,00 e di aver stanziato un FCDE di euro 21.905.150,49.

Ne consegue che, nell'anno 2019, l'Ente ha sostenuto spese che hanno trovato copertura in accertamenti di entrate da recupero evasione tributaria ancora da riscuotere e non sterilizzati dal FCDE per euro 13.338.054,97.

In ordine a tale voce di entrata, la Sezione rammenta all'Ente che il punto 9.11.3 dell'allegato 4/1 al D.Lgs. n. 118 del 2011 esclude che gli introiti derivanti dalla lotta all'evasione tributaria dalle entrate possano considerarsi "*ricorrenti*"; più in generale, inoltre, occorre tenere conto che, per loro natura, trattasi di entrate connotate da un

forte rischio di inesigibilità. L'utilizzo, pertanto, di tali entrate per il finanziamento di spese ripetitive, se non opportunamente neutralizzato dal FCDE stanziato nel bilancio, rischia di alterare gli equilibri finanziari.

Ne consegue l'invito all'Ente di improntare ai canoni della massima prudenza l'ipotesi di impiegare entrate da recupero di evasione tributaria per coprire spesa corrente ordinaria.

### 1.1.2 Utilizzo di avanzo di amministrazione

Come accennato in precedenza, anche nell'esercizio 2019 l'Ente ha applicato "avanzo di amministrazione" per complessivi euro 11.148.285,01.

Euro 6.051.093,75 sono stati utilizzati per il finanziamento delle spese di parte corrente, di cui euro 4.178.923,58 per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti; euro 5.097.191,26, invece, sono stati utilizzati per il finanziamento delle spese di investimento.

In ordine all'utilizzo dell'avanzo, l'articolo 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) ha previsto la possibilità, a decorrere dal 2019, anche per gli enti in disavanzo, di applicare al bilancio la "quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione" per un importo corrispondente, nel caso del Comune di Torino, alla quota del disavanzo da recuperare pari ad euro 11.200.726,00.

L'importo applicato rispetta pertanto il limite imposto dalla citata normativa. Tuttavia, si rammenta che, sempre a mente della citata disposizione, resta ferma "la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate".

Si riscontra, comunque, il permanere di un risultato di competenza di parte corrente positivo anche al netto dell'applicazione di tale posta che sarebbe pari ad euro 91.802.552,93

### 1.1.3 Spese di parte corrente

Per quanto attiene alle spese di parte corrente (titolo 1 e 4) la tabella che segue evidenzia l'andamento nell'ultimo triennio delle spese correnti "nette", secondo lo schema istruttorio già delineato in sede della deliberazione n. 47 del 21 maggio 2020:

Spese correnti		rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	rendiconto 2019	incremento/ decremento 2017 su 2016	incremento/ decremento 2018 su 2017	incremento/ decremento 2019 su 2018
Spese correnti	+	1.074.098.760,61	1.032.279.743,78	1.136.103.349,43	1.055.177.700,43	-41.819.016,83	103.823.605,65	-80.925.649,00
FPV di parte corrente (di spesa)	+	31.433.068,12	51.576.597,79	76.463.590,89	73.802.066,28	20.143.529,67	24.886.993,10	-2.661.524,61
Totale		1.105.531.828,73	1.083.856.341,57	1.212.566.940,32	1.128.979.766,71	-21.675.487,16	128.710.598,75	-83.587.173,61
spese correnti finanziate con FPV di entrata	-	26.406.074,95	31.433.068,12	51.576.597,79	76.463.590,89	5.026.993,17	20.143.529,67	24.886.993,10

totale spese titolo 1 al netto delle risorse anni precedenti		1.079.125.753,78	1.052.423.273,45	1.160.990.342,53	1.052.516.175,82	-26.702.480,33	108.567.069,08	-108.474.166,71
spese finanziate da entrate correlate e spese <i>una tantum</i>	-	67.015.473,29	61.314.567,06	154.347.100,32	79.923.686,27	-5.700.906,23	93.032.533,26	-74.423.414,05
FPV di spesa relativo a entrate correlate	-	2.667.438,97	18.516.722,73	36.374.405,22	25.824.205,81	15.849.283,76	17.857.682,49	-10.550.199,41
<b>totale spese "nette" titolo 1</b>		<b>1.009.442.841,52</b>	<b>972.591.983,66</b>	<b>970.268.836,99</b>	<b>946.768.283,74</b>	<b>-36.850.857,86</b>	<b>-2.323.146,67</b>	<b>-23.500.553,25</b>

In merito, ai fini della verifica della sostenibilità finanziaria delle spese di parte corrente per mezzo delle entrate correnti di competenza, si indicano i dati al netto del FPV di entrata al fine di esporre le sole spese impegnate nell'esercizio (imputate al medesimo e agli esercizi successivi) che hanno dovuto trovare copertura con le relative entrate di competenza.

Nella medesima tabella vengono inoltre riportate in diminuzione le spese finanziate da entrate correlate (e relativo FPV di spesa) e le spese a carattere straordinario sostenute nell'esercizio.

In sede istruttoria del rendiconto 2018 l'Ente aveva chiarito che le voci "spese finanziate da entrate correlate" e spese "una tantum" (queste ultime non presenti nel 2019) ricomprendono unicamente spese finanziate da entrate accertate nell'anno e non anche da entrate finanziate con FPV di entrata. Analoga considerazione valeva per il FPV di spesa, anch'esso, secondo quanto affermato dall'Ente, finanziato unicamente da entrate accertate nell'anno.

Di seguito i dati del quadriennio 2016-2019 della spesa di parte corrente, comprensivi degli impegni del titolo 1 "nette" e di quelli del titolo 4 al netto della restituzione dell'anticipazione di liquidità:

Spese di parte corrente	rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	rendiconto 2019	incremento/ decremento 2017 su 2016	incremento/ decremento 2018 su 2017	incremento/ decremento 2019 su 2018
totale spese "nette" titolo 1	1.009.442.841,52	972.591.983,66	970.268.836,99	946.768.283,74	-36.850.857,86	-2.323.146,67	-23.500.553,25
totale spese titolo 4 al netto del rimborso dell'anticipazione di liquidità	140.130.913,75	134.121.915,52	135.603.405,44	142.232.148,66	-6.008.998,23	1.481.489,92	6.628.743,22
<b>Totale</b>	<b>1.149.573.755,27</b>	<b>1.106.713.899,18</b>	<b>1.105.872.242,43</b>	<b>1.089.000.432,40</b>	<b>-42.859.856,09</b>	<b>-841.656,75</b>	<b>-16.871.810,03</b>

Ciò posto, nel precisare che i dati relativi alle spese finanziate da entrate "correlate", ossia aventi specifica destinazione non sono desumibili direttamente dai dati del rendiconto, sulla base del dettaglio fornito dall'Ente emerge che il risparmio di spesa di parte corrente (titolo 1 e 4) conseguito nel 2019 rispetto all'esercizio 2018 ammonta ad euro 16.871.810,03.

Si rileva inoltre che, considerando gli impegni del titolo 1 della spesa in valori assoluti e riclassificati per macroaggregati, la relativa comparazione con l'esercizio 2018 evidenzia i seguenti scostamenti (cfr. pag. 30 della relazione dell'Organo di revisione):

Macroaggregati		rendiconto 2018	rendiconto 2019	variazione 2019 su 2018
101	redditi da lavoro dipendente	369.933.147,55	356.821.336,86	-13.111.810,69
102	imposte e tasse a carico ente	21.558.528,93	20.474.110,50	-1.084.418,43
103	acquisto di beni e servizi	458.399.728,62	485.310.094,59	26.910.365,97
104	trasferimenti correnti	119.517.944,23	59.486.470,87	-60.031.473,36
105	trasferimenti di tributi	0,00	0,00	0,00
106	fondi perequativi	0,00	0,00	0,00
107	interessi passivi	116.451.724,11	112.343.059,18	-4.108.664,93
108	altre spese per redditi di capitale	0,00	0,00	0,00
109	rimborsi e poste correttive delle entrate	43.587.613,00	13.879.315,32	-29.708.297,68
110	altre spese correnti	6.654.662,99	6.863.313,11	208.650,12
<b>totale</b>		<b>1.136.103.349,43</b>	<b>1.055.177.700,43</b>	<b>-80.925.649,00</b>

In aderenza a quanto programmato con l'originario piano di interventi per conseguire il riequilibrio della parte corrente del bilancio, risultano in diminuzione la spesa per il personale (macroaggregato 1) e quella per trasferimenti, mentre si incrementa quella per acquisto di beni e servizi (macroaggregato 3); occorre però considerare che tali impegni sono comprensivi sia delle spese finanziate da entrate correlate sia di quelle già finanziate in esercizi precedenti, oltre che, per il 2018, delle spese *una tantum*.

La riduzione relativa al macroaggregato 109 - "*rimborsi e poste correttive delle entrate*", invece, è da ricondurre a impegni per spese *una tantum* non più presenti a rendiconto 2019.

A fattor comune, si rileva positivamente la diminuzione dell'utilizzo di entrate di parte capitale per il finanziamento delle spese correnti (da euro 18.550.427,72 nel 2018 ad euro 16.504.747,93, di cui euro 504.747,93 destinate all'estinzione anticipata di prestiti); come nell'esercizio 2018, invece, non risultano entrate di parte corrente destinate al finanziamento di spese di investimento.

Si prende, infine, atto dell'avvenuto rispetto dei vincoli vigenti in materia di spesa del personale dipendente così come di quelli di contenimento di specifiche tipologie di spesa come disciplinato dalle disposizioni normative vigenti (cfr. pagg. 30, 31 e 32 della relazione dell'Organo di revisione).

## **1.2 Risultato di competenza in c/capitale**

Il risultato di competenza in c/capitale è negativo per euro 7.225.047,44. L'equilibrio complessivo, tenuto conto delle risorse vincolate nel bilancio pari ad euro 3.348.429,13, è negativo per euro 10.573.476,57.

Concorre alla determinazione del risultato di competenza l'applicazione di "avanzo" destinato al finanziamento delle spese di investimento per euro 5.097.191,26.

In merito all'utilizzo di tale posta di entrata, si rimanda alle considerazioni già illustrate al paragrafo 1.1.2.

Ciò posto, si registra, rispetto all'anno 2018, una sensibile diminuzione delle entrate e correlate spese in c/capitale, derivante principalmente da riduzioni registrate sulle entrate del titolo 4 pari nel 2019 ad euro 59.451.691,39, rispetto ad euro 166.589.877,10 del 2018; di rilievo le riduzioni per la tipologia 200 – *contributi agli investimenti* (-51,4 milioni rispetto al 2018), la tipologia 400 – *entrate da alienazioni di beni materiali e immateriali* (-11,4 milioni rispetto al 2018) e la tipologia 500 – *altre entrate in conto capitale* (-44,4 milioni rispetto al 2018).

Gli accertamenti del titolo 6 relativo alla contrazione di nuovi mutui e prestiti sono pari ad euro 178.000.333,03 di cui euro 156.600.500,03 relativi, come già sopra precisato, alla richiesta di anticipazione di liquidità restituita entro il 31.12.2019. La differenza di euro 21.399.833,00 è relativa a nuovi mutui contratti nell'esercizio. Tale voce è in aumento rispetto all'anno 2018 di euro 4.761.223,61, in controtendenza rispetto a quanto registrato nel biennio precedente.

In merito l'Ente riferisce che l'attivazione di nuovi mutui si è resa necessaria per "garantire la programmazione di interventi di manutenzione straordinaria a tutela del patrimonio, della viabilità e della pubblica incolumità" (cfr. pag. 18 nota del 19 febbraio 2020).

Tuttavia, occorre rilevare che l'Ente, con l'originario piano di interventi (cfr. punto 9) aveva affermato "l'intenzione della Città di ridurre al minimo l'assunzione di nuovi mutui, facendovi ricorso esclusivamente per le operazioni ritenute indispensabili ed in ogni caso non intende procedere all'assunzione di nuovi mutui nel corso degli esercizi 2018 e 2019". Impegno al quale, con evidenza, non si è riusciti a dare corso nel biennio considerato.

## **1.3. Saldo delle partite finanziarie**

Il saldo delle partite finanziarie evidenzia un importo positivo di euro 15.768.781,44 (differenza tra gli accertamenti del titolo 5.04 pari ad euro 36.568.614,44 e gli impegni

del titolo 3.04 pari ad euro 20.799.833,00).

Tale differenza positiva, nel rispetto del principio contabile 9.10 allegato 4/1 al D.Lgs. n. 118 del 2011, finanzia lo squilibrio evidenziato nella parte capitale, pari ad euro 7.225.047,44 e pertanto il saldo della parte investimenti ammonta ad euro 8.543.734,00. Di tale somma, euro 3.348.429,13 sono confluiti nella parte vincolata del risultato di amministrazione (cfr. tabella 24 a pag. 41 della relazione sulla gestione).

In merito alla destinazione del saldo positivo delle partite finanziarie ammontante ad euro 5.195.304,87 l'Ente ha evidenziato che lo stesso *"ha di fatto determinato a rendiconto maggior recupero del disavanzo che, per la quota di €3.117.279,01 è stato iscritto nella parte accantonata del risultato di amministrazione"*.

Per la differenza, pari ad euro 2.078.025,86, l'Ente, tenuto conto anche di ulteriori specificazioni pervenute con *email* in data 20 gennaio 2021, ha precisato che la stessa ha concorso al finanziamento del rimborso delle quote di capitale dei debiti in ammortamento, come disciplinato dall'art.1, comma 866, della legge n. 205 del 2017, previa verifica del rispetto dei parametri previsti da tale norma. Sul punto è stato puntualizzato che tale impiego è avvenuto conformemente all'orientamento assunto dalla Sezione in sede di esame del rendiconto 2018 sulla natura di tipo patrimoniale e straordinaria delle entrate derivanti da distribuzione di utili e avanzi da parte della Holding FCT e *"sulla necessità che tali entrate vengano utilizzate, così come previsto dalla normativa vigente, a finanziamento di spese di natura straordinaria, patrimoniale o per la riduzione del debito"*.

In ordine poi alla rappresentazione di tali poste nel nuovo prospetto degli equilibri, l'Ente ha evidenziato che *"[i]l nuovo prospetto di verifica degli equilibri non consente di evidenziare tale voce tra le entrate a copertura delle quote capitale di rimborso dei prestiti, essendo alla lettera I) del prospetto prevista la sola iscrizione delle 'Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge e dei principi contabili', mentre le somme derivanti da partite finanziarie vengono nel prospetto rilevate solamente nella parte finale, dopo i saldi di parte corrente e di parte capitale. Qualora fosse possibile intervenire sui prospetti, inserendo nella parte corrente entrate da partite finanziarie a copertura delle quote capitale per il rimborso dei debiti, si otterrebbe un maggior saldo positivo di parte corrente e un minor saldo positivo di partite finanziarie di pari importo e il saldo positivo complessivo (voce W2 del prospetto della verifica equilibri) di euro 9.071.896,89 rimarrebbe comunque invariato"*.

Al riguardo, al di là delle prospettate difficoltà nella redazione del prospetto di verifica degli equilibri, la Sezione prende atto delle riferite modalità di allocazione del saldo

positivo delle partite finanziarie *“provenienti dalla Soc. Holding FCT che hanno natura di entrate patrimoniali in quanto derivanti da operazioni indirette eseguite tramite FCT”*.

Sul punto la Sezione ribadisce la natura capitale di tali entrate con la loro conseguente possibilità di destinazione per spese di investimento, ovvero per il pagamento delle quote dei mutui in applicazione delle norme della legge n. 205 del 2017 o per ogni altro impiego consentito da specifica norma di legge. Resta inteso che, al di là di tali ipotesi, non vi è possibilità di impiegare tali risorse per sostenere spese di natura corrente, ordinaria o straordinaria che sia, salve specifiche norme di legge.

Per altro verso, la Sezione raccomanda all’Ente di porre attenzione nella contabilizzazione di tali entrate e della loro rappresentazione in bilancio affinché vi sia contezza della loro natura capitale e certezza nel loro impiego per sostenere solo le richiamate tipologie di spesa, ponendo attenzione all’accantonamento nel rispetto di specifiche norme di legge o all’apposizione dei conseguenti vincoli di destinazione a investimenti nell’ipotesi in cui le stesse non vengano impiegate nell’esercizio in cui sono state accertate.

#### **1.4. Considerazioni d’assieme sugli equilibri economico-finanziari**

Dall’esame dei menzionati dati emerge come permanga anche per l’anno 2019 la criticità strutturale relativa all’equilibrio della parte corrente del bilancio che continua ad essere raggiunto grazie al sensibile apporto di entrate a carattere non ripetitivo.

Nell’anno 2019, infatti, l’apporto di entrate non ripetitive per il finanziamento di spesa corrente è stato di euro 28.358.619,17, con un contenuto miglioramento rispetto all’anno 2018 in cui tale apporto è stato di euro 32.397.218,36 euro.

Sul fronte delle entrate correnti proprie (titoli 1 e 3), rispetto ai dati dell’anno 2018, è stata rilevata una consistente riduzione di euro 43.409.914,18, riconducibile alle entrate del titolo 3, diminuite di 54.969.561,02.

Per le spese correnti (titolo 1) la riduzione è stata complessivamente pari ad euro 80.925.649,00, sebbene la riduzione delle spese “nette”, sia stata pari ad euro 23.500.553,25.

Da tali dati emerge, pertanto, un leggero miglioramento della segnalata condizione di squilibrio che rimane, tuttavia, di rilevante entità, continuando a costituire una delle principali criticità del bilancio del Comune di Torino e per la quale, compatibilmente all’esigenza di gestire l’emergenza sanitaria da Covid-19 ed i suoi effetti di medio termine, occorre perseverare nell’adozione di ogni misura necessaria a pervenire ad una fisiologica condizione di equilibrio, in cui le spese correnti di natura ricorrente devono trovare adeguata copertura in entrate correnti di natura ricorrente e non in entrate

straordinarie di sempre più incerta realizzazione.

In ordine, poi, alla riduzione complessiva della spesa corrente (al netto delle spese finanziate con entrate correlate e *una tantum*) la Sezione, nel riconoscere la consistenza dell'avvenuta riduzione, ribadisce che a tale riduzione, per contribuire al ripristino di un equilibrio durevole di bilancio, deve corrispondere il consolidamento strutturale del livello di spesa, per scongiurare che riduzioni di natura solo contingente possano comportare, nei successivi esercizi, una riespansione della spesa priva di adeguata copertura.

La Sezione ritiene, infine, che la puntuale quantificazione di tale squilibrio debba continuare a costituire la base per la riattualizzazione del piano degli interventi, ad oggi non effettuata dall'Ente in ragione della prorompente necessità di far fronte all'emergenza sanitaria che, oltre alle inestimabili conseguenze provocate sul tessuto economico e sociale, ha generato una persistente condizione di incertezza, a discapito della possibilità di svolgere programmazioni di medio termine.

Resta comunque fermo l'invito all'Ente a monitorare con attenzione tale squilibrio al fine di limitare l'impatto dell'emergenza pandemica sul percorso di risanamento, che dovrà necessariamente essere ripreso al fine di sanare un fattore di serio squilibrio strutturale la cui persistenza e, ancor peggio, il cui aggravarsi comporterebbe conseguenze ancor più gravose per la comunità.

## **2. Composizione del risultato di amministrazione**

In ordine alla composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 occorre premettere che la "parte disponibile", già negativa al 31 dicembre 2018 per effetto del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, evidenzia un rilevante peggioramento.

Tale peggioramento è stato essenzialmente determinato, per un verso, dall'applicazione del metodo ordinario (il luogo del metodo semplificato) per la formazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e, per altro verso, dalla valorizzazione nel risultato di amministrazione del fondo anticipazione di liquidità (FAL) in applicazione del comma 1, dell'art. 39-ter del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8). Norma introdotta dal legislatore per dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

In sintesi, queste ultime norme avevano consentito agli Enti locali destinatari di

anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64) di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione ai fini dell'accantonamento al FCDE.

Facoltà di cui il Comune di Torino si è avvalso per un importo complessivo di euro 516.725.678,62 (cfr. pag 26. relazione dell'Organo di revisione sullo schema al rendiconto 2018).

Con riguardo, invece, all'adeguamento del FCDE al metodo ordinario di formazione, l'Ente ha dato attuazione a quanto previsto dall'art. 39-quater del richiamato D.L. n. 162 del 2019 in ordine alle modalità di determinazione del maggior disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto dell'anno 2019 derivante da tale adeguamento, essendosi avvalso della possibilità prevista dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punto 3.3. dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011) di determinare il FCDE con il metodo semplificato fino al rendiconto dell'anno 2018.

Nel rinviare a quanto esposto nel successivo punto 2.6. in ordine all'analisi delle singole componenti del disavanzo di amministrazione, si espone nella seguente tabella la composizione del risultato di amministrazione conseguito nell'ultimo triennio:

<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>Rendiconto 2017</b>	<b>Rendiconto 2018</b>	<b>Rendiconto 2019</b>
fondo cassa al 01/01	0,00	0,00	0,00
riscossioni complessive	2.247.053.191,00	2.893.763.036,21	3.007.168.335,91
pagamenti	2.247.053.191,00	2.893.763.036,21	3.007.168.335,91
<b>fondo cassa al 31/12</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
residui attivi	1.417.355.525,82	1.526.592.133,60	1.466.751.481,10
residui passivi	850.746.846,19	875.958.406,76	785.335.348,05
<b>saldo dei residui</b>	<b>566.608.679,63</b>	<b>650.633.726,84</b>	<b>681.416.133,05</b>
FPV corrente	51.576.597,79	76.463.590,89	73.802.066,28
FPV capitale	96.642.056,00	74.068.049,33	73.849.942,30
<b>risultato di amministrazione</b>	<b>418.390.025,84</b>	<b>500.102.086,62</b>	<b>533.764.124,47</b>
<b>parte accantonata di cui:</b>	<b>648.542.651,57</b>	<b>739.499.595,16</b>	<b>1.398.392.633,53</b>
FCDE	576.970.344,81	661.350.352,87	865.475.474,47
Fondo anticipazioni liquidità	0,00	0,00	448.467.585,98
Fondo perdite partecipate	275.867,00	277.542,00	277.542,00
Fondo contenzioso	41.808,31	1.041.808,32	898.189,92
Altri accantonamenti	71.254.631,44	76.829.891,97	83.273.841,16
<b>parte vincolata di cui:</b>	<b>70.456.916,51</b>	<b>51.021.350,28</b>	<b>48.358.491,37</b>
vincoli da legge e principi contabili	11.766.567,81	11.351.830,86	8.540.097,70
vincoli da trasferimenti	33.835.983,75	17.051.634,03	16.958.842,65
vincoli da mutui	22.394.375,21	22.617.885,39	22.859.551,02
vincoli attribuiti dall'Ente	2.459.989,74	0,00	0,00

<b>parte destinata agli investimenti</b>	<b>1.810.041,93</b>	<b>800.000,00</b>	<b>800.000,00</b>
<b>parte disponibile</b>	<b>-302.419.584,17</b>	<b>-291.218.858,82</b>	<b>-913.787.000,43</b>
di cui da riaccertamento straordinario dei residui	302.419.584,17	291.218.858,82	280.018.133,47
di cui da contabilizzazione del maggior disavanzo da FCDE calcolato con metodo ordinario (art.39-quater del D.L. 162/2019)	0,00	0,00	185.301.280,98
di cui da contabilizzazione FAL a seguito sentenza Corte costituzionale n. 4/2020 (art.39-ter D.L.162/2019)	0,00	0,00	448.467.585,98

Dall'esame di tale tabella si rileva, in primo luogo, il conseguimento di un risultato di amministrazione nell'anno 2019 in incremento di 33,7 milioni di euro rispetto a quello conseguito nell'anno 2018.

Sul punto, tuttavia, come più volte affermato da questa Sezione, occorre ribadire che tale risultato di amministrazione, come negli esercizi pregressi, è meramente contabile in presenza di un fondo cassa ancora pari a zero.

Per l'anno 2019, ad ogni modo, si rileva una complessiva diminuzione dei residui attivi (- 59,8 milioni di euro rispetto al 2018) sebbene il valore sia comunque superiore a quello del rendiconto dell'anno 2017 (+ 49,4 milioni di euro).

I residui passivi ed il relativo fondo pluriennale vincolato (FPV), invece, si riducono sia rispetto al 2018 (- 93,5 milioni di euro) che rispetto al 2017 (- 66 milioni di euro).

Si rileva poi che la parte vincolata del risultato di amministrazione, pari ad euro 48.358.491,37, è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente di euro 2.662.858,91, mentre la parte destinata agli investimenti, pari ad euro 800.000,00, non subisce variazioni rispetto all'esercizio precedente.

In ordine alla parte accantonata, invece, si svolgono le seguenti considerazioni.

## **2.1 Fondo crediti dubbia esigibilità - FCDE**

Come accennato, a decorrere dall'anno 2019 il FCDE è determinato con il metodo ordinario secondo quanto disciplinato dal principio contabile 3.3 di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011.

L'applicazione del metodo ordinario ha comportato un incremento del fondo rispetto all'esercizio precedente di euro 204.125.121,60. La tabella 15 della relazione sulla gestione (cfr. pag. 28) riporta un dettaglio delle categorie di entrata che l'Ente ha considerato ai fini del calcolo con l'indicazione della percentuale determinata sulla base della media delle riscossioni dell'ultimo quinquennio e quindi della quota da accantonare al FCDE.

La tabella che segue mostra la sintesi dei calcoli effettuati:

Totale residui attivi al 31.12.2019 dei titoli 1 e 3 considerati ai fini del calcolo del FCDE	975.784.462,46
Residui attivi per canoni occupazione suolo aree pubbliche - area parcheggi GTT e permessi ZTL sui quali non è stato effettuato l'accantonamento	-38.825.408,50
Totale residui attivi al 31.12.2019 dei titoli 1 e 3 oggetto di accantonamento al FCDE	936.959.053,96
Totale accantonamento al FCDE	865.475.474,47
% di copertura complessiva dei residui oggetto di accantonamento al FCDE	92%

In merito ai residui attivi verso GTT S.p.A. per i canoni delle aree di parcheggio e ZTL, nella relazione sulla gestione viene precisato che: *"[s]ulle entrate da canoni parcheggi e ZTL, considerati gli accordi con la partecipata GTT, l'avvio del piano di pagamenti avvenuto nel corso del 2019 sulla base del nuovo piano industriale e le somme a residui passivi dovute dall'Ente, oltre alle somme già accantonate allo specifico fondo, che potranno essere utilizzate a copertura dei crediti, si è ritenuto di non procedere ad ulteriori accantonamenti a FCDE"*.

Al riguardo l'Ente, con le memorie del 18 gennaio 2021 ha, in sintesi, chiarito che gli accordi definiti con tali società partecipate consentono all'Ente di *"versare, a fronte dei rapporti debito / credito, le sole somme effettivamente necessarie a garantire alle Società la liquidità strettamente necessaria, compensando attraverso l'emissione di mandati di pagamento con quietanza di entrata su corrispondenti ordinativi di incasso, le restanti somme dovute con i crediti maturati, garantendo nelle prossime annualità il totale rientro delle partite intercompany"*.

Nel prendere atto di tale approccio, non si può sottacere come non si possa escludere che dallo stesso possano potenzialmente derivare criticità in ragione della difficile situazione in cui versa in generale il trasporto pubblico locale a causa della persistenza delle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19. A questo si aggiunga la già complessa situazione in cui versava GTT S.p.A. già prima dell'inizio della pandemia. Si ravvisa pertanto la necessità di valutare sempre con grande prudenza tutti i riflessi finanziari sul bilancio dell'Ente di qualsiasi scelta che riguardi i rapporti con tale società. In merito, poi, all'accantonamento effettuato in sede di rendiconto 2018 per euro 20 milioni a garanzia degli impegni assunti dall'Ente per il rimborso delle rate dei mutui a suo tempo assunti da GTT e da Infra.TO, è stato rappresentato che, nel corso dell'esercizio 2020, a fronte del mancato realizzo di parte delle somme previste da alienazioni patrimoniali, l'Ente ha provveduto ad applicare al bilancio una quota pari ad euro due milioni al fine di garantire l'integrale rispetto degli impegni assunti e riferiti a

detta annualità.

Al 31 dicembre 2020, pertanto, residuano sul fondo accantonato euro 18.000.000,00 che potranno essere utilizzati nei prossimi esercizi, ovviamente nel rispetto dei limiti annuali previsti dalla normativa vigente

Nel prendere atto di quanto rappresentato, si evidenzia, nel complesso, che l'Ente, nella determinazione del FCDE, ha effettuato una comparazione dei risultati derivanti, per un verso, dall'applicazione del metodo ordinario e, per altro verso, dall'applicazione del metodo semplificato.

Da tale raffronto si notano consistenti incrementi per le imposte di esercizi precedenti (+17 milioni), la TARI - TARSU (+65 milioni) e per le sanzioni da codice della strada (+122 milioni), ma anche riduzioni (- 24 milioni) dovute essenzialmente alla scelta operata dall'Ente di non prevedere l'accantonamento sui crediti verso la partecipata GTT S.p.A. per i motivi sopra riportati.

In merito alla consistenza del FCDE l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto (cfr. pag. 38), si esprime positivamente evidenziando che l'importo accantonato copre il divario esistente tra i residui attivi e quelli passivi, con un surplus di circa 180 milioni. Tuttavia, segnala al Consiglio *"la necessità di proseguire ulteriormente nel monitoraggio dei flussi di cassa e nell'analisi dei residui attivi"*.

Al riguardo la Sezione osserva che l'adeguamento del calcolo FCDE al metodo ordinario costituisce un fattore importante nella prospettiva di risanamento dal momento che la determinazione di tale fondo secondo i principi contabili ordinari (ovvero tenendo conto dei risultati della riscossione conseguiti nel quinquennio precedente) costituisce un concreto strumento contabile di copertura del rischio derivante dalla mancata riscossione delle entrate come chiarito dalla Sezione delle autonomie che ha posto in risalto la valenza di tale istituto *"preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione. La previsione di dette poste deve essere congrua per due ragioni: da un lato affinché la copertura del rischio sia efficacemente realizzata, dall'altro affinché lo stanziamento in bilancio non sottragga alla gestione risorse in misura superiore al necessario"* (cfr. 09/SEZAUT/2016/INPR del 18 marzo 2016).

Il sensibile incremento del fondo nel passaggio dal metodo di calcolo semplificato a quello ordinario (pari ad euro 185.301.280,98) conferma come l'entità degli accantonamenti effettuati negli anni pregressi, sebbene fossero stati determinati nel rispetto dei principi contabili relativi al regime transitorio, non rappresentassero in sostanza una concreta

copertura del rischio di riscossione.

Tale adeguamento è stato effettuato nel 2019 in ragione del termine del regime transitorio previsto dai principi contabili (punto 3.3. dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011).

