



## CORTE DEI CONTI

### Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 47/2020/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

#### **nella camera di consiglio del 21 maggio 2020**

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 e s.m.i.;

Visto l'art. 85, comma 3, lettera e), del D.L. 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;

Visti i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3 e a maggio 2020 n. 4 con cui il Presidente 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 D.L. 17 marzo 2020, n. 18, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

Vista la Delibera della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2019/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 dell'esercizio 2018 e i relativi questionari;

Vista le delibere 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 2018, 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;

Viste le relazioni sullo stato di attuazione di tale piano riguardanti il secondo semestre dell'anno 2018 e l'anno 2019, pervenute con note prot. n. 642 del 1° febbraio 2019, prot. n. 3439 del 15 luglio 2019, prot. n. 4414 dell'8 ottobre 2019 e prot. n. 678 del 19 febbraio 2020;

Vista la nota prot. n. 793 del 20 febbraio 2020 con cui l'Ente ha fornito riscontro a richieste

istruttorie formulate con nota prot. n. 1143 del 30 gennaio 2020;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza n. 21 del 5 maggio 2020 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio dai propri domicili;

Viste le deduzioni trasmesse dal comune di Torino con nota n. 2184/AOO-05 del 14 maggio 2020;

Udito il relatore, Referendario dott. Marco Mormando,

### **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**

Con deliberazione di questa Sezione n. 116 del 6 giugno 2017, a seguito dell'accertamento di persistenti criticità finanziarie di natura strutturale superabili solo in un orizzonte temporale pluriennale, si disponeva che il Comune di Torino predisponesse un piano di interventi (di seguito anche "piano") al fine di poter verificare

e monitorare i necessari progressi della gestione del bilancio, nella consapevolezza che la mancata inversione di tendenza potesse condurre a più gravi provvedimenti.

Il "piano" doveva essere predisposto prevedendo il contenimento della spesa corrente, il corretto perseguimento dell'equilibrio di parte corrente, il miglioramento dell'andamento della riscossione e della gestione della cassa, il contenimento dell'anticipazione di tesoreria, la riduzione del disavanzo e dell'indebitamento, il corretto calcolo del limite di indebitamento e la regolarizzazione delle pendenze con le società partecipate.

La Sezione inoltre disponeva che il "piano" fosse approvato dal competente Organo deliberativo e che l'Ente predisponesse e inviasse due relazioni annue per il successivo triennio, rispettivamente entro il 31 gennaio e 31 luglio.

Il Comune di Torino con provvedimento consiliare n. 03908/024 del 30 ottobre 2017 deliberava *"di approvare 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 dalla Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte con deliberazione n. 116 del 6 giugno 2017"*.

Il piano di interventi, come dettagliato nell'allegato n. 1 alla citata deliberazione consiliare, prevedeva dodici punti di azione da realizzare nel periodo 2018-2021 di cui questa Sezione ha preso atto con la deliberazione n. 28 del 1° marzo 2018.

Con nota prot. n. 642 del 1° febbraio 2019, acquisita in pari data al prot. n. 703, in aderenza a quanto disposto da questa Sezione con la deliberazione n. 116 del 6 giugno 2017, l'Ente trasmetteva la relazione al 31 gennaio 2019 relativa allo stato di attuazione del "piano di interventi".

Con la citata nota l'Ente precisava che, relativamente ad alcuni punti del "piano", riteneva opportuno rinviare l'approfondimento all'avvenuta approvazione del rendiconto 2018, per poter *"esaminare e comparare dati consolidati e definitivi che consentano un confronto omogeneo con gli esercizi pregressi"*. In particolare, veniva rinviato l'esame dei punti 1 – riduzione delle spese, 4 – riduzione dell'ammontare dei residui, 5 – gestione delle entrate da sanzioni C.d.S. e 11 – gestione dei fondi vincolati.

L'Ente con nota prot. n. 3439 del 15 luglio 2019, acquisita in pari data al prot. n. 12540, trasmetteva l'integrazione alla relazione già inviata con la citata nota del 1° febbraio 2019 con la quale evidenziava criticità relative all'obiettivo di riduzione delle spese correnti e di dismissioni immobiliari e rappresentava la necessità di riconsiderare gli obiettivi di riduzione della spesa indicati nel piano degli interventi, procedendo ad una rimodulazione degli stessi.

Esigenza confermata con l'invio della relazione relativa al primo semestre 2019 inviata con nota n. 4414 dell'8 ottobre 2019, acquisita al prot. n. 18615 del 9 ottobre 2019, con la quale è stato anticipato che l'Ente avrebbe individuato modalità diverse per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di riduzione della spesa, preannunciandone l'esposizione nella prima relazione semestrale del 2020, pervenuta con nota n. 678 del 19 febbraio 2020, con la quale veniva effettivamente riproposta una rimodulazione di alcuni aspetti del piano, oggetto di esame al seguente punto 10.

La situazione economico-finanziaria dell'Ente sembra ora gravemente condizionata dai dirompenti effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-2019, per la cui gestione sono state adottate a livello nazionale e locale misure straordinarie che impatteranno inevitabilmente sui già complessi equilibri di bilancio dell'Ente.

Ciò premesso, si evidenzia che la presente deliberazione riguarda l'esame delle risultanze finanziarie dell'esercizio 2018 e lo stato di attuazione del piano degli interventi alla luce delle predette relazioni riguardanti il secondo semestre dell'anno 2018 e l'anno 2019 (limitatamente ai temi trattati nella relazione pervenuta con nota prot. n. 678 del 19 febbraio 2020).

Si evidenzia, inoltre, che il Comune di Torino ha approvato il rendiconto della gestione per l'anno 2018 con deliberazione consiliare n. 01339/024 del 3 giugno 2019 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.

Dall'analisi svolta è emersa la permanenza di diverse criticità già accertate da questa Sezione con pregresse deliberazioni (da ultimo n. 13/2019, n. 28/2018 e n. 116/2017) e per le quali, con nota prot. n. 1143 del 30 gennaio 2020, sono state formulate delle richieste istruttorie alla quali l'Ente ha fornito riscontro con nota prot. n. 793 del 20 febbraio 2020.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale ed ha chiesto al Presidente della Sezione il deferimento per la discussione collegiale.

Con l'ordinanza n. 20 del 5 maggio 2020, il Presidente della Sezione, nell'evidenziare che la situazione epidemiologica ancora presente in Piemonte non ha consentito lo svolgimento di un'adunanza pubblica e nel precisare che la chiusura dell'*iter* istruttorio del controllo attualmente in atto può riverberarsi in modo positivo come ausilio all'Ente che nel prossimo periodo deve approvare il rendiconto per l'esercizio 2019, ha convocato una camera di consiglio per il 21 maggio 2020 consentendo all'Ente il più ampio

contraddittorio di tipo documentale.

Con nota prot. n. 2184/AOO-05 del 14 maggio 2020 l'Ente ha inviato ulteriori deduzioni.

Tenuto conto anche di tale ultimo riscontro, si rilevano le seguenti criticità.

### **1. Verifica dell'equilibrio economico-finanziario dell'esercizio 2018**

L'equilibrio economico-finanziario dell'esercizio 2018 evidenzia un equilibrio di parte corrente di euro 101.465.188,78, un disequilibrio di parte capitale di euro 984.241,45, un differenziale delle partite finanziarie positivo per euro 6.600.000,00 e quindi un equilibrio finale di euro 107.080.947,33.

La seguente tabella riepiloga, per il triennio 2016-2018, l'evoluzione degli equilibri conseguiti dall'Ente, con la specificazione della quota di avanzo di amministrazione utilizzata nei rispettivi esercizi:

	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti	48.403.160,16	7.810.571,96	12.982.646,74
<b>Equilibrio di parte corrente</b>	<b>81.421.832,84</b>	<b>90.974.341,51</b>	<b>101.465.188,78</b>
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	14.210.588,85	13.119.511,39	7.906.917,91
<b>Equilibrio di parte capitale</b>	<b>21.399.918,10</b>	<b>-3.310.328,04</b>	<b>-984.241,45</b>
<b>Equilibrio finale</b>	<b>102.921.750,94</b>	<b>101.514.013,47</b>	<b>107.080.947,33</b>
<b>Equilibrio finale al netto dell'utilizzo di avanzo amministrazione</b>	<b>40.308.001,93</b>	<b>80.583.930,12</b>	<b>86.191.382,68</b>

Dall'esame della predetta tabella si riscontra, anche per l'esercizio 2018, il permanere degli equilibri anche al netto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione, con una riduzione dell'equilibrio finale di competenza da euro 107.080.947,33 ad euro 86.191.382,68; importo che si può considerare un più realistico risultato positivo della gestione di competenza 2018 per le argomentazioni già ampiamente esposte dalla Sezione con le precedenti deliberazioni (a partire dalla n. 23/2017).

Sul punto è giusto il caso di richiamare la considerazione che gli avanzi di amministrazione conseguiti negli ultimi anni dall'Ente, in assenza di un fondo cassa, hanno assunto una valenza meramente contabile derivando unicamente dal saldo positivo dei residui, la cui componente attiva ricomprende poste di consistente importo

e molto risalenti nel tempo.