Non si può sottacere che la sostenibilità finanziaria di tale operazione per il Comune di Torino sia stata determinata dall'introduzione nel D.L. n. 162 del 2019 dell'art. 39 quater (inserito con la legge di conversione n. 8 del 28 febbraio 2020) che ha concesso la possibilità di ripianare in quindici anni (a partire dall'anno 2021) il maggior disavanzo derivante dall'utilizzo del metodo di calcolo ordinario del fondo per gli enti che fino all'anno 2018 si sono avvalsi della facoltà di utilizzare il più vantaggioso metodo semplificato.

Per il Comune di Torino, essendo un ente già in disavanzo (da riaccertamento straordinario dei residui) tale norma ha consentito di spalmare nei quindici anni l'intera quota di euro 185.301.280,98 corrispondente al maggior importo di FCDE accantonato con il metodo di calcolo ordinario.

Se per un verso tale operazione ha costituito un indubbio fattore di distensione per il bilancio dell'Ente in termini di sterilizzazione del rischio della mancata riscossione della consistente mole di residui attivi ancora presenti in bilancio (ferme restando tutte le altre criticità che comunque lo caratterizzano), per altro verso non si può sottacere che tale beneficio si è reso possibile gravando i successivi esercizi finanziari (fino all'anno 2035) dell'onere del recupero di un'ulteriore quota di disavanzo di euro 12.353.418,74.

Voce che costituirà un ulteriore fattore di rigidità del bilancio, già gravato da altri fattori di rigidità di consistente portata quali, in primo luogo, gli oneri dell'indebitamento.

In ordine agli aspetti connessi alle modalità di copertura di tale disavanzo, si rinvia a quanto esposto al successivo punto 2.6.1.

Nel complesso, ad ogni modo, la Sezione invita l'Ente ad effettuare il calcolo del FCDE nel rigoroso rispetto dei criteri indicati dal punto 3.3. dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011, da applicare sempre all'insegna del principio di prudenza, soprattutto con riguardo alle entrate che presentano maggiori criticità per la loro riscossione quali, ad esempio, le entrate da recupero dell'evasione tributaria.

## **2.2 Fondo anticipazioni di liquidità - FAL**

In merito alla componente relativa all'esposizione del FAL occorre ricordare, come già accennato, che l'Ente si era avvalso della possibilità di finanziare il FCDE con il predetto accantonamento ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78

(convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125) e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Norme dichiarate incostituzionali con sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020.

Il comma 1 dell'articolo 39-ter del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, al fine di dare attuazione alla citata sentenza costituzionale, ha previsto che in sede di approvazione del rendiconto 2019 si provvedesse ad accantonare il FAL nel risultato di amministrazione per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019.

Per il Comune di Torino questo importo era pari ad euro 448.467.585,98. Importo che nella sua interezza ha generato un maggior disavanzo ripianabile annualmente, a decorrere dall'anno 2020, *"per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio"*, come previsto dal secondo comma del medesimo articolo di legge. Comma sul quale pende una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con ordinanza n. 103 dell'8 giugno 2020.

In ordine alle modalità di ripiano di tale consistente quota di disavanzo si rinvia a quanto esposto al successivo punto 2.6.2.

### **2.3 Fondo perdite società partecipate**

Il fondo perdite società partecipate, pari ad euro 277.542,00 non subisce variazioni rispetto al rendiconto 2018. Il medesimo è calcolato secondo il disposto dell'articolo 21 del D.lgs. n. 175 del 2016 come attestato dall'Organo di revisione nella propria relazione (cfr. pag. 21).

### **2.4 Fondo contenzioso**

Il fondo contenzioso è calcolato in euro 898.189,92, in diminuzione rispetto al rendiconto dell'anno 2018 per l'importo di euro 143.618,40.

In ordine alla congruità di tale accantonamento, con la relazione sullo schema di rendiconto (vgs. pag. 22), l'Organo di revisione afferma di *"dover proseguire con l'attività di monitoraggio del contenzioso sollecitando gli uffici competenti all'aggiornamento periodico sullo stato e sulla possibile evoluzione del contenzioso dell'Ente"*.

In ordine a tale aspetto l'Ente, con le memorie del 18 gennaio 2021 ha descritto le procedure seguite per il monitoraggio dei contenziosi chiarendo che *2[i]n applicazione dei principi contabili vigenti e al conseguente obbligo dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso, il Servizio Avvocatura ha condotto inizialmente una ricognizione del*

contenzioso pendente individuando per ciascuna causa, a cura dell'avvocato assegnatario della lite, il coefficiente di rischio stimabile in base alle situazioni concretamente esistenti anche con il coinvolgimento degli Uffici ai quali il contenzioso si riferisce. A questa iniziale ricognizione è seguita – e tuttora segue - una rilevazione sistematica di ogni lite che sopravviene. Sulla base della valutazione (rischio di soccombenza elevato, medio ovvero basso) per ogni causa viene predisposta una scheda che, conclusivamente, reca una proposta di accantonamento e/o le osservazioni ritenute rilevanti dal legale assegnatario. Ai sensi dell'ordine di servizio n.7/2018 del Direttore Avvocatura, tale scheda viene via via aggiornata con i successivi sviluppi del contenzioso e, a seconda degli esiti delle singole fasi giudiziali, è proposto un incremento o una diminuzione/annullamento dell'accantonamento iniziale. Semestralmente, la segreteria della Direzione Avvocatura cura un aggiornamento complessivo delle schede sulle liti in carico ai fini dell'accantonamento da segnalare, in aggiunta o in diminuzione, alla Direzione finanziaria. Il monitoraggio è quindi procedimentalizzato e verificabile costantemente”.

La Sezione, nel prendere atto delle procedure interne adottate dall'Ente per il costante monitoraggio dei contenziosi in corso, raccomanda di tenere sempre conto dell'esito di tali monitoraggi al fine di effettuare, sulla base dei principi contabili previsti dal D.Lgs. n. 118 n. 2011 (punto 5.2. lettera h. dell'allegato 4/2), accantonamenti congrui per sostenere eventuali passività potenziali che, qualora non adeguatamente stimate e coperte con l'accantonamento di fondi di entità congrua, possono generare ulteriori fattori di squilibrio per un bilancio già caratterizzato da significativi elementi di tensione.

## 2.5 Altri accantonamenti

Gli "altri accantonamenti" sono rappresentati nella seguente tabella che mette a confronto i valori al 31 dicembre 2019 con quelli dell'esercizio precedente:

	<b>Rendiconto 2018</b>	<b>Rendiconto 2019</b>	<b>incremento/de cremento</b>
Fondo rischi strumenti derivati	10.423.406,07	11.563.773,17	1.140.367,10
Fondo rischi escussione garanzie	1.226.270,79	1.377.504,17	151.233,38
Fondo accantonamento TFR sindaco	25.210,00	35.134,00	9.924,00
Fondo accantonamento aumenti contrattuali	1.000.000,00	3.025.145,70	2.025.145,70
Fondo accantonamento debiti pregressi GTT e INFRATO	20.000.000,00	20.000.000,00	0,00
quota 20% per innovazione	187.427,16	187.427,16	0,00
Maggiore recupero disavanzo	43.967.577,95	47.084.856,96	3.117.279,01
<b>Totale altri accantonamenti</b>	<b>76.829.891,97</b>	<b>83.273.841,16</b>	<b>6.443.949,19</b>

Dall'esame di tale tabella si rileva un incremento del Fondo rischi strumenti derivati di euro 1.140.367,10, corrispondente ai flussi attivi dei derivati accertati nel corso dell'esercizio.

Per altro verso, come indicato nella deliberazione n. 116/2017/SRCPIE/PRSE, è stato accantonato l'importo del maggior disavanzo recuperato nell'esercizio 2015 (euro 18.057.803,10), nell'esercizio 2016 (euro 8.862.208,20), nell'esercizio 2017 (euro 15.354.260,51), nell'esercizio 2018 (euro 1.693.306,14) e nell'esercizio 2019 (3.117.279,01).

Sull'utilizzo di tale accantonamento si rimanda alle considerazioni già esposte nella deliberazione n. 13/2019/SRCPIE/PRSE con la quale, nel riconoscere la discrezionalità amministrativa dell'Ente sulle modalità di impiego di tale accantonamento, è stato ricordato che tale fondo è stato costituito su raccomandazione della stessa Sezione quale garanzia per eventuali futuri minori recuperi del disavanzo. La sua funzione, pertanto, è quella di assicurare uno stretto collegamento tra risorse rese disponibili (per la condotta virtuosa dell'Ente) e l'entità del disavanzo che grava sul Comune e i suoi cittadini.

Al riguardo si prende atto di come l'Ente abbia preservato detto fondo per il perseguimento di tale finalità.

## **2.6 Composizione del disavanzo di amministrazione e modalità di ripiano**

La quota disponibile del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 segna un netto peggioramento rispetto all'anno 2018, attestandosi sul valore negativo di euro 913.787.000,43.

Come già accennato in precedenza, tale disavanzo di amministrazione, sulla base della legislazione vigente, è da distinguere in tre distinte componenti specificate nella seguente tabella:

disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui	280.018.133,47
disavanzo da contabilizzazione FCDE con il metodo ordinario (art.39-quater del D.L. 162/2019)	185.301.280,98
disavanzo da contabilizzazione FAL a seguito sentenza Corte costituzionale n. 4/2020 (art.39-ter D.L.162/2019)	448.467.585,98
<b>Totale disavanzo al 31.12.2019</b>	<b>913.787.000,43</b>

Come evidenziato in tabella, il disavanzo di amministrazione è riferito per euro 280.018.133,47 agli esiti del riaccertamento straordinario dei residui. Rispetto all'esercizio precedente si riduce di euro 11.200.725,35, importo pari al recupero della

prevista quota trentennale di disavanzo. L'Ente, peraltro, ha operato un ulteriore accantonamento nel fondo dedicato al recupero di maggior disavanzo, incrementandolo di euro 3.117.279,01 e portandolo ad euro 47.084.856,96 per la copertura di eventuali futuri mancati recuperi.

In ordine alle altre due componenti di disavanzo, invece, l'Ente si è avvalso delle possibilità di recupero ultrannuali previste dagli articoli 39-ter e 39-quater del D.L. n. 162 del 2019. Articoli introdotti in sede di conversione con la legge n. 8 del 2020 con la finalità, con il primo articolo, di dare attuazione alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020 riguardante l'illegittimo utilizzo del FAL per formare il FCDE, e, con il secondo articolo, di "prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria" in ragione dell'adeguamento del calcolo del FCDE secondo il metodo ordinario in luogo del metodo semplificato, la cui possibilità di adozione si è esaurita con l'esercizio finanziario 2018.

### **2.6.1 Ripiano del disavanzo per adeguamento del FCDE**

Nel dettaglio, in merito alla componente riferita al maggiore accantonamento al FCDE, il primo comma dell'articolo 39-quater del D.L. n. 162 del 2019 ha previsto che "[a]l fine di prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria, l'eventuale maggiore disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto 2019, determinato in misura non superiore alla differenza tra l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018, determinato con il metodo semplificato previsto dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sommato allo stanziamento assestato iscritto nel bilancio 2019 per il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto degli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti, e l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato in sede di rendiconto 2019, determinato nel rispetto dei principi contabili, può essere ripianato in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti".

La quota riferita a tale componente ammonta ad euro 185.301.280,98 come di seguito determinata:

FCDE al 31.12.2018	661.350.352,87
importo utilizzato	-70.760.450,38
stanziamento definitivo FCDE	89.584.291,00
Totale (A)	680.174.193,49
FCDE al 31.12.2019 calcolato con il metodo ordinario (B)	865.475.474,47
<b>Disavanzo ex art. 39-quater D.L. 162/2019 C=(A-B)</b>	<b>-185.301.280,98</b>

Nella relazione sulla gestione (cfr. pag. 25) l'Ente precisa che l'importo utilizzato è stato determinato proporzionalmente alla percentuale di accantonamento prevista negli esercizi precedenti sui residui attivi oggetto di stralcio.

Ai fini del ripiano di tale tipologia di disavanzo, i commi 2 e 3 del citato articolo 39-quater prevedono che: "2. Le modalità di recupero devono essere definite con deliberazione del consiglio dell'ente locale, acquisito il parere dell'organo di revisione, entro quarantacinque giorni dall'approvazione del rendiconto. La mancata adozione di tale deliberazione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. 3. Ai fini del rientro possono essere utilizzati le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili accertati nel rispetto del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e da altre entrate in conto capitale. Nelle more dell'accertamento dei proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili il disavanzo deve comunque essere ripianato".

In attuazione di tali norme l'Ente, con delibera consiliare n. 62/2020/01545/024 del 14 settembre 2020, ha adottato il provvedimento di ripiano del disavanzo derivante dal diverso metodo di calcolo del FCDE avvalendosi della possibilità di operare il ripiano nel quindicennio decorrente dall'anno 2021 (2021-2035).

Piano per il quale l'Organo di revisione, con verbale n. 37 del 27 agosto 2020 ha espresso parere favorevole.

Dall'esame della delibera, in sintesi, emerge che il maggior disavanzo di amministrazione dell'importo di euro 185.301.280,98 verrà ripianato dal Comune di Torino in quindici anni, a decorrere dall'anno 2021, con quote annuali costanti di euro 12.353.418,74, secondo il seguente piano:

PIANO DI RIENTRO	MODALITA' DI FINANZIAMENTO				TOTALE
	Maggiori trasf. Fondo Solidarietà Comunale	Economia su spese per interessi passivi	Economia da rinegoz. 2020 mutui CDP	nuove e maggiori entrate / econ. spesa	
2021	2.774.629,34	1.000.000,00	1.925.535,00	6.653.254,40	12.353.418,74
2022	4.161.944,01	1.000.000,00	1.990.507,00	5.200.967,73	12.353.418,74
2023	4.578.138,41	1.000.000,00	2.115.117,00	4.660.163,33	12.353.418,74
2024	7.768.962,15	1.000.000,00	1.617.994,00	1.966.462,59	12.353.418,74
2025	7.768.962,15	1.000.000,00	1.714.539,00	1.869.917,59	12.353.418,74
2026	7.768.962,15	1.000.000,00	1.841.476,00	1.742.980,59	12.353.418,74

2027	7.768.962,15	1.000.000,00	1.982.574,00	1.601.882,59	12.353.418,74
2028	7.768.962,15	1.000.000,00	2.096.457,00	1.487.999,59	12.353.418,74
2029	7.768.962,15	1.000.000,00	2.094.290,00	1.490.166,59	12.353.418,74
2030	7.768.962,15	1.000.000,00	2.259.778,00	1.324.678,59	12.353.418,74
2031	7.768.962,15	1.000.000,00	2.476.663,00	1.107.793,59	12.353.418,74
2032	7.768.962,15	1.000.000,00	2.728.844,00	855.612,59	12.353.418,74
2033	7.768.962,15	1.000.000,00	3.011.153,00	573.303,59	12.353.418,74
2034	7.768.962,15	1.000.000,00	3.339.075,00	245.381,59	12.353.418,74
2035	7.768.962,15	1.000.000,00	-	3.584.456,47	12.353.418,62
<b>TOTALE</b>	<b>104.742.257,56</b>	<b>15.000.000,00</b>	<b>31.194.002,00</b>	<b>34.365.021,42</b>	<b>185.301.280,98</b>

Gli strumenti di copertura indicati dal Consiglio comunale, per gli importi indicati in tale tabella, sono:

- utilizzo delle maggiori entrate già assegnate dall'articolo 1, comma 848, della legge n. 160 del 2019 di integrazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, quantificati sulla base delle somme già attribuite nell'esercizio 2020;
- economie di spesa relative ad interessi passivi derivanti dall'utilizzo dell'anticipo di liquidità previsto dagli articoli 115 e 116 del D.L. n. 34 del 2020, il cui tasso passivo, pari al 1,226% risulta notevolmente inferiore al tasso da corrispondere sulle anticipazioni di tesoreria, determinati maggiorando di 3 punti l'Euribor a 3 mesi. L'Ente stima, pertanto che, a decorrere dall'esercizio 2021, possano essere annualmente destinate a copertura del ripiano del maggior disavanzo euro 1.000.000,00 derivanti dalla riduzione degli stanziamenti attualmente iscritti al macroaggregato 1.7;
- utilizzo di economie derivanti dalla rinegoziazione dei mutui con Cassa Depositi e Prestiti, di cui alla deliberazione del Consiglio comunale del 25 maggio 2020 (mecc. 2020 01099/024) registrate per il periodo 2021-2034;
- minori spese derivanti da razionalizzazione dei servizi, ivi comprese minori spese di personale, di cui ai macroaggregati 1.1 - *Redditi da lavoro dipendente* e 1.3 - *Acquisto di beni e servizi*;
- nuove e/o maggiori entrate senza vincoli di destinazione che dovranno essere prioritariamente utilizzate a copertura del ripiano del disavanzo.

In merito ai predetti strumenti di copertura si svolgono alcune considerazioni, fermo restando il limite di qualsiasi valutazione che si possa ragionevolmente fare su un arco temporale così ampio (quindici anni).

In primo luogo, si evidenzia che una misura trae origine dai risparmi di spesa che deriveranno dai minori interessi passivi che l'Ente dovrà corrispondere in ragione del ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dagli artt. 115 e 116 del D.L. 19 maggio

2020, n. 34 (convertito, con modificazioni, dalla dall'art. 1, comma 1, della legge 17 luglio 2020, n. 77); anticipazione di liquidità che ha consentito all'Ente di ridurre il ricorso alla più onerosa anticipazione di tesoreria.

Ebbene, si ricorda che la citata anticipazione di liquidità, ai sensi del menzionato art. 116 del D.L. n. 34 del 2020, è stata prevista dal legislatore per far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali da parte degli enti locali, delle regioni e delle province autonome che si trovano in carenza di liquidità, anche a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19.

Sul punto non si può sottacere che una delle principali criticità del Comune di Torino è una strutturale carenza di cassa che la descritta anticipazione di liquidità può aver pure contribuito a mitigare (spalmando sui futuri esercizi i relativi oneri) ma di certo non ne costituisce la soluzione dal punto di vista strutturale.

Come più volte evidenziato dalla Sezione, le criticità di cassa dell'Ente hanno delle radici molto profonde e la loro risoluzione costituisce uno degli obiettivi di risanamento che l'Ente si è posto con il piano degli interventi approvato con provvedimento consiliare n. 03908/024 del 30 ottobre 2017.

Al riguardo non vi è dubbio che per superare tale criticità l'Ente deve risolvere le problematiche connesse alla riscossione della rilevante mole di residui attivi ancora presenti in bilancio, pari al 31 dicembre 2019 ad euro 1.466.751.481,10, di cui euro 1.072.461.711,00 provenienti da esercizi pregressi.

La permanenza di una grave sofferenza di cassa, pertanto, non può portare ad escludere che l'Ente debba continuare a far ricorso a consistenti quote di anticipazione di tesoreria qualora le criticità relative alla riscossione delle entrate non dovessero trovare una soluzione strutturale.

Ne consegue che il richiamato strumento di copertura del disavanzo, derivante dall'adeguamento del metodo di calcolo del FCDE, si fonda su una previsione che richiede la progressiva soluzione delle criticità legate alla riscossione delle entrate al fine di ripristinare il fisiologico funzionamento della cassa e limitare (fino ad eliminare) il ricorso all'anticipazione di tesoreria il cui ricorso in maniera massiva, qualora dovesse perdurare, andrebbe ad erodere i prospettati risparmi di spesa su cui l'Ente fa affidamento per ripianare parte del citato disavanzo.

In ordine alle ulteriori misure di copertura del maggior disavanzo generatosi al 31 dicembre 2019 per l'adeguamento del criterio di calcolo del FCDE desta attenzione il

particolare incremento indicato nella colonna relativa alle maggiori entrate e alle minori spese dove, per l'anno 2035, si indica l'importo di euro 3.584.456,47, in sensibile incremento rispetto all'importo indicato per l'anno 2034 di euro 245.381,59.

Tale previsione sembra derivare da una mera chiusura contabile del piano di rientro a fronte di mancate economie derivanti dalla rinegoziazione dei mutui con CDP, che esauriscono i loro effetti nell'anno 2034.

Al riguardo, nel riconoscere le difficoltà oggettive a redigere un piano di rientro di così lunga durata in un contesto socio-economico caratterizzato da grande instabilità ora aggravata dall'emergenza sanitaria in atto, la Sezione invita l'Ente a monitorare costantemente tale piano di rientro provvedendo ad ogni necessario aggiornamento al fine di adottare con tempestività ogni opportuna iniziativa volta ad assicurare l'effettiva copertura delle quote di disavanzo da recuperare annualmente qualora le misure oggi indicate dovessero rivelarsi non sufficienti.

#### **2.6.2 Ripiano del disavanzo per attuazione della sentenza costituzionale n. 4 del 2020 (FAL)**

Con la medesima delibera consiliare n. 62/2020/01545/024 del 14 settembre 2020, è stato sviluppato anche il ripiano del disavanzo derivante dall'attuazione della richiamata sentenza n. 4 del 2020 con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Come già accennato, queste ultime norme avevano consentito agli Enti locali destinatari di anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64) di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione ai fini dell'accantonamento al FCDE.

In attuazione di tale sentenza, con l'art. 39 ter del D.L. n. 162 del 2019 sono state disciplinate la contabilizzazione del FAL e le modalità di recupero del maggior disavanzo generatosi con l'approvazione del rendiconto 2019 in ragione della necessità di incorporare dal FCDE la quota di FAL a suo tempo utilizzata per alimentare tale fondo.

Nello specifico, il comma 2, di tale articolo prevede che *"[l]’eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all’esercizio precedente, per un importo non superiore all’incremento dell’accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall’anno 2020, per un importo pari all’ammontare dell’anticipazione rimborsata nel*

*corso dell'esercizio".*

Per il Comune di Torino, il maggior disavanzo derivante dall'esposizione del FAL nel rendiconto dell'anno 2019 ammonta ad euro 448.467.585,98, corrispondenti all'importo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019.

Il ripiano di tale disavanzo, tenendo conto delle quote da rimborsare in ciascun esercizio fino all'estinzione del relativo debito, è quindi spalmato in 26 anni sulla base del seguente piano di rientro:

<b>2020</b>	14.200.397,02
<b>2021</b>	14.519.534,08
<b>2022</b>	14.847.382,35
<b>2023</b>	15.184.206,38
<b>2024</b>	15.530.279,16
<b>2025</b>	15.885.882,53
<b>2026</b>	16.251.307,26
<b>2027</b>	16.626.853,53
<b>2028</b>	17.012.831,12
<b>2029</b>	17.409.559,77
<b>2030</b>	17.817.369,53
<b>2031</b>	18.236.601,08
<b>2032</b>	18.667.606,05
<b>2033</b>	19.110.747,42
<b>2034</b>	19.566.399,88
<b>2035</b>	20.034.950,21
<b>2036</b>	20.516.797,73
<b>2037</b>	21.012.354,62
<b>2038</b>	21.522.046,41
<b>2039</b>	22.046.312,41
<b>2040</b>	22.585.606,16
<b>2041</b>	23.140.395,93
<b>2042</b>	23.711.165,37
<b>2043</b>	11.138.656,06
<b>2044</b>	9.421.187,87
<b>2045</b>	2.471.156,05
<b>TOTALE</b>	448.467.585,98

Ai fini della copertura di tali quote di maggior disavanzo l'Ente indica la quota dell'avanzo accantonato per FAL da iscriversi nell'entrata del bilancio di previsione a partire da quello dell'anno 2020 (previa apposita variazione) secondo il meccanismo di contabilizzazione

indicato dal terzo comma dell'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019 secondo cui il FAL è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:

*"a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio;*

*b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio".*

Per completezza, si evidenzia che il quarto comma del medesimo articolo consente anche agli enti in disavanzo di amministrazione (come il Comune di Torino) di applicare la quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità.

In argomento, preliminarmente, occorre fare una puntualizzazione nella misura in cui le citate norme prevedono la possibilità di utilizzare la quota dell'avanzo accantonato per FAL da iscriversi nell'entrata del bilancio di previsione per la copertura della correlata spesa relativa alla restituzione dell'anticipazione di liquidità ricevuta.

Ne consegue che per il recupero del maggior disavanzo l'Ente deve prevedere adeguate coperture attingendo da altre entrate correnti.

Ai fini della copertura di tali quote di maggior disavanzo, invece, l'Ente indica la quota dell'avanzo accantonato per FAL da iscriversi nell'entrata del bilancio di previsione a partire da quello dell'anno 2020 (previa apposita variazione) secondo il meccanismo di contabilizzazione indicato dal terzo comma dell'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019 secondo cui il FAL

Sul punto, pertanto, è bene precisare che l'Ente dovrà finanziare anche la quota di anticipazione da restituire annualmente e non il solo maggiore disavanzo, così come chiarito in occasione dell'istruttoria svolta con riferimento al rendiconto dell'anno 2018, in occasione della quale lo stesso Ente, in ordine alla problematica dell'impatto che avrebbe avuto sul proprio bilancio la richiamata sentenza costituzionale n. 4 del 2020, nel richiamare il predetto meccanismo di contabilizzazione, con nota n. 793 del 20 febbraio 2020 (vgs. pagg. 8-9) chiariva che *"la quota [di FAL] iscritta in entrata e in uscita garantirebbe la copertura della somma a rimborso per le annualità mentre l'ente dovrebbe garantire con risorse correnti il ripiano del maggior disavanzo derivante dal*

*maggior accantonamento. Trattasi di risorse già presenti in bilancio (l'Ente garantiva con risorse proprie la copertura del rimborso della quota annua del FAL)" per cui con l'applicazione di tali disposizioni "non dovrebbero registrarsi scostamenti sul bilancio dell'Ente".*

Ebbene, sulla base di quanto affermato dallo stesso Ente, la copertura del maggior disavanzo derivante dallo scorporo del FAL dal FCDE sarebbe dovuta avvenire con risorse correnti, riservando la copertura derivante dall'applicazione al bilancio di previsione della quota accantonata come FAL per la copertura delle somme a rimborso.

L'aver ora l'Ente indicato come copertura del maggior disavanzo la quota di FAL applicata al bilancio di previsione, seppur formalmente eccezionale, dal punto di vista sostanziale non costituisce una criticità dal momento che le due quote (di disavanzo da recuperare e di anticipazione da restituire) coincidono nell'importo, fermo restando che una quota di risorse correnti di ciascun esercizio finanziario fino all'anno 2045 dovrà essere comunque destinata alla restituzione dell'anticipazione di liquidità ottenuta. Ed in tal senso l'Ente ha affermato di averne previsto lo stanziamento in bilancio.

In ordine poi allo specifico meccanismo di contabilizzazione indicato dal richiamato comma 3 dell'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019 è opportuno richiamare le osservazioni già svolte dalla Sezione con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE (vgs. punto 5) laddove è stata richiamata l'attenzione dell'Ente sulla necessità di monitorare con attenzione tale meccanismo di copertura al fine di adottare tempestivamente ogni misura idonea ad evitare l'emergere di disavanzi dovuti all'eventuale inconsistenza dei residui attivi nei quali la restituzione dell'anticipazione di liquidità trova copertura.

Ne consegue che l'effettiva riscossione di tali residui assume ancor maggiore rilevanza al fine di scongiurare che nel tempo si possano palesare forme di disavanzo occulto dovuto all'inesigibilità di residui attivi che non dovessero trovare adeguata copertura nel fondo crediti di dubbia esigibilità.

In ultimo, si segnala che anche su tale comma, come sul secondo comma, pende una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con ordinanza n. 103 dell'8 giugno 2020.

Nel complesso, la Sezione rileva come, anche per tale aspetto, l'intervento del legislatore abbia reso finanziariamente sostenibile per l'Ente l'attuazione della sentenza costituzionale n. 4 del 2020, consentendo di diluire nel tempo (fino all'anno 2045) il recupero di una consistente quota di disavanzo (pari ad euro 448.467.585,98) in questo caso generatosi dal ricorso ad una norma poi dichiarata incostituzionale.

### 2.6.3 Annullamento dei debiti tributari

Si rileva infine che l'Ente riferisce di essere riuscito a riassorbire in sede di rendiconto l'effetto finanziario negativo conseguente all'annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione fino al 31 dicembre 2010 disposto dall'art. 4 del D.L. n. 119 del 2018.

Non si è pertanto reso necessario ricorrere alla facoltà di ripiano quinquennale prevista dall'articolo 11 bis, comma 6, del D.L. n. 135 del 2018.

### 3. Risultato di cassa, anticipazione di tesoreria e capacità di riscossione

La situazione di cassa continua a rappresentare per il Comune di Torino una delle criticità finanziarie più rilevanti.

L'Organo di revisione, con la relazione sullo schema di rendiconto (vgs. pag. 37) ha evidenziato con le proprie conclusioni che "[p]ermane ancora fortemente difficoltosa la situazione di liquidità, con una anticipazione di tesoreria, a fine anno 2019, di circa 300 milioni di euro, ancorché l'utilizzo nel corso dell'esercizio dell'anticipo di liquidità della Cassa Depositi e Prestiti abbia in parte mitigato, insieme al nuovo tasso passivo da rinnovo del contratto di Tesoreria, gli oneri finanziari che continuano peraltro a gravare sulle spese correnti e limitano di conseguenza l'operatività dell'Amministrazione. Particolare attenzione, con conseguente monitoraggio, continua a meritare il flusso delle entrate, in particolare quelle riferite alle infrazioni al codice della strada, ancorché il relativo FCDE, determinato ora con il metodo ordinario, ne copra circa il 97%".

Dall'esame dei dati di rendiconto emerge che nell'anno 2019 il fondo cassa continua ad essere pari a zero senza soluzione di continuità dall'esercizio 2014.

Nell'ultimo triennio si sono registrate le seguenti movimentazioni:

	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
fondo cassa al 01/01	0,00	0,00	0,00
riscossioni	2.246.968.222,51	2.893.763.036,21	3.007.168.335,91
pagamenti	2.246.968.222,51	2.893.763.036,21	3.007.168.335,91
fondo cassa al 31/12	0,00	0,00	0,00

Le movimentazioni relative all'anticipazione di tesoreria in termini di riscossioni e pagamenti hanno registrato nell'ultimo triennio i seguenti valori:

	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
riscossioni titolo VII	750.499.922,93	1.168.125.709,50	1.310.565.170,21
pagamenti titolo V	768.031.068,86	1.173.071.411,88	1.264.003.218,86

La tabella relativa ai flussi di cassa (cfr. pag. 9 della relazione sullo schema di rendiconto dell'Organo di revisione) evidenzia squilibri di parte corrente pari a circa 203 milioni di euro, con valori negativi sia sulla gestione dei residui per circa 99 milioni di euro, sia sulla gestione di competenza, per circa 104 milioni di euro.