Ferma restando tale imprescindibile osservazione, si rileva un progressivo miglioramento degli equilibri conseguiti dall'Ente nel triennio oggetto di osservazione.

### 1.1 Equilibrio di parte corrente

L'equilibrio di parte corrente dell'esercizio 2018 è pari ad euro 101.465.188,78 e migliora rispetto all'esercizio precedente di euro 10.490.847,27.

Tale importo deriva, da un lato, dall'incremento delle entrate correnti (titoli I, II e III) e dall'applicazione di maggiore avanzo per il finanziamento di spese correnti, dall'altro dall'incremento della spesa di parte corrente (titoli I e IV) e dal saldo algebrico delle entrate di parte capitale destinate a spese correnti e delle entrate di parte corrente destinate a spese di investimento.

#### 1.1.1. Entrate correnti

In merito al risultato conseguito nel 2018 si rileva, rispetto al 2017, un incremento degli accertamenti delle entrate correnti (titoli I, II e III) di circa 111 milioni.

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

<b>Entrate correnti</b>	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>Incremento/ decremento 2017 su 2016</b>	<b>Incremento/ decremento 2018 su 2017</b>
titolo I	820.597.741,67	820.344.561,68	822.963.144,71	-253.179,99	2.618.583,03
titolo II	124.900.393,54	122.398.873,46	205.846.537,19	-2.501.520,08	83.447.663,73
titolo III	304.750.052,51	323.936.871,73	348.916.905,74	19.186.819,22	24.980.034,01
<b>accertamenti entrate correnti</b>	<b>1.250.248.187,72</b>	<b>1.266.680.306,87</b>	<b>1.377.726.587,64</b>	<b>16.432.119,15</b>	<b>111.046.280,77</b>

Escludendo il titolo II 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 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>Incremento/ decremento 2017 su 2016</b>	<b>Incremento/ decremento 2018 su 2017</b>
titolo I	820.597.741,67	820.344.561,68	822.963.144,71	-253.179,99	2.618.583,03
titolo III	304.750.052,51	323.936.871,73	348.916.905,74	19.186.819,22	24.980.034,01
<b>accertamenti entrate correnti proprie</b>	<b>1.125.347.794,18</b>	<b>1.144.281.433,41</b>	<b>1.171.880.050,45</b>	<b>18.933.639,23</b>	<b>27.598.617,04</b>

La tabella mostra da un lato il *trend* sostanzialmente costante degli accertamenti del titolo I, con un miglioramento nel 2018 rispetto al 2017 di circa 2,6 milioni di euro.

Dall'altro mette in evidenza l'incremento degli accertamenti del titolo III che nel biennio 2017-2018 hanno registrato un incremento rispetto all'esercizio 2016 pari a circa 44,2 milioni di euro.

Tale incremento è correlato essenzialmente agli accertamenti della tipologia 400 - *Altre entrate da redditi di capitale*, che nell'esercizio 2018 compensano i minori accertamenti sulle tipologie 100 - *Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni* e 200 - *Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*, come evidenziato dalla seguente tabella:

<b>Entrate extratributarie (titolo III)</b>	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>Incremento/ decremento 2017 su 2016</b>	<b>Incremento/ decremento 2018 su 2017</b>
Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	141.053.857,79	154.429.279,78	140.928.243,10	13.375.421,99	-13.501.036,68
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	113.542.660,53	114.449.885,01	103.566.602,01	907.224,48	-10.883.283,00
Tipologia 300: Interessi attivi	6.979.675,04	6.731.671,28	6.363.167,42	-248.003,76	-368.503,86
Tipologia 400: Altre entrate da redditi da capitale	21.180.533,21	30.480.032,77	77.508.026,47	9.299.499,56	47.027.993,70
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	21.993.325,94	17.846.002,89	20.550.866,74	-4.147.323,05	2.704.863,85
	<b>304.750.052,51</b>	<b>323.936.871,73</b>	<b>348.916.905,74</b>	<b>19.186.819,22</b>	<b>24.980.034,01</b>

In merito si rileva che gli accertamenti della tipologia 100 si attestano sostanzialmente ai medesimi valori del 2016; la tipologia 200 subisce un decremento riconducibile in buona parte alla riduzione degli accertamenti delle sanzioni del codice della strada, che passano da circa 111,8 milioni del 2017 a circa 100,3 milioni nel 2018. A tal proposito l'Ente nella relazione semestrale segnala che *"tale riduzione risulta determinata prevalentemente dall'esaurimento dell'arretrato di lavorazione di verbali di anni precedenti che è stato in larga misura recuperato con un'attività esauritasi nel 2017 nell'ambito del piano di riscossione comunale"* (cfr. pag. 19 nota 3439 del 15/07/2019). Come già specificato, tali minori accertamenti vengono compensati con maggiori entrate della tipologia 400. Tali entrate, pari ad euro 77.508.026,47, si riferiscono in larga parte a poste straordinarie derivanti dalla distribuzione di utili dalla holding FCT (per l'importo di euro 65.550.000,00), derivanti in parte da riserve pregresse e in parte dalla vendita di partecipazioni in capo alla medesima holding. Dalla relazione sulla gestione (cfr. pag.

32) emerge che, a fronte di tale importo, sulla base degli accertamenti medi della medesima tipologia registrati nell'ultimo quinquennio, la somma di euro 58.951.251,52 è stata considerata dall'Ente "*a carattere straordinario e non ripetitiva*".

Posto ciò, dalla relazione sulla gestione (cfr. pag. 32) si rileva che tali entrate (sostanzialmente di parte capitale qualora derivanti dalla dismissione di partecipazioni come chiarito con la deliberazione n. 13 del 2019 di questa Sezione), risultano destinate, ai sensi dell'articolo 1, comma 866, della legge n. 205 del 2017, al finanziamento delle quote capitale di rimborso annuale del debito.

Ferma restando la descritta situazione delle entrate correnti, in sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di inviare, per l'anno 2018, un prospetto riepilogativo delle entrate correnti di natura non ricorrente (distinte per titolo) che hanno finanziato spese correnti ripetitive, al netto delle entrate correlate.

La richiesta era volta essenzialmente 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*"), la cui esistenza tuttora permane come da ultimo confermato dal medesimo Ente nella relazione pervenuta il 19 febbraio 2020 con nota prot. n. 678.

In sostanza, è necessario, anche al fine della valutazione futura dei risultati da conseguirsi, quantificare in maniera puntuale tale squilibrio, determinato in gran parte dalla rigidità della spesa di parte corrente (titolo I e IV) che ha dovuto trovare parziale copertura finanziaria con l'utilizzo di entrate di natura straordinaria.

Sul punto si ricorda che, con il 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.

Questo è l'obiettivo che l'Ente ha autonomamente determinato per pervenire al riequilibrio della parte corrente del proprio bilancio.

A fronte di tale richiesta l'Ente ha riepilogato le seguenti entrate correnti di natura non ricorrente:

- euro 116.028.221,45 di entrate correlate a spese non ricorrenti e a spese una tantum;
- euro 58.951.251,52 di entrate correnti derivanti dalle quote eccedenti la media quinquennale per dividendi e riparto utili ed avanzi da società partecipate;
- euro 10.119.357,62 di entrate correnti eccedenti la media quinquennale da recupero evasione;

- euro 2.750.700,27 di entrate correnti eccedenti la media quinquennale da sanzioni al Codice della strada.

Per tali ultime due voci di entrate viene evidenziato che il loro importo complessivo è inferiore alle spese *una tantum* già indicate nella nota del 15 luglio 2019 per l'importo di euro 38.318.878,87.

Sulla base di tali informazioni, in contraddittorio con l'Ente, si è ritenuto necessario determinare l'ammontare del c.d. "squilibrio strutturale" formatosi nella gestione 2018. Al riguardo, con le memorie pervenute in data 14 maggio 2020, l'Ente ha chiarito ulteriormente che, in sede di approvazione del Rendiconto 2018 è stato costituito apposito fondo di accantonamento a garanzia del pagamento delle rate di contributi agli investimenti per il triennio 2019/2021 a G.T.T. S.p.a. ed INFRA.TO S.r.l., vincolando in tal modo le somme non utilizzate derivanti dalla distribuzione delle riserve di utili da parte di FCT che, ancorché iscritte nella parte corrente del bilancio, rivestono natura di carattere straordinario che l'Ente si era impegnato ad utilizzare a copertura del rimborso delle suddette quote.

Come si evince dalla relazione sulla gestione dell'Organo Esecutivo allegata al Rendiconto 2018, tale accantonamento, complessivamente di euro 20.000.000,00, risulta finanziato per euro 17.164.278,58 dalle "Entrate derivanti dalle quote eccedenti la media quinquennale per dividendi e riparto utili ed avanzi da società partecipate". Quest'ultimo importo, pertanto, sebbene iscritto nella parte corrente, riveste carattere straordinario. Per altro verso, ai fini della ricostruzione dello squilibrio l'Ente evidenzia che devono essere considerate tra le entrate di natura "straordinaria" anche le entrate derivanti da permessi a costruire per la quota utilizzata a finanziamento delle spese di manutenzione ordinaria afferenti al titolo I della spesa, ammontanti a rendiconto 2018 ad euro 16.059.066,40.