I flussi di parte capitale sono invece complessivamente positivi per circa 130 milioni di euro, con valori negativi sulla gestione dei residui (circa 35 milioni di euro) e valori positivi sulla gestione di competenza (circa 165 milioni di euro).

Sui flussi rappresentati incide la registrazione della riscossione e della restituzione dell'anticipazione di liquidità, la prima rilevata nella parte capitale (titolo 6), la seconda nella parte corrente (titolo 4).

Viene confermata, anche se in miglioramento, la criticità relativa alla mancata ricostituzione di tutti i fondi vincolati risultanti alla fine dell'esercizio, ai sensi dell'articolo 195 del TUEL. L'andamento nel triennio della cassa vincolata non ricostituita al termine dell'esercizio è il seguente:

	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
cassa vincolata non ricostituita	42.793.179,68	39.098.651,81	31.194.667,54

Al termine dell'esercizio l'Ente non ha restituito l'anticipazione di tesoreria, il cui scoperto ammontava ad euro 296.278.470,23 in peggioramento rispetto all'esercizio precedente di euro 46.561.951,35. Il corrispondente residuo passivo del titolo 5 della spesa risulta correttamente valorizzato.

Il ricorso a tale istituto ha avuto nel triennio il seguente andamento:

	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
giorni di utilizzo	365	365	361
utilizzo medio	351.861.278,77	323.518.088,77	220.332.629,92
utilizzo massimo	432.802.837,81	398.600.242,01	310.446.472,59
anticipazione non restituita al 31/12	254.662.221,26	249.716.518,88	296.278.470,23
spese impegnate per interessi passivi*	3.491.837,30	12.965.803,64	11.716.699,19

*\*gli interessi passivi dell'esercizio 2017 sono di importo inferiore per effetto di una diversa contabilizzazione*

Tenuto conto delle movimentazioni comprensive dell'anticipazione di liquidità i dati relativi al 2019 sono i seguenti:

giorni di utilizzo	365
utilizzo medio	333.330.449,07
utilizzo massimo	440.736.979,84
anticipazione non restituita al 31/12	296.278.470,23

In merito al consistente incremento dello scoperto di Tesoreria al termine dell'esercizio l'Ente ha richiamato la necessità di ridurre il debito commerciale e migliorare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti in ragione delle previsioni contenute dall'articolo 1, commi 859 e seguenti, della legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018).

In particolare, la norma a cui fa riferimento l'Ente prevede, a decorrere dall'anno 2020 (poi differito al 2021 dall'articolo 1, comma 854, della legge 27 dicembre 2019 n. 160), l'obbligo di accantonamento di risorse correnti per gli enti che non rispettano i termini di pagamento delle transazioni commerciali, non riducono il debito pregresso o non alimentano correttamente la piattaforma dei crediti commerciali.

È evidente che tali norme, unitamente alla possibilità di richiedere sia nel 2019 che nel 2020 anticipazioni di liquidità alla Cassa DD.PP., hanno lo scopo di ridurre i tempi di pagamento dei debiti commerciali della P.A. immettendo sul mercato la liquidità necessaria, così come anche evidenziato dal Comune nella sua relazione (cfr. pagg. 10, 11 e 12 della nota del 19.02.2020).

In particolare, l'Ente sottolinea che: *"[l]’attività svolta ha consentito di ridurre i debiti commerciali di oltre il 14% (ben oltre quindi il 10% richiesto dalla norma) che sono passati da euro 209.828.095,40 risultati al 31/12/2018 a euro 179.411.786,87 al 31/12/2019, con una riduzione dello stock di oltre 30 milioni"*.

Per altro verso, l'Ente è riuscito a rispettare i piani di rientro dei debiti pregressi definiti nel 2018 con le partecipate Amiat, Iren e CSI Piemonte nonché a ridurre sensibilmente l'indicatore di tempestività dei pagamenti che è passato da 112,89 giorni del 2018 a 48,58 giorni nel 2019.

Il peggioramento dei saldi di cassa al 31 dicembre 2019 sarebbe stato, inoltre, provocato:

- dalla scadenza dei tributi a metà dicembre, per i quali le festività di fine anno hanno determinato uno slittamento degli incassi ai primi giorni del mese di gennaio;

- dal mancato incasso derivante dalla prevista vendita delle quote azionarie della società T.R.M. S.p.A., per 38 milioni di euro, operazione non realizzata nel corso del 2019 e riprogrammata per l'anno 2020.

Nel prendere atto di tutto quanto sopra riportato si valuta positivamente l'impegno dell'Ente diretto alla riduzione dei tempi medi di pagamento e quindi allo *stock* di debito commerciale, anche in prospettiva degli equilibri di bilancio.

Tuttavia, non si può che ricordare che il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria rappresenta un indice sintomatico di incapacità da parte dell'Ente di far fronte ai pagamenti con le entrate ordinarie e la reiterazione nell'utilizzo di detto strumento è senza dubbio un elemento negativo della gestione finanziaria dell'ente

La Sezione ha più volte ricordato (da ultimo con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE) che l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, alla quale si dovrebbe ricorrere eccezionalmente, per far fronte a momentanei problemi di liquidità ed al verificarsi di situazioni straordinarie e imprevedibili.

In ordine alla grave criticità di cassa, risolvibile solo in un arco temporale pluriennale, l'Ente, con la nota del 19 febbraio 2020 (cfr. pag. 8), riferisce di aver proseguito l'attività di potenziamento degli incassi con puntuale analisi dei residui.

Tale attività ha portato benefici soprattutto sul fronte dei crediti verso gli "Enti pubblici" con la regolarizzazione di posizioni risalenti nel tempo sia con effettive movimentazioni di cassa sia con operazioni di compensazione di crediti e debiti. Continua inoltre il potenziamento delle attività di riscossione coattiva in sinergia con la società di riscossione SORIS S.p.a. presso la quale è stato distaccato personale del Comune per potenziarne le attività.

Tuttavia, rispetto a tale attività, i dati riportati nella relazione semestrale (cfr. pag. 9 della nota del 19 febbraio 2020) evidenziano in valore assoluto, rispetto all'esercizio precedente, una lieve flessione della riscossione coattiva di circa lo 0,85% (al 31 dicembre 2018 sono stati riscossi complessivamente euro 67.156.629,36 a fronte di euro 66.582.621,44 riscossi al 31 dicembre 2019).

Il totale del carico coattivo è pari a 1.644.788.721,13 euro a fronte del quale risultano riscossioni complessive negli anni 2010-2019 di euro 545.371.351,11 e un residuo, al netto dei discarichi e delle sospensioni, di euro 943.622.328,11.

Per quanto attiene la capacità di riscossione, l'indice complessivo (considerando il totale di tutti i titoli) risulta pari al 65,11%; relativamente alla gestione dei residui è pari al 20,27%, mentre quello relativo alla sola competenza è pari al 87,25%.

Le riscossioni in conto competenza dei primi cinque titoli delle entrate hanno registrato nel triennio il seguente andamento:

	2017			2018			2019		
	accertamenti	riscossioni	%	accertamenti	riscossioni	%	accertamenti	riscossioni	%
titolo 1	820.344.561,68	647.134.522,55	78,89%	822.963.144,71	660.064.148,32	80,21%	834.522.791,55	665.565.976,87	79,75%
titolo 2	122.398.873,46	74.918.463,58	61,21%	205.846.537,19	131.605.432,24	63,93%	152.776.718,56	99.968.379,96	65,43%
titolo 3	323.936.871,73	160.902.440,53	49,67%	348.916.905,74	226.017.450,58	64,78%	293.947.344,72	172.360.380,12	58,64%
titolo 4	68.587.829,36	40.429.961,33	58,95%	166.589.877,10	105.703.455,15	63,45%	59.451.691,39	32.310.528,39	54,35%
titolo 5	31.817.651,21	14.311.000,00	44,98%	56.952.100,97	8.044.279,48	14,12%	37.952.084,47	16.961.018,09	44,69%
Tot.	1.367.085.787,44	937.696.387,99	68,59%	1.601.268.565,71	1.131.434.765,77	70,66%	1.378.650.630,69	987.166.283,43	71,60%
percentuale di riscossione dei titoli 1 e 3			70,62%			75,61%			74,25%

Dalla tabella emerge che la capacità di riscossione in c/competenza delle entrate proprie (titolo 1 e 3) registra un lieve decremento. Rispetto a tale valore però occorre tenere conto che il risultato conseguito nel 2018 sul titolo 3 (64,78%) è in buona parte da ricondurre alle riscossioni delle entrate della tipologia 400 – *altre entrate da redditi di capitale*.

Escludendo tale tipologia di entrata la percentuale sarebbe stata del 55,93%; le riscossioni del titolo 3 quindi, al netto di dette poste "straordinarie" registrano un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti.

Continua, invece, un *trend* positivo delle riscossioni del titolo 2 coerentemente a quanto riferito dall'Ente ed in precedenza esposto.

In ordine, poi, alle entrate per "*recupero evasione*", come emerge dalla relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto dell'anno 2019 (vgs. pag. 27), risultano accertamenti per complessivi euro 55.898.229,46, a fronte dei quali sono stati riscossi euro 20.655.024,00, pari a circa il 37% in netta diminuzione rispetto al 2018 (62%).

Permangono, inoltre, criticità nella riscossione in c/residui come rappresentato nella seguente tabella:

	2017			2018			2019		
	residui iniziali	riscossioni	%	residui iniziali	riscossioni	%	residui iniziali	riscossioni	%
titolo 1	453.366.948,44	131.478.593,88	29,00%	471.275.396,02	125.726.887,46	26,68%	490.294.001,22	125.785.840,04	25,66%
titolo 2	119.920.333,18	60.753.964,52	50,66%	105.225.531,62	65.550.067,10	62,29%	114.931.499,06	64.322.033,49	55,97%
titolo 3	633.664.731,32	67.956.697,64	10,72%	671.761.034,12	56.718.882,77	8,44%	727.881.882,40	50.415.568,34	6,93%
titolo 4	42.024.449,51	11.035.184,34	26,26%	57.371.734,02	17.174.758,73	29,94%	96.639.108,85	32.339.969,19	33,46%
titolo 5	64.469.311,82	9.057.191,93	14,05%	71.886.662,83	24.829.002,21	34,54%	94.030.257,16	35.337.919,92	37,58%
Totale	1.313.445.774,27	280.281.632,31	21,34%	1.377.520.358,61	289.999.598,27	21,05%	1.523.776.748,69	308.201.330,98	20,23%
percentuale di riscossione titolo 1 e 3			18,35%			15,96%			14,46%

Rispetto agli esercizi precedenti si rileva un ulteriore, anche se lieve, peggioramento delle riscossioni dei titoli 1 e 3, mentre si registra un miglioramento per il titolo 4, correlato principalmente a entrate da altre amministrazioni pubbliche.

Tale criticità è confermata dai dati indicati dall'Organo di revisione nella relazione sullo schema di rendiconto dell'anno 2019 (vgs. pag. 21) in ordine alla riscossione in c/residui realizzata nell'ultimo quinquennio per alcune specifiche voci di entrata.

In particolare, la seguente tabella riepiloga le percentuali di riscossione per le principali entrate (IMU, TARSU-TIA-TARI, Sanzioni codice della strada, fitti attivi e canoni patrimoniali, proventi da permesso di costruire):

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
IMU	56%	20%	18%	17%	20%	100%
Tarsu - Tia - Tari	14%	7%	11%	11%	12%	9%
Sanzioni C.d.S.	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Fitti e canoni patr.	23%	19%	14%	22%	17%	13%
Permessi costruir.	2%	0%	19%	66%	23%	68%

La persistente criticità nella capacità di riscossione in conto residui rimane un aspetto di particolare rilievo, che genera una consistente tensione di cassa.

Difficoltà che, come indicato al punto 2.1, può ora riverberare effetti negativi anche sull'effettiva possibilità di ridurre il ricorso all'anticipazione di tesoreria in relazione ai prospettati risparmi di spesa per interessi passivi indicati come strumento di copertura del maggior disavanzo derivante dall'adeguamento del FCDE al metodo di calcolo ordinario.

\* \* \*

Come già rilevato negli esercizi precedenti, nel complesso, tale situazione di cassa si riflette sulla tempestività dei pagamenti il cui relativo indicatore annuale per il 2019 è pari a 48,58 giorni, in netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente (112,89 giorni), ma pur sempre non rispettoso dell'attuale normativa di riferimento. Occorre inoltre sottolineare che tale miglioramento si è reso possibile solo attraverso il ricorso all'anticipazione di liquidità e all'incremento dello scoperto di Tesoreria alla fine dell'esercizio per oltre 46 milioni rispetto all'esercizio precedente.

Dall'analisi dei dati del rendiconto, la percentuale dei pagamenti in c/competenza dei primi quattro titoli della spesa risulta in miglioramento rispetto agli esercizi precedenti (+4,49% nel 2019 rispetto al 2018). L'analisi è riportata nella seguente tabella:

	2017			2018			2019		
	impegni	pagamenti	%	impegni	pagamenti	%	impegni	pagamenti	%
titolo 1	1.032.279.743,78	688.524.148,92	66,70%	1.136.103.349,43	793.875.378,41	69,88%	1.055.177.700,43	763.021.087,20	72,31%
titolo 2	80.175.864,36	51.867.834,53	64,69%	196.060.608,00	110.681.467,74	56,45%	77.238.187,37	29.068.513,15	37,63%
titolo 3	21.307.651,21	17.506.651,21	82,16%	50.434.717,77	49.906.100,97	98,95%	21.832.237,85	21.792.237,85	99,82%
titolo 4	134.121.915,52	128.241.544,01	95,62%	135.603.405,44	135.603.405,44	100,00%	298.832.648,69	294.653.725,11	98,60%
	1.267.885.174,87	886.140.178,67	69,89%	1.518.202.080,64	1.090.066.352,56	71,80%	1.453.080.774,34	1.108.535.563,31	76,29%

Anche la percentuale dei pagamenti in c/residui registra un miglioramento rispetto all'esercizio 2018; in particolare +2% sul titolo 1 e + 11% sul titolo 2, come evidenziato nella seguente tabella:

	2017			2018			2019		
	residui iniziali	pagamenti	%	residui iniziali	pagamenti	%	residui iniziali	pagamenti	%
titolo 1	430.348.168,17	295.348.760,85	68,63%	463.498.819,08	338.637.764,40	73,06%	455.059.037,46	341.645.740,17	75,08%
titolo 2	100.863.713,04	35.066.801,39	34,77%	90.783.314,38	32.420.941,54	35,71%	138.870.878,86	64.332.827,94	46,33%
titolo 3	18.158.279,00	7.685.000,00	42,32%	11.774.279,00	8.374.279,00	71,12%	3.398.178,25	1.612.719,05	47,46%
titolo 4	15.229.328,80	15.229.328,80	100,00%	5.880.371,51	5.880.371,51	100,00%	0,00	0,00	---
	564.599.489,01	353.329.891,04	62,58%	571.936.783,97	385.313.356,45	67,37%	597.328.094,57	407.591.287,16	68,24%

A livello complessivo, si rileva, come già evidenziato, un peggioramento dell'esposizione di cassa, con ampio ricorso all'utilizzo di cassa vincolata ed all'anticipazione di tesoreria a cui si è affiancato il ricorso all'anticipazione di liquidità con un risparmio della spesa a titolo di interessi passivi che rimane comunque particolarmente elevata.

D'altronde, come più volte affermato, lo stato in cui versa da tempo il bilancio del Comune di Torino di certo non consente di risolvere una criticità di così ampia portata da un anno all'altro. Ciò che rileva tuttavia è l'impegno dell'Ente a persistere in una continua azione di risanamento.

Da tale punto di vista, tuttavia, per l'anno 2019, sebbene vi sia stato un minore ricorso ad anticipazioni di tesoreria in senso stretto, tenendo conto anche dell'anticipazione di liquidità ricevuta ai sensi della legge di bilancio dell'anno 2019, il ricorso a strumenti anticipatori ha subito un sensibile incremento raggiungendo il valore complessivo di utilizzo massimo per oltre 440 milioni di euro a cui ha fatto seguito anche un considerevole incremento dell'anticipazione di tesoreria non restituita, pari complessivamente ad oltre 296 milioni di euro, in aumento di oltre 46 milioni di euro rispetto al 2018.

Tale situazione, sebbene giustificata dall'esigenza di far fronte alle menzionate norme volte ad accelerare i pagamenti dei debiti commerciali, costituisce un preoccupante indice di come la crisi di liquidità dell'Ente non abbia avuto, nell'anno 2019, un cenno di

miglioramento dal punto di vista complessivo.

La segnalata riduzione dell'anticipazione di tesoreria, infatti, è stata determinata da un consistente ricorso ad anticipazioni di liquidità per un valore complessivo di euro 156.600.500,03.

Sullo sfondo rimane sempre una considerevole difficoltà nella riscossione in conto residui delle entrate proprie, la cui percentuale ha segnato un altro peggioramento, scendendo al 14,46% (25,66% per le entrate del titolo 1 e 6,93% per le entrate del titolo 3).

Tali circostanze impongono l'adozione di misure in grado di invertire strutturalmente, e non solo occasionalmente (come avvenuto tra il 2017 ed il 2018), il *trend* di gestione della cassa dell'Ente, che costituisce uno tra i più evidenti indici di crisi in cui versa il bilancio del Comune di Torino.

Sul punto la Sezione, con riserva di approfondimento in occasione dell'esame del relativo rendiconto, prende atto di quanto comunicato dall'Ente nel corso dell'adunanza pubblica in ordine alla sensibile riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria avvenuta nell'anno 2020 grazie al ricorso alle anticipazioni di liquidità previste dalle norme emergenziali. Nello specifico, il ricorso a quest'ultime anticipazioni avrebbe consentito all'ente di ridurre sensibilmente (quasi azzerandoli) i debiti commerciali per cui vi è stato un residuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria per circa cento milioni di euro; riuscendo a trovare un equilibrio di cassa tra entrate e spese, nel medio periodo l'Ente potrebbe riuscire ad avere risultati positivi di cassa.

#### 4. Gestione dei residui

La gestione dei residui ha fatto rilevare le seguenti variazioni che hanno avuto impatto negativo sul risultato di amministrazione per circa 72,8 milioni di euro:

	<b>iniziali al 01.01.2019</b>	<b>riscossi/pagati</b>	<b>finali al 31.12.2019</b>	<b>variazioni</b>
residui attivi	1.526.592.133,60	309.422.220,74	1.072.461.711,00	-144.708.201,86
residui passivi	875.958.406,76	683.934.004,53	120.103.983,54	-71.920.418,69

In particolare, le insussistenze dei residui attivi ammontano, al lordo dei residui attivi riaccertati, ad euro 146.987.165,71, di cui per la gestione corrente non vincolata euro 88.554.334,35 e per la gestione di parte capitale non vincolata euro 4.106.106,95. Le corrispondenti economie di parte non vincolata ammontano rispettivamente ad euro 11.236.273,72 e ad euro 15.242.182,79 (cfr. pag. 20 della relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto). A tal proposito l'Organo di revisione attesta che il

riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza è stato adeguatamente motivato.

Per altro verso, l'Organo di revisione (vgs. pag. 38 della medesima relazione) ha segnalato all'Organo di governo dell'Ente *"la necessità di proseguire ulteriormente nel monitoraggio dei flussi di cassa e nell'analisi dei residui attivi, anche avvalendosi della facoltà prevista dai principi contabili di effettuare stralci delle partite attive decorsi i 3 anni dall'iscrizione a bilancio, ancorché siano ancora in corso le attività di riscossione"*.

In ordine alla consistente operazione di revisione dei residui, l'Ente, con la nota del 22 settembre 2020, riferisce che: *"[t]ale risultato è stato determinato da una approfondita e congiunta analisi sia delle partite attive che di quelle passive conservate a rendiconto, che ha coinvolto per diversi mesi tutti i settori dell'ente, considerata la grande mole di poste analizzate"*.

Sulla cancellazione dei residui attivi incide in maniera preponderante la cancellazione dei debiti tributari fino a mille euro disposta dall'art. 4 del D.L. n. 119 del 2018 per complessivi euro 50.713.481,13 (di cui coperti dal FCDE per euro 36.693.084,35).

L'indice di smaltimento dei residui nell'ultimo triennio evidenzia il seguente andamento, tenuto conto delle riscossioni e dei pagamenti nonché degli importi eliminati:

<b>entrate</b>	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
residui iniziali	1.217.352.663,41	1.378.268.203,30	1.417.355.525,82	1.526.592.133,60
residui finali da residui	925.276.370,00	980.909.630,64	1.055.049.182,77	1.072.461.711,00
residui riscossi/eliminati	292.076.293,41	397.358.572,66	362.306.343,05	454.130.422,60
% di smaltimento	23,99	28,83	25,56	29,75

<b>spese</b>	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
residui iniziali	746.896.729,25	862.829.390,64	850.746.846,19	875.958.406,76
residui finali da residui	273.855.424,66	447.408.841,36	171.437.762,75	120.103.983,54
residui pagati/eliminati	473.041.304,59	415.420.549,28	679.309.083,44	755.854.423,22
% di smaltimento	63,33	48,15	79,85	86,29

L'analisi mostra un miglioramento nello smaltimento dei residui soprattutto di quelli passivi, in coerenza con le attività di abbattimento dello *stock* del debito commerciale realizzate nel corso dell'anno.

Apprezzabile anche il miglioramento nello smaltimento dei residui attivi da ricondurre principalmente alla cancellazione di poste pregresse così come riferito anche dall'Ente dal momento che, come già ampiamente esposto, le riscossioni in c/residui continuano

a registrare percentuali molto contenute e in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti.

#### 4.1 Residui attivi

Per quanto attiene alla consistenza finale dei residui attivi si rileva, rispetto all'esercizio precedente, un decremento complessivo del 3,92% come emerge dalla seguente tabella di confronto:

Entrate	rendiconto 2018			rendiconto 2019			variazione rispetto al 2018		
	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2018	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2019			
titolo 1	327.395.004,83	162.898.996,39	490.294.001,22	323.810.173,57	168.956.814,68	492.766.988,25	-1,09%	3,72%	0,50%
titolo 2	40.690.394,11	74.241.104,95	114.931.499,06	46.733.021,49	52.808.338,60	99.541.360,09	14,85%	-28,87%	-13,39%
titolo 3	604.982.427,24	122.899.455,16	727.881.882,40	631.507.698,17	121.586.964,60	753.094.662,77	4,38%	-1,07%	3,46%
titolo 4	35.752.686,90	60.886.421,95	96.639.108,85	22.111.331,42	27.141.163,00	49.252.494,42	-38,15%	-55,42%	-49,03%
titolo 5	45.122.435,67	48.907.821,49	94.030.257,16	46.705.845,33	20.991.066,38	67.696.911,71	3,51%	-57,08%	-28,01%
titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00	600.000,00	600.000,00	--	--	--
titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	--	--	--
titolo 9	1.106.234,02	1.709.150,89	2.815.384,91	1.593.641,02	2.205.422,84	3.799.063,86	44,06%	29,04%	34,94%
<b>totale</b>	<b>1.055.049.182,77</b>	<b>471.542.950,83</b>	<b>1.526.592.133,60</b>	<b>1.072.461.711,00</b>	<b>394.289.770,10</b>	<b>1.466.751.481,10</b>	<b>1,65%</b>	<b>-16,38%</b>	<b>-3,92%</b>

I residui iscritti al titolo 1 e 3 si incrementano rispettivamente dello 0,50% e del 3,46%.

#### 4.2 Residui passivi

I residui passivi conservati diminuiscono complessivamente di circa il 10% rispetto all'esercizio precedente, come esposto nella seguente tabella:

spese	rendiconto 2018			rendiconto 2019			variazione rispetto al 2018		
	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2018	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2018			
titolo 1	112.831.066,44	342.227.971,02	455.059.037,46	97.641.123,46	292.156.613,23	389.797.736,69	-13,46%	-14,63%	-14,34%
titolo 2	53.491.738,60	85.379.140,26	138.870.878,86	20.168.825,22	48.169.674,22	68.338.499,44	-62,30%	-43,58%	-50,79%
titolo 3	2.869.561,45	528.616,80	3.398.178,25	182.699,90	40.000,00	222.699,90	-93,63%	-92,43%	-93,45%
titolo 4	0,00	0,00	0,00	0,00	4.178.923,58	4.178.923,58	--	--	--
titolo 5	0,00	249.716.518,88	249.716.518,88	0,00	296.278.470,23	296.278.470,23	--	18,65%	18,65%
titolo 7	2.245.396,26	26.668.397,05	28.913.793,31	2.111.334,96	24.407.683,25	26.519.018,21	-5,97%	-8,48%	-8,28%
<b>totale</b>	<b>171.437.762,75</b>	<b>704.520.644,01</b>	<b>875.958.406,76</b>	<b>120.103.983,54</b>	<b>665.231.364,51</b>	<b>785.335.348,05</b>	<b>-29,94%</b>	<b>-5,58%</b>	<b>-10,35%</b>

In merito, nella relazione semestrale (cfr. pag. 18 nota prot. n. 3439 del 15 luglio 2019) l'Ente, come accennato in precedenza, riferisce di aver definito specifici piani di rientro dei debiti pregressi in particolare con le Società partecipate (Iren, Amiat, CSI Piemonte), concordando piani di pagamento a medio termine.

Con la relazione presentata in data 22 settembre 2020 con nota n. 4068, l'Amministrazione comunale, con riferimento a tali accordi, ha precisato di aver provveduto, nel corso dell'esercizio 2019, a radiare i residui passivi non dovuti e tale operazione ha determinato una ulteriore riduzione delle poste conservate.

Nel complesso, la Sezione, nel prendere atto della gestione dei residui operata dall'Ente nell'anno 2019, rileva come la consistenza complessiva degli stessi rimanga di rilevante

entità per cui ribadisce quanto indicato con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE in ordine all'esigenza di riacquisire una fisiologica gestione dei residui; obiettivo da perseguire con perseveranza nel tempo non potendo realisticamente trovare soluzione nel brevissimo periodo considerata l'entità dei residui accumulati. Anche tale aspetto, pertanto, deve continuare ad essere oggetto di attento monitoraggio da parte dell'Ente nel processo di risanamento.

## 5. Verifica della capacità di indebitamento e della relativa sostenibilità

L'Ente, nel triennio 2017-2019, ha rispettato il limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL realizzando le seguenti percentuali:

	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
incidenza percentuale degli oneri finanziari da indebitamento sul totale dei primi tre titoli delle entrate del penultimo rendiconto approvato*	5,85%	5,97%	5,49%

\* dati rilevati dalle relazioni dell'Organo di revisione

Dalla lettura della relazione dell'Organo di revisione (cfr. pag. 21) risulta che l'incidenza percentuale dell'esercizio 2019 sia stata calcolata considerando gli oneri potenziali derivanti dalle garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207 del TUEL.

Si ritiene, in aderenza alla relazione al rendiconto 2018, che tra le garanzie siano state ricomprese anche le lettere di *patronage* concesse a favore sia degli OO.PP. sia di altri soggetti.

Il residuo debito al 31 dicembre 2019 relativo alle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'Ente ammonta a circa 4,1 milioni di euro, mentre il residuo debito al 31 dicembre 2019 relativo alle lettere di *patronage* ammonta a circa 356,1 milioni di euro (cfr. pagg. 95 e 96 della relazione sulla gestione).

Nell'esercizio 2019, inoltre, sono stati contratti nuovi mutui e prestiti per euro 21.399.833,00 in aumento rispetto all'esercizio precedente, fermo restando che l'Ente, come in precedenza accennato, con il piano interventi aveva previsto che in tale esercizio non avrebbe contratto alcun mutuo.

Ad ogni modo si osserva che prosegue il *trend* di riduzione dell'indebitamento come esposto nella seguente tabella:

	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>rendiconto 2019</b>
Residuo debito	2.929.927.282,15	2.824.735.021,48	2.717.422.239,48
Nuovi prestiti	20.089.953,65	16.638.609,39	21.399.833,00
Prestiti rimborsati	-120.829.186,62	-122.016.166,42	-124.228.202,31
Estinzioni anticipate e riduzioni mutui	-4.453.027,70	-1.935.224,97	-814.461,93
<b>Totale debito a fine esercizio</b>	<b>2.824.735.021,48</b>	<b>2.717.422.239,48</b>	<b>2.613.779.408,24</b>

*dati rilevati dalla relazione dell'Organo di revisione*

Si evidenzia, poi, che l'Ente ha proceduto, nel corso dell'esercizio, alla rinegoziazione di alcuni contratti di mutuo come specificato nella relazione semestrale al piano di interventi (cfr. pag. 18 nota del 19 febbraio 2020). Le risorse derivanti da tale operazione sono state destinate alla copertura di spese in conto capitale per un totale di euro 16.220.587,00 (cfr. pag. 25 della relazione dell'Organo di revisione).

Nella relazione sullo schema di rendiconto dell'Organo di revisione (cfr. pag. 25) viene inoltre riportata una tabella che indica gli oneri finanziari complessivi sostenuti nell'ultimo triennio (interessi passivi e quota capitale) dalla quale emerge un tendenziale decremento rispetto all'anno 2016, correlato anche alle rinegoziazioni effettuate.

Tali oneri, rispetto all'importo di euro 69.659.833,34 sostenuto nel 2018, scendono all'importo di euro 66.790.983,50 registrato nel 2019.

Lo stesso Organo di revisione (vgs. pag. 37 della citata relazione) pone in evidenza come permanga *"gravoso il peso degli oneri finanziari, in particolare degli interessi passivi, circa 112 milioni di euro, quasi 4 milioni in meno rispetto al 2018, mentre la quota capitale di rimborso si assesta a circa 128 milioni di euro, 8 milioni in meno rispetto al 2018"*.

Si rileva, inoltre, che l'Ente ha ottenuto anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. n. 35 del 2013 e successivi rifinanziamenti per complessivi euro 516.725.678,62. Al 31 dicembre 2019 il debito residuo derivante dall'obbligo di restituzione di tali anticipazioni ammonta ad euro 448.467.585,87.

Sull'argomento si richiama quanto ampiamente esposto al punto 2.6.2 in ordine al maggior disavanzo generato dall'attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020 e dall'applicazione di quanto previsto dall'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019. A livello generale, in ordine al livello di indebitamento, pur rilevando positivamente come l'Ente anche nell'anno 2019 abbia proseguito nel percorso di riduzione dello *stock* di debito, si osserva che la sua consistenza rimane molto elevata e continua a rappresentare, come avvenuto per gli anni 2016, 2017 e 2018, un indice di deficitarietà anche per il 2019, secondo i nuovi parametri approvati con D.M. del 28 dicembre 2018.

Sul punto la Sezione osserva che, pur rispettando il limite di indebitamento previsto dall'art. 204 del TUEL, lo *stock* di debito grava in maniera significativa sul bilancio dell'Ente costituendone un significativo fattore di rigidità oltre a costituire una seria criticità in termini di sostenibilità dello stesso.

Al riguardo si richiama quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte secondo cui *"[a] prescindere dal rispetto del limite d'indebitamento stabilito dall'art. 204 del Tuel, e degli altri vincoli di finanza pubblica posti dalla normativa vigente, le future politiche d'investimento di un Ente richiedono una valutazione complessiva della situazione economico-finanziaria e debitoria dello stesso, che tenga conto della sostenibilità dell'indebitamento, e quindi della capacità di far fronte ai relativi oneri finanziari con risorse di carattere ricorrente, sia nell'attualità sia in un'ottica prospettica, nonché degli effetti sull'irrigidimento della spesa, in funzione della garanzia del conseguimento e del mantenimento dell'equilibrio di bilancio e in funzione del trend di riduzione dell'indebitamento e degli impegni eventualmente assunti dall'amministrazione a tal proposito. Si aggiunga, inoltre, che i vincoli posti dall'ordinamento rispetto al ricorso all'indebitamento hanno, tra gli altri, lo scopo di impedire agli stessi Enti di impegnarsi alla restituzione di importi, a titolo di capitale e di interessi, cui non siano in grado di far fronte, nonché di porre un freno all'incremento di spesa pubblica derivante dall'indebitamento degli enti locali, così contribuendo all'adempimento degli obblighi nazionali e sovranazionali di contenimento del debito pubblico"* (Corte dei conti – Sezione regionale Marche delib. 28 giugno 2019, n. 36).

Ne consegue come l'Ente debba continuare a perseguire l'obiettivo di riduzione del debito che ha raggiunto un livello che continua a destare preoccupazione in termini di sostenibilità ed il cui smaltimento graverà sulle generazioni future a discapito del principio di equità intergenerazionale a cui si deve ispirare la gestione economico-finanziaria, come più volte ricordato dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 18 del 2019, ha, tra l'altro, rimarcato che *"[l]’equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo"*.

La Sezione, pertanto, nel ricordare che la riduzione dell'indebitamento costituisce uno degli obiettivi del piano degli interventi ora da riattualizzare, invita l'Ente a proseguire nell'azione di riduzione del debito effettuandone una gestione oculata, sempre volta alla progressiva riduzione e da condurre nel rispetto di quanto previsto dall'art. 10 della legge n. 243 del 2012 in ordine al quale si richiama quanto affermato dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali con un atto di indirizzo del 24 gennaio 2019 nella

parte in cui evidenzia che “[l]e operazioni di gestione attiva del debito dovranno tener conto del principio di equità che si esplicita nella correlazione tra la durata dell’indebitamento e la durata fisico-tecnica degli investimenti finanziati con l’indebitamento stesso, al fine di non generare, nei bilanci degli anni futuri, oneri finanziari slegati dai benefici diretti e indiretti alla collettività che di norma generano nel tempo le opere e gli altri interventi pubblici in conto capitale”.

## **6. Strumenti di finanza derivata**

Con la deliberazione n. 13/2019, con riguardo agli strumenti di finanza derivata in possesso dell’Ente, questa Sezione ha rilevato come, già nel 2016, si evidenziava un *trend* in peggioramento dei saldi dei flussi negli ultimi esercizi (2011: -8 milioni; 2012: -9 milioni; 2013: -12 milioni; 2014: -13 milioni; 2015: -13 milioni; 2016: -15 milioni). Con riguardo al rendiconto per l’anno 2019, risultano in essere 14 contratti, rispetto ai quali si sono registrati flussi attivi per euro 1.140.367,10 e flussi passivi per euro 17.263.989,21. Il valore complessivo di estinzione alla data del 31 dicembre 2019 (secondo i valori *mark to market*) era di – 128 milioni di euro circa.

Nel risultato di amministrazione dell’anno 2019 risulta un accantonamento complessivo di euro 11.563.773,17 a titolo di fondo rischi derivanti da strumenti derivati, incrementato di euro 1.140.367,10 rispetto all’anno 2018.

Al riguardo la Sezione, nel prendere atto della descritta situazione, rinnova l’osservazione già formulata in precedenza con la deliberazione n. 28/2018/SRCPIE/PRSE secondo cui un potenziale futuro peggioramento dei flussi rappresenta un elemento di incertezza che potrebbe incidere negativamente sul rispetto degli equilibri futuri, e indirettamente anche sul piano di interventi.

Ne discende l’importanza del fondo accantonato su indicazione di questa Sezione per far fronte ad eventuali spese che non dovessero trovare copertura nelle risorse correnti dei futuri esercizi finanziari, fermo restando quanto previsto dal punto 3.23 dell’allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011 con riguardo alla gestione dei flussi finanziari conseguenti all’esistenza di contratti derivati.

## **7. Parametri di deficitarietà**

Secondo i parametri obiettivi approvati con D.M. del 28 dicembre 2018 l’Ente non risulta deficitario ai sensi dell’articolo 242 comma 1 del TUEL, anche se sono tre su otto i parametri non rispettati.

In particolare, risultano sopra le soglie stabilite il parametro P1 – *incidenza delle spese*

*rigide rispetto alle entrate correnti che è pari al 62,93% (soglia 48%), il parametro P3 – anticipazioni chiuse solo contabilmente (soglia maggiore di zero) e il parametro P4 – sostenibilità dei debiti finanziari pari al 18,63% (soglia 16%).*

Tali indici intercettano le principali criticità descritte nei paragrafi precedenti a conferma dell'esigenza che l'Ente, nella riattualizzazione del piano degli interventi, programmi misure volte a ridurre l'incidenza delle spese rigide e l'indebitamento, nonché a ripristinare una fisiologica gestione della cassa, ferma restando l'esigenza di ristabilire l'equilibrio strutturale della parte corrente nei termini ampiamente esposti al punto 1.

## **8. Contabilità economico-patrimoniale**

In merito alle rilevazioni economico-patrimoniali l'Organo di revisione nella propria relazione (cfr. pag. 32) specifica che il conto economico è stato formato sulla base di apposito sistema contabile integrato con la contabilità finanziaria, segnalando che le nuove procedure informatiche, seppure in fase di start-up *"hanno prodotto l'efficienza e l'efficacia auspicate, anche se alcune implementazioni saranno ancora necessarie"*.

Il risultato economico conseguito nel 2019 è negativo per euro 524.326.080,75 in diminuzione rispetto all'esercizio precedente di euro 721.006.499,73.

Tale risultato negativo è da ricondurre essenzialmente ai maggiori accantonamenti effettuati per il fondo svalutazione crediti e per il FAL, in coerenza con quanto avvenuto nel rendiconto finanziario. Tali rilevazioni hanno comportato una differenza tra i ricavi e i costi di gestione negativa per euro 474.040.521,57 (- euro 584.782.078,15 rispetto al 2018).

Il patrimonio netto al 31 dicembre 2019 è pari ad euro 5.471.663.832,69 in diminuzione rispetto all'esercizio precedente principalmente per il risultato economico negativo dell'esercizio.

Sul punto, l'Organo di revisione, con la relazione sullo schema di rendiconto (vgs. pag. 37) evidenzia che *"[l]a situazione patrimoniale complessiva del Comune evidenzia una importante consistenza del patrimonio netto, circa 5,5 miliardi di euro, che si riduce in misura consistente nel 2019, circa 525 milioni di euro, corrispondenti quasi per intero alla perdita di esercizio da Conto Economico, derivante dall'applicazione delle nuove disposizioni normative in merito alla quantificazione del FCDE e del FAL"*. Disposizioni in ordine alle quali viene posta in rilievo la significativa incidenza sul risultato d'esercizio rilevato attraverso le scritture di contabilità economica che evidenziano tale saldo negativo di circa 525 milioni, con un peggioramento di circa 700 milioni rispetto al 2018. Significativa è poi l'osservazione secondo cui *"[l]'attivo circolante, formato da crediti e*

*da disponibilità liquide, è ancora ben al di sotto del portafoglio debiti”.*

## **9. Monitoraggio del piano di interventi**

Come indicato in premessa, con deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE la Sezione, in ordine allo stato di attuazione del piano degli interventi, ha già svolto alcune considerazioni sui primi dati dell'anno 2019 tenendo conto del contenuto della relazione pervenuta con nota n. 678 del 19 febbraio 2020.

Con quest'ultima relazione l'Ente rinviava l'approfondimento dei punti relativi alla riduzione dell'ammontare dei residui e alla gestione dei fondi vincolati successivamente all'approvazione del rendiconto dell'anno 2019 per poter *“esaminare e comparare dati consolidati e definitivi che consentano un confronto omogeneo con gli esercizi pregressi”* con l'impegno a fornire ulteriori approfondimenti anche sui punti riguardanti la riscossione delle entrate in conto competenza e in conto residui, nonché la gestione delle entrate da sanzioni al Codice della strada.

In data 27 luglio 2020 veniva approvato il rendiconto dell'anno 2019 e con nota n. 4068 del 22 settembre 2020 venivano forniti tali approfondimenti, previo aggiornamento del punto relativo all'andamento delle spese.

Ferme restando le valutazioni già svolte dalla Sezione con la richiamata deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE nonché la disamina dei dati economico-finanziari dell'esercizio 2019 svolta nei precedenti punti da 1. a 8., si riepilogano di seguito i dati forniti con quest'ultima relazione, unitamente alle considerazioni svolte dall'Ente ed agli ulteriori elementi forniti con le memorie pervenute in data 18 gennaio 2021.

### **9.1 Riduzione delle spese correnti**

Si ricorda che il piano predisposto dall'Ente prevedeva una riduzione pari complessivamente ad 80 milioni di euro ripartita progressivamente nell'intervallo temporale 2018 – 2021. Per il 2018 la riduzione sarebbe dovuta ammontare a 30 milioni di euro. Nel 2019 si sarebbe dovuta ottenere un'ulteriore riduzione di 22,5 milioni di euro e, a seguire, 17,5 milioni di euro nel 2020 e 10 milioni di euro nel 2021.

In particolare, la riduzione della spesa corrente si sarebbe dovuta ottenere con interventi di contenimento, tra le altre, delle spese di personale, per l'acquisto di beni e servizi e per trasferimenti correnti.

Come già esposto al punto 1.1.3, la gestione dell'esercizio 2019 non ha portato ai risultati attesi; sulla base dei dati forniti dall'Ente, la riduzione di spesa di parte corrente conseguita nel 2019 (rispetto ai dati del 2018) è di euro 16.871.810,03; risultato

inferiore rispetto a quello indicato nel piano pari a 22,5 milioni di euro.

Sul punto, con la relazione integrativa presentata in data 22 settembre 2020 è stato fornito un aggiornamento sull'andamento delle spese correnti, adottando i medesimi criteri di calcolo utilizzati nel corso dell'istruttoria svolta per i dati dall'anno 2018, ovvero individuando le spese correnti al netto delle spese finanziate da entrate correlate e delle spese *una tantum*.

I dati dell'anno 2019 sono pertanto comparabili con i dati dell'anno 2018 ed esaminati con la deliberazione n. 47/2020/SCRPIE/PRSE.

La seguente tabella riepiloga l'andamento della spesa corrente nel periodo 2016-2019.

Spese di parte corrente	rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	rendiconto 2019	incremento/ decremento 2017 su 2016	incremento/ decremento 2018 su 2017	incremento/ decremento 2019 su 2018
totale spese "nette" titolo 1	1.009.442.841,52	972.591.983,66	970.268.836,99	946.768.283,74	-36.850.857,86	-2.323.146,67	-23.500.553,25
totale spese titolo 4 al netto del rimborso dell'anticipazione di liquidità	140.130.913,75	134.121.915,52	135.603.405,44	142.232.148,66	-6.008.998,23	1.481.489,92	6.628.743,22
<b>Totale</b>	<b>1.149.573.755,27</b>	<b>1.106.713.899,18</b>	<b>1.105.872.242,43</b>	<b>1.089.000.432,40</b>	<b>-42.859.856,09</b>	<b>-841.656,75</b>	<b>-16.871.810,03</b>

Dalla predetta tabella emerge come il risultato conseguito nell'anno 2019 sia stato determinato da un incremento delle spese del titolo 4 (al netto del rimborso dell'anticipazione di tesoreria) per euro 6,6 milioni. Per le spese "nette" del titolo 1 invece, rispetto all'anno 2018, si è rilevata una diminuzione di 23,5 milioni di euro.

In ordine poi allo squilibrio strutturale relativo a spese correnti di natura ricorrente finanziate con entrate straordinarie, l'Ente ha segnalato il miglioramento registratosi tra l'anno 2018, in cui lo squilibrio ammontava ad euro 32.397.218,41, e l'anno 2019 in cui lo squilibrio, adottando i medesimi criteri di calcolo ammonta ad euro 28.358.619,71, con una riduzione di euro 4.038.598,70.

Al riguardo, si richiamano le considerazioni svolte al punto 1.4. in ordine all'analisi delle componenti che hanno portato a tale risultato che segna un leggero miglioramento della segnalata condizione di squilibrio che rimane, tuttavia, di rilevante entità.

La tabella che segue (vgs. punto 1.1.1.) mostra i dati definitivi del rendiconto 2019 messi a confronto con quelli dell'anno precedente, secondo i valori ricostruiti dall'Ente:

	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Entrate non ricorrenti che finanziano spese non ricorrenti	116.028.221,45	79.923.686,27
Entrate da dividendi e distribuzione riserve - quota eccedente la media quinquennale	58.951.251,52	0,00
Quota accantonata al fondo GTT e InfraTo	-17.164.278,58	0,00
Entrate tributarie - recupero evasione - parte eccedente media quinquennale	10.119.357,62	12.358.619,71
Entrate extratributarie - sanzioni cds - parte eccedente media quinquennale	2.750.700,27	0,00
<b>totale entrate non ricorrenti (A)</b>	<b>170.685.252,28</b>	<b>92.282.305,98</b>
spese non ricorrenti finanziate da entrate non ricorrenti	116.028.221,45	79.923.686,27
altre spese una tantum	38.318.878,87	0,00
<b>totale spese non ricorrenti (B)</b>	<b>154.347.100,32</b>	<b>79.923.686,27</b>
<b>Spese correnti finanziate da permessi a costruire -quota impegnata (C)</b>	<b>16.059.066,40</b>	<b>16.000.000,00</b>
<b>Surplus di entrate non ricorrenti (cd. "straordinarie") che hanno finanziato spese correnti ricorrenti (cd. "fisse) (A-B+C) = squilibrio strutturale</b>	<b>32.397.218,36</b>	<b>28.358.619,71</b>

In merito a tali dati l'Ente pone in evidenza la riduzione delle spese non ricorrenti finanziate da entrate non ricorrenti a cui si accompagna l'azzeramento delle altre spese *una tantum* e la sostanziale invarianza delle spese correnti finanziate da permessi a costruire in ordine ai quali viene evidenziato che "è in corso di preparazione un'analisi degli uffici per verificare quale parte dei 16.000.000 di Euro sia imputabile ad attività ordinarie e ricorrenti negli anni". Sul tale specifico aspetto si rinvia a quanto esposto al successivo punto 11.

In ordine alla prospettata riduzione della spesa corrente si richiama quanto già esposto con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE con riguardo alla considerazione dell'Ente sulla possibilità, nella valutazione sullo stato di attuazione del piano, di considerare i dati di rendiconto del 2016 dal momento che lo stesso piano è stato approvato il 30 ottobre 2017 allorquando era a conoscenza dei dati di consuntivo 2016, sulla base dei quali sono stati determinati gli obiettivi di riduzione della spesa corrente.

Veniva quindi delineato un quadro d'assieme dell'evolversi della dinamica della spesa corrente, riepilogato nella seguente tabella contenente i dati di rendiconto per gli anni 2016 - 2019 e di bilancio per gli anni 2020-2022 con riferimento alle spese correnti, al netto delle spese finanziate con entrate correlate e delle spese *una tantum* così come indicate dall'Ente e non riscontrabili da parte della Sezione in maniera oggettiva dai documenti finanziari di rendicontazione e programmazione.

SPESE	rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	Precons. 2019	bilancio 2020	bilancio 2021	bilancio 2022
<b>titolo 1</b>	1.009.442.841,52	972.591.983,66	970.268.836,99	951.496.953,34	954.212.428,80	948.006.835,74	936.644.678,99
<b>titolo 4</b>	140.130.913,75	134.121.915,52	135.603.405,44	142.241.463,58	126.127.273,00	114.044.204,00	125.706.055,00
<b>TOTALE</b>	1.149.573.755,27	1.106.713.899,18	1.105.872.242,43	1.093.738.416,92	1.080.339.701,80	1.062.051.039,74	1.062.350.733,99
<b>Riduz. su anno prec.</b>		-42.859.856,09	-841.656,75	-12.133.825,51	-13.398.715,12	-18.288.662,06	299.694,25
<b>Obiettivi piano</b>			-30.000.000,00	- 22.500.000,00	- 17.500.000,00	- 10.000.000,00	

Tenuto conto dei dati di rendiconto dell'anno 2019, la riduzione della spesa corrente è stata effettivamente di euro 16.871.810,03 e quindi anche superiore rispetto ai dati di preconsuntivo indicati nella tabella.

È bene precisare che tale tabella riporta anche i dati del bilancio di previsione 2020-2022 indicati nella relazione al 31 gennaio 2020 e ad oggi non più attuali in ragione delle diverse variazioni di bilancio operate in conseguenza dell'emergenza epidemiologica e di cui si dirà nel successivo punto 11.

Ad ogni modo, già con riferimento a tali dati è stato evidenziato come l'Ente abbia proposto solo dati tendenziali senza prospettare la certezza di raggiungere il superamento dei disequilibri strutturali al termine del periodo di risanamento previsto originariamente per l'anno 2021.

Ferme restando tali considerazioni, in ordine alle modalità di verifica del raggiungimento dell'obiettivo di superamento dello squilibrio strutturale nella copertura delle spese correnti di natura ricorrente, la Sezione ha osservato che *"ciò che rileva non è tanto la possibilità di considerare o meno l'anno 2016 rispetto ai dati forniti nel piano per il quale vi è un obiettivo scostamento, ma verificare, partendo dall'attuale e nuova situazione ed in una prospettiva dinamica, la possibilità per l'Ente di ripristinare l'equilibrio della parte corrente del proprio bilancio in termini di possibilità di coprire le spese correnti di natura ricorrente con entrate correnti di natura ricorrente"*.

Anche per l'anno 2019, nel punto 1.1.1., si è dato atto di come, in contraddittorio con l'Ente, si è individuata l'entità di tale squilibrio in euro 28.358.619,71, in leggera diminuzione rispetto all'anno 2018. Tale importo ricomprende le spese dei Titoli 1 e 4. Occorre, quindi, considerare la citata tabella riepilogativa dell'evolversi della dinamica della spesa corrente, aggiornata con i dati di rendiconto dell'anno 2019 come di seguito indicato.

	rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	rendiconto 2019	bilancio 2020	bilancio 2021	bilancio 2022
<b>titolo 1</b>	1.009.442.841,52	972.591.983,66	970.268.836,99	946.768.283,74	954.212.428,80	948.006.835,74	936.644.678,99
<b>titolo 4</b>	140.130.913,75	134.121.915,52	135.603.405,44	142.241.463,58	126.127.273,00	114.044.204,00	125.706.055,00
<b>TOTALE</b>	1.149.573.755,27	1.106.713.899,18	1.105.872.242,43	1.089.000.432,40	1.080.339.701,80	1.062.051.039,74	1.062.350.733,99
<b>Riduz. su anno prec.</b>		-42.859.856,09	-841.656,75	-16.871.810,03	-13.398.715,12	-18.288.662,06	299.694,25
<b>Obiettivi piano</b>			-30.000.000,00	- 22.500.000,00	- 17.500.000,00	- 10.000.000,00	

Pur considerando l'anno 2016, l'Ente, fino all'anno 2019, ha conseguito una riduzione della spesa corrente di natura ricorrente per l'importo complessivo di euro 60.573.322,87 (euro 62.674.557,78 per il Titolo 1).

Sulla base dei citati dati, si rileva che l'Ente, considerando anche il miglioramento conseguito nell'anno 2017 rispetto all'anno 2016, negli anni 2018 e 2019 è riuscito a ridurre complessivamente la spesa corrente per un importo coerente con il piano degli interventi.

Per i dati di bilancio di previsione 2020-2022, invece, è stata rilevata l'esigenza di un loro aggiornamento tenendo conto degli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 che inevitabilmente ha impattato su tali stime, creando, peraltro, una forte componente di discontinuità rispetto ai dati degli anni pregressi, con conseguenti difficoltà in termini di comparabilità degli stessi se non previa elisione delle spese strettamente connesse alla gestione della pandemia per la cui copertura l'Ente ha ricevuto è continuerà a ricevere specifici trasferimenti statali.

## **9.2 Riscossione delle entrate in conto competenza e in conto residui**

In ordine all'andamento della riscossione l'Ente ha fornito un'integrazione dei dati contenuti nelle precedenti relazioni per quanto concerne l'attività affidata alla società Soris S.p.A. per la quale viene segnalato *"un piccolo ma costante miglioramento rispetto alle annualità precedenti, in particolare per la parte in conto competenza"*.

Nel dettaglio, sono stati forniti i risultati complessivi dell'andamento delle entrate relative alle entrate del titolo 1- *Entrate tributarie* e del titolo 3 - *Entrate extratributarie* relativamente alle tipologie 100 (proventi di beni e servizi) e 200 (proventi attività controllo e repressione), come risultanti dai Rendiconti approvati.

Il segnalato miglioramento degli incassi in conto competenza emerge dai dati comunicati dall'Ente dai quali emergono, per l'anno 2019, incassi per euro 810.816.885,63, in miglioramento rispetto al risultato conseguito nell'anno 2018 di euro 789.471.412,25.

Gli incassi in conto residui appaiono stabili attestandosi nel 2019 sul valore di euro

165.637.417,60, sostanzialmente pari al valore leggermente inferiore di euro 165.706.642,98 conseguito nell'anno 2018.

Sul punto si rammenta l'impegno dell'Ente a realizzare l'obiettivo di incrementare la riscossione prevedendo una serie di interventi di carattere organizzativo da attuare sia all'interno della struttura comunale che in sinergia con la citata società di riscossione SORIS S.p.a.

Richiamando quanto analiticamente esposto al punto 3. in ordine allo stato della riscossione (che in conto residuo rimane critica) e fermo restando quanto già esposto dalla Sezione con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, si ricorda che, in valore assoluto, il carico affidato alla società di riscossione, al netto dei discarichi, al 31 dicembre 2019 ammonta complessivamente ad euro 1.479.162.161,58.

Con le memorie del 18 gennaio 2021 l'Ente ha fornito un'integrazione di tali dati al fine di poter effettuare un raffronto in valore assoluto ed in valore relativo dei carichi affidati alla società di riscossione SORIS, aggiornati con i dati definitivi dell'anno 2019 ed i dati dell'anno 2020.

In ordine ai dati in valore assoluto è stata prodotta la seguente tabella, riepilogativa della situazione della riscossione complessiva, rispetto al carico affidato alla Soris S.p.A., aggiornata con i dati di pre-consuntivo al 10 gennaio 2021:

	anno 2020 situazione al 31/12/2020 PRE-CONSUNTIVO	anno 2019 situazione al 31/12/2019	anno 2018 situazione al 31/12/2018	anno 2017 situazione al 31/12/2017	anno 2016 situazione al 31/12/2016
carico totale escluso rendicontati	1.761.332.569,53 €	1.644.788.721,13 €	1.494.154.871,17 €	1.333.231.776,80 €	1.175.388.529,30 €
discarichi	- 179.591.459,22 €	- 165.626.559,55 €	- 142.274.696,83 €	- 116.678.586,48 €	- 97.923.278,53 €
carico tot. al netto dei discarichi	1.581.741.110,31 €	1.479.162.161,58 €	1.351.880.174,34 €	1.216.553.190,32 €	1.077.465.250,77 €
Incasso complessivo	575.446.341,24 €	545.371.351,11 €	478.788.753,18 €	411.351.768,96 €	355.891.618,11 €
carico tot. al netto dei discarichi	1.581.741.110,31 €	1.479.162.161,58 €	1.351.880.174,34 €	1.216.553.190,32 €	1.077.465.250,77 €
	<b>36,38%</b>	<b>36,87%</b>	<b>35,42%</b>	<b>33,81%</b>	<b>33,03%</b>
scostamento su anno precedente	<b>-0,49%</b>	1,45%	1,60%	0,78%	33,03%

Per i dati in valore relativo, invece, è stata prodotta seguente tabella con i dati al 10 gennaio 2021 degli incassi annuali rispetto sia al carico complessivo che ai nuovi carichi affidati nei singoli esercizi:

	anno 2020 situazione al 31/12/2020 PRE-CONSUNTIVO	anno 2019 situazione al 31/12/2019	anno 2018 situazione al 31/12/2018	anno 2017 situazione al 31/12/2017	anno 2016 situazione al 31/12/2016
incassi anno	30.074.990,13 €	66.582.621,44 €	67.436.984,22 €	55.460.150,85 €	49.533.907,81 €
carico tot. al netto dei discarichi	1.581.741.110,31 €	1.479.162.161,58 €	1.351.880.174,34 €	1.216.553.190,32 €	1.077.465.250,77 €
	<b>1,90%</b>	<b>4,50%</b>	<b>4,99%</b>	<b>4,56%</b>	<b>4,60%</b>
scostamento su anno precedente	<b>-2,60%</b>	-0,49%	0,43%	-0,04%	-0,18%
incassi anno	30.074.990,13 €	66.582.621,44 €	67.436.984,22 €	55.460.150,85 €	49.533.907,81 €
incremento carico anno al netto discarichi	102.578.948,73 €	127.281.987,24 €	135.326.984,02 €	139.087.939,55 €	118.433.808,19 €
	<b>29,32%</b>	<b>52,31%</b>	<b>49,83%</b>	<b>39,87%</b>	<b>41,82%</b>
scostamento su anno precedente	<b>-22,99%</b>	2,48%	9,96%	-1,95%	5,70%

Da tali tabelle emerge come, in valore assoluto, l'incasso complessivo del 2019 (euro 545.371.351,11) sia stato leggermente superiore a quello dell'anno 2018 (euro 478.788.753,18) con un incremento percentuale dell'1,45% nel rapporto tra incasso complessivo ed il carico totale al netto dei scarichi.

Per i dati in valore relativo, invece, l'incasso dell'anno 2019 (euro 66.582.621,44) segna una leggera flessione rispetto all'anno 2018 (euro 67.436.984,22).

Per l'anno 2020, sebbene per i dati in valore assoluto si rileva un aumento dell'incasso complessivo (euro 545.371.351,11), per i dati in valore relativo si riscontra una significativa riduzione degli incassi scesi ad euro 30.074.990,13.

In merito a tale risultato l'Ente fornisce un'ampia disamina delle norme che, nel corso della gestione dello stato di emergenza sanitaria, si sono susseguite disponendo la sospensione delle azioni coattive con il conseguente calo degli incassi a partire dagli articoli 67 e 68 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, le cui misure sono state poi in vario modo prorogate con le successive norme emergenziali.

Sul punto è stato quindi precisato che *"[l]a sospensione dei termini di pagamento ha di fatto reso impossibile l'avvio di ulteriori azioni cautelari ed esecutive sino al termine del periodo di emergenza (dalla norma maggiorato di 30 giorni di margine per l'effettuazione dei pagamenti da parte dei contribuenti)"*.

Nel complesso l'Ente evidenzia che *"gli effetti della grave contingenza del COVID 19 si possono sintetizzare in un progressivo forte calo degli incassi della riscossione coattiva rispetto al dato dello scorso anno. La riduzione si attesta ora intorno al 55 % e sarebbe stata più marcata senza le entrate derivanti dalle azioni coattive (fermi, ipoteche e pignoramenti presso terzi) poste in essere negli anni pregressi, sulle quali i contribuenti hanno continuato ad effettuare versamenti"*.

Sul punto la Sezione, nel prendere atto della situazione prospettata dall'Ente, evidenzia che l'inevitabile rallentamento della riscossione coattiva determinata dall'emergenza sanitaria costituisce un significativo fattore di criticità che comporta inevitabilmente, sotto lo specifico profilo, un rallentamento del processo di risanamento per il quale il potenziamento dell'attività di riscossione costituisce un punto cruciale per la risoluzione della grave crisi di liquidità.

Ne consegue la necessità di monitorare sempre con grande attenzione tale specifico aspetto che potrebbe gravare sulla necessità per l'Ente di continuare a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria in misura crescente (anziché decrescente), con la necessità di sostenere maggiori oneri.

Aspetto da correlare con le misure di copertura delle quote di disavanzo derivanti

dall'adeguamento del FCDE al metodo di calcolo ordinario nei termini indicati al punto 2.6.1., per il quale la Sezione ha invitato l'Ente a svolgere un'attenta attività di monitoraggio in ordine all'effettiva copertura delle quote annuali di disavanzo da recuperare.

### 9.3 Riduzione dell'ammontare dei residui

In merito alla gestione dei residui l'Ente ha evidenziato, per il rendiconto dell'anno 2019 rispetto all'esercizio precedente, una complessiva diminuzione dei residui attivi e passivi derivanti dalla gestione in conto residui e dalla gestione in conto competenza nei termini riepilogati nella seguente tabella.

	<b>Rendiconto 2018</b>	<b>Rendiconto 2019</b>	<b>Riduzione</b>	<b>%</b>
Totale residui attivi	1.526.592.133,60	1.466.751.481,10	- 59.840.652,50	- 4,08%
Totale residui passivi	875.958.406,76	785.335.438,05	- 90.623.058,71	- 11,54%

Per il raggiungimento di tale risultato l'Ente rappresenta di aver effettuato *“una approfondita e congiunta analisi sia delle partite attive che di quelle passive conservate a rendiconto, che ha coinvolto per diversi mesi tutti i settori dell'Ente, considerata la grande mole di poste analizzate”*.

Con specifico riguardo ai residui attivi, per un verso, è stato evidenziato che *“[i]n sede di riaccertamento ordinario dei residui sono stati eliminati residui attivi per poste sulle quali risultavano essere stati effettuati gli accantonamenti ad FCDE per Euro 86.272.398,31, la cui quota di copertura, applicando per ogni diversa tipologia di entrata la % di FCDE risultante, ammonta ad Euro 70.760.450,38”* e, per altro verso, è stata esposta la dinamica di rideterminazione del FCDE secondo il metodo di calcolo ordinario nei termini ampiamente esposti al punto 2.1.

Vengono quindi messi a raffronto i dati di rendiconto degli anni 2018 e 2019 per avere evidenza di quelli che l'Ente definisce i *“RA [residui attivi] netti tra i due esercizi”*.

		<b>Rendiconto 2018</b>	<b>Rendiconto 2019</b>
Totale residui attivi	(+)	1.526.592.133,60	1.466.751.481,10
FCDE	(-)	661.350.352,87	865.475.474,47
RA netti	(=)	865.241.780,73	601.276.006,63

Da tale tabella, pertanto, emergerebbe una riduzione dei "RA netti" di euro 263.965.774,10.