La seguente tabella riepiloga le modalità di determinazione dello squilibrio in parola:

Entrate non ricorrenti che finanziano spese non ricorrenti	116.028.221,45
Entrate derivanti dalle quote eccedenti la media quinquennale per dividendi e riparto utili ed avanzi da società partecipate (parte eccedente media quinquennale) al netto della quota di euro 17.164.278,58 utilizzata per il fondo passività GTT e INFRA.TO	41.786.972,99
Entrate tributarie da recupero evasione (parte eccedente media quinquennale)	10.119.357,62
Entrate extratributarie da sanzioni C.d.s. (parte eccedente media quinquennale)	2.750.700,27
<b>Totale entrate non ricorrenti (A)</b>	<b>170.685.252,33</b>
Spese non ricorrenti finanziate da entrate non ricorrenti	116.028.221,45
Altre spese <i>una tantum</i>	38.318.878,87
<b>Totale spese non ricorrenti (B)</b>	<b>154.347.100,32</b>
<b>Spese correnti finanziate da permessi a costruire – quota impegnata (C)</b>	<b>16.059.066,40</b>
<b>Surplus di entrate non ricorrenti (cd. "straordinarie") che hanno finanziato spese correnti ricorrenti (cd. "fisse) (A-B+C) = squilibrio strutturale 2018</b>	<b>32.397.218,41</b>

Dalla predetta tabella, realizzata in contraddittorio con l'Ente, emerge che, per l'anno 2018, lo squilibrio strutturale relativo a spese correnti di natura ricorrente finanziate con entrate straordinarie è di euro 32.397.218,41.

### **1.1.2. Utilizzo di avanzo di amministrazione**

Come accennato in precedenza, anche nell'esercizio 2018 l'Ente ha applicato "avanzo di amministrazione" per complessivi euro 20.889.564,6, di cui euro 12.982.646,74 per il finanziamento delle spese correnti ed euro 7.906.917,91 per il finanziamento delle spese di investimento.

La parte applicata alle spese correnti è relativa per euro 10.536.384,03 alla parte accantonata al 31 dicembre 2017 per il finanziamento degli arretrati contrattuali da corrispondere al personale dipendente (cfr. pag. 21 della relazione semestrale prot. 3439 del 15 luglio 2019).

In ordine alle criticità connesse all'applicazione di vincoli nel risultato di amministrazione in caso di enti in disavanzo, si rimanda alle considerazioni già effettuate con la deliberazione n. 116 del 06/06/2017.

Si riscontra, comunque, il permanere dell'equilibrio di parte corrente anche al netto dell'applicazione di tale posta che sarebbe pari ad euro 88.482.542,05 e si rileva positivamente il decremento, pari a circa 41,7 milioni di euro, registrato nel 2018 rispetto all'utilizzo effettuato nel 2016.

Sul punto infine si ricorda che l'articolo 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) prevede 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.

### **1.1.3. Spese di parte corrente**

Per quanto attiene alle spese di parte corrente (titolo I e IV) la tabella che segue ne evidenzia l'andamento nell'ultimo triennio, secondo lo schema predisposto dall'Ente nella relazione semestrale, tabella "*analisi riduzione della spesa*" (cfr. pag. 3 nota prot. 3439 del 15/07/2019):

Spese di parte corrente		rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	incremento/ decremento 2017 su 2016	incremento/ decremento 2018 su 2017
Spese correnti	+	1.074.098.760,61	1.032.279.743,78	1.136.103.349,43	-41.819.016,83	103.823.605,65
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	+	31.433.068,12	51.576.597,79	76.463.590,89	20.143.529,67	24.886.993,10
<b>Totale</b>		<b>1.105.531.828,73</b>	<b>1.083.856.341,57</b>	<b>1.212.566.940,32</b>	<b>-21.675.487,16</b>	<b>128.710.598,75</b>
spese correnti finanziate con FPV di entrata	-	26.406.074,95	31.433.068,12	51.576.597,79	5.026.993,17	20.143.529,67
totale spese titolo I		1.079.125.753,78	1.052.423.273,45	1.160.990.342,53	-26.702.480,33	108.567.069,08
totale spese titolo IV		140.130.913,75	134.121.915,52	135.603.405,44	-6.008.998,23	1.481.489,92
<b>totale spese di parte corrente</b>		<b>1.219.256.667,53</b>	<b>1.186.545.188,97</b>	<b>1.296.593.747,97</b>	<b>-32.711.478,56</b>	<b>110.048.559,00</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, come esposto nella seguente tabella:

Spese di parte corrente		rendiconto 2016	rendiconto 2017	rendiconto 2018	incremento/ decremento 2017 su 2016	incremento/ decremento 2018 su 2017
<b>totale spese di parte corrente</b>		<b>1.219.256.667,53</b>	<b>1.186.545.188,97</b>	<b>1.296.593.747,97</b>	<b>-32.711.478,56</b>	<b>110.048.559,00</b>
spese finanziate da entrate correlate e spese <i>una tantum</i>	-	67.015.473,29	61.314.567,06	154.347.100,32	-5.700.906,23	93.032.533,26
FPV di spesa relativo a entrate correlate	-	2.667.438,97	18.516.722,73	36.374.405,22	15.849.283,76	17.857.682,49
		<b>1.149.573.755,27</b>	<b>1.106.713.899,18</b>	<b>1.105.872.242,43</b>	<b>-42.859.856,09</b>	<b>-841.656,75</b>

In sede istruttoria l'Ente ha chiarito che le voci "spese finanziate da entrate correlate" e spese "una tantum" ricomprendono unicamente spese finanziate da entrate accertate nell'anno e non anche da entrate finanziate con FPV di entrata. Analoga considerazione vale per il FPV di spesa, anch'esso, secondo quanto affermato dall'Ente, finanziato unicamente da entrate accertate nell'anno.

Ciò posto, nel precisare che i dati relativi alle spese finanziate da entrate "correlate", ossia aventi specifica destinazione, e quelli relativi alle spese *una tantum* non sono desumibili direttamente dai dati del rendiconto, sulla base del dettaglio fornito dall'Ente emerge che il risparmio di spesa corrente conseguito nel 2018 rispetto all'esercizio 2017 ammonta ad euro 841.656,75.

Sul punto si rileva che, considerando gli impegni del titolo I della spesa in valori assoluti e riclassificati per macroaggregati, la relativa comparazione con l'esercizio 2017 evidenzia i seguenti scostamenti (cfr. pag. 30 della relazione dell'Organo di revisione):

Macroaggregati		rendiconto 2017	rendiconto 2018	variazione
101	redditi da lavoro dipendente	371.529.497,97	369.933.147,55	-1.596.350,42
102	imposte e tasse a carico ente	21.509.838,08	21.558.528,93	48.690,85
103	acquisto di beni e servizi	447.881.027,42	458.399.728,62	10.518.701,20
104	trasferimenti correnti	59.718.652,61	119.517.944,23	59.799.291,62
105	trasferimenti di tributi	0,00	0,00	0,00
106	fondi perequativi	0,00	0,00	0,00
107	interessi passivi	110.341.753,87	116.451.724,11	6.109.970,24
108	altre spese per redditi di capitale	0,00	0,00	0,00
109	rimborsi e poste correttive delle entrate	12.097.249,73	43.587.613,00	31.490.363,27
110	altre spese correnti	9.201.724,10	6.654.662,99	-2.547.061,11
<b>totale</b>		<b>1.032.279.743,78</b>	<b>1.136.103.349,43</b>	<b>103.823.605,65</b>

In merito ai dati riepilogati nella predetta tabella si evidenzia che l'Ente, nel piano degli interventi (vgs. punto 1) aveva prospettato l'obiettivo di una progressiva riduzione della spesa corrente che, nell'anno 2018 avrebbe dovuto registrare un decremento di 30 milioni di euro.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, l'Ente ha indicato sommariamente gli interventi per conseguire il riequilibrio della parte corrente del bilancio, indicando, tra l'altro, la riduzione della spesa per il personale (macroaggregato 1), la riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi (macroaggregato 3) e la riduzione delle spese per trasferimenti (macroaggregato 4).

Al di là della riduzione di circa 1,6 milioni per la spesa di personale, le altre voci di spesa, in luogo della prospettata diminuzione, hanno registrato un consistente aumento di oltre 70 milioni di euro.