Sul punto, si rammenta sinteticamente che con il piano degli interventi l'Amministrazione prevedeva di intervenire, oltre che con il potenziamento dell'attività di riscossione, con l'eliminazione dei residui divenuti insussistenti o inesigibili.

In ordine al risultato conseguito nell'anno 2019 si richiama quanto indicato al punto 4.1. ove è stato rilevato che i residui attivi complessivi iscritti ai titoli 1 e 3, rispetto all'anno 2018, hanno in realtà subito un incremento rispettivamente dello 0,50% e del 3,46%.

È bene poi precisare che tale incremento, per i residui attivi del titolo 1, è stato determinato dai residui della competenza, aumentati da euro 162.898.996,39 del 2018 ad euro 168.956.814,68 del 2019. I residui derivanti dalla gestione dei residui invece hanno subito un leggero decremento riducendosi nel 2019 ad euro 323.810.173,57 rispetto all'importo di euro 327.395.004,83 del 2018.

Per le entrate del titolo 3, invece, si rileva un significativo incremento dei residui derivanti dalla gestione dei residui, nel 2019 pari ad euro 631.507.698,17 rispetto all'importo di euro 604.982.427,24 dell'anno 2018.

In ordine poi all'evidenziata riduzione dei residui attivi c.d. "netti" si richiamano le osservazioni già svolte dalla Sezione con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE in ordine alla valenza di tale prospettazione.

In particolare, nel rimarcare che l'Ente fino all'anno 2018 aveva adottato il metodo semplificato per la determinazione del FCDE (criticità nel 2019 superata) è stato anche osservato che *"la costituzione di un adeguato FCDE persegue la finalità di preservare il bilancio dal rischio di insolvenza per i crediti di difficile esigibilità, ma non può costituire certo l'istituto tramite cui evitare l'eliminazione di residui attivi al verificarsi dei presupposti che ne rendono opportuno il loro stralcio dal bilancio, per confluire nello stato patrimoniale"*.

Ciò posto, al di là del raffigurato decremento dei residui attivi netti sulla cui valenza valgono le predette osservazioni, in ordine all'andamento dei residui attivi, nel richiamare quanto dettagliatamente esposto al punto 4.1., per il rendiconto dell'anno 2019 si dà atto di un apprezzabile miglioramento nello smaltimento dei residui attivi da ricondurre principalmente alla cancellazione di poste pregresse così come riferito anche dall'Ente. Diminuzione in ordine alla quale vi è stato un limitato concorso delle riscossioni in c/residui che continuano a registrare percentuali molto contenute e in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti.

La Sezione, pertanto, ritiene che la consistenza dei residui continui a dimostrare le

criticità che caratterizzano un Ente che versa in una seria crisi di liquidità per la quale persiste la necessità di proseguire nel percorso di risanamento, ora inevitabilmente condizionato dall'esigenza di superare l'emergenza sanitaria.

#### **9.4 Gestione delle entrate non ricorrenti – sanzioni del Codice della Strada**

Come già indicato nella relazione del 22 settembre 2020 (pag. 9), gli accertamenti per l'anno 2019 ammontano ad euro 79.931.614,59.

Sul punto è stato evidenziato che la riduzione rispetto agli anni 2017 (euro 109.629.558,00) e 2018 (euro 97.854.527,54) è dovuta alla progressiva diminuzione nel tempo, fino a completo esaurimento, delle posizioni maturate negli anni precedenti e al conseguente assestamento degli accertamenti alle sole posizioni sorte nel medesimo anno di competenza.

Tenendo conto dei dati forniti dall'Ente con le memorie del 18 gennaio 2021, si riepilogano nella seguente tabella i dati relativi al triennio 2017-2019.

		2017	2018	2019
<b>Sanzioni per violazioni codice della strada</b>	Residui iniziali	291.092.713,95	354.793.525,20	398.535.833,98
	Riscosso c/residui al 31.12	6.742.487,49	8.397.060,37	11.246.357,82
	Percentuale di riscossione rs	<b>2,32</b>	<b>2,37</b>	<b>2,82</b>
	Accertamento competenza	109.629.558,00	97.854.527,54	79.931.614,59
	Riscosso competenza	38.996.616,91	39.535.319,10	36.913.458,91
	Percentuale di riscossione cp	<b>35,57</b>	<b>40,40</b>	<b>46,18</b>
(*) a seguito eliminazione residui				

Da tali dati emerge, per l'anno 2019, un miglioramento della riscossione in conto residui sia in valore assoluto che in termini percentuali. Per la parte di competenza si rileva un miglioramento in termini percentuali, sebbene, come accennato, vi è stata una riduzione degli accertamenti

L'Ente ha poi precisato che il FCDE in sede di rendiconto 2019 è stato integrato per euro 122.128.482,24 garantendo così una copertura integrale dei residui attivi connessi alle sanzioni codice della strada.

#### **9.5 Gestione dei fondi accantonati e vincolati**

In ordine alla gestione dei fondi accantonati e vincolati, per i quali si rimanda a quanto già esposto al punto 2, l'Ente, con la relazione inviata il 22 settembre 2020 ha fornito i seguenti elementi di dettaglio.

Per la parte accantonata, è stato precisato che:

- il fondo perdite società partecipate è di euro 277.542,00 ed è stato accantonato nel rispetto dell'obbligo previsto dal comma 551 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 e dai commi 1 e 2 dell'art.21 del D.Lgs.n. 175 del 2016;
- il fondo contenzioso ed il fondo rischi spese legali è di euro 898.189,92;
- il fondo rischi strumenti derivati è di euro 11.563.773,17, determinato dagli accantonamenti a rendiconto 2018 per euro 10.423.406,07, incrementati dei flussi positivi registrati nel corso dell'esercizio 2019 per euro 1.140.367,10;
- il fondo rischi escussione garanzie è di euro 1.377.504,17 ed è destinato a garantire l'Ente dal rischio di mancata escussione per garanzie prestate, cui l'Ente ha provveduto a sostituirsi al soggetto garantito per il pagamento di rate, accertando a bilancio il relativo rimborso, con procedure di recupero attualmente in corso;
- il fondo accantonamento TFR per il Sindaco è di euro 35.134,00, quantificato sommando all'importo già accantonato a rendiconto 2018 di euro 25.210,00 l'ulteriore quota di euro 9.924,00 pari ad una mensilità/anno;
- il fondo accantonamento aumenti contrattuali per il personale è di euro 3.025.145,70, necessari al pagamento delle poste arretrate ad avvenuta sottoscrizione dei CCNL. Su tale voce viene evidenziata l'iscrizione, nel corso dell'esercizio 2019, delle poste risultanti dal rendiconto 2018 le cui somme sono state utilizzate per il pagamento di arretrati al personale dipendente. Il fondo è stato incrementato in relazione ai nuovi accantonamenti necessari considerando che il CCNL del personale del comparto è scaduto al 31 dicembre 2018, mentre non è ancora stato approvato il CCNL della dirigenza, fermo all'anno 2010.

L'Ente ha inoltre precisato di aver mantenuto il vincolo, istituito in sede di rendiconto 2018 per euro 20.000.0000,00, a garanzia del rimborso delle rate della quota GTT e INFRA.TO di cui alle deliberazioni del Consiglio Comunale n.2017-03061/24 e n.2017-030062/24 del 13 settembre 2017, nonché per l'accantonamento di parte degli utili distribuiti da AFC derivanti da incassi per estumulazioni da destinarsi a tumulazioni in esercizi futuri.

Per la parte vincolata è stato invece precisato che le quote complessivamente conservate nel rendiconto dell'anno 2019 sono pari ad euro 48.358.491,37 riconducibili ad entrate con vincolo di destinazione accertate e solo in parte già riscosse, a fronte delle quali non risultano ancora assunti i corrispondenti impegni di spesa né attivate le procedure di avvio delle gare per gli affidamenti, per la parte destinata alla realizzazione di opere pubbliche.

La quota di risultato di amministrazione dell'anno 2019 destinata agli investimenti, invece, è di euro 800.000,00, relativo a poste già destinate negli esercizi precedenti e non ancora utilizzate.

#### **10. Impatto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sulla realizzazione del piano degli interventi e conseguente riattualizzazione**

Come accennato in premessa, con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, tenuto conto, per un verso, dell'esigenza prospettata dall'Ente già con nota n. 3439 del 15 luglio 2019 (confermata con le successive note n. 4414 dell'8 ottobre 2019 e n. 678 del 19 febbraio 2020) di rimodulare il piano con riguardo al programma di riduzione delle spese correnti e di realizzazione delle dismissioni patrimoniali e, per altro verso, dell'impatto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente, la Sezione disponeva che l'Amministrazione comunale trasmettesse, entro il 30 settembre 2020 (in sostituzione di quella in scadenza il 31 luglio 2020), una relazione che desse conto:

- degli effetti finanziari dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sull'esercizio 2020 e delle misure adottate per preservare gli equilibri di bilancio;
- della possibilità di proseguire nell'attuazione del piano degli interventi in corso di esecuzione, avendo cura, in una prospettiva dinamica, di riattualizzare l'analisi dei fattori di criticità strutturale e gli obiettivi intermedi secondo lo schema ed i punti fino ad ora tratteggiati.

Con nota n. 4457 del 16 ottobre 2020, l'Ente, dopo aver beneficiato di una breve proroga, inviava tale relazione, fornendo un quadro d'insieme delle minori e maggiori entrate e spese realizzate nell'anno 2020 in ragione dell'emergenza epidemiologica.

In primo luogo, l'Ente nel richiamare il contenuto delle controdeduzioni presentate in data 14 maggio 2020 in occasione del contraddittorio che ha portato all'adozione della richiamata deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, ha fornito un aggiornamento dei medesimi dati al 30 settembre 2020, specificando che nel corso dell'emergenza sanitaria sono stati approvati svariati interventi a livello nazionale e regionale, finalizzati a porre rimedio alle enormi conseguenze della pandemia sul piano economico e sociale.

Nello specifico è stato rappresentato che, con variazioni di urgenza, sono stati introitati contributi specifici finalizzati a diverse emergenze.

Con il D.L. n. 34 del 2020 è stato stanziato un fondo generale di euro 3,5 miliardi, di cui 3 rivolti ai Comuni, destinato a garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali, oltre a fondi specifici per compensare esenzioni e diminuzioni IMU, canone di occupazione suolo pubblico e imposta di soggiorno, per un totale, a favore della Città di Torino, di

euro 63.591.743,46.

L'Ente ha inoltre precisato di aver portato a compimento, sulla base delle norme di semplificazione introdotte dall'articolo 113 del menzionato decreto-legge, una serie di attività di sospensione e di rinegoziazione di mutui e di obbligazioni, conseguendo un risparmio totale di euro 50.263.107,54.

Ne è conseguito un primo assestamento generale di bilancio approvato con delibera consiliare n. mecc. 2020 01561/024 del 27 luglio 2020.

Sulla base delle maggiori entrate derivanti dai fondi sopraccitati e tenuto conto del risparmio in quota rimborso mutui, è stata quindi disposta la diminuzione degli stanziamenti di entrata per l'importo complessivo di euro 130.073.000,00 tenendo conto dei casi in cui la perdita si fosse già manifestata o comunque fosse ragionevolmente stimabile sulla base dell'andamento del periodo emergenziale.

È stata tuttavia segnalata l'insufficienza, a livello nazionale, dei fondi fino ad allora stanziati per far fronte alle minori entrate già realizzate o previste nell'esercizio e alle maggiori spese dovute all'emergenza, come evidenziato anche da una nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicata in data 16 luglio 2020.

Insufficienza emersa anche nell'ambito dei tavoli nazionali che vedono la partecipazione di tale Dicastero, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani.

Sono state quindi riportate le seguenti tabelle riepilogative, rispettivamente, delle minori e maggiori entrate, nonché delle minori spese e delle maggiori spese sostenute per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

#### **Minori entrate**

IMU	13.500.000,00
TASI	1.500.000,00
IMU recupero evasione	5.000.000,00
Addizionale IRPEF	10.000.000,00
Imposta di soggiorno	3.000.000,00
TARI recupero evasione	6.000.000,00
Enti diversi – recupero contributi anni precedenti	5.000.000,00
COSAP	8.200.000,00
Canoni e sanzioni commercio	2.590.000,00
Pubblicità e affissioni	1.500.000,00
Servizi educativi	12.870.000,00
Circoscrizioni	700.000,00
Biblioteche – musei - culture	113.000,00

Servizi sociali	1.250.000,00
Fitti a canoni patrimoniali	2.500.000,00
Trasporti – parcheggi - ZTL	8.500.000,00
Canoni e tariffe sport	850.000,00
Sanzioni codice della strada	40.000.000,00
Oneri di urbanizzazione	7.000.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>130.073.000,00</b>

#### **Maggiori entrate (da fondi straordinari)**

Fondo per funzioni fondamentali	55.000.000,00
Fondo IMU immobili turistici	450.390,32
Fondo TOSAP/COSAP	6.797.957,96
Fondo imposta di soggiorno	1.343.395,18
<b>TOTALE</b>	<b>63.591.743,46</b>

#### **Minori spese**

Riduzione FCDE	23.800.000,00
Servizi educativi – minori spese refezione scolast.	12.322.000,00
Economie su mutui	50.263.107,54
<b>TOTALE</b>	<b>86.385.107,54</b>

#### **Spese e accantonamenti**

Agevolazioni ISEE per TARI famiglie	5.700.000,00
Agevolazione TARI per attività	8.000.000,00
Riduzione IMU canoni concordati	1.500.000,00
Fondo affitti concordati	300.000,00
Personale (servizi educativi – sociali)	2.906.281,00
Sistemi informativi	600.000,00
Cultura	390.000,00
Manutenzioni	357.570,00
Varie	150.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>19.903.851,00</b>

In ordine ai dati riepilogati in tali tabelle l'Ente ha fornito le seguenti specificazioni, chiarendo, in primo luogo, che la riduzione di entrata di euro 130.073.000,00 ha determinato una conseguente diminuzione del FCDE pari ad euro 23.800.000,00, calcolato sulle previsioni iscritte a bilancio.

Le minori spese derivanti dalle chiusure dei plessi scolastici per euro 12.322.000,00 sono quasi totalmente compensate dalle minori entrate del comparto.

Vengono, infine, indicate le destinazioni in spesa dell'importo differenziale di euro

19.903.851,00, dedicato ad interventi finalizzati a fronteggiare la situazione emergenziale, prevedendo in particolare:

- uno stanziamento di euro 5.700.000,00 per l'attribuzione delle agevolazioni ISEE sulla tassa rifiuti a favore delle famiglie, considerato adeguato;
- un primo stanziamento di euro 8.000.000,00 a copertura delle riduzioni Tari a favore delle attività economiche e commerciali;
- la riduzione di un punto percentuale delle aliquote IMU sui canoni di locazione a regime concordato (con un onere di euro 1.500.000,00), oltre alla creazione di un fondo dedicato per incentivare il mercato delle locazioni a canone concordato (con un onere di euro 300.000,00);
- un incremento degli stanziamenti per euro 2.906.281,00 della Divisione risorse umane finalizzato a garantire il funzionamento dei servizi in generale e in particolare nel comparto educativo e socio-assistenziale;
- un adeguamento dello stanziamento per i sistemi informativi di euro 600.000,00 finalizzato, in parte, allo sviluppo dello *smart working*.

Con la menzionata relazione vengono quindi fornite ulteriori specificazioni in ordine alle minori entrate di natura tributaria ed extratributaria per gli importi indicati nelle predette tabelle per poi delineare il seguente punto di situazione relativo agli aspetti connessi alle prospettive di riattualizzazione e realizzazione del piano degli interventi, aggiornato con gli elementi forniti con le memorie del 18 gennaio 2021.

### **10.1 Entrate straordinarie**

Al riguardo si ricorda che, secondo le previsioni del piano degli interventi, per l'anno 2020 l'Ente avrebbe dovuto realizzare entrate per 50 milioni di euro.

Sul fronte delle dismissioni di partecipazioni azionarie è stato fornito un sintetico punto di situazione in ordine all'attività svolta dall'inizio dell'esercizio 2020, nel corso del quale l'Ente afferma di aver svolto un'intensa attività volta a promuovere ulteriori alienazioni di partecipazioni non strategiche al fine di determinare entrate straordinarie.

Nel corso di tale attività, in particolare, l'Ente si è determinato ad alienare la partecipazione in TRM (non andata a buon fine nell'anno 2019) nella misura del 17.36% prevedendo la possibilità di cessioni per quote in luogo dell'iniziale intenzione di effettuare una vendita in unica soluzione.

È stata quindi bandita una prima procedura per la vendita di azioni per circa 30,4 milioni di euro che ha portato all'alienazione di 1,6 milioni di azioni, per un controvalore di circa 3,2 milioni di euro.

In data 27 ottobre 2020 è stata bandita una seconda procedura di vendita, andata tuttavia deserta.

Deserta è andata anche la gara per la cessione del pacchetto azionario della Farmacie Comunalì S.p.A. del valore di perizia di circa 16,9 milioni di euro. Società per la quale l'Ente è in attesa di acquisire una nuova valutazione aggiornata, tenuto anche conto della ragionevole incidenza, sulla congruità dei valori da porre a base di gara, della mutata situazione socio-economica connessa con la congiuntura economica profondamente aggravata dagli effetti della pandemia Covid-19

L'Ente ha poi segnalato la cessione del pacchetto azionario della società SITAF, effettuato in ottemperanza alle decisioni del Consiglio di Stato che hanno imposto alla Città, a seguito dell'annullamento dei provvedimenti che avevano previsto la cessione diretta, dalla *holding* comunale FCT S.p.A. alla Società Anas S.p.A. La gara è stata aggiudicata a favore della società ASTM S.p.A. e in data 27 ottobre 2020 è stata sottoscritta la cessione delle azioni SITAF da FCT S.p.A. all'aggiudicatario ASTM S.p.A. per un valore pari ad euro 41.341.084,40 a titolo di acconto ed euro 108.431.085,84 a saldo prezzo. La somma in acconto, corrispondente al valore pagato da ANAS al tempo della originaria cessione è stata corrisposta alla predetta ANAS a fronte della girata delle azioni. La restante somma è stata incassata da FCT S.p.A. affluendo nella liquidità complessiva della società, necessaria a fronteggiare le future necessità gestionali. Data la natura delle risorse in questione, l'Ente ha specificato che le stesse saranno rivolte in via prioritaria al finanziamento del rimborso dei debiti finanziari della società e del socio unico Città di Torino.

*Nel dettaglio, è stato puntualizzato che "subordinatamente all'esistenza, ovviamente, di legittimi titoli alla corresponsione di somme nei suoi confronti – dividendi o riserve distribuibili – la liquidità necessaria a finanziare le distribuzioni, derivante dall'operazione Sitaf o da fonti diverse, sarà comunque destinata dall'Ente al rimborso della quota capitale dei mutui gravanti sul Comune nei prossimi esercizi ai sensi di quanto disposto dalla Legge 205/2017".*

In ordine, invece, alla dismissione del patrimonio immobiliare, l'Ente ha rappresentato, come già peraltro detto nelle precedenti relazioni, che *"la possibilità concreta di valorizzare, mediante procedimenti di alienazione, immobili comunali non strumentali si è negli ultimi anni particolarmente ridotta"* per i massicci disinvestimenti già effettuati nel quindicennio passato con la conseguente limitazione del perimetro degli immobili disponibili.

Viene segnalato che i cespiti rimasti, oltre a non presentare caratteristiche di particolare

attrattività, hanno spesso destinazioni urbanistiche connotate da funzioni pubbliche o di interesse pubblico, limitandone in modo consistente la commerciabilità.

Su questo scenario già particolarmente critico si è poi abbattuta l'emergenza epidemiologica da Covid-19 con i suoi effetti di immediata sospensione di ogni significativo rapporto commerciale e, nel lungo termine, con conseguenze disincentivanti gli investimenti immobiliari, soprattutto con riferimento ad immobili connotati dalle menzionate caratteristiche.

Sul punto l'Ente ha comunque inteso ribadire la consapevolezza della necessità di dover compiere ogni sforzo possibile per conseguire entrate straordinarie alla luce del piano di rientro approvato dal Comune per cui proseguiranno le necessarie iniziative di dismissione.

Ad ogni modo, per l'anno 2020 sono state pubblicate procedure di vendita (in parte relative a immobili di nuova dismissione in parte relativamente a beni già oggetto di precedenti incanti senza esito) per un valore complessivo pari a circa 21 milioni di euro. Gli accertamenti del 2020 conseguenti a contratti formalizzati nel corso dell'esercizio sono stati pari a circa 4,49 milioni di euro.

Nel prendere atto di tale punto di situazione, la Sezione osserva che la sempre più limitata prospettiva di poter realizzare dismissioni patrimoniali costituisce un elemento di significativa criticità che pone un vincolo temporale sempre più stringente in ordine alla necessità di portare a termine il percorso di risanamento avviato dall'Ente, ma che vede ancora significativi elementi di squilibrio strutturale da risolvere.

Al contempo, emerge con evidenza come le risorse derivanti dalla cessione delle quote di partecipazione di Sitaf debbano concorrere a tale processo di risanamento secondo un impiego coerente con la loro natura.

La circostanza che tali risorse siano allo stato incamerate dalla *holding* di cui l'Ente si avvale per la gestione delle partecipazioni, nel rispetto delle regole che disciplinano i rapporti tra il socio e la società, non deve certo costituire uno schermo per l'utilizzo delle stesse in favore del raggiungimento degli obiettivi di risanamento quali la riduzione dell'indebitamento e la sostenibilità del debito verso le partecipate GTT e INFRA.TO connesso ai mutui contratti per la realizzazione delle linee metropolitane di cui si dirà nel prosieguo.

## **10.2 Riassetto del sistema societario e finanziario in materia di trasporti pubblici**

Si premette che il piano degli interventi include anche la necessità di far fronte ai debiti dell'Ente nei confronti di GTT S.p.a. e INFRA.TO S.r.l., prevedendo il rimborso in un arco

decennale delle quote di capitale ed interessi relative ai mutui contratti da tali società che, al contempo, si erano impegnate nella definizione e nella formalizzazione di un piano industriale con le finalità di consentire il superamento delle criticità in essere.

Per GTT S.p.A. in particolare, già con le precedenti relazioni (con aggiornamento al 30 novembre 2019) erano stati preannunciati dei lievi ritardi nella realizzazione del piano industriale in relazione agli obiettivi di rinnovo della flotta e all'effettuazione dei conseguenti investimenti, con conseguenti scostamenti delle future *performance* economiche rispetto alle previsioni dello stesso piano.

Veniva quindi segnalato già a quella data che *"le previsioni mostrano un segno negativo significativamente peggiore del previsto, in particolare a causa della dinamica degli ammortamenti, delle spese di manutenzione e di alcune decisioni ministeriali che hanno ridotto la contribuzione sulle spese del personale"*. Critica era anche la gestione del circolante per effetto di ritardi negli incassi, con un assorbimento di maggiori risorse rispetto al previsto.

In occasione del contraddittorio che ha poi portato la Sezione all'adozione della deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, l'Ente forniva un primo quadro in ordine al significativo impatto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 su tale comparto evidenziando una situazione particolarmente critica in ragione del blocco della mobilità delle persone stabilito con provvedimenti del Governo e le inevitabili restrizioni sulle capienze massime consentite sulle vetture tranviarie e automobilistiche anche nelle fasi successive alla ripresa delle attività.

Al riguardo, veniva precisato che *"[g]li amministratori della società sono impegnati a valutare e contenere gli impatti negativi sul bilancio e a monitorare gli effetti che ne conseguiranno, dovendosi peraltro tenere conto che sono allo studio da parte del Governo interventi straordinari di sostegno di tali categorie di imprese di servizi su tutto il territorio nazionale. Possibili effetti potranno determinarsi anche sulla società Infrato sia in relazione ai rapporti economici con la stessa GTT, sia in rapporto alla situazione economica generale"*.

Di tale situazione la Sezione prendeva atto, riconoscendo che gli effetti della grave crisi sanitaria hanno, almeno nel breve termine, radicalmente cambiato lo scenario in cui opera la società di trasporto, imponendo una significativa riprogrammazione delle attività, con inevitabili effetti sul bilancio dell'azienda. Sul punto si raccomandava all'Ente un attento monitoraggio della situazione, evidenziando la necessità di provvedere ad un aggiornamento dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ad opera della società soggetta al controllo pubblico.

Tali osservazioni venivano svolte con la prima ondata dell'epidemia, in occasione della quale era già emersa la consapevolezza delle rilevanti ripercussioni che la stessa avrebbe avuto sull'intero tessuto economico e sociale.

Tenendo conto di tale contesto, si evidenzia che con la relazione del 16 ottobre 2020 l'Ente, per tale specifico aspetto, ha rappresentato che GTT S.p.A. *"è stata impegnata in un percorso di adeguamento alle nuove situazioni di eccezionale coinvolgimento con frequenti interlocuzioni con la Città allo scopo di monitorare e contrastare le conseguenze più critiche. I dati, ancora provvisori, indicano tuttavia – grazie agli interventi statali e ad una serie di avvedute iniziative della società – un quadro economico meno grave di quanto inizialmente previsto, che è in corso di analisi e approfondimento"*.

È stato poi precisato che le altre società impegnate nel settore del trasporto pubblico (5T e Infra.To.) hanno invece subito un impatto *"decisamente"* minore da tale situazione emergenziale, evidenziando tuttavia che Infra.To. *"potrebbe subire conseguenze in caso di crescenti difficoltà di GTT e deve essere pertanto oggetto di un continuo monitoraggio condotto anche in collaborazione con il socio Comune"*.

Nel complesso, viene segnalato che *"[i]l quadro complessivo è tuttavia troppo incerto per poter fornire indicazioni dotate di effettiva attendibilità prospettica, anche per la necessità di attendere le decisioni – tuttora in corso di definizione – relative all'implementazione dei fondi governativi a compensazione delle perdite da Covid e, più in generale, a causa di verificare le ulteriori disposizioni di legge che saranno adottate nei prossimi mesi a contrasto del rischio di diffusione del contagio, che continua a preoccupare pesantemente anche il nostro Paese e che ha diretta incidenza, come si è detto, in tutti i settori economici ma in modo elettivo sul sistema dei trasporti e della mobilità"*.

È stato quindi ribadito l'impegno a monitorare in modo stretto l'evolversi della situazione, con l'auspicio di poter fornire dati ed elementi di valutazione di maggior dettaglio in occasione della relazione relativa al prossimo semestre, ovvero la relazione da produrre entro il 31 gennaio 2021.

Per altro verso si rileva che, in sede di approvazione dello schema di bilancio di previsione 2021-2023 da proporre al Consiglio comunale, la Giunta, con deliberazione del 18 dicembre 2020 n. 02867/024, ha, tra l'altro, delineato significative criticità relative alla copertura dei contributi da versare ad INFRA.TO e GTT relativi alle quote di mutuo per la linea 1 della Metropolitana e per l'acquisto di materiale rotabile della linea 4.

Sul punto viene evidenziato che per tali poste di bilancio la Corte dei conti ha ripetutamente ribadito che l'Ente deve onorare tali debiti a favore delle suddette Società,

in considerazione del fatto che sussistono impegni formali in tal senso.

Al riguardo, è giusto precisare che l'obbligo per l'Ente di onorare i debiti nei confronti delle società partecipate non deriva da indicazioni della Sezione, bensì dagli impegni assunti dallo stesso Ente con tali società e di cui la Sezione ha ricordato la cogenza in termini contrattuali.

Al di là di tale marginale aspetto, si evidenzia che la Giunta ha posto in rilievo come sia sempre più difficile per l'Ente *"di anno in anno, reperire le entrate straordinarie necessarie"* prospettando *"l'opportunità di procedere ad un accollo diretto da parte della Città delle quote di mutuo ancora da restituire"*.

In tale senso viene affermato che *"[u]n accollo diretto permetterebbe sia di garantire i pagamenti annuali, sia di ottenere riduzioni dei tassi di interesse e rimodulazioni di durata, con un evidente miglioramento finanziario per l'Ente e la sua Società di trasporto pubblico, in una prospettiva di bilancio consolidato di gruppo Città di Torino"*.

Su queste basi, è stato specificato che *"nella predisposizione del bilancio pluriennale 2021/2023, sono stati inseriti stanziamenti pari al 50% degli importi dovuti a GTT e INFRA.TO, valutando di procedere al completamento delle procedure di accollo entro il primo semestre 2021"*.

La stessa Giunta, tuttavia, emendando la prima versione di delibera, ha contemplato anche l'ipotesi che *"[q]ualora, alla luce dei necessari approfondimenti, non si ritenesse opportuno o giuridicamente corretto portare a compimento tale procedura di accollo, l'Ente dovrà reperire in fase di salvaguardia degli equilibri le ulteriori risorse necessarie per far fronte ai versamenti dovuti nella seconda parte dell'esercizio, tendendo anche conto dei nuovi piani industriali e finanziari che GTT ed Infra.To dovranno predisporre sulla base dei fondi previsti per l'emergenza sanitaria ed alla luce del notevole impatto che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Recovery Plan) avrà sul comparto del trasporto pubblico locale"*.

Sul punto la Sezione formula le seguenti osservazioni.

In primo luogo, fermo restando che il documento esaminato è lo schema di bilancio proposto dalla Giunta al Consiglio regionale, desta perplessità la circostanza che tale schema non preveda una copertura certa per una spesa per cui vi è un'obbligazione (il 50% degli stanziamenti dovuti a GTT e INFRA.TO).

Tale copertura, infatti, è rimessa ad un'operazione dai contorni incerti, per la quale la stessa Giunta rimanda ad un momento successivo i necessari approfondimenti in termini di legittimità e opportunità con la conseguente consapevolezza di dover altrimenti provvedere in sede di salvaguardia degli equilibri all'individuazione delle necessarie

coperture.

Sul punto si rammenta quanto affermato dalla Corte costituzionale che, in ordine a tale tema ha evidenziato che “[i]l principio di copertura delle spese contenuto nell’art. 81 Cost. richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura delle prime” (Sent. Cost. n. 6 del 2017).

In precedenza, la stessa Consulta ha rimarcato che “[l]a copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale ed in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (Sent. Cost. n. 192 del 2012).

La Sezione invita, pertanto, l’Ente a definire con tempestività le modalità di copertura della rimanente quota di risorse da destinare a GTT e INFRA.TO che, allo stato, trovano copertura per il solo 50%.

Al di là di tale aspetto, la Sezione evidenzia che la decisione di accollarsi i mutui di GTT e INFRA.TO nei termini in precedenza espressi coinvolge diversi aspetti di cui l’Ente deve tener conto nell’assunzione di una decisione che è comunque rimessa alla sua discrezionalità, fermi restando gli obblighi di improntare l’azione amministrativa ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

Il generico riferimento all’economicità dell’operazione in “una prospettiva di bilancio consolidato di gruppo Città di Torino” non convince.

Occorre in primo luogo chiarire che le norme che regolano il bilancio consolidato degli enti locali non possono certo derogare all’esigenza di assicurare una sana ed equilibrata gestione economico-finanziaria del singolo bilancio dell’Ente. Detto in altri termini, in un’ottica di consolidamento, non possono certo convergere sul bilancio dell’Ente capo gruppo le criticità che caratterizzano i bilanci degli organismi partecipati.

Ferma restando l’importanza del bilancio consolidato, si rammenta che tale istituto, come chiarito dal relativo principio contabile applicato contenuto nell’allegato 4/4 del D.Lgs. n. 118 del 2011, costituisce uno “strumento informativo primario di dati patrimoniali, economici e finanziari del gruppo inteso come un’unica entità economica distinta dalle singole società e/o enti componenti il gruppo, che assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo né da una loro semplice aggregazione”.

Ne consegue che la decisione di accollarsi i mutui di GTT e INFRA.TO deve essere presa considerando l’attuale condizione in cui versa, da un lato, il bilancio del Comune di Torino

e, da un altro lato, il bilancio di dette società di cui l'Ente detiene il 100% del capitale. Ai fini di tale valutazione assumono un ruolo determinante almeno due aspetti di cui l'Ente deve tenere conto.

Il primo aspetto riguarda la sostenibilità del proprio indebitamento, in ordine alla quale si richiamano le considerazioni già svolte al punto 5.

La sostenibilità del debito, unitamente agli obblighi di equilibrio di bilancio, sono obiettivi a cui devono concorrere tutte le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 97 della Costituzione così come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

A tal fine, l'art. 81, comma 6, della Costituzione, tra l'altro, ha rimesso ad una legge rinforzata (ovvero approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera) la determinazione del contenuto delle norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare, tra l'altro, la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Per l'attuazione di tale disposizione assume rilievo l'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 che, oltre a ribadire quanto disposto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione in ordine alla possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, al secondo comma afferma che *"le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti"*.

Ferma restando tale indicazione, in termini di sostenibilità del debito la Sezione non può sottacere che il peso degli oneri del debito sul complesso delle spese comunali risulta oggi ancora particolarmente gravoso a discapito dei margini di flessibilità nel bilancio e della disponibilità di risorse correnti da impiegare nella gestione dell'Ente.

Si rammenta, peraltro, che la riduzione del debito costituisce uno degli obiettivi che lo stesso Ente si è posto con il punto 9 del piano degli interventi, laddove si afferma che *"la Città ha avviato un percorso di riduzione dell'esposizione debitoria necessario per preservare l'equilibrio economico-finanziario, anche pianificando, nel medio periodo, l'alleggerimento delle rate di rimborso dei prestiti. Per il futuro si ribadisce l'intenzione della Città di ridurre al minimo l'assunzione di nuovi mutui, facendovi ricorso esclusivamente per le operazioni ritenute indispensabili ed in ogni caso non si intende procedere all'assunzione di nuovi mutui nel corso degli esercizi 2018 e 2019"*.

Intendimento che, come accertato con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE e con la presente deliberazione, l'Ente non è riuscito a perseguire sebbene vi sia stata

comunque una progressiva riduzione dell'enorme debito che caratterizza il proprio bilancio.

Da tale punto di vista emerge con evidenza che la prospettata ipotesi di accollo dei mutui di GTT e INFRA.TO determinerebbe una significativa inversione di tendenza in ordine all'obiettivo di riduzione del debito, con la verosimile conseguenza di vanificare i risultati raggiunti a partire dall'anno 2017, in relazione al quale è stata ottenuta una riduzione del debito di circa 211 milioni di euro portandolo, al 31 dicembre 2019, ad euro 2.613.779.408,24.

Il secondo aspetto riguarda la corretta applicazione delle norme del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 con cui è stato approvato il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, con particolare riferimento alle norme che disciplinano il c.d. "soccorso finanziario" (vgs. art. 14).

Sul punto è bene evidenziare la difficile situazione in cui versa soprattutto GTT, in ordine alla quale lo stesso Ente, già prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria, come in precedenza esposto, aveva segnalato ritardi nella realizzazione del piano industriale precisando che *"le previsioni mostrano un segno negativo significativamente peggiore del previsto, in particolare a causa della dinamica degli ammortamenti, delle spese di manutenzione e di alcune decisioni ministeriali che hanno ridotto la contribuzione sulle spese del personale"*. Critica era anche la gestione del circolante per effetto di ritardi negli incassi, con un assorbimento di maggiori risorse rispetto al previsto.

Dall'esame dei bilanci di GTT emerge, peraltro, come l'anno 2019 si sia chiuso con una perdita di esercizio di euro 16.815.787,00, a fronte di un contenuto utile conseguito nell'anno 2018 di euro 497.918 ottenuto dopo che gli esercizi 2016 e 2017 si sono chiusi rispettivamente con perdite di euro 66.586.883,00 e di euro 32.608.880,00.

Diversa la situazione di INFRA.TO che nel periodo 2016-2019 ha conseguito sempre utili per euro 309.752,00 (nel 2016), euro 190.197 (nel 2017), euro 384.679,00 (nel 2018) ed euro 276.784,00 (nel 2019).

La situazione di GTT è ora resa ancor più critica e incerta dal sopravvenire dell'emergenza sanitaria che si è abbattuta sull'intero tessuto socio-economico, colpendo duramente ogni settore dell'economia. Tra questi, il settore del trasporto pubblico può essere annoverato tra i segmenti che hanno subito le conseguenze di maggior rilievo in ragione delle misure di distanziamento sociale che hanno comportato uno stravolgimento nell'utilizzo dei mezzi pubblici da parte dei cittadini, oltre ai prolungati periodi di *lockdown*.

Alla luce di tale difficile contesto e sulla base della legislazione attualmente vigente, la

Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sulle norme che regolano la crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica contenute nell'art. 14 del D.Lgs. n. 175 del 2016.

Tale articolo di legge, oltre a prevedere che le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, dispone che, qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico deve adottare senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento. La mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del Codice civile. Lo stesso articolo, per ciò che assume rilievo nel presente contesto, chiarisce, al quarto comma, che *"[n]on costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5"*.

Il quinto comma prescrive poi che *"[l]e amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di*

*gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma".*

Ferma restando la necessità di verificare se GTT si trovi o meno già in una delle ipotesi per cui vi è preclusione al soccorso finanziario se non previa adozione di un adeguato piano di risanamento, si evidenzia che l'accollo dei mutui costituisce un'operazione che, una volta effettuata, produrrà i suoi effetti di lunga durata, gravando definitivamente il bilancio dell'Ente di obbligazioni nate in capo alla società controllata.

Tale decisione verrebbe adottata in un momento di grande incertezza per la società partecipata.

È bene evidenziare che l'Ente non ha, in linea di principio, alcun obbligo di assumere a carico del proprio bilancio i debiti della società partecipata per cui vigono le norme in materia di autonomia patrimoniale.

Se l'Ente decidesse, nell'esercizio della propria discrezionalità, di accollarsi i debiti della società partecipata (in questo caso i mutui), dovrebbe evidenziare, attraverso congrua motivazione, la sussistenza di un interesse pubblico concreto giustificativo dell'operazione da intraprendere, valutandone attentamente la sostenibilità finanziaria. Come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Sicilia con deliberazione n. 50 del 7 maggio 2014 "[t]ale scelta [...] finirebbe inevitabilmente per costituire una rinuncia implicita al limite legale della responsabilità patrimoniale della società, ex art. 2325 c.c."

Sul punto la medesima Sezione ha ricordato che *"l'attuale sistema normativo, in attuazione di precisi divieti di origine europea, pone limiti al 'soccorso' da parte degli enti pubblici a favore di società partecipate che si trovino in situazione di precarietà finanziaria, ed afferma l'abbandono della logica del 'salvataggio a tutti i costi' di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla p.a. che versano in situazioni d'irrimediabile dissesto. Invero, per assicurare il ragionevole impiego delle risorse pubbliche e il corretto utilizzo degli istituti di diritto societario, il legislatore ha limitato in modo drastico la possibilità per gli enti locali di sostenere finanziariamente gli organismi partecipati"*.

Nel condividere tale orientamento, sebbene per GTT non ci si trovi, almeno per il momento, in una situazione di irrimediabile dissesto, la Sezione evidenzia come l'Ente, nel valutare la decisione di accollarsi i mutui della società, debba dare adeguata

dimostrazione della razionalità economica di tale scelta in relazione alle condizioni economico-finanziarie in cui versa lo stesso Ente (in termini di sostenibilità del debito e di equilibri strutturali) e scongiurando che un simile accollo costituisca, nella sostanza, un non consentito intervento di soccorso finanziario nei termini in precedenza esposti. In ultimo, si rimarca che la valutazione in ordine all'effettuazione di tale operazione dovrà tener conto delle disposizioni contenute dall'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 nella parte in cui disciplina le forme di indebitamento consentite nel rispetto dell'art. 119, comma 6, della Costituzione.

### **10.3 Andamento della cassa**

Vengono poi forniti alcuni dati riguardanti la gestione della cassa ricordando che con gli artt. 115 e 116 del D.L. n. 34 del 2020 hanno introdotto una nuova anticipazione di liquidità, con rimborso fino a 30 anni ed ammortamento decorrente dall'anno 2022, cui l'Ente ha aderito con deliberazione della Giunta comunale sia per poter procedere al pagamento di debiti ancora giacenti alla data del 31 dicembre 2019 (per euro 66.393.545,30), sia per il rimborso dell'anticipo di liquidità già attivata nel mese di marzo 2020 (per euro 128.198.292,81) e in scadenza a dicembre 2020.

È stato poi precisato che il tasso di interesse applicato alle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del richiamato D.L. n. 34 del 2020 è pari all'1,226%.

Di tale operazione viene segnalata la particolare convenienza per l'Ente considerato che il menzionato tasso di interesse è molto inferiore alle condizioni attualmente applicate dal Tesoriere sulle anticipazioni di tesoreria, pari a punti 300 Bps di spread sull'Euribor a 3 mesi con divisore 365 – media mese precedente vigente tempo per tempo.

In ordine alla copertura degli oneri finanziari derivanti dal ricorso a tale forma di anticipazione di liquidità, da computarsi sugli stanziamenti dell'annualità 2021, l'Ente richiama la riduzione degli stanziamenti già previsti per interessi passivi da corrispondere alla Tesoreria comunale nonché ai fornitori ed in particolare alle Società partecipate, i cui contratti prevedono tutti tassi di interesse maggiori.

*Ad avviso dell'Ente "[g]razie anche a questo intervento normativo non si evidenziano al momento particolari tensioni di cassa".*

Quest'ultima considerazione è certamente da contestualizzare con riferimento alle criticità emergenti dalla gestione dell'emergenza sanitaria, sul cui sfondo permane sempre una situazione di cassa particolarmente critica nei termini già ampiamente esposti al punto 3.

L'anticipazione di liquidità ricevuta ai sensi degli artt. 115 e 116 del D.L. n. 34 del 2020, peraltro, andrà ad implementare ulteriormente il fondo anticipazione di liquidità da

accantonare nel risultato di amministrazione per il quale il secondo comma del citato articolo 116 prevede un sistema di contabilizzazione analogo a quello previsto dall'art. 39-ter del D.L. n. 162 del 2019.

Nello specifico, detto articolo prevede, tra l'altro, che “[s]uccessivamente al perfezionamento del contratto di anticipazione, gli enti richiedenti adeguano le relative iscrizioni nel bilancio di previsione nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione”.

Nel complesso, la Sezione evidenzia come l'ulteriore ricorso alle anticipazioni di liquidità concesse dalle norme emergenziali, se per un verso hanno comportato una riduzione degli oneri finanziari connessi alla necessità di attingere cassa dall'esterno, per altro verso non può essere considerata la soluzione, anche parziale, della crisi di liquidità in cui versa l'Ente e che può trovare soluzione solo con l'adozione di misure utili ad assicurare, mediante adeguati livelli di riscossione, un flusso di cassa sufficiente a sostenere la spesa, riallineando la stessa gestione della cassa alla gestione della competenza.

Sul punto preoccupano gli effetti che sulla riscossione ha già manifestato l'emergenza sanitaria per cui la riduzione delle riscossioni si ripercuoteranno con verosimile certezza sulla necessità per l'Ente di incrementare nuovamente i volumi di anticipazione di tesoreria, con i conseguenti oneri da sostenere a discapito della copertura della spesa corrente necessaria alla gestione dell'Ente e della copertura delle quote di disavanzo che l'Ente deve comunque assicurare.

#### **10.4 Salvaguardia degli equilibri**

Chiariti i menzionati aspetti di maggior rilievo, l'Ente ha delineato gli ulteriori effetti determinati dall'entrata in vigore del D.L. 14 agosto 2020, n. 104 (convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 13 ottobre 2020) ed assicurando la possibilità di salvaguardare gli equilibri finanziari per l'esercizio 2020.

Salvaguardia degli equilibri poi effettivamente approvata con delibera consiliare n. 2020-02400/024 del 16 novembre 2020, adottata fruendo del differimento previsto dall'art. 54 del citato D.L. n. 104 del 2020 che ha prorogato al 30 novembre 2020 il termine previsto dal comma 2 dell'art. 193 del TUEL.

In particolare, l'Ente ha evidenziato che con il menzionato D.L. n. 104 del 2020, ai fini del ristoro della perdita di gettito degli enti locali connessa all'emergenza epidemiologica

da COVID-19 e ad incremento dei fondi già istituiti con il D.L. n. 34 del 2020 sono state introdotte le seguenti ulteriori misure urgenti:

- art. 39: 1.220 milioni di euro riservati ai Comuni per l'esercizio delle proprie funzioni, da ripartire entro il 20 novembre 2020. Risorse aggiuntive da iscrivere mediante variazioni di bilancio da deliberare entro il 31 dicembre 2020;
- art. 40: 300 milioni di euro per il ristoro della riduzione del gettito relativo all'imposta di soggiorno;
- art. 44: 400 milioni di euro a sostegno del trasporto pubblico locale per la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio;
- art. 78: 85,95 milioni di euro per l'anno 2020 e 9,2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 per il ristoro del minor gettito derivante dalle esenzioni IMU per i settori del turismo e dello spettacolo;
- art. 109: 42,5 milioni di euro per il ristoro delle minori entrate relative all'esonero TOSAP e COSAP.

In ordine al provvedimento di salvaguardia degli equilibri, con la relazione del 16 ottobre 2020 l'Ente ha anticipato che avrebbe tenuto conto:

- come maggiori entrate e minori spese:
  - . dei fondi che verranno attribuiti alla Città di Torino in sede di riparto degli stanziamenti previsti negli articoli 39, 40, 78 e 109 del D.L. n. 104 del 2020. Il riparto da operare entro il 30 novembre (per il fondo previsto dall'art. 39) ed entro il 15 ottobre (per gli altri Fondi in materia di imposta di soggiorno, COSAP, IMU);
  - . dell'importo di euro 2.708.153,40 già oggetto di riparto del fondo per le funzioni fondamentali previsto dal menzionato D.L. n. 34 del 2020 e non considerato nella variazione di assestamento generale (nella quale per mancanza dei dati definitivi l'Ente aveva fissato prudenzialmente il fondo nell'importo di euro 55.000.000,00 poi erogato per euro 57.708.153,40);
  - . delle minori spese derivanti da risparmi su energia elettrica, acqua, riscaldamento e servizi economici (già peraltro utilizzati nella variazione 2020/0986/024 giunta d'urgenza del 19 maggio 20, ratificata dal CC 15 giugno 20, per compensare minori entrate di suolo pubblico per un importo di euro 2.200.000,00).
- come minori entrate e maggiori spese
  - . delle possibili minori entrate che potrebbero verificarsi in materia di alienazioni di immobili e di partecipazioni azionarie;

- . delle maggiori spese necessarie per garantire la riapertura delle scuole in sicurezza e nel rispetto delle nuove normative statali e regionali anti COVID;
- . degli accantonamenti necessari per far fronte a pagamenti inferiori in materia di tassa rifiuti e di tributi minori da parte delle attività economiche colpite dall'emergenza sanitaria.

Nel complesso, tuttavia, l'Ente ha evidenziato che della reale entità delle minori entrate e delle maggiori si potrà avere contezza solo dopo la fine dell'esercizio finanziario 2020 dal momento che, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 del D.L. n. 104 del 2020 hanno disposto che gli enti beneficiari del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali previsto dall'art. 106 del D.L. n. 34 del 2020 e incrementato dal comma 1 del medesimo articolo 39) dovranno inviare al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2021, una certificazione della perdita di gettito, al netto delle minori spese e delle risorse assegnategli a ristoro delle minori entrate e maggiori spese legate all'emergenza epidemiologica.

Di tale certificazione si dovrà tenere conto ai fini della verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese come previsto dall'art. 106, comma 1, del D.L. n. 34 del 2020 a mente del quale "*[a] seguito della verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese, da effettuare entro il 30 giugno 2021, si provvede all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti mediante apposita rimodulazione dell'importo*".

In conclusione, l'Ente richiama la circostanza di avere accantonato, con il rendiconto dell'anno 2019, una quota di euro 47.084.856,96 da destinare a maggiori recuperi del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui del 2015. Di tale fondo, progressivamente accantonato in ragione dei maggiori recuperi conseguiti nel corso degli anni 2016-2019, viene prospettata la possibilità di utilizzo a copertura di possibili futuri disavanzi di gestione qualora ve ne sia assoluta necessità.

Da ultimo, con le memorie del 18 gennaio 2021 l'Ente ha comunicato che in data 16 novembre 2020 il Consiglio Comunale ha approvato la deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio (n. mecc. 2020 02400/024).

Viene specificato che sono state registrate ulteriori maggiori entrate da fondi ministeriali per euro 9.804.483,66 che hanno finanziato ulteriori accantonamenti a favore delle categorie economiche e sociali colpite dalla pandemia.

Vengono evidenziati, in particolare, accantonamenti di euro 3.400.000,00 (TARI attività economiche), euro 500.000,00 (CIMP attività economiche), euro 1.000.000,00 (fondo di

solidarietà alimentare), euro 1.200.000,00 (sospensione pagamento strisce blu) ed euro 300.000,00 (rimborsi canoni patrimoniali per associazioni ed enti) oltre a maggiori spese necessarie per il funzionamento dell'Ente e per l'integrazione del fondo risorse decentrate del comparto e l'avvio della contrattazione integrativa aziendale pari a euro 2.700.000. Con successivo provvedimento, nel mese di dicembre (n. mecc. 2020 02689/024), sono stati applicati i saldi dei fondi specifici in materia di Imposta di soggiorno, COSAP e IMU strutture ricettive.

Infine, viene riferito che in data 29 dicembre 2020, la Giunta comunale (n. mecc. 2020 02961/024) ha iscritto in bilancio il saldo del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, pari a euro 4.782.517,59, destinato in spesa corrente per euro 3 milioni all'incremento del Fondo "Tari per le attività economiche" e per la differenza alla costituzione di un Fondo per il "personale emergenza Covid-19".

La seguente tabella prodotta dall'Ente fornisce un quadro d'assieme dei trasferimenti statali ricevuti al 31dicembre 2020:

FONDI A COPERTURA MAGGIORI SPESE					
Descrizione	importo nazionale (in mln di €)	quota assegnata comune di Torino			
Misure urgenti di solidarietà alimentare (Ordinanza Protezione Civile 29 marzo 2020)	400 + 400	9.248.024,80 €	cap.6710001001		
Sanificazione (art. 114, DL n. 18/2020)	65	928.991,42 €	cap.6590000001		
Straordinari polizia locale (art. 115, DL n. 18/2020)	10	142.819,79 €	Cap.6720001001		
Fondi comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza (art. 112 e art. 112-bis, DL n. 34/2020)	240	- €			
Centri estivi (art. 105, DL n. 34/2020)	150	2.067.358,06 €	Cap.6750000001		
Servizi educativi (art. 233, DL n. 34/2020)	165	900.000,00 €	Cap.4310000001	stima in attesa di riparto	
Comuni aree interne sostegno attività economiche (art. 243, DL n. 34/2020)	60	- €			
Sanificazione seggi elettorali	39	534.512,95 €	cap.6590000001		
<b>TOTALE risorse per l'anno 2020 per ristori maggiori spese</b>	<b>1529</b>	<b>13.821.707,02 €</b>			
FONDI A COPERTURA MINORI ENTRATE					
Descrizione	importo nazionale (in mln di €)	quota assegnata comune di Torino			
Fondo Funzioni fondamentali Enti Locali (art. 106, DL n. 34/2020) 1° quota	3.000	57.708.153,40 €	Cap.6740000001		
Fondo Funzioni fondamentali Enti Locali (art. 39, DL n. 104/2020) - 2° quota	400	5.282.128,77 €	Cap.6650000001		
Fondo Funzioni fondamentali Enti Locali (art. 39, DL n. 104/2020) - 3° quota	820	4.782.517,59 €	Cap.6650000001		
	<b>4.220</b>	<b>67.772.799,76 €</b>			
			1° quota	2° quota	
			totale ristori minori		
IMU-settore turistico (art. 177, D. n. 34/2020 e art. 78, comma 5, DL n. 104/2020) a cui si aggiungono 9,2 mln per ciascuno degli anni 2021 e 2022	76,55+85,95+101,6	450.390,32 €	584.361,00 €	€ 1.034.751,32	Cap.6770000001
Imposta di soggiorno (art. 180, DL n. 34/2020 e art. 40, DL n. 104/2020)	100 + 300	1.343.395,18 €	4.350.011,00 €	€ 5.693.406,18	Cap.6780000001
TOSAP-COSAP (art. 181, DL n. 34/2020 e art. 109, DL n. 104/2020)	92,5+76,88	6.797.957,96 €	6.354.093,00 €	€ 13.152.050,96	Cap.6790000001
<b>TOTALE fondi a copertura minori entrate</b>	<b>833</b>	<b>8.591.743,46 €</b>	<b>11.288.465,00 €</b>	<b>19.880.208,46 €</b>	
<b>TOT. COMPLESSIVO</b>				<b>101.474.715,24 €</b>	
Rispetto alle somme stanziare nei diversi decreti emanati al momento devono ancora essere assegnate e ripartite le quote previste dagli artt. 9 e 9-bis del DL 137/2020 a copertura della sospensione della seconda rata Imu 2020 per talune categorie di immobili.					

Le risorse connesse all'emergenza Covid-2019 sono state iscritte nel bilancio di previsione dell'anno 2020 mediante ben quattordici provvedimenti di variazione.

### **11. Prospettive future e sviluppo del piano degli interventi**

Con la richiamata nota n. 4457 del 16 ottobre 2020, in esecuzione della deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, dopo aver indicato gli effetti dell'emergenza epidemiologica sulla propria situazione economico-finanziaria nei termini indicati al punto 10., l'Ente ha svolto una serie di considerazioni sulle prospettive future di sviluppo del piano degli interventi. Nell'evidenziare la contenuta riduzione dello squilibrio strutturale consistente nell'entità di spesa corrente di natura ricorrente coperta con entrate straordinarie (ridottosi nell'anno 2019 ad euro 28.358.619,71 come ampiamente esposto ai punti 1.1.1., 1.4. e 9.1), l'Ente ha precisato che *"lo squilibrio strutturale è in parte coperto con le entrate derivanti da oneri di urbanizzazione, pari a circa Euro 16.000.000. In tal senso occorre inoltre evidenziare che in base alla normativa vigente i proventi da permessi a costruire a decorrere dal 2018 possono essere utilizzati anche interamente e senza vincoli temporali a copertura delle spese per manutenzione ordinaria di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, e che pertanto, quantomeno nei limiti delle entrate mediamente accertate negli anni precedenti, si potrebbe valutare di considerare le stesse entrate di natura ordinaria e ricorrente"*.

Con tale specificazione sembrerebbe che l'Ente intenda avvalersi di una riqualificazione della natura delle entrate derivanti dai permessi a costruire volendole considerare entrate di natura ordinaria e ricorrente *"nei limiti delle entrate mediamente accertate negli anni precedenti"*.

Tale interpretazione discenderebbe dalla considerazione per cui il legislatore, con l'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (per come da ultimo modificato dall'art. 13, comma 5-quinquies, del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8) ha previsto che *"[a] decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e*

*della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche. A decorrere dal 1° aprile 2020 le risorse non utilizzate ai sensi del primo periodo possono essere altresì utilizzate per promuovere la predisposizione di programmi diretti al completamento delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria dei piani di zona esistenti, fermo restando l'obbligo dei comuni di porre in essere tutte le iniziative necessarie per ottenere l'adempimento, anche per equivalente, delle obbligazioni assunte nelle apposite convenzioni o atti d'obbligo da parte degli operatori".* In merito a tale norma la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 70/2019/PAR, nel richiamare orientamenti già espressi dalla giurisprudenza contabile, ha evidenziato che *"i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal Testo Unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. 'oneri di urbanizzazione'), a partire dall'1.1.2018, possono essere utilizzati esclusivamente nei limiti dei vincoli stabiliti per il 2018, e senza vincoli temporali, dall'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232".*

Per altro verso, la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con deliberazione n. 163/2018/PAR del 12 dicembre 2018, dopo un ampio *excursus* normativo, ha osservato che il legislatore, con le menzionate norme *"ha ritenuto di privilegiare nel 2018 un utilizzo prevalente per spese in conto capitale delle entrate da oneri di urbanizzazione. E nel disciplinare tale principio ha specificato che tale destinazione debba avvenire 'senza vincoli temporali'.*

Viene quindi richiamato quanto già affermato dalla Corte dei conti in ordine al fatto che, in altri termini, per effetto della predetta legge, dal 2018 *"i proventi da 'oneri di urbanizzazione' cessano di essere entrate con destinazione generica a spese di investimento per divenire entrate vincolate alle determinate categorie di spese ivi comprese le spese correnti, limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria"* (Sezione regionale Lombardia, deliberazione 81/2017/PAR).

Con tali orientamenti è stato pertanto delineato il perimetro di impiego di tale tipologia di entrata.

Per altro verso, per ciò che maggiormente rileva nel presente contesto, occorre fare chiarezza sulla natura della medesima entrata che l'Ente sembrerebbe voler ricondurre nell'alveo delle entrate di natura ordinaria e ricorrente almeno per una quota corrispondente alle *"entrate mediamente accertate negli anni precedenti"*.

Al riguardo, si evidenzia che le entrate da permessi di costruire sono entrate di parte capitale da iscrivere, in contabilità finanziaria, nel titolo 4 e costituiscono, per tale natura, entrate straordinarie, come peraltro correttamente classificate dallo stesso ente nel rendiconto dell'anno 2019 che sul conto 4.050.100 ha accertato entrate per euro 30.441.443,55, considerandole per l'intero importo entrate non ricorrenti.

Di tale natura straordinaria si trova conferma anche nella contabilità economico-patrimoniale dal momento che nello schema di conto economico riportato nell'allegato 10 del D.Lgs. n. 118 del 2011, tali entrate sono espressamente annoverate tra i "*proventi e oneri straordinari*". Le stesse entrate, poi, sono considerate per la formazione di riserve da iscriversi nel patrimonio netto nel passivo dello stato patrimoniale.

Ad ogni modo, dalla richiamata prospettazione relativa alla possibilità di riconsiderare la natura delle entrate da permessi di costruire, sembra comunque emergere una certa difficoltà per l'Ente di individuare ulteriori margini di concreto intervento per ripristinare un equilibrio strutturale nella copertura delle spese correnti di natura ricorrente, tanto da voler ricorrere ad una riqualificazione della menzionata tipologia di entrate al fine di ricondurle tra le entrate ordinarie seppur nel limite degli accertamenti medi degli ultimi anni.

Sul punto la Sezione, nel ribadire la natura capitale e straordinaria delle entrate da permessi di costruire, osserva che il percorso di risanamento che l'Ente deve perseguire si deve basare su misure idonee a creare il riequilibrio della parte corrente mediante una riduzione reale delle spese (o un incremento delle entrate), e non certo mediante la riqualificazione di entrate la cui natura è chiaramente delineata dai principi contabili.

Il fatto poi che la legge consenta per tali tipologie di entrata l'utilizzo per sostenere specifiche voci di spesa corrente costituisce un fattore di cui si può, al più, tener conto nella valutazione complessiva sullo stato in cui versa l'Ente, ma non può certo costituire il punto di approdo del piano di risanamento che deve condurre a ripristinare gli equilibri di bilancio, di cui la capacità di sostenere la spesa corrente ordinaria con entrate correnti ordinarie costituisce uno dei principali indici di equilibrata gestione finanziaria.

Al di là di tale specifico aspetto, sempre con la relazione del 16 ottobre 2020, l'Ente prospetta la possibilità di considerare il valore dello squilibrio strutturale risultante al 31 dicembre 2019 quale "*punto di partenza per la predisposizione di un nuovo piano della durata almeno triennale finalizzato a completare il recupero e renderlo strutturale e stabile nel tempo*".

Al contempo, nel valorizzare i risultati di contenimento della spesa raggiunti con l'approvazione del rendiconto dell'anno 2019, viene evidenziato come l'emergenza

sanitaria abbia *“enormemente complicato”* il processo di risanamento per le ragioni già riconosciute dalla Sezione con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE laddove si afferma che *“occorrerà tener conto sia delle contingenze strettamente legate alla gestione dell'emergenza che impatteranno sugli esercizi 2020 e 2021, sia degli effetti durevoli che la stessa emergenza potrebbe produrre nel medio e lungo periodo sul tessuto economico, con ripercussioni sulla situazione finanziaria dell'Ente”*.

È stato quindi evidenziato che *“dai primi giorni del mese di settembre si è proceduto, quindi, ad una serie di incontri di approfondimento con i Responsabili dei Servizi finalizzati ad analizzare il prevedibile andamento futuro delle entrate e delle spese”*.

Nel prendere atto di quanto esposto, la Sezione, come già affermato con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, ribadisce che ciò che rileva ai fini della prosecuzione del percorso di risanamento è la necessità, in una prospettiva dinamica, di tener conto dell'attuale e nuova situazione in ordine alla quale l'Ente deve adottare, compatibilmente con la gestione dell'emergenza sanitaria, le ulteriori misure necessarie a ripristinare l'equilibrio della parte corrente del proprio bilancio in termini di possibilità di coprire le spese correnti di natura ricorrente con entrate correnti di natura ricorrente.

A tali fini, lo squilibrio rilevato al 31 dicembre 2019 può costituire un indubbio punto di riferimento per la riattualizzazione del piano degli interventi, fermo restando che l'esercizio 2020 contiene evidenti elementi di discontinuità di cui occorre necessariamente tener conto, riuscendo tuttavia a distinguere i fattori di straordinarietà connessi con la gestione dell'emergenza dalle conseguenze durevoli che la pandemia può aver generato sul tessuto economico-sociale in termini di riflessi sulla gestione economico-finanziaria dell'Ente.