A fattor comune, si rileva positivamente la diminuzione dell'utilizzo di entrate di parte capitale per il finanziamento delle spese correnti (da euro 29.229.377,00 nel 2017 a euro 18.550.427,72 nel 2018, di cui euro 1.908.753,78 destinate all'estinzione anticipata di prestiti), ma contestualmente si nota che non vengono destinate entrate di parte

corrente al finanziamento di spese di investimento (da euro 15.000.000,00 nel 2017 a euro 0,00 nel 2018). Quindi, pur in presenza di un minore utilizzo di entrate di parte capitale per il finanziamento di spese correnti, considerate al netto di quelle destinate all'estinzione anticipata di prestiti, il saldo di tali partite comporta un peggioramento sull'esercizio 2018 di euro 2.412.296,94, come evidenziato nella tabella che segue:

		<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>Differenza</b>
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	+	29.229.377,00	18.550.427,72	-10.678.949,28
di cui per estinzione anticipata di prestiti	-	0,00	1.908.753,78	1.908.753,78
	+	29.229.377,00	16.641.673,94	-12.587.703,06
Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	-	15.000.000,00	0,00	-15.000.000,00
<b>Differenza</b>		<b>14.229.377,00</b>	<b>16.641.673,94</b>	<b>2.412.296,94</b>

Viene attestato, infine, il rispetto dei vincoli vigenti in materia di spesa del personale dipendente così come di quelli di contenimento di specifiche spese come disciplinate dal D.L. n. 78 del 2010 (cfr. pagg. 30 e 31 della relazione dell'Organo di revisione).

## **1.2 Equilibrio di parte capitale**

L'equilibrio di parte capitale è negativo per euro 984.241,45.

Concorre alla determinazione dell'equilibrio l'applicazione di "avanzo" destinato al finanziamento delle spese di investimento per euro 7.906.917,91.

Ciò posto, si registra, rispetto al biennio precedente, un incremento delle entrate e correlate spese in c/capitale, derivanti principalmente da incrementi registrati sulle entrate del titolo IV pari nel 2018 ad euro 166.589.877,10; di rilievo le entrate per la tipologia 200 – *contributi agli investimenti* (+38,3 milioni rispetto al 2017), la tipologia 400 – *entrate da alienazioni di beni materiali e immateriali* (+15,4 milioni rispetto al 2017) e la tipologia 500 – *altre entrate in conto capitale* (+44,40 milioni rispetto al 2017).

Si rileva positivamente il *trend* in diminuzione delle entrate del titolo VI relativo alla contrazione di nuovi mutui e prestiti, che registra nel 2018, rispetto al 2016, una diminuzione di circa 28 milioni di euro, passando da euro 45.093.950,14 ad euro 16.638.609,39.

Sul punto, tuttavia, occorre rilevare che l'Ente, con l'originario piano di interventi (vgs.

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.

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

Il saldo delle partite finanziarie evidenzia un saldo positivo di euro 6.600.000,00 (differenza tra gli accertamenti del titolo 5.04 pari ad euro 55.655.314,58 e gli impegni del titolo 3.04 pari ad euro 49.055.314,58).

Tale differenza positiva compensa lo squilibrio evidenziato nella parte capitale, pari ad euro 984.241,45 e pertanto il saldo della parte investimenti ammonta ad euro 5.615.758,55. La Sezione prende atto che tale posta è correttamente confluita in parte nelle quote vincolate del risultato di amministrazione e in parte nelle quote accantonate a garanzia dei debiti pregressi in conto capitale verso le società GTT S.p.a. e INFRA.TO S.r.l. (cfr. pag. 27 della relazione sulla gestione).

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

Dall’esame dei predetti dati emerge come permanga 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, in ordine alle quali questa Sezione aveva già invitato l’Ente ad effettuare una corretta rappresentazione, con la specificazione della loro incidenza sul bilancio corrente.

Invero, nel corso dell’anno 2018 l’Ente ha ridotto la spesa corrente per l’importo di circa 841 mila euro.

Al riguardo si rimanda alle osservazioni svolte nel successivo punto 10. riguardante l’esame dello stato di attuazione del piano degli interventi approvato con deliberazione consiliare n. 03908/024 del 30 ottobre 2017 in esecuzione di quanto disposto da questa Sezione con la deliberazione n. 116 del 06 giugno 2017.

Ad ogni modo, la Sezione prende atto del progressivo miglioramento degli equilibri conseguiti dall’Ente nel triennio 2016-2018 anche al netto dell’utilizzo dell’avanzo di amministrazione che, per il Comune di Torino, in assenza di un fondo cassa, è da considerarsi meramente contabile derivando unicamente dal saldo positivo dei residui, la cui componente attiva ricomprende poste di consistente importo e molto risalenti nel tempo.

Si apprezza, in particolare, il miglioramento dell’equilibrio di parte corrente, derivante

anche da un aumento nell'anno 2018 delle entrate sui titoli I e III di euro 27.598.617,04 rispetto all'anno 2017, sebbene l'incremento per il Titolo III sia derivato da entrate della tipologia 400 (altre entrate da redditi di capitale), mentre le entrate della tipologia 100 (vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni) e della tipologia 200 (proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti) hanno subito un decremento di euro 24.384.319,68.

In ordine a tale composizione delle entrate, la Sezione rileva, tuttavia, che, in prospettiva, non si possa fare ragionevole affidamento sulla circostanza che le entrate della tipologia 400, derivanti da poste straordinarie, possano strutturalmente compensare minori entrate delle altre tipologie per le quali, la segnata riduzione, qualora si dovesse confermare, potrebbe creare tensioni per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio se non dovesse corrispondervi un'adeguata diminuzione della spesa corrente.

In ordine, poi, allo squilibrio strutturale di oltre 32 milioni di euro relativi a spese correnti di natura ricorrente finanziate con entrate straordinarie, la Sezione, pur rilevando il progressivo miglioramento di tale squilibrio, ne evidenzia la notevole consistenza; squilibrio che continua a costituire una delle principali criticità del bilancio del Comune di Torino e per il quale 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 osserva che a tale riduzione, per contribuire al ripristino di un equilibrio durevole di bilancio, deve corrispondere un 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 costituire la base per ogni azione di risanamento in maniera tale che l'attività di programmazione dell'Ente si possa basare su dati puntuali e non su stime di massima.

Si invita pertanto l'Ente a monitorare con attenzione tale squilibrio per poter adottare tempestivamente ogni azione volta a mantenere il *trend* di miglioramento rispetto allo squilibrio approssimativamente stimato nel piano degli interventi in circa 80 milioni di euro.

## 2. Composizione del risultato di amministrazione

La composizione del risultato di amministrazione conseguito nell'ultimo triennio è esposto nella seguente tabella:

<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>Rendiconto 2016</b>	<b>Rendiconto 2017</b>	<b>Rendiconto 2018</b>
fondo cassa al 01/01	0,00	0,00	0,00
riscossioni complessive	2.206.260.646,06	2.247.053.191,00	2.893.763.036,21
Pagamenti	2.206.260.646,06	2.247.053.191,00	2.893.763.036,21
<b>fondo cassa al 31/12</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
residui attivi	1.378.268.203,30	1.417.355.525,82	1.526.592.133,60
residui passivi	862.829.390,64	850.746.846,19	875.958.406,76
<b>saldo dei residui</b>	<b>515.438.812,66</b>	<b>566.608.679,63</b>	<b>650.633.726,84</b>
FPV corrente	31.433.068,12	51.576.597,79	76.463.590,89
FPV capitale	84.637.800,00	96.642.056,00	74.068.049,33
<b>risultato di amministrazione</b>	<b>399.367.944,54</b>	<b>418.390.025,84</b>	<b>500.102.086,62</b>
<b>parte accantonata di cui:</b>	<b>609.173.881,57</b>	<b>648.542.651,57</b>	<b>739.499.595,16</b>
FCDE	575.119.859,04	576.970.344,81	661.350.352,87
Fondo perdite partecipate	184.680,00	275.867,00	277.542,00
Fondo contenzioso	41.808,32	41.808,31	1.041.808,32
Altri accantonamenti	33.827.534,21	71.254.631,44	76.829.891,97
<b>parte vincolata di cui:</b>	<b>87.386.323,55</b>	<b>70.456.916,51</b>	<b>51.021.350,28</b>
vincoli da legge e principi contabili	10.384.854,32	11.766.567,81	11.351.830,86
vincoli da trasferimenti	35.031.618,96	33.835.983,75	17.051.634,03
vincoli da mutui	39.424.110,58	22.394.375,21	22.617.885,39
vincoli attribuiti dall'Ente	2.545.739,69	2.459.989,74	0,00
<b>parte destinata agli investimenti</b>	<b>16.428.048,94</b>	<b>1.810.041,93</b>	<b>800.000,00</b>
<b>parte disponibile</b>	<b>-313.620.309,52</b>	<b>-302.419.584,17</b>	<b>-291.218.858,82</b>

In primo luogo, come più volte affermato da questa Sezione, si rileva che il risultato di amministrazione in tutti gli esercizi considerati è meramente contabile in presenza di un fondo cassa pari a zero.

Nel 2018, peraltro, si nota, rispetto agli esercizi precedenti, un complessivo aumento sia dei residui attivi che dei residui passivi (e relativo FPV di spesa).