A tale irrinunciabile obiettivo si devono ovviamente affiancare gli altri obiettivi di risanamento indicati nell'originario piano degli interventi a partire dalla necessità di ridurre l'indebitamento e di ripristinare un fisiologico ciclo di cassa.

### **11.1 Andamento delle entrate tributarie e tariffarie**

Nell'evidenziare che la tenuta delle entrate tributarie costituisce il tema principale in questa particolare fase dell'emergenza, viene rappresentato che i dati di cassa relativi ai pagamenti fino al 30 settembre 2020 hanno evidenziato una tenuta dei versamenti in materia di IMU. Al 30 settembre l'Ente ha incassato a titolo di IMU (bonario e accertamenti) euro 136.687.000, a fronte di incassi pari a euro 138.389.000,00 dell'esercizio 2019, con una limitata riduzione di euro 1.702.000,00.

Le esenzioni disposte con normativa statale a favore degli alberghi, delle attività

ricettive, dei cinema e dei teatri troveranno copertura con gli appositi fondi ministeriali. Viene poi rimarcato il fondamentale rilievo da attribuire all'andamento dei versamenti relativi alle rate di saldo di dicembre.

Per quanto riguarda la Tassa Rifiuti (TARI), invece, i versamenti al 30 settembre ammontano ad euro 110.710.000 a fronte di incassi per euro 115.039.000 dell'esercizio 2019, con una riduzione di euro 4.329.000.

Anche per tale tributo viene rimarcata la rilevanza da attribuire all'entità dei versamenti delle scadenze di fine anno, in particolare per quanto riguarda i pagamenti da parte delle attività economiche.

Sulla base dell'analisi degli incassi viene comunque evidenziata, alla data di redazione della relazione (16 ottobre 2020) una sostanziale tenuta nella parte utenze domestiche. Analogo ragionamento viene svolto per il Canone di occupazione di suolo pubblico (COSAP) e sulla pubblicità (CIMP); tributi per i quali occorre comunque tenere conto dei dati di fine anno.

Ad ogni modo l'Ente precisa che le minori entrate riscontrate al 16 ottobre 2020 (da euro 35.713.000 del 2019 a euro 25.924.000 del 2020), sono in gran parte compensate da fondi ministeriali.

Per quanto riguarda l'addizionale IRPEF viene segnalato un incremento dei dati di cassa per euro 3.664.000,00 anche se tali incrementi si riferiscono ancora all'anno fiscale 2019. Viene quindi segnalata la critica situazione del gettito derivante dall'imposta di soggiorno in relazione alla quale viene ipotizzata una riduzione almeno del 50% rispetto ai dati antecedenti all'insorgere dell'emergenza sanitaria.

Anche sul fronte delle entrate da sanzioni per la violazione del Codice della strada vengono prospettate riduzioni connesse pure al protrarsi dei minori spostamenti veicolari determinati dall'emergenza tuttora in atto.

Le minori entrate sul fronte delle attività scolastiche, invece, potranno essere quasi totalmente compensate da minori spese.

Viene infine ipotizzata una possibile diminuzione delle entrate da canoni patrimoniali e delle tariffe degli impianti sportivi.

Nel complesso, in attesa delle scadenze di fine anno, l'Ente, in prima approssimazione, ha ipotizzato minori entrate correnti nell'esercizio 2021 per circa 20/25 milioni di euro, senza tener conto delle possibili minori entrate in materia di TARI considerata la normativa vigente che impone, con il meccanismo del piano finanziario, la copertura integrale dei costi diretti ed indiretti.

In caso di minori versamenti, si avrebbe un incremento dei residui attivi che

determinerebbe la necessità di provvedere a copertura con un aumento degli accantonamenti a FCDE (quindi con un aumento della parte spesa del Bilancio).

Da ultimo, con le memorie del 18 gennaio 2021 l'Ente ha fornito un primo quadro di aggiornamento sulla base dei dati di cassa al 31 dicembre 2020, riepilogato nella seguente tabella:

<b>CONFRONTO RIELABORATO INCASSI AL 31.12.2020 E AL 31.12.2019 (Fonte dati Siope)</b>					
	<b>AL 31 DICEMBRE 2020 AGGIORNAMENTO SIOPE AL 7/1/21</b>	<b>PRE AL 31 DICEMBRE 2020 (interrogazione 11/1/2021)</b>	<b>TOTALE INCASSATO AL 31 DICEMBRE 2020</b>	<b>AL 31 DICEMBRE 2019</b>	<b>DIFFERENZA</b>
<b>TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>					
TIPOLOGIA 101 - Imposte, tasse e proventi assimilati					
CATEGORIA 6 - Imposta municipale propria	145.544.964,67	119.481.314,69	265.026.279,36	279.591.077,46	- 14.564.798,10
CATEGORIA 8 - Imposta comunale sugli immobili (ICI)	251.547,17		251.547,17	1.588.913,33	- 1.337.366,16
CATEGORIA 16 - Addizionale comunale IRPEF	99.058.994,91	14.290.840,01	113.349.834,92	109.332.991,19	4.016.843,73
CATEGORIA 41 - Imposta di soggiorno	3.290.894,72		3.290.894,72	8.160.394,62	- 4.869.499,90
CATEGORIA 51 - Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	132.553.243,36	51.086.883,41	183.640.126,77	201.793.442,74	- 18.153.315,97
CATEGORIA 53 - Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	7.698.525,85	510.659,51	8.209.185,36	11.991.587,29	- 3.782.401,93
CATEGORIA 76 - Tassa sui servizi comunali (TASI)	218.563,24	48.279,44	266.842,68	1.120.433,99	- 853.591,31
CATEGORIA 99 - Altre imposte, tasse e proventi n.a.c.	7.050,61		7.050,61	16.993,01	- 9.942,40
TIPOLOGIA 301 - Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali					
CATEGORIA 1 - Fondi perequativi dallo Stato	171.526.526,03		171.526.526,03	177.755.983,28	- 6.229.457,25
<b>TOTALE TITOLO 1</b>	<b>560.150.310,56</b>	<b>185.417.977,06</b>	<b>745.568.287,62</b>	<b>791.351.816,91</b>	<b>- 45.783.529,29</b>
<b>TITOLO 3 - Entrate extratributarie</b>					
TIPOLOGIA 100 - Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni					
CATEGORIA 1 - Vendita di beni	442.651,91		442.651,91	230.446,74	212.205,17
CATEGORIA 2 - Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi	24.737.435,67	3.002.708,40	27.740.144,07	51.987.763,68	- 24.247.619,61
CATEGORIA 3 - Proventi derivanti dalla gestione dei beni	81.259.011,88	4.042.840,58	85.301.852,46	83.059.715,45	2.242.137,01
TIPOLOGIA 200 - Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti					
CATEGORIA 1 - Entrate da amministrazioni pubbliche derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti			0,00		-
CATEGORIA 2 - Entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	34.525.719,48	3.847.880,62	38.373.600,10	48.689.280,40	- 10.315.680,30
CATEGORIA 3 - Entrate da imprese derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	764.966,74		764.966,74	1.135.297,81	- 370.331,07
CATEGORIA 4 - Entrate da Istituzioni Sociali Private derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti			0,00		-
TIPOLOGIA 300 - Interessi attivi					
CATEGORIA 1 - Interessi attivi da titoli e finanziamenti a breve termine	64.557,09		64.557,09	286.408,70	- 221.851,61
CATEGORIA 2 - Interessi attivi da titoli e finanziamenti a medio - lungo termine	83.082,28		83.082,28	86.822,93	- 3.740,65
CATEGORIA 3 - Altri interessi attivi	2.696.639,22		2.696.639,22	5.683.424,98	- 2.986.785,76
TIPOLOGIA 400 - Altre entrate da redditi da capitale					
CATEGORIA 2 - Entrate derivanti dalla distribuzione di dividendi	15.556.195,78		15.556.195,78	11.964.536,19	3.591.659,59
CATEGORIA 3 - Entrate derivanti dalla distribuzione di utili e avanzi	12.000.000,00	7.257.515,61	19.257.515,61		19.257.515,61
TIPOLOGIA 500 - Rimborsi e altre entrate correnti					
CATEGORIA 1 - Indennizzi di assicurazione	815.434,03		815.434,03	117.936,13	697.497,90
CATEGORIA 2 - Rimborsi in entrata	10.955.058,56		10.955.058,56	12.321.659,98	- 1.366.601,42
CATEGORIA 99 - Altre entrate correnti n.a.c.	4.486.606,56		4.486.606,56	7.212.655,47	- 2.726.048,91
<b>TOTALE TITOLO 3</b>	<b>188.387.359,20</b>	<b>18.150.945,21</b>	<b>206.538.304,41</b>	<b>222.775.948,46</b>	<b>-16.237.644,05</b>
(*) di cui Proventi da mense	11.349.389,14	3.002.708,40	14.352.097,54	30.029.493,38	-15.677.395,84
(**) di cui Cosap	36.751.067,07	2.755.446,95	39.506.514,02	53.194.903,14	-13.688.389,12

Nel rimarcare la natura di dati di pura cassa non ancora definitivi (che come tali non coincidono con i dati dagli accertamenti di competenza) l'Ente conferma che le minori entrate legate all'emergenza Covid-19 sono state compensate nel corso dell'esercizio 2020 in parte da entrate specifiche (ristoro riduzione IMU, Cosap, Imposta di soggiorno)

e in parte attraverso il Fondo per garantire le funzioni fondamentali degli Enti Locali. Tali minori entrate, congiuntamente alle minori e/o maggiori spese legate all'emergenza Covid-19, dovranno essere oggetto di specifica certificazione che l'Ente dovrà produrre entro il termine del 31 maggio 2021 secondo le modalità indicate nel D.M. n.212342 del 3 novembre 2020, basate sull'analisi delle minori entrate utilizzando in parte i dati di cassa derivanti dai flussi degli F24 come rilevati dall'Agenzia delle entrate (entrate da IMU e da Addizionale IRPEF), ed in parte i dati di competenza, come risultanti dagli accertamenti rilevati dal rendiconto 2020.

Dalle prime analisi effettuate dall'Ente, emerge che i trasferimenti assegnati e le minori spese registrate hanno consentito la compensazione delle minori entrate riscosse ed accertate e delle maggiori spese sostenute legate all'emergenza sanitaria, consentendo altresì all'Ente di individuare risorse a sostegno delle famiglie e delle attività duramente colpite dalla pandemia.

Tale dato costituisce un fattore molto significativo che porta la Sezione a ritenere che l'Ente ha ricevuto dallo Stato le risorse sufficienti per far fronte alle minori entrate ed alle maggiori spese strettamente connesse alla gestione dell'emergenza sanitaria, scongiurando un impatto finanziario che per il Comune di Torino avrebbe potuto avere effetti dirompenti.

Con la delibera di salvaguardia degli equilibri è stato invece possibile effettuare adeguate variazioni di bilancio, fermo restando che l'emergenza sanitaria è piombata su un Ente che già versava in difficoltà.

Con ogni più ampia riserva di esaminare i dati di rendiconto dell'anno 2020, la circostanza per cui i trasferimenti statali hanno costituito un concreto aiuto finanziario rappresenta un fattore determinante per verificare i risultati raggiunti sul fronte dell'attuazione del piano degli interventi volti al risanamento dell'Ente, fermo restando che già con le relazioni presentate dall'Amministrazione prima dell'emergenza sanitaria era stata prospettata l'esigenza di riattualizzare tale piano.

### **11.2 Andamento delle spese e obiettivi organizzativi**

Sul fronte delle spese l'Ente conferma la volontà di *"proseguire nel percorso di razionalizzazione e di efficientamento della struttura amministrativa e quindi di riduzione delle spese di personale e di gestione degli uffici comunali (utenze, economato e pulizie)"*.

Al riguardo, tenendo conto anche delle informazioni fornite con le memorie del 18 gennaio 2021, viene rappresentato che è stata svolta *"un'accurata analisi relativa al*

*nuovo dimensionamento delle strutture organizzative comunali. Le soluzioni individuate perseguono, prioritariamente, l'obiettivo di recuperare maggior efficienza in ragione della pianificata riduzione del personale in servizio al fine di continuare a realizzare le scelte di indirizzo nel quadro degli obiettivi di risanamento, ma tenendo conto anche delle esigenze correlate al protrarsi dello stato di emergenza".*

In tal senso l'Ente ha rappresentato che è stato richiesto ai Direttori delle Divisioni e dei Servizi Centrali di condurre analisi interne e di presentare proposte finalizzate alla riduzione del numero delle strutture organizzative.

Viene poi evidenziato che l'apparato burocratico contava oltre centocinquanta strutture organizzative a fronte di ottanta dirigenti in servizio, e costringeva all'attribuzione di numerosi incarichi dirigenziali *ad interim* e scavalco. A partire dalle proposte pervenute, la Segreteria Generale e la Divisione Personale hanno predisposto una sintesi, verificata e condivisa da ciascun Direttore in appositi incontri, che prevede un assetto strutturale basato su poco più di cento strutture.

Tale riorganizzazione ha ridotto il fabbisogno di personale dirigenziale con risparmi quantificabili mediamente in circa euro 60.000,00 a posizione.

Il nuovo assetto strutturale, operativo dal primo settembre 2020, tiene conto del numero di dirigenti in servizio, delle previste assunzioni di nuovi dirigenti, dei pensionamenti in corso d'anno e consente la valorizzazione delle posizioni organizzative dell'Ente.

In ordine all'organizzazione del lavoro è stato specificato che, nella fase emergenziale, oltre 4.000 dipendenti hanno operato in *smart working* e che, a regime e anche sulla base delle analisi delle attività svolte nelle fasi emergenziali, si prevedono circa 1.600 percorsi di consolidamento in telelavoro o lavoro agile per altrettanti dipendenti, con compiti amministrativi e/o tecnico progettuali.

In tal senso è stato attribuito a tutti i Direttori uno specifico obiettivo finalizzato alla riduzione degli spazi occupati, all'estensione temporale delle prestazioni al pubblico utilizzando lo "*Sportello virtuale*", alla riduzione delle percorrenze di collegamento tra uffici oltre che alle riduzioni di emissioni climalteranti e di pressione sulla domanda di mezzi pubblici.

Per tali interventi sono attesi significativi risparmi nella gestione degli uffici stimati a regime nella riduzione di circa 1.200 postazioni di lavoro con conseguenti economie sia sul dimensionamento degli uffici che delle spese correlate (manutenzione, energia, pulizia, ecc.). Le conseguenti economie sono stimate in circa 1.500,00 euro a postazione. Obiettivo del gruppo di lavoro finalizzato alla messa a regime del lavoro agile è anche il minor consumo di patrimonio, per cui viene prospettato il rilascio di immobili (che

potranno generare conseguenti riduzioni di spesa in caso di affitti passivi o incrementi di entrate in caso di alienazioni di immobili non più necessari all'espletamento delle mansioni proprie dell'Ente) e la standardizzazione degli spazi a disposizione di ciascun lavoratore.

La stabilizzazione del lavoro agile è accompagnata da un'importante azione di razionalizzazione, digitalizzazione e ove possibile di automazione dei processi in qualche caso già testata nelle fasi emergenziali più difficili.

Viene segnalato anche un significativo ampliamento delle opportunità di ricorso a forme di cooperazione asincrona e remota grazie all'attivazione di un nuovo *software* di gestione atti, da porre a valle del processo di riprogettazione dei flussi, con un incremento dei servizi resi sul *web*, nonché l'integrazione del processo documentale con il sistema contabile e il potenziamento logico infrastrutturale.

Per altro verso viene rappresentato che, al fine di evitare che la diffusione del lavoro agile si possa tradurre in cadute di produttività o di efficienza, sono state intraprese due linee di intervento: la prima, mirante a formalizzare le correlazioni tra ruoli e fasi dei processi o dei procedimenti; la seconda finalizzata ad individuare *target* specifici quali-quantitativi da utilizzare per la misurazione delle *performance* individuali e collettive.

D'altro canto, per quanto attiene le maggiori spese, viene evidenziata l'esigenza, a partire dall'esercizio 2021, di assicurare la copertura del maggior disavanzo per effetto dell'adeguamento del FCDE al criterio di calcolo ordinario (con una maggiore quota da recuperare dell'importo di euro 12.353.417,74 per un periodo di 15 anni – vgs. quanto ampiamente esposto al punto 2.1.).

Per l'anno 2021 vengono previste maggiori spese per l'importo di circa 3.300.000,00 euro da sostenere per le elezioni amministrative comunali.

Anche i Servizi educativi evidenziano maggiori spese per le cautele sanitarie da adottare nella distribuzione dei pasti e per la pulizia e l'igienizzazione dei locali sanitari.

Nel complesso, l'Ente ha stimato per tali spese un aumento di circa il 15%, per un importo pari a circa 7 milioni di euro.

Vengono previste, inoltre, ulteriori maggiori spese connesse allo sviluppo dell'emergenza sanitaria in materia di gestione, pulizia e igiene del patrimonio comunale.

Per lo sviluppo dello *smart working*, per un verso, viene evidenziata la necessità di operare investimenti necessari per garantire la dotazione informatica.

Vengono poi prospettate generiche riduzioni nelle spese per il personale, per le utenze, per gli interessi passivi da corrispondere al Tesoriere, per l'anticipazione di Tesoreria e per gli interessi da corrispondere ai fornitori più importanti (AMIAT, IREN, CSI), stante

la progressiva e costante riduzione dei debiti di cassa dell'Ente.

Per la quota di servizio del debito, viene evidenziata una riduzione delle spese già stimata nel 2021 rispetto al 2020, anche senza considerare rinegoziazioni così come portate a termine nel 2020.

A fronte della specifica richiesta di una stima dei risparmi attesi dai richiamati interventi di riorganizzazione della propria struttura organizzativa l'Ente ha rappresentato che “[l]a puntuale quantificazione dei risparmi generati è al momento ancora da definire anche a causa del perdurare della pandemia (che impone distanziamenti sociali rilevanti rendendo di fatto impossibile la riduzione degli spazi) e dell'incertezza del mercato immobiliare nei grandi centri urbani”.

Lo stesso Ente ha poi fornito un sintetico punto di situazione sullo stato di attuazione delle richiamate misure organizzative rappresentando che sono stati definiti i piani di riduzione delle postazioni di lavoro di alcune importanti unità (segreteria generale, servizi finanziari, gabinetto del sindaco, risorse umane) con puntuale individuazione delle postazioni di lavoro da eliminare.

Inoltre, sono in fase di completamento: la sostituzione della piattaforma dei servizi demografici (in corso la procedura di affidamento in esito al quale si stima il dimezzamento dei costi di gestione, da 1,8 mi a 0,8 ml); la completa socializzazione dei principali processi gestionali (già operativa e collaudata quella relativa ai provvedimenti monografici, operativa ed in fase di collaudo il processo relativo ai provvedimenti collegiali).

Tra le altre misure vengono ricordate:

- la revisione della dotazione della dirigenza con riduzione di 50 posizioni (completata);
- la revisione di tutte le posizioni organizzative (in fase di completamento entro il 30 gennaio 2021);
- la revisione dell'organizzazione e della tecnologia di governo ed operativa dei flussi documentali (tra i quali protocollo ed archivio);
- l'attivazione di sportelli "virtuali" che permettono la remotizzazione del ricevimento dell'utenza;
- l'accorpamento delle strutture a servizio degli organismi di decentramento (circoscrizioni).

Viene infine evidenziato che il successo delle sopra elencate operazioni consentirà alla Città di stabilizzare a circa 8.400 unità il complessivo organico.

Nel complesso la Sezione, nel prendere atto delle diverse iniziative assunte per contenere le spese previa una significativa riorganizzazione della struttura amministrativa nel suo

complesso, osserva che l'assenza di stime di massima dei risparmi attesi porta a ritenere come tale riorganizzazione non abbia ancora generato i suoi frutti, mentre l'esigenza dell'Ente di ripristinare gli equilibri di parte corrente anche mediante una riduzione delle spese correnti è di estrema attualità oltre che essere un obiettivo ricompreso nel piano degli interventi approvato dall'Ente nell'anno 2017.

Senza sottacere la complessità di tale riorganizzazione che, anche grazie all'utilizzo degli strumenti digitali, comporterà un significativo mutamento di identità dell'Amministrazione e del suo modo di operare, la Sezione invita l'Ente a non ritardare tale processo riorganizzativo, indispensabile per il risanamento della gestione finanziaria. Per altro verso non si può sottacere come la prospettata riorganizzazione della struttura organizzativa comporti una non meglio precisata possibilità di dismettere unità immobiliari non più necessarie per ospitare uffici comunali.

Sul punto, nel rinviare a quanto esposto al successivo punto 11.3. in ordine alle criticità di mercato connesse alle dismissioni immobiliari, la Sezione evidenzia l'aleatorietà di una simile ipotesi, da cui deriverebbero comunque risorse di natura straordinaria, non utili per ripianare lo squilibrio di parte corrente.

### **11.3 Entrate e spese straordinarie**

Come già esposto al punto 10.1, l'Ente rimarca come l'emergenza sanitaria abbia reso ancora più complesse le prospettive di esito favorevole delle procedure di vendita degli immobili e delle partecipazioni azionarie.

Per quanto riguarda gli immobili, viene ribadita la ristrettezza del "*parco immobili*" ancora vendibile, ferma restando una forte stagnazione del mercato.

Rimane comunque ferma l'intenzione dell'Ente di bandire vendite di immobili anche nei prossimi esercizi.

Dal lato delle vendite azionarie viene richiamata la vendita delle azioni SITAF già indicata al punto 10.1. e viene specificato che sono in corso il procedimento finalizzato all'alienazione di quote TRM, mentre sarà riproposta la procedura di vendite della società Farmacie per cui si attende la nova stima valutativa.

Per la società TNE, inoltre, saranno valutate possibili operazioni di valorizzazione della partecipazione anche in relazione all'andamento della procedura di concordato di cui la società è oggetto.

Nel complesso, viene specificato che gli importi di entrata straordinari potranno essere utilizzati per il rimborso delle quote capitali dei mutui in essere sebbene sia intendimento dell'Ente evitare, per quanto possibile, tale destinazione che, nei fatti, confermerebbe il

permanere di uno squilibrio strutturale.

In ordine, invece, alle spese straordinarie l'Ente segnala la necessità di garantire la copertura dei contributi da versare ad INFRA.TO e GTT relativi alle quote di mutuo per la linea 1 della Metropolitana e per l'acquisto di materiale rotabile della linea 4.

Al riguardo l'Ente segnala sempre maggiori difficoltà nel reperire, di anno in anno, le entrate straordinarie necessarie, tanto che sarebbe in corso di attenta valutazione l'opportunità di procedere ad un accollo diretto da parte della Città delle quote di mutuo ancora da restituire.

Secondo l'Ente tale impostazione causerebbe, nell'immediato, un peggioramento della situazione di squilibrio strutturale – imponendo peraltro ulteriori riduzioni compensative della spesa corrente - ma permetterebbe, in prospettiva futura, sia di garantire i pagamenti annuali, sia di ottenere un abbassamento dei tassi di interesse applicati e una rimodulazione della durata.

In questo caso sarebbe evidente il miglioramento finanziario per l'Ente e per le sue Società di trasporto pubblico, in una prospettiva di bilancio consolidato di gruppo Città di Torino.

Sul punto, nel richiamare le osservazioni svolte al punto 10.2., non si possono sottacere gli elementi di preoccupazione che derivano dall'affermata difficoltà di far fronte, nel tempo, ai debiti nei confronti delle menzionate società partecipate. Al contempo, impregiudicata ogni valutazione sulla compatibilità di tale operazione con le norme in materia di soccorso finanziario prevista dal D.Lgs. n. 175 del 2016, desta perplessità l'affermata intenzione dell'Ente di accollarsi i mutui di tali società con un'operazione che graverebbe con rilevanti grandezze finanziarie sul già elevato debito dell'Ente, pari al 31 dicembre 2019, a oltre 2,6 miliardi di euro.

Debito che costituisce, anche in termini di spesa corrente, un fattore di significativa rigidità del bilancio dell'Ente in ragione dei connessi oneri finanziari, senza sottacere come, con tale operazione, l'Ente verrebbe meno all'obiettivo assunto con il piano degli interventi di riduzione del debito, vanificando verosimilmente il risultato raggiunto in sede di prima attuazione del piano stesso.

#### **11.4 Conclusioni formulate dall'Ente**

Sulla base di quanto esposto, l'Ente, con la relazione del 16 ottobre 2020, ha considerato prematuro rimodulare il piano di interventi dal momento che si baserebbe su previsioni che scontrerebbero ancora situazioni di rilevante incertezza, relativamente ai versamenti tributari di fine anno da parte dei contribuenti.

Viene evidenziata, peraltro, l'incertezza in ordine all'effettiva possibilità di poter beneficiare anche nell'esercizio 2021 di un ulteriore fondo statale a copertura delle minori entrate e delle maggiori spese per cui vi è l'auspicio di un intervento già con l'adozione della legge di bilancio dell'anno 2021.

Per altro verso l'Ente afferma che con l'approvazione del bilancio pluriennale 2021-2023 sarà possibile elaborare una rimodulazione di un piano di interventi che possa dare continuità al lavoro svolto dal 2017 ad oggi e che permetta il superamento stabile e definitivo della situazione di squilibrio strutturale dell'Ente.

In tal modo l'Ente, in prima battuta, ha sostanzialmente rinviato la proposizione di una riattualizzazione del piano degli interventi a dopo l'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 per la quale è stata prospettata l'originaria intenzione di provvedervi entro la fine dell'anno 2020.

A fronte di tale prospettazione non può sottacersi che, a partire dal mese di settembre, vi è stata una progressiva recrudescenza dell'epidemia da Covid-2019 che ha portato all'adozione di nuove misure restrittive necessarie al contenimento dei contagi. In tale contesto, peraltro, proprio la Regione Piemonte, per effetto del D.P.C.M. del 3 novembre 2020, è stata da subito ricompresa con ordinanza del Ministro della salute del 4 novembre 2020 tra le aree caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto, con la conseguente adozione di ulteriori severe misure di contenimento del contagio.

Con l'adozione di tali provvedimenti emerge con evidenza come permanga oggettivamente una situazione di incertezza determinata dal riacuirsi dell'emergenza sanitaria, con inevitabili ulteriori e gravi ripercussioni sul tessuto economico-sociale e, di riflesso, sulla situazione economico-finanziaria del Comune di Torino.

Al contempo, per un verso, corre l'obbligo di evidenziare che dalla consultazione del sito Internet istituzionale del Comune di Torino è emerso che, con delibera n. 2020 - 02867/024 del 18 dicembre 2020, la Giunta ha approvato lo schema bilancio di previsione 2021-2023.

Da ultimo, con le memorie pervenute il 18 gennaio 2021 l'Ente ha fornito un aggiornamento del contesto evidenziando, preliminarmente, come permangano condizioni di rilevante incertezza.

Viene poi confermato che la Giunta Comunale ha approvato, in data 18 dicembre 2020, lo schema di bilancio di previsione 2021-2023, poi approvato dal Consiglio comunale in data 25 gennaio 2021, così come comunicato in sede di adunanza pubblica.

Per una sintetica illustrazione dei contenuti del previsionale l'Ente ha letteralmente

riportato quanto espresso nella parte narrativa dello schema di deliberazione n. mecc. 2020 02867/024 dalla quale si evince, nella sostanza, che lo schema di Bilancio pluriennale 2021/2023 proposto dalla Giunta all'approvazione del Consiglio Comunale è condizionato dalla grave e straordinaria situazione sociale ed economica che l'emergenza pandemica ha determinato negli ultimi mesi.

Per le previsioni delle entrate tributarie e tariffarie non si è tenuto conto delle medie storiche pre-Covid in quanto non attendibili considerata l'impossibilità reale e materiale del verificarsi di tali entrate nell'esercizio 2021.

È stata quindi operata una riduzione delle previsioni 2021 relative all'addizionale IRPEF, all'IMU e all'Imposta di soggiorno e ad una riduzione, in generale, di tutte le previsioni relative a tipologie di entrate colpite in negativo dai *lockdown* e dalle misure di contenimento.

In luogo di previsioni di entrate non realistiche, sono state quindi inserite le previsioni di trasferimenti statali compensativi delle minori entrate tenendo conto di quanto avvenuto nel corso del 2020.

*In sintesi "[l]e previsioni di entrata sono pertanto stimate considerando riduzioni, almeno per la prima parte dell'esercizio, delle entrate proprie dell'Ente ed iscrivendo, a compensazione, quote di Contributi Statali, peraltro già previsti nel Disegno di Legge di Bilancio presentato al Parlamento e nei Documenti Programmatici di Bilancio trasmessi alla Comunità Europea".*

L'importo di tali contributi (pari a euro 31.495.000,00) è stato prudenzialmente calcolato nel 50% di quanto già incassato nell'ambito del Fondo funzioni fondamentali nell'esercizio 2020 (euro 62.990.282,17) e quindi, senza tener conto degli ultimi riparti del Fondo ancora da ricevere.

*Sul punto è stato precisato che "[t]ale previsione potrà essere immediatamente adeguata in base ai principi di flessibilità dei bilanci previsionali non appena saranno disponibili nuovi dati o approvate nuove norme a livello statale. Si evidenzia, peraltro, che tale importo rappresenta circa il 30% di quanto assegnato complessivamente alla Città di Torino nel 2020, tenendo conto di tutti i fondi a copertura di minori entrate e di maggiori spese (Euro 100.940.202,29)".*

Sul lato spesa, invece, vi è evidenza dell'inserimento del disavanzo di amministrazione di euro 185.301.280,98 derivante dall'adeguamento del FCDE al metodo di calcolo ordinario da ripianare a partire dall'anno 2021 con quote annuali di euro 12.253.418,73 per la durata di 15 anni.

Non sono stati variati gli stanziamenti storici pre-Covid per il comparto sociale, per la

cultura, lo sport e i giovani, per le manutenzioni ordinarie e per l'attività delle Circoscrizioni. Viene evidenziato, invece, un notevole aumento degli stanziamenti dei Servizi Educativi connesso, ovviamente, all'aumento dei costi del personale, di gestione degli spazi e di distribuzione dei pasti in condizioni di sicurezza.

Per quanto riguarda le spese di investimento finanziate con mutuo si prevedono stanziamenti di circa 30 milioni per ogni anno; importi che verranno necessariamente rivisti alla luce delle ingenti risorse che verranno nei prossimi mesi assegnate nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Recovery Fund).