Per quanto attiene la parte accantonata si evidenzia quanto segue:

- il FCDE è determinato con il metodo semplificato introdotto dal D.M. 20 maggio 2015 che ha modificato il principio contabile 3.3 di cui all'allegato 4/2 al D.lgs. n. 118 del 2011. Tale facoltà era prevista fino all'esercizio 2018. L'importo accantonato pari ad euro 661.350.352,87 è in aumento di euro 84.380.008,06 rispetto all'accantonamento al 31 dicembre 2017. Tale importo deriva dalla somma algebrica

di quanto è stato utilizzato nel corso dell'esercizio e dello stanziamento definitivo del fondo al 31 dicembre 2018 come di seguito esposto:

FCDE al 31/12/2017	576.970.344,81
importo utilizzato	-6.693.684,94
stanziamento definitivo FCDE al 31/12/2018	91.073.693,00
FCDE al 31/12/2018	661.350.352,87

Nella relazione sulla gestione (cfr. pagg. 19-23) l'Ente precisa che, in aderenza alle indicazioni di questa Sezione, l'"importo utilizzato" è stato determinato proporzionalmente alla percentuale di accantonamento prevista negli esercizi precedenti sui residui attivi oggetto di stralcio.

Sulla metodologia di calcolo applicato si evidenzia la raccomandazione dell'Organo di revisione riportata nella propria relazione al rendiconto (cfr. pag. 19), nella quale si specifica che: *"stante la normativa vigente, anche se sottoposta a numerose richieste di proroga, l'applicazione del cd "metodo semplificato" terminerà con il presente rendiconto 2018. Alla luce di tale importante modificazione metodologica di calcolo si invita l'Ente a monitorare ed effettuare le necessarie simulazioni previsionali al fine di provvedere con opportuni accantonamenti all'accoglimento della nuova procedura che si ritiene potrebbe impattare in modo significativamente negativo sui risultati dei futuri esercizi";*

- il fondo contenzioso è calcolato in euro 1.041.808,32 comprendendo anche la voce "fondo rischi legali" già accantonata tra gli altri fondi al 31 dicembre 2017. La somma rimane invariata rispetto al 2017;
- il fondo perdite società partecipate 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. 20);
- gli "altri accantonamenti" sono rappresentati dalle seguenti voci:

Fondo rischi strumenti derivati	10.423.406,07
Fondo rischi escussione garanzie	1.226.270,79
Fondo accantonamento TFR sindaco	25.210,00
Fondo accantonamento aumenti contrattuali	1.000.000,00
Fondo accantonamento debiti pregressi GTT e INFRA.TO	20.000.000,00
Quota 20% per innovazione	187.427,16
Maggiore recupero disavanzo	43.967.577,95
<b>Totale altri accantonamenti</b>	<b>76.829.891,97</b>

Seguendo le indicazioni della Sezione, è stato effettuato l'accantonamento per Fondo rischi strumenti derivati che si incrementa rispetto all'esercizio precedente di euro 2.069.753,88, corrispondente ai flussi attivi dei derivati accertati nel corso dell'esercizio.

Inoltre, come indicato nella deliberazione n. 116/2017, è stato accantonato l'importo del maggior disavanzo dell'esercizio 2015 (euro 18.057.803,10), dell'esercizio 2016 (euro 8.862.208,20), dell'esercizio 2017 (euro 15.354.260,51) e dell'esercizio 2018 (euro 1.693.306,14). Sull'utilizzo di tale accantonamento si rimanda alle considerazioni già esposte nella deliberazione n. 13/2019 di questa Sezione, 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, era 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.

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

Viene infine accantonato l'importo di euro 20.000.000,00 a garanzia del debito pregresso verso GTT S.p.a. e INFRA.TO S.r.l. di cui alle deliberazioni consiliari n. 2017 - 03061/24 e n. 2017-03062/24 del 13 settembre 2017. Tale accantonamento accoglie, per la parte non utilizzata, le entrate straordinarie derivanti dalla distribuzione delle riserve da parte di FCT nonché, come specificato nella relazione sulla gestione (cfr. pag. 24) *"parte degli utili distribuiti da AFC derivanti da incassi per estumulazioni da destinarsi a tumulazioni esercizi futuri"*.

Infine, si prende atto che l'Organo di revisione, nella propria relazione (cfr. pag. 20), attesta la congruità degli accantonamenti relativi alle *"passività potenziali probabili"*.

La parte vincolata, pari ad euro 51.021.350,28, è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente di euro 19.435.566,23.

Sul punto l'Ente, in sede istruttoria, ha rappresentato che nel corso del 2018 è stata avviata un'attenta analisi delle poste confluite nel tempo nei fondi vincolati del risultato di amministrazione, la cui formazione è avvenuta automaticamente per l'utilizzo di un'organizzazione informatica che genera uno specifico collegamento tra capitoli di entrata e capitoli di spesa finanziati da entrate vincolate.

L'analisi svolta ha consentito di rilevare che parte delle predette entrate derivavano da contributi/trasferimenti spesso assegnati a fine esercizio per il sostenimento di spese

non differibili (soprattutto in ambito socio-assistenziale ed educativo) e come tali sostenute anticipando la spesa con risorse proprie nel corso dell'esercizio.

Da tale sistema ne è derivata la permanenza di vincoli non più sussistenti. L'attività di verifica è proseguita anche per l'esercizio 2019.

La parte destinata agli investimenti è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente della parte corrispondente alla quota applicata nel corso dell'esercizio 2018.

Dopo aver effettuato le sopra descritte operazioni di accantonamento e vincoli, il totale disponibile si riduce ad euro -291.218.858,82, in miglioramento rispetto al risultato al 31 dicembre 2017 (euro -302.419.584,17) per euro 11.200.725,35; importo pari al recupero della quota trentennale di disavanzo (dopo aver accantonato l'importo complessivo di euro 43.967.577,95 a garanzia di eventuali mancati recuperi futuri).

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

La situazione di cassa rappresenta per il Comune di Torino un'altra delle criticità finanziarie più rilevanti.

Il fondo cassa è pari a zero già dall'esercizio 2014; nell'ultimo triennio si sono registrate le seguenti movimentazioni:

	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
fondo cassa al 01/01	0,00	0,00	0,00
riscossioni	2.206.260.646,06	2.246.968.222,51	2.893.763.036,21
pagamenti	2.206.260.646,06	2.246.968.222,51	2.893.763.036,21
fondo cassa al 31/12	0,00	0,00	0,00

Gli incrementi delle riscossioni e dei pagamenti del 2018 rispetto agli esercizi precedenti sono riconducibili in buona parte alle movimentazioni relative all'anticipazione di tesoreria che hanno registrato nell'ultimo triennio le seguenti operazioni:

	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
riscossioni titolo VII	823.694.743,57	750.499.922,93	1.168.125.709,50
pagamenti titolo V	672.216.566,19	768.031.068,86	1.173.071.411,88

La tabella relativa ai flussi di cassa (cfr. pag. 52 della relazione sulla gestione) evidenzia squilibri di parte corrente pari a circa 8,3 milioni di euro, evidenziando valori negativi sulla gestione dei residui di circa 96,5 milioni di euro compensati con valori positivi sulla gestione di competenza per circa 88,2 milioni di euro. I flussi di parte capitale sono

invece complessivamente positivi per circa 8,9 milioni di euro, con valori positivi sulla gestione dei residui (circa 39,1 milioni di euro) e valori negativi sulla gestione di competenza (circa 30,2 milioni di euro).

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 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
cassa vincolata non ricostituita	44.917.398,31	42.793.179,68	39.098.651,81

Al termine dell'esercizio l'Ente non ha restituito l'anticipazione di tesoreria, il cui scoperto ammontava ad euro 249.716.518,88, in lieve miglioramento rispetto all'esercizio precedente per euro 4.945.702,38. Il corrispondente residuo passivo del titolo V della spesa risulta correttamente valorizzato.

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

	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
giorni di utilizzo	366	365	365
utilizzo medio	311.698.856,48	351.861.278,77	323.518.088,77
utilizzo massimo	424.477.866,34	432.802.837,81	398.600.242,01
anticipazione non restituita al 31/12	272.193.367,19	254.662.221,26	249.716.518,88
spese impegnate per interessi passivi*	10.918.194,15	3.491.837,30	12.965.803,64

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

Al riguardo la Sezione rammenta 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. 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, nella relazione sulla gestione (cfr. pag. 52) e in aderenza a quanto previsto nel

piano di interventi, riferisce di aver creato già nel 2017 un nuovo "Servizio Riscossione Entrate" le cui attività sono dirette a "coordinare, monitorare e sollecitare l'andamento di tutte le riscossioni". Specifica inoltre di aver approvato un "piano per il potenziamento della riscossione" con l'indicazione di specifiche azioni a cui devono attenersi tutte le Direzioni dell'Ente. Infine, segnala l'approvazione di un "piano di potenziamento degli incassi", elaborato dalla società di riscossione SORIS S.p.a., che dovrebbe realizzare significativi miglioramenti della riscossione coattiva.

Nella relazione semestrale al "piano di interventi" l'Ente conferma di aver distaccato nuove risorse presso SORIS S.p.a. per rafforzare e implementare le riscossioni, in particolare quelle coattive.

Rispetto a tale attività, le tabelle riportate nella relazione semestrale (cfr. pagg. 2-3 nota prot. 642 del 1° febbraio 2019) evidenziano un miglioramento, seppur lieve (pari al 1,60%), delle percentuali di riscossione rispetto agli esercizi precedenti. Si rileva che da tali tabelle risulta al 31 dicembre 2018 un totale carico coattivo netto pari a 1.351.880.174,34 euro a fronte del quale risultano riscossioni complessive negli anni 2010-2018 di euro 478.788.753,18 pari a circa il 35,42%.

Per quanto attiene la capacità di riscossione, l'indice complessivo (considerando il totale di tutti i titoli) risulta pari al 64,97%; relativamente alla gestione dei residui è pari al 23,19%, mentre quello relativo alla sola competenza è pari al 84,47%.

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

	2016			2017			2018		
	accertamenti	riscossioni	%	Accertamenti	Riscossioni	%	accertamenti	riscossioni	%
titolo I	820.597.741,67	643.371.822,85	78,40 %	820.344.561,68	647.134.522,55	78,89 %	822.963.144,71	660.064.148,32	80,21 %
titolo II	124.900.393,54	78.094.847,90	62,53 %	122.398.873,46	74.918.463,58	61,21 %	205.846.537,19	131.605.432,24	63,93 %
titolo III	304.750.052,51	144.468.393,28	47,41 %	323.936.871,73	160.902.440,53	49,67 %	348.916.905,74	226.017.450,58	64,78 %
titolo IV	67.466.618,88	44.712.098,29	66,27 %	68.587.829,36	40.429.961,33	58,95 %	166.589.877,10	105.703.455,15	63,45 %
titolo V	33.314.805,69	1.161.000,00	3,48 %	31.817.651,21	14.311.000,00	44,98 %	56.952.100,97	8.044.279,48	14,12 %
<b>TOTAL E</b>	1.351.029.612,29	911.808.162,32	67,49 %	1.367.085.787,44	937.696.387,99	68,59 %	1.601.268.565,71	1.131.434.765,77	70,66 %
percentuale di riscossione titolo 1 e 3			70,01 %			70,62 %			75,61 %

Dalla tabella emerge che la capacità di riscossione in c/competenza registra un lieve incremento. Si deve tenere conto che il miglioramento rilevato sulle riscossioni del titolo III 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 del 55,93%, registrando comunque un miglioramento rispetto agli esercizi precedenti.

Dalla tabella riportata a pag. 27 della relazione dell'Organo di revisione relativa all'andamento delle entrate per "recupero evasione" risultano accertamenti per complessivi euro 50.139.065,74, a fronte dei quali sono stati riscossi euro 31.065.704,73, pari a circa il 62%.

Le criticità vengono invece confermate nella riscossione in c/residui come rappresentato nella seguente tabella:

	2016			2017			2018		
	residui iniziali	riscossioni	%	residui iniziali	riscossioni	%	residui iniziali	riscossioni	%
titolo I	418.458.124,87	121.160.296,03	28,95%	453.366.948,44	131.478.593,88	29,00%	471.275.396,02	125.726.887,46	26,68%
titolo II	115.551.498,45	42.001.880,07	36,35%	119.920.333,18	60.753.964,52	50,66%	105.225.531,62	65.550.067,10	62,29%
titolo III	535.951.248,25	42.001.880,07	7,84%	633.664.731,32	67.956.697,64	10,72%	671.761.034,12	56.718.882,77	8,44%
titolo IV	33.925.127,76	10.908.207,48	32,15%	42.024.449,51	11.035.184,34	26,26%	57.371.734,02	17.174.758,73	29,94%
titolo V	32.830.221,44	268.983,57	0,82%	64.469.311,82	9.057.191,93	14,05%	71.886.662,83	24.829.002,21	34,54%
<b>TOTALE</b>	<b>1.136.716.220,77</b>	<b>216.341.247,22</b>	<b>19,03%</b>	<b>1.313.445.774,27</b>	<b>280.281.632,31</b>	<b>21,34%</b>	<b>1.377.520.358,61</b>	<b>289.999.598,27</b>	<b>21,05%</b>
percentuale di riscossione titolo 1 e 3			17,10%				18,35%		
							15,96%		

Rispetto agli esercizi precedenti si rileva un ulteriore, anche se lieve, peggioramento delle riscossioni dei titoli I e III, mentre si registra un miglioramento dei titoli II e IV correlati principalmente a entrate da altre Amministrazioni Pubbliche.

Tale criticità è confermata anche dalla tabella riportata a pag. 19 della relazione dell'Organo di revisione relativa all'andamento della riscossione in c/residui nell'ultimo quinquennio di alcune specifiche voci di entrata, dalla quale risultano basse percentuali per tutte le entrate ivi previste (IMU, TARSU-TIA-TARI, Sanzioni codice della strada, fitti attivi e canoni patrimoniali, proventi da permesso di costruire).

	Anni prec.	2014	2015	2016	2017	2018
IMU	64,45%	55,54%	19,75%	17,75%	17,03%	19,87%
Tarsu - Tia - Tari	18,08%	14,19%	6,98%	11,17%	11%	11,52%
Sanzioni C.d.S.	2,94%	2,19%	1,57%	2,47%	2,32%	2,37%
Fitti e canoni patr.	33,69%	22,75%	19,46%	14,45%	21,94%	17,42%
Permessi costruir.	7,24%	1,96%	0,10%	19,35%	66,04%	22,54%

Al riguardo l'Organo di revisione (cfr. pag. 29 della relazione al rendiconto 2018) ha osservato che "le percentuali di efficienza nelle attività di analisi, verifica e recupero dei crediti derivanti, in particolare, dalle Sanzioni al CDS ed anche ai Fitti attivi dell'Ente risultano assolutamente non soddisfacenti anche in ragione di una necessaria tempestività nell'azione di recupero per evitare la conseguente perdita del credito".

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

Come già rilevato negli esercizi precedenti, tale situazione di cassa si riflette sulla tempestività dei pagamenti il cui relativo indicatore annuale per il 2018 è pari a 112,89 giorni, in peggioramento rispetto all'esercizio precedente (81 giorni).

L'Ente, come già precisato in sede di esame del rendiconto 2017, nella relazione sulla gestione, specifica che tale peggioramento è da ricondurre al fatto che nel corso del 2018 ha effettuato pagamenti a regolarizzazione di poste pregresse in attuazione dei piani di rientro sottoscritti in particolare con le proprie Società partecipate e nello specifico con AMIAT, IREN e CSI Piemonte. L'indicatore riferito alle sole fatture pervenute nel corso dell'esercizio 2018 dimostrerebbe invece il sostanziale rispetto dei tempi di pagamento. Sul punto, si rileva positivamente la sottoscrizione di piani di rientro di debiti pregressi e quindi di attività volte allo smaltimento, anche se graduale, dei residui passivi.

Tuttavia, si ricorda che l'indicatore serve a dare una misura dei ritardi nei pagamenti della PA e non può essere parametrato solo su alcune poste, ma deve necessariamente riferirsi al debito anche pregresso, onorato con notevole ritardo.

Al riguardo si rileva positivamente, rispetto alle inadempienze riscontrate per l'esercizio 2017, che l'Organo di revisione nella propria relazione (cfr. pag. 11) ha attestato che l'Ente ha:

- adottato le misure organizzative per garantire i tempestivi pagamenti;
- quantificato il debito commerciale scaduto al 31 dicembre 2018 e provveduto alla relativa pubblicazione ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. 33 del 2013;
- allegato al rendiconto il prospetto sui tempi di pagamento e sui ritardi previsto dal comma 1 dell'articolo 41 del D.L. 66/2014.

Dall'analisi dei dati del rendiconto, la percentuale dei pagamenti in c/competenza dei primi quattro titoli della spesa risulta sostanzialmente invariata rispetto agli esercizi precedenti. L'analisi è riportata nella seguente tabella:

	2016			2017			2018		
	Impegni	pagamenti	%	impegni	pagamenti	%	Impegni	pagamenti	%
titolo I	1.074.098.760,6 1	718.898.081,9 3	66,93%	1.032.279.743,7 8	688.524.148,9 2	66,70%	1.136.103.349,43	793.875.378,41	69,88%
titolo II	70.171.855,21	37.402.456,24	53,30%	80.175.864,36	51.867.834,53	64,69%	196.060.608,00	110.681.467,74	56,45%
titolo III	44.242.084,69	32.153.805,69	72,68%	21.307.651,21	17.506.651,21	82,16%	50.434.717,77	49.906.100,97	98,95%
titolo IV	140.130.913,75	124.901.584,9 5	89,13%	134.121.915,52	128.241.544,0 1	95,62%	135.603.405,44	135.603.405,44	100,00 %
	1.328.643.614,2 6	913.355.928,8 1	68,74%	1.267.885.174,8 7	886.140.178,6 7	69,89%	1.518.202.080,64	1.090.066.352,56	71,80%

La percentuale dei pagamenti in c/residui registra un lieve miglioramento rispetto all'esercizio 2017; in particolare +4% sul titolo I e + 1% sul titolo II, come evidenziato

nella seguente tabella:

	2016			2017			2018		
	residui iniziali	pagamenti	%	residui iniziali	Pagamenti	%	residui iniziali	pagamenti	%
titolo I	424.988.864,49	334.863.414,55	78,79%	430.348.168,17	295.348.760,85	68,63%	463.498.819,08	338.637.764,40	73,06%
titolo II	158.090.419,74	84.903.810,28	53,71%	100.863.713,04	35.066.801,39	34,77%	90.783.314,38	32.420.941,54	35,71%
titolo III	10.787.599,73	4.716.986,00	43,73%	18.158.279,00	7.685.000,00	42,32%	11.774.279,00	8.374.279,00	71,12%
titolo IV	0,00	0,00		15.229.328,80	15.229.328,80	100,00%	5.880.371,51	5.880.371,51	100,00%
	593.866.883,96	424.484.210,83	71,48%	564.599.489,01	353.329.891,04	62,58%	571.936.783,97	385.313.356,45	67,37%

In merito agli impegni presi dall'Ente con le già citate deliberazioni consiliari del 13 settembre 2017 al fine di regolarizzare il debito pregresso nei confronti delle partecipate GTT S.p.a. e INFRA.TO S.r.l., l'Ente, in sede istruttoria (con la richiamata nota prot. n. 793 del 20 febbraio 2020), ha confermato che ha provveduto al pagamento delle intere somme impegnate, per un importo complessivo di euro 13.522.600,00 in favore di INFRA.TO S.r.l. e di euro 6.039.450,00 in favore di GTT. S.p.a.

A livello complessivo, la Sezione rileva un tenue miglioramento dell'esposizione di cassa, sebbene l'Ente continui a fare ampio ricorso all'utilizzo di cassa vincolata ed all'anticipazione di tesoreria, con un considerevole esborso di risorse a titolo di interessi passivi.

D'altronde, 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.

In ordine a tale miglioramento della situazione di cassa, dall'analisi svolta emerge che detto risultato è stato conseguito per un lieve miglioramento delle riscossioni in conto competenza e per la riscossione di entrate straordinarie e di trasferimenti.

Sullo sfondo rimane sempre una considerevole difficoltà nella riscossione in conto residui, la cui percentuale ha segnato un peggioramento.

Tali circostanze impongono l'adozione di misure in grado di invertire strutturalmente, e non solo occasionalmente, 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.

#### 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 15,7 milioni di euro:

	<b>iniziali al 01/01/2018</b>	<b>riscossi/pagati</b>	<b>finali al 31/12/2018</b>	<b>variazioni</b>
residui attivi	1.417.355.525,82	328.696.267,62	1.055.049.182,77	-33.610.075,43
residui passivi	850.746.846,19	661.379.055,26	171.437.762,75	-17.930.028,18

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>
residui iniziali	1.217.352.663,41	1.378.268.203,30	1.417.355.525,82
residui finali da residui	925.276.370,00	980.909.630,64	1.055.049.182,77
residui riscossi/eliminati	292.076.293,41	397.358.572,66	362.306.343,05
% di smaltimento	23,99	28,83	25,56
<b>spese</b>	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
residui iniziali	746.896.729,25	862.829.390,64	850.746.846,19
residui finali da residui	273.855.424,66	447.408.841,36	171.437.762,75
residui pagati/eliminati	473.041.304,59	415.420.549,28	679.309.083,44
% di smaltimento	63,33	48,15	79,85

L'analisi mostra un peggioramento nello smaltimento dei residui attivi complessivi, mentre si registra un sostanziale miglioramento nello smaltimento dei passivi.

#### 4.1 Residui attivi

Per quanto attiene alla consistenza finale dei residui attivi si rileva, rispetto all'esercizio precedente, un incremento complessivo del 7,71% come emerge dalla seguente tabella di confronto:

<b>Entrate</b>	<b>rendiconto 2017</b>			<b>rendiconto 2018</b>			<b>variazione rispetto al 2017</b>		
	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2017	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2018			
titolo 1	298.065.356,8 <sub>9</sub>	173.210.039,1 <sub>3</sub>	471.275.396,02	327.395.004,83	162.898.996,3 <sub>9</sub>	490.294.001,22	9,84%	-5,95%	4,04%
titolo 2	57.745.121,74	47.480.409,88	105.225.531,62	40.690.394,11	74.241.104,95	114.931.499,06	-29,53%	56,36%	9,22%
titolo 3	508.726.602,9 <sub>2</sub>	163.034.431,2 <sub>0</sub>	671.761.034,12	604.982.427,24	122.899.455,1 <sub>6</sub>	727.881.882,40	18,92%	-24,62%	8,35%
titolo 4	29.213.865,99	28.157.868,03	57.371.734,02	35.752.686,90	60.886.421,95	96.639.108,85	22,38%	116,23%	68,44%
titolo 5	54.380.011,62	17.506.651,21	71.886.662,83	45.122.435,67	48.907.821,49	94.030.257,16	-17,02%	179,37%	30,80%
titolo 6	31.702.514,34	6.228.328,45	37.930.842,79	0,00	0,00	0,00	100,00%	100,00%	100,00%
titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		--	--	--
titolo 9	1.076.157,14	828.167,28	1.904.324,42	1.106.234,02	1.709.150,89	2.815.384,91	2,79%	106,38%	47,84%
Totale	980.909.630,6 <sub>4</sub>	436.445.895,1 <sub>8</sub>	1.417.355.525,8 <sub>2</sub>	1.055.049.182,7 <sub>7</sub>	471.542.950,8 <sub>3</sub>	1.526.592.133,6 <sub>0</sub>	7,56%	8,04%	7,71%

I residui iscritti al titolo I e III si incrementano rispettivamente del 4,04% e dell'8,35%.

Sul punto, nella relazione semestrale (cfr. pagg. 16 e 17 nota prot. 3439 del 14 luglio 2019), l'Ente specifica che tale incremento è stato comunque seguito da un proporzionale maggiore accantonamento al FCDE.

In merito si rileva che l'incremento del FCDE non può che essere valutato positivamente in quanto tale posta neutralizza, almeno in parte, la consistenza di quei residui attivi di dubbia esigibilità che comunque concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione. D'altro canto, l'incremento di crediti difficilmente monetizzabili aggrava sempre di più la criticità di cassa. Peraltro, si è già avuto modo di evidenziare come le misure finora adottate dall'Ente per migliorare la riscossione delle entrate proprie, soprattutto in conto residui, non abbiano prodotto risultati particolarmente soddisfacenti. Occorre ricordare che tali entrate, che presentano un margine di inesigibilità mediamente elevato, hanno dato copertura nell'esercizio in corso e nei precedenti a corrispondenti impegni di spesa ragionevolmente certi e liquidabili.

Per quanto attiene l'incremento registrato sul titolo II relativo ai trasferimenti correnti, l'Ente riferisce che è in buona parte ascrivibile a contributi regionali assegnati a fine esercizio e non versati.

Sul punto si evidenzia come l'Organo di revisione (vgs. pag. 38 della relazione al rendiconto 2018) abbia segnalato al Consiglio Comunale *"la necessità di accentuare il monitoraggio dei flussi di cassa, e conseguentemente di verificare l'opportunità, nel corso del 2019, di far permanere nel conto del bilancio i residui attivi più vetusti, ancorché muniti di accertamento con obbligazione perfezionata e scaduta. Si è apprezzata la pulizia effettuata in corso di esercizio 2018, come suggerito da questo Organo di Revisione, specie per quanto attiene alle entrate tributarie, ma si conferma l'invito ad ulteriormente ridurre l'entità"*.

Tale osservazione sembra confermare la sussistenza di ulteriori margini di radiazione di residui attivi, con conseguenti effetti sul risultato di amministrazione dell'Ente.

Con specifico riguardo a quanto affermato dall'Ente nella nota n. 3439 del 14 luglio 2019 di integrazione dello stato di attuazione del piano di interventi (vgs. pag. 16) in ordine ad una sostanziale invarianza delle poste complessivamente conservate nei primi tre titoli di entrata, si rileva come tale affermazione si fondi su una rappresentazione dei dati in cui al totale dei residui attivi viene sottratto il FCDE accantonato nei rispettivi anni 2017 e 2018.

Tale rappresentazione, se da un lato attesta un opportuno incremento del FCDE, non può di certo impedire di osservare un aumento dei residui attivi, in contro tendenza rispetto ad un'auspicata riduzione degli stessi, soprattutto con riguardo a quelli di

maggiore anzianità.

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 permanere nello stato patrimoniale. In ordine poi alla determinazione del FCDE si rileva che anche nell'anno 2018 l'Ente ha utilizzato, per la determinazione dell'entità di tale fondo, il metodo semplificato previsto dal punto 3.3. del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011). Sul punto si ricorda che, a decorrere dall'esercizio 2019, per la determinazione del FCDE dovrà essere utilizzato il metodo ordinario che potrebbe verosimilmente comportare per il Comune di Torino un non trascurabile aumento di tale fondo, con ulteriori tensioni per il risultato di amministrazione, già in disavanzo per il riaccertamento straordinario dei residui. Ad ogni modo, per prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria, il legislatore, con l'art. 39 quater del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha previsto che l'eventuale disavanzo derivante dal passaggio al metodo ordinario possa essere ripianato in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti.