In tale contesto, nonostante il sostanziale mutamento dei presupposti esistenti al momento della sua adozione, viene mantenuto fermo l'impegno in ordine alle azioni previste dal Piano di interventi approvato dal Consiglio Comunale in data 4 ottobre 2017 a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti per cui *"[p]er quanto possibile il pluriennale 2021/2023 è stato predisposto in coerenza con gli obiettivi elencati nel Piano e prevede, quindi, una riduzione complessiva delle spese correnti ordinarie, ovviamente al netto delle maggiori spese connesse all'emergenza Covid"*.

Viene sul punto ricordato che l'obiettivo principale del Piano di interventi rimane la riduzione dello squilibrio strutturale ancora esistente tra spese correnti ed entrate correnti, intervenendo in particolare sul parametro di incidenza delle spese rigide (personale, servizio del debito, costi di gestione) che ancora caratterizza in senso negativo la struttura di bilancio dell'Ente.

Tale squilibrio strutturale, originariamente stimato in circa 80 milioni di euro nel bilancio 2017, risulta ridotto a circa 30 milioni di euro sulla base dei dati del consuntivo 2019, ma nei prossimi esercizi dovrà essere assorbita la copertura del nuovo disavanzo sopra descritta (euro 12.253.418,73) e il passaggio al 100% del Fondo crediti dubbia esigibilità.

Si evidenzia, a seguire, che le entrate derivanti da dismissioni azionarie e di immobili in conto capitale risultano previste in calo rispetto agli esercizi precedenti a conferma della progressiva riduzione dello squilibrio esistente tra entrate correnti e spese correnti, sebbene venga segnalato che, in particolare nell'esercizio 2021, è ancora necessario il ricorso ad entrate straordinarie da FCT che non possono essere conseguite se non a fronte di alienazione di partecipazioni e, sul punto, vi è un riferimento alla vendita delle quote di SITAF.

In ordine alle dismissioni patrimoniali viene poi rappresentato che *"[l]a vendita di quote azionarie e di immobili risulta, quindi, essere ancora un dato essenziale per il raggiungimento degli equilibri di bilancio. Trattasi di una situazione che mostra evidenti*

*limiti temporali, atteso che si perverrà al sostanziale esaurimento nel triennio di pressoché tutte le risorse societarie in concreto alienabili e considerato che già attualmente non sono più disponibili asset immobiliari di interesse primario per il mercato”.*

Al riguardo viene posto in rilievo l’impatto che l’epidemia da Covid-19 ha avuto in termini di immediata sospensione di ogni significativo rapporto commerciale e, nel lungo termine, con conseguenze disincentivanti gli investimenti immobiliari.

In tale prospettiva vengono evidenziate le criticità connesse alla copertura dei contributi da versare ad INFRA.TO e GTT relativi alle quote di mutuo per la linea 1 della Metropolitana e per l’acquisto di materiale rotabile della linea 4 per cui si rinvia a quanto già ampiamente esposto al punto 10.2 con riferimento alla prospettata ipotesi di un accollo dell’Ente dei mutui di tali società partecipate.

La Giunta pone quindi in risalto che “[c]ome nei precedenti esercizi risulta pertanto indispensabile perseverare con il massimo impegno sulle politiche di contenimento della spesa, adottando misure riorganizzative e di incidenza sui servizi e sulle attività che consentano di raggiungere alla fine del prossimo triennio l’equilibrio tra spese ordinarie ed entrate ordinarie”, prospettando che “[i]l nuovo assetto strutturale ed organizzativo dell’Ente e lo sviluppo del lavoro agile permetteranno certamente di ottenere significativi risparmi nella gestione degli uffici con le conseguenti economie”.

Vi è poi evidente segno della consapevolezza in ordine all’imprescindibile esigenza di “procedere nel corso dell’esercizio ad uno stretto monitoraggio dell’andamento delle spese e delle entrate al fine di garantire la costante salvaguardia degli equilibri di bilancio ed attivare, laddove necessario, le misure utili a ripristinare il pareggio ai sensi di quanto previsto nell’articolo 193 del Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali”.

Dopo aver posto in evidenza i predetti punti della delibera con cui la Giunta ha approvato lo schema di bilancio di previsione 2021-2023, l’Ente rimarca che “in questa problematica fase economica e sociale, deve necessariamente tentare di coniugare due fondamentali esigenze. Da un lato la Città deve essere motore di sviluppo garantendo l’erogazione dei servizi fondamentali alla cittadinanza e intervenendo a favore delle categorie più colpite dalla crisi pandemica. Dall’altro lato, l’Ente, consapevole che la propria situazione finanziaria è ancora lontana dall’obiettivo di un reale e permanente equilibrio strutturale, come peraltro evidenziato da Codesta Sezione Regionale della Corte dei Conti, intende continuare nel percorso di risanamento avviato con il Piano di interventi nel 2017”.

Sul punto viene evidenziato che gli accadimenti dell’esercizio 2020 rappresentano un forte elemento di discontinuità che deve essere oggetto di attenta analisi nel prossimo

rendiconto che l'Ente ha iniziato a predisporre.

Ai fini di un approfondimento dell'analisi sulla riattualizzazione del Piano di interventi viene fornito un primo aggiornamento sull'andamento delle spese dei titoli 1 e 4 attualizzando la tabella riportata al punto 9.1. con i dati di un primo preconsuntivo 2020 sugli impegni operati su tali titoli e i dati del previsionale 2021-2023 in corso di approvazione:

SPESE	rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Preconsuntivo 2020	bilancio 2021	bilancio 2022	bilancio 2023
<b>titolo 1</b>	1.009.442.841,52	972.591.983,66	970.268.836,99	946.768.283,74	968.983.887,34	972.106.894,04	937.561.444,71	931.084.686,11
<b>titolo 4</b>	140.130.913,75	134.121.915,52	135.603.405,44	142.241.463,58	74.005.114,02	107.551.345,00	128.522.288,00	128.126.053,00
<b>TOTALE</b>	1.149.573.755,27	1.106.713.899,18	1.105.872.242,43	1.089.009.747,32	1.042.989.001,36	1.079.658.239,04	1.066.083.732,71	1.059.210.739,11

Prendendo come punto lo squilibrio strutturale quantificato al 31 dicembre 2019 in euro 28.358.619,17 (quantificato come apporto di entrate non ripetitive per il finanziamento di spesa corrente) l'Ente pone l'attenzione sul fatto che i dati che emergono dal primo preconsuntivo 2020 confermano il carattere eccezionale dell'esercizio.

Viene rilevata, in primo luogo, una forte diminuzione degli impegni del titolo 4 connessa alle operazioni di sospensione del pagamento della quota capitale dei mutui che l'Ente ha portato a compimento nell'esercizio sulla base dell'art. 113 del D.L. n. 34 del 2020.

Al contempo, viene rilevato un aumento degli impegni del titolo 1 che verrà analizzato attentamente in fase di rendiconto e che in prima battuta può essere in gran parte spiegato con gli stanziamenti creati per garantire sgravi sulla tassa rifiuti a favore delle categorie sociali ed economiche più colpite dalla pandemia.

Al riguardo viene ricordato che il meccanismo del piano finanziario Tari impedisce di intervenire in diminuzione sugli stanziamenti d'entrata come per le altre entrate dell'Ente e richiede, al contrario, di prevedere maggiori impegni nella parte spesa per finanziare gli sgravi e le agevolazioni.

Posto in risalto il carattere atipico ed eccezionale dell'esercizio 2020, viene evidenziato che, a partire dall'esercizio 2021, l'Ente dovrà garantire la copertura di una nuova quota di disavanzo pari a euro 12.353.418,74 derivante dal passaggio al FCDE a rendiconto 2019 calcolato col metodo ordinario e dovrà incrementare lo stanziamento del FCDE a preventivo con il passaggio dal 95 al 100 per cento disposto dalla normativa a partire proprio dal 2021 (per circa cinque milioni di euro).

Viene poi evidenziato che nel 2021 sarà riavviato il programma ordinario di pagamento della quota capitale dei mutui e sono previste maggiori spese connesse all'emergenza

sanitaria, in particolare nel comparto educativo, stimate ad oggi in circa dieci milioni di euro fermo restando che nell'esercizio 2021 l'Ente dovrà provvedere al finanziamento integrale delle spese per le elezioni amministrative, stimate in 3,3 milioni di euro.

Per tali motivi viene rappresentato che nel 2021 l'Ente dovrà fare ricorso ad entrate non ripetitive per garantire l'equilibrio di bilancio, stimate in fase preventiva in circa 50 milioni di euro (oneri ed entrate non ripetitive da FCT).

Per tali valutazioni, ad ogni modo, l'Ente ne rimarca la valenza di massima in quanto strettamente dipendenti dall'evolversi della situazione emergenziale ritenendo che la gestione del bilancio 2021 sarà forzatamente simile a quella del 2020 e richiederà, quindi, progressive e continue variazioni sulla base dell'evolversi della situazione di emergenza e dei ristori che saranno via via decisi a livello statale.

Per gli esercizi 2022 e 2023, invece, ipotizzando che la capacità fiscale e tariffaria dell'Ente ritorni ai valori medi pre-Covid e che venga meno l'esigenza di spese straordinarie legate all'emergenza pandemica, vengono previste riduzioni di spesa nel Titolo 1 che permetterebbero il raggiungimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio *"accompagnate dall'utilizzo degli introiti degli oneri di urbanizzazione e dei permessi di costruire (stimati in Euro 17.500.000) e con il ricorso ad entrate non ripetitive da FCT (stimati in Euro 10.000.000)"*.

In sede di adunanza pubblica è stato quindi chiarito che anche per tali esercizi l'Ente, allo stato, dovrà ancora fare ricorso a tali tipologie di entrate per conseguire gli equilibri di parte corrente.

L'Amministrazione conclude le memorie del 18 gennaio 2021 affermando che, una volta approvato il bilancio 2021-2023 e verificati i dati del rendiconto 2020, *"proverà a riattualizzare il Piano di interventi in una prospettiva 2021-2024 lasciando alla prossima Amministrazione il compito di portare ad attuazione il percorso di risanamento finanziario e strutturale dell'Ente"*.

## **12. Considerazioni conclusive**

Sulla base di quanto esposto, ferme restando le osservazioni già svolte con riguardo ai singoli aspetti trattati, la Sezione formula, in conclusione, alcune considerazioni d'assieme.

Come rilevato con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE, con l'esame del rendiconto di gestione dell'anno 2018, sebbene permanessero diverse criticità che ormai da tempo caratterizzavano la situazione economico-finanziaria dell'Ente, è emerso l'effettivo avvio di un processo di risanamento volto ad eliminare i fattori di squilibrio strutturale per

ripristinare le condizioni di una sana gestione finanziaria.

Il processo di risanamento è proseguito nell'anno 2019, sebbene con l'emersione di qualche difficoltà evidenziata dallo stesso Ente che, già prima dell'insorgere dell'emergenza sanitaria, ha espressamente riconosciuto la permanenza di uno squilibrio strutturale che, ancorché in riduzione *"dovrà essere affrontato nei prossimi esercizi con una radicale riorganizzazione amministrativa e gestionale dell'Ente, anche con riferimento alla dotazione organica. Si dovrà intervenire su quello che, oggi, è il problema principale dei conti della Città, ossia il parametro di incidenza delle spese rigide"*. In altri termini, è stata riconosciuta *"l'impossibilità di pervenire all'equilibrio se non attraverso una radicale 'cura dimagrante', ormai inevitabile e improcrastinabile, che deve riguardare l'organizzazione comunale nel suo insieme"*.

A fronte di tale situazione vanno peraltro poste in risalto le peculiarità che hanno caratterizzato l'anno 2019, conclusosi con un drastico incremento del disavanzo di amministrazione passato da 291.218.858,82 euro a 913.787.000,43 euro.

Di tale preoccupante variazione si è già dato conto al punto 2. e, in punto di sintesi, la Sezione osserva che tale variazione è espressione di elementi di tensione già presenti da tempo nel bilancio del Comune di Torino e che nell'anno 2019 hanno trovato chiara evidenza, per un verso, in applicazione di norme che hanno posto termine al regime transitorio di piena operatività dei principi della competenza finanziaria potenziata e, per altro verso, per effetto dell'intervento della Corte costituzionale sull'utilizzo del fondo anticipazione di liquidità per l'accantonamento del FCDE (sentenza costituzionale n. 4 del 2020).

Nello specifico, ma senza aggiungere altro a quanto esposto al punto 2., l'esercizio 2019 ha, in primo luogo, sicuramente risentito del termine della facoltà di determinare il FCDE con il metodo semplificato con il conseguente obbligo di utilizzare il metodo ordinario. Circostanza che non può certo essere considerata di natura eccezionale essendo tale scadenza già nota da tempo in quanto prevista già in sede di introduzione dei nuovi principi contabili.

Senza voler minimizzare gli sforzi compiuti dall'Ente per limitare sul proprio bilancio l'impatto dell'adozione del metodo ordinario di calcolo del FCDE (chiara espressione dell'attuazione del principio della competenza potenziata), non si può sottacere come lo stesso Ente sia giunto a tale momento in una persistente condizione di criticità nella gestione dei residui attivi che si è palesata, nella sostanza, con l'emergere di un maggior disavanzo di oltre 185 milioni di euro.

Al contempo, con la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2, comma 6, del D.L. 19

giugno 2015, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125), e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (sentenza n. 4 del 2020), nel bilancio dell'Ente è emersa una ulteriore consistente quota di disavanzo di oltre 448 milioni di euro, derivante dalla necessità di riscrivere tra gli accantonamenti il fondo anticipazione di liquidità originariamente confluito nel FCDE.

Entrambi gli interventi sarebbero stati assolutamente insostenibili per il bilancio dell'Ente se non fosse intervenuto il legislatore in sede di conversione del D.L. n. 162 del 2019 con l'introduzione, con la legge n. 8 del 28 febbraio 2020, degli articoli 39 ter e 39 quater che hanno consentito di spalmare sugli esercizi successivi il recupero di un disavanzo che avrebbe verosimilmente provocato il pre-dissesto (se non il dissesto) dell'Ente in ragione della sua considerevole entità (oltre 633 milioni di euro).

Vi è pertanto evidenza di come significativi elementi di squilibrio che da tempo si annidavano nel bilancio dell'Ente hanno ora trovato sfogo nella possibilità concessa dal legislatore di spalmare le conseguenti azioni di recupero per diversi anni a discapito delle amministrazioni e, soprattutto, delle generazioni future.

Al contempo, se per un verso l'Ente ha scongiurato il pre-dissesto (o il dissesto), emerge con netta evidenza un ulteriore fattore di irrigidimento del bilancio in ragione delle quote di disavanzo che ora dovranno essere recuperare e che si sommano alla quota di oltre 11 milioni relativa al piano di recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui.

Fattore di rigidità che si aggiunge agli ulteriori fattori di rigidità derivanti dalle altre spese rigide che affliggono il bilancio tanto da sfiorare ampiamente lo specifico parametro di deficitarietà ora previsto dal D.M. del 28 dicembre 2018 (incidenza delle spese rigide rispetto alle entrate correnti pari al 62,93% a fronte di un valore soglia del 48%).

Tale criticità emerge con chiarezza dagli scritti pervenuti dall'Ente che rimarca in più occasioni (da ultimo con l'approvazione dello schema di bilancio 2021-2023) la necessità di coprire un'ulteriore quota di disavanzo pari a più di 12 milioni di euro.

Sul punto la Sezione, richiamando quanto già esposto al punto 2.6.2, tiene a precisare che oltre a tale quota di disavanzo, deve essere monitorata con altrettanta attenzione anche la copertura del maggior disavanzo derivante dall'attuazione della sentenza costituzionale n. 4 del 2020. Punto sul quale l'Ente ha palesato una certa sicurezza affermando che le previsioni di bilancio contengono già la copertura di tale disavanzo in ragione dell'originaria copertura assicurata alle quote di restituzione dell'anticipazione di liquidità che ora trova copertura nel meccanismo di contabilizzazione del fondo prevista dall'art. 39 ter del D.L. n. 162 del 2019.

Ferme restando le osservazioni già svolte sugli strumenti di copertura di tale disavanzo (punto 2.6.2), la Sezione invita l'Ente a monitorare con attenzione tale specifico aspetto. In ordine invece agli strumenti di copertura del disavanzo derivante dall'adeguamento del criterio di calcolo del FCDE, si ribadiscono le osservazioni svolte al punto 2.6.1. rimarcando come parte della copertura sembrerebbe fare affidamento su una progressiva riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria con conseguenti risparmi sui correlati oneri finanziari.

Tali risparmi, tuttavia, sottendono la risoluzione delle criticità connesse alla riscossione delle entrate che l'Ente non ha ancora superato e che l'emergenza sanitaria può aver aggravato. Ne consegue una certa instabilità degli strumenti di copertura che impongono all'Ente un'attenta attività di monitoraggio. Sul punto la Sezione prende comunque atto di quanto precisato dall'Ente in sede di adunanza pubblica in ordine alla sensibile riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria verificatasi nell'anno 2020, grazie al ricorso all'anticipazione di liquidità prevista delle norme emergenziali, che ha determinato anche una consistente riduzione del debito commerciale.

Al di là di tali considerazioni, la Sezione osserva che il rendiconto dell'anno 2019, dopo aver subito tale trasformazione, costituisce un punto di riferimento importante in quanto segna i risultati comunque raggiunti dall'Amministrazione nell'attuazione del piano degli interventi approvato nel 2017 in termini, tra l'altro, di riduzione delle spese correnti e del debito.

Per altro verso, il rendiconto dell'anno 2019 segna l'emersione del disavanzo derivante dalla gestione dei residui attivi (in termini di maggiore FCDE da accantonare) e dell'utilizzo del FAL per finanziare il FCDE, costituendo quindi una rappresentazione ancor più chiara delle reali condizioni in cui versa il bilancio per effetto delle gestioni che si sono susseguite negli anni e dell'impatto che l'introduzione dei nuovi principi contabili ha effettivamente avuto sul bilancio.

Ne consegue che il rendiconto dell'anno 2019 deve costituire la base per la prosecuzione del percorso di risanamento avviato dall'Amministrazione e che, già prima dell'insorgere dell'emergenza sanitaria, richiedeva un intervento di riattualizzazione.

Riattualizzazione che, sebbene anticipata dall'Ente con le relazioni presentate nell'anno 2019, non è mai stata effettuata in ragione dell'emergenza sanitaria che è piombata sul tessuto economico e sociale dell'intero Paese, stravolgendo l'attuale assetto degli equilibri di bilancio e compromettendo la possibilità di effettuare qualsiasi programmazione che si possa fondare, oggi, su ragionevoli previsioni.

Nel richiamare quanto affermato con la deliberazione n. 47/2020/SRCPIE/PRSE

sull'impatto della pandemia, la Sezione non può sottacere come tale emergenza sia ancora in atto per cui vi è evidenza di come anche l'esercizio 2021 ne verrà coinvolto, sebbene non sia ancora chiaro in che misura.

Con tale consapevolezza, la Sezione non può che prendere atto del perdurante clima di incertezza che affligge l'intero sistema economico e, di riflesso, la gestione finanziaria dell'Ente e della conseguente necessità di pervenire ad una riattualizzazione del piano degli interventi sulla base del nuovo scenario che, con la risoluzione dell'emergenza sanitaria, si verrà a creare.

Tale considerazione assume rilievo nella misura in cui la riattualizzazione del piano si deve necessariamente fondare su prospettive certe di realizzazione degli obiettivi di risanamento e non su mere ipotesi.

Al contempo, ulteriore fattore di incertezza è determinato dall'imminente scadenza del mandato elettorale.

Ciò non toglie che la prosecuzione del piano di risanamento, che non si potrà concludere - come ormai è chiaro - nel 2021 (termine indicato nel piano di interventi approvato nell'anno 2017), rimane un'esigenza improcrastinabile non solo per la persistente situazione di squilibrio i cui effetti, come accennato, già si riverbereranno sulle generazioni future, ma anche in ragione dell'allarmante affermazione dell'Ente, in ordine alle dismissioni patrimoniali, secondo cui *"[l]a vendita di quote azionarie e di immobili risulta, quindi, essere ancora un dato essenziale per il raggiungimento degli equilibri di bilancio. Trattasi di una situazione che mostra evidenti limiti temporali, atteso che si perverrà al sostanziale esaurimento nel triennio di pressoché tutte le risorse societarie in concreto alienabili e considerato che già attualmente non sono più disponibili asset immobiliari di interesse primario per il mercato"*.

Da tale preoccupante prospettiva discende l'urgenza di non arrestare il percorso di risanamento dal momento che qualsiasi ritardo potrebbe inevitabilmente compromettere la possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie spese, con tutto ciò che ne conseguirebbe.

In tale prospettiva occorre tenere ben distinti gli effetti immediati dell'emergenza sanitaria (per i quali l'Ente ha riferito di aver ricevuto dallo Stato, per l'anno 2020, adeguati trasferimenti) dall'attuazione delle misure di risanamento.

L'affermazione secondo cui l'Amministrazione deve ora coniugare l'esigenza di essere motore di sviluppo e garantire l'erogazione dei servizi fondamentali alla cittadinanza, con l'esigenza di risanare la propria situazione finanziaria, è certamente pregnante ma richiede da parte dell'Ente una chiara demarcazione del limite oltrepassato il quale si

renderebbe ineludibile il ricorso agli strumenti di risoluzione della crisi previsti dal D.Lgs. n. 267 del 2000 a partire dal ricorso ad un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, se non cadere direttamente in dissesto.

Tali scenari costituirebbero per la comunità amministrata un ulteriore serio aggravio della già difficile situazione generata dalla crisi pandemica.

Nel difficile compito di coniugare l'esigenza di ripresa con l'esigenza di risanamento, pertanto, l'Ente deve individuare l'ambito di ciò che può concretamente fare sulla base delle risorse del proprio bilancio, caratterizzato da forti elementi di rigidità che devono trovare urgente soluzione, evitando di far gravare sulle generazioni future oneri ulteriori rispetto a quelli già gravosi che tali generazioni dovranno sopportare senza poter fruire delle correlate utilità.

Tale esigenza di programmazione del percorso di risanamento non può certo oggi dirsi soddisfatta dalla prospettata approvazione di un bilancio di previsione (2021-2023) che nei fatti rinvia ulteriormente la ripresa del percorso di risanamento all'anno 2022, con previsioni che sembrano trovare supporto su presupposti incerti (quali l'ipotesi che nel 2022 le entrate possano tornare ai livelli pre-covid).

Per altro verso desta preoccupazione la stessa copertura del bilancio 2021 per cui, nel richiamare le considerazioni svolte al punto 10.2., emerge con evidenza l'esigenza di porre in essere una costante opera di monitoraggio, di cui l'Ente ha dimostrato piena consapevolezza.

Di converso, alla Sezione non è sfuggito come, nonostante la chiara esposizione della critica situazione, l'Amministrazione ritenga di non essere ancora nelle condizioni di riattualizzare il piano degli interventi, verosimilmente anche in relazione all'imminente scadenza del mandato elettorale.

Tale percezione è evocata dal termine "*proverà*" utilizzato nella conclusione delle memorie pervenute il 18 gennaio 2021 con riguardo alla possibilità di effettuare tale riattualizzazione, comunque rinviata a dopo l'approvazione del bilancio 2021-2023 (avvenuta in data 25 gennaio 2021) e verificati i dati del rendiconto 2020. Affermazione a cui segue il passaggio di testimone alla prossima amministrazione che avrà "*il compito di portare ad attuazione il percorso di risanamento finanziario e strutturale dell'Ente*".

Ebbene occorre evidenziare che l'originario piano degli interventi avrebbe dovuto operare fino all'anno 2021.

Lo stesso piano, per quanto affermato dall'Ente già con le relazioni presentate nell'anno 2019 (e quindi prima dell'emergenza sanitaria), aveva perso la propria attualità.

Ne consegue che la mancata riattualizzazione del piano comporterebbe il fatto che l'Ente,

sebbene non abbia risolto le proprie criticità strutturali (almeno le principali), continuerebbe ad operare senza un piano di risanamento, rendendo ancor più sfumato il delicato limite oltre il quale la propria gestione, anche in costanza di emergenza sanitaria, non può andare senza pregiudicare irrimediabilmente la propria condizione finanziaria.

Sulla base di tali considerazioni sinteticamente espresse la Sezione fonda l'invito all'Ente a riattualizzare il piano degli interventi al fine segnare il filo conduttore su cui l'Amministrazione potrà muoversi, proseguendo l'azione di risanamento.

In tal senso assumono ancora rilievo tutti i punti dell'originario piano degli interventi, con particolare riguardo all'esigenza di ripristinare l'equilibrio strutturale della parte corrente del bilancio, di ridurre l'indebitamento e l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, che sottende un'oculata gestione dei residui ed una vigorosa attività di riscossione delle entrate.

A tali significativi aspetti si affiancano sempre le tematiche del riassetto del sistema societario e finanziario in materia di trasporti pubblici, la gestione degli organismi partecipati, della gestione prudenziale dei derivati, la verifica complessiva delle garanzie fideiussorie e delle lettere di *patronage*, la gestione dei fondi vincolati e la gestione delle entrate straordinarie.

Al riguardo, pertanto, la Sezione, nel prendere atto che il Consiglio comunale in data 25 gennaio 2021 ha approvato il bilancio di previsione 2021-2023, ritiene necessario che l'Ente, entro il 15 marzo 2021, produca una relazione che dia conto della riattualizzazione del piano degli interventi, avendo cura, in una prospettiva dinamica, di riattualizzare l'analisi dei fattori di criticità strutturale e gli obiettivi intermedi secondo lo schema ed i punti fino ad ora tratteggiati.

Si conferma l'obbligo di invio della relazione semestrale (da presentarsi entro il 31 gennaio ed il 30 settembre) indicato con la deliberazione n. 116/2017/SRCPIE/PRSE.

Per economicità, la relazione in scadenza il 31 gennaio 2021 potrà essere presentata unitamente alla relazione riguardante la riattualizzazione del piano degli interventi.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva:

## ACCERTA

- il raggiungimento, nell'esercizio 2019, di un equilibrio di parte corrente;
- l'esistenza, al 31 dicembre 2019, di un risultato di amministrazione positivo (per euro 533.764.124,47) meramente contabile, in presenza di un fondo cassa pari a zero che, dopo l'applicazione di vincoli ed accantonamenti, diventa negativo per euro 913.787.000,43, in peggioramento rispetto al risultato al 31 dicembre 2018 (euro - 291.218.858,82) in ragione dell'adeguamento del criterio di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità al metodo ordinario e delle nuove norme riguardanti la contabilizzazione del fondo di anticipazione di liquidità in esecuzione della sentenza costituzionale n. 4 del 2020;
- il recupero della quota annuale del disavanzo da riaccertamento straordinario per euro 11.200.725,35, pari alla quota trentennale di recupero di tale disavanzo che al 31 dicembre 2019 si attesta sul valore di euro 280.018.133,47;
- la permanenza, sebbene in riduzione, di uno squilibrio strutturale fra entrate correnti di natura ricorrente e spese correnti di natura ricorrente, colmato con entrate straordinarie;
- il permanere di un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, non restituita integralmente al termine dell'esercizio;
- la mancata ricostituzione della parte vincolata della cassa utilizzata ai sensi dell'art. 195 del TUEL;
- il permanere di elevate difficoltà di riscossione in conto residui a cui corrisponde una considerevole mole di residui attivi risalenti nel tempo che impongono una verifica periodica dell'effettiva copertura per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 39 ter del D.L. n. 162 del 2019;
- il verificarsi, nell'esercizio finanziario 2019, dei seguenti parametri di deficitarietà strutturale di cui al D.M. 28 dicembre 2018: a) *incidenza delle spese rigide rispetto alle entrate correnti* che è pari al 62,93% (soglia 48%); b) *anticipazioni chiuse solo contabilmente*; c) *sostenibilità dei debiti finanziari* pari al 18,63% (soglia 16%);
- l'esistenza, al 31 dicembre 2019, di un indebitamento di 2.614 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'indebitamento di euro 2.717 milioni al 31 dicembre 2018;
- la prosecuzione del processo di risanamento secondo il piano degli interventi approvato dall'Ente in ordine al quale, per l'anno 2019, si attesta una riduzione, seppur contenuta, dello squilibrio strutturale di parte corrente;
- criticità prospettiche in ordine all'ulteriore attuazione del piano degli interventi anche per effetto dell'emergenza sanitaria da Covid-2019,

## **DISPONE**

che l'Amministrazione, entro il 15 marzo 2021, produca una relazione che dia conto della riattualizzazione del piano degli interventi, avendo cura, in una prospettiva dinamica, di riattualizzare l'analisi dei fattori di criticità strutturale e gli obiettivi intermedi secondo lo schema ed i punti fino ad ora tratteggiati.

Si conferma l'obbligo di invio della relazione semestrale (da presentarsi entro il 31 gennaio ed il 30 settembre).

Per economicità, la relazione in scadenza il 31 gennaio 2021 potrà essere presentata unitamente alla relazione riguardante la riattualizzazione del piano degli interventi.

## **INVITA**

l'Amministrazione:

- a proseguire nel percorso di risanamento compatibilmente con le esigenze derivanti dalla necessità di far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19;
- a proseguire nell'azione di riduzione del debito, effettuandone una gestione oculata, sempre volta alla progressiva riduzione e da condurre nel rispetto di quanto previsto dall'art. 10 della legge n. 243 del 2012;
- ad effettuare il calcolo del FCDE nel rigoroso rispetto dei criteri indicati dal punto 3.3. dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011, da applicare sempre all'insegna del principio di prudenza, soprattutto con riguardo alle entrate che presentano maggiori criticità per la loro riscossione quali le entrate da recupero dell'evasione tributaria;
- a monitorare costantemente il piano di rientro del disavanzo derivante dall'adeguamento del fondo crediti di dubbia esigibilità al metodo di calcolo ordinario, provvedendo ad ogni necessario aggiornamento al fine di adottare con tempestività ogni opportuna iniziativa volta ad assicurare l'effettiva copertura delle quote di disavanzo da recuperare annualmente qualora le misure ad oggi indicate dovessero rivelarsi non sufficienti;
- a dare costante impulso all'attuazione del processo di riorganizzazione della struttura organizzativa, necessario per ottenere i risparmi di spesa utili al riequilibrio strutturale della gestione corrente del bilancio;

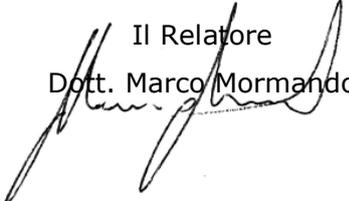
## **SI RISERVA**

di valutare lo stato di attuazione del piano di interventi nell'anno 2020 una volta noti i dati di rendiconto.

Dispone, infine, che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Torino e rammenta l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2021, svoltasi in videoconferenza, con collegamento da remoto.

Il Relatore  
Dott. Marco Mormando



Il Presidente  
Dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositato in Segreteria il **02 Febbraio 2021**

Il Funzionario Preposto

Nicola Mendozza