A margine, occorre rilevare anche l'effetto che avrà sul bilancio dell'Ente l'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.

Sul punto l'Ente, con la citata nota n. 3439, ha specificato che l'applicazione di tale norma comporterà lo stralcio di residui attivi per l'importo complessivo di 55 milioni di euro, di cui 40 milioni coperti da FCDE. Per i restanti 15 milioni di euro l'Ente ha deciso di rinviare lo stralcio al rendiconto 2019, ricordando che gli stessi potranno essere recuperati nel limite massimo di cinque annualità, a decorrere dal 2020.

Al riguardo, nel prendere atto che tale stralcio deriva da una disposizione di legge, la Sezione rileva come la stessa costituisca un ulteriore fattore di riduzione delle entrate dell'Ente che, seppur di impatto non particolarmente consistente rispetto ai volumi di bilancio, grava ulteriormente su un contesto già particolarmente critico, intensificando una già pressante tensione che pervade gli equilibri di bilancio del Comune di Torino.

#### **4.2 Residui passivi**

I residui passivi conservati si incrementano complessivamente di circa il 3% rispetto

all'esercizio precedente, come esposto nella seguente tabella:

spese	rendiconto 2017			rendiconto 2018			variazione rispetto al 2017		
	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2017	residui da residui	residui dalla competenza	residui complessivi al 31/12/2018			
titolo 1	119.743.224,22	343.755.594,86	463.498.819,08	112.831.066,44	342.227.971,02	455.059.037,46	-5,77%	-0,44%	-1,82%
titolo 2	62.475.284,55	28.308.029,83	90.783.314,38	53.491.738,60	85.379.140,26	138.870.878,86	-14,38%	201,61%	52,97%
titolo 3	7.973.279,00	3.801.000,00	11.774.279,00	2.869.561,45	528.616,80	3.398.178,25	-64,01%	-86,09%	-71,14%
titolo 4	0,00	5.880.371,51	5.880.371,51	0,00	0,00	0,00	--	-100,00%	-100,00%
titolo 5	254.662.221,26	0,00	254.662.221,26	0,00	249.716.518,88	249.716.518,88	--	--	-1,94%
titolo 7	2.554.832,33	21.593.008,63	24.147.840,96	2.245.396,26	26.668.397,05	28.913.793,31	-12,11%	23,50%	19,74%
Totale	447.408.841,36	403.338.004,83	850.746.846,19	171.437.762,75	704.520.644,01	875.958.406,76	-61,68%	74,67%	2,96%

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 concluso specifici piani di rientro dei debiti pregressi in particolare con le Società partecipate, di aver definito i rapporti di debito/credito fino all'annualità 2015 con l'ASL per le attività di assistenza e che continua l'attività di verifica delle poste conservate.

Ai sensi del disposto dell'articolo 11, comma 6 lett. e) del D.Lgs. n. 118/2011 nella relazione sulla gestione l'Ente riporta un elenco dei residui passivi con anzianità superiore al quinquennio (quindi annualità precedenti al 2014) suddivisi per titolo di spesa. L'esame di tale elenco evidenzia che trattasi per quasi la totalità degli importi di somme già liquidate o in corso di liquidazione, in attesa del relativo pagamento.

Anche per tale punto la Sezione evidenzia la particolare consistenza dei residui passivi, riconducibile alle significative criticità di cassa segnalate al punto 3. Al riguardo, ad ogni modo, si rileva positivamente il sensibile decremento dei residui provenienti dagli anni precedenti, per i quali, tra il 2017 ed il 2018 vi è stata una riduzione del 61,68%. Al contempo, si nota un decisivo incremento dei residui dell'anno competenza, aumentati del 74,67% indice della difficoltà dell'Ente di onorare per tempo le proprie obbligazioni. Anche per tale aspetto l'azione dell'Ente deve volgere a riacquistare 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 sostenibilità**

L'Ente, nel triennio 2016-2018, 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*	6,08%	5,85%	5,97%

\* 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 2018 sia stata calcolata considerando gli oneri potenziali derivanti dalle garanzie prestate e dalle lettere di *patronage* concesse a favore sia degli organismi partecipati sia di altri soggetti; lettere di *patronage* il cui residuo debito al 31 dicembre 2018 ammontava a 421,8 milioni di euro come attestato dall'Organo di revisione nella relazione al rendiconto (vgs. pag. 22).

Nell'esercizio 2018, inoltre, sono stati contratti nuovi mutui e prestiti per euro 16.638.609,39 in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti, 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 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>
Residuo debito	3.018.877.084,48	2.929.927.282,15	2.824.735.021,48
Nuovi prestiti	42.241.271,29	20.089.953,65	16.638.609,39
Prestiti rimborsati	-125.248.505,01	-120.829.186,62	-122.016.166,42
Estinzioni anticipate e riduzioni mutui	-5.942.568,61	-4.453.027,70	-1.935.224,97
<b>Totale debito a fine esercizio</b>	<b>2.929.927.282,15</b>	<b>2.824.735.021,48</b>	<b>2.717.422.239,48</b>

Dati rilevati dalla relazione dell'Organo di revisione

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. 13 nota prot. 642 del 1° febbraio 2019). Le risorse derivanti da tale operazione sono state destinate alla copertura di spese correnti per un totale di euro 10.788.903,11 (cfr. pag. 22 della relazione dell'Organo di revisione).

Nella relazione dell'Organo di revisione (cfr. pag. 22) 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 al 2016, correlato anche alle rinegoziazioni effettuate nel 2017 e nel 2018.

Tali oneri, rispetto all'importo di euro 78.172.325,13 sostenuto nel 2016, scendono all'importo di euro 69.659.833,34 registrato nel 2018; importo, quest'ultimo, che dovrebbe indicare l'ammontare degli interessi passivi pagati.

Si rileva, inoltre, che l'Ente ha ottenuto anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 35 del 2013 e successivi rifinanziamenti per complessivi euro 516.725.678,62. Al 31 dicembre 2018 il debito residuo derivante dall'obbligo di restituzione di tali anticipazioni ammonta ad euro 462.357.300,80. L'Ente ha precisato che *"l'anticipazione è stata rilevata come indicato nell'art. 2, comma 6 del D.L. n. 78/2015 e all'art. 1 comma 814 L. 205/2017"*.

Sul punto si evidenzia che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 4 pubblicata in data 28 gennaio 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale 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, rilevando, tra l'altro, come l'applicazione delle predette norme abbia comportato l'alterazione del risultato di amministrazione in quanto *"la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione"*. Nella medesima pronuncia si legge poi che *"l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità in sostituzione dell'accantonamento conseguente all'esistenza di crediti di dubbia esigibilità permette indebitamente all'ente locale l'effettuazione di nuove spese, evitando il necessario adempimento di carattere prudenziale e in tal modo aggravando il deficit strutturale preesistente"*.

In ordine agli effetti della predetta sentenza, la Consulta ha chiarito che la gestione di partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, pur comportando un peggioramento dei conti, è stata svolta *"sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni"*. Da tale assunto ne deriva che la *"serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e*

*la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali in itinere non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa”.*

Sul punto, il Giudice delle leggi ha chiarito, in primo luogo, che *“proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese – si è in presenza di una graduazione ‘naturale’ degli effetti temporali della presente sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese. Con riguardo alla situazione venutasi a creare a causa della non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e dell’extradeficit presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della presente decisione [...], l’ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge”.*

In secondo luogo è stato evidenziato *“che in un simile contesto non è affatto necessario che l’amministrazione comunale riapprovi – risalendo all’indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. Così, ad esempio, per le sole operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all’art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 [...], il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante i precitati accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio tempus regit actum, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell’esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato”.*

Viene poi specificato che *“[f]ermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione, va precisato che la presente pronuncia produce un’efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l’adozione delle correzioni atte a porvi rimedio”.*

Al fine di dare attuazione alla predetta sentenza della Corte costituzionale, con l’art. 39 ter del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (articolo inserito in sede di conversione avvenuta con legge n. 8 del 28 febbraio 2020) è stato previsto uno specifico meccanismo di copertura della spesa per la restituzione dell’anticipazione ricevuta che prevede, in sintesi, la possibilità di iscrivere nel bilancio di previsione (a partire dal bilancio di

previsione 2020-2022) un importo pari al FAL in entrata, come utilizzo del risultato di amministrazione, e in spesa il medesimo importo come rimborso prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio.

Sul punto l'Ente, in sede istruttoria, richiamando tale meccanismo (la cui norma era in corso di approvazione al momento dell'invio della risposta avvenuto con nota n. 793 del 20 febbraio 2020) ha rappresentato che il debito residuo per FAL al 31 dicembre 2019 risulta pari ad euro 448.467.585,98 ed ha confermato di aver utilizzato tale fondo per alimentare il FCDE in applicazione delle norme dichiarate incostituzionali.

Facendo poi riferimento alle predette norme in corso di approvazione ha evidenziato che *"[i]n tal modo la differenza tra la quota iscritta in entrata e in uscita garantirebbe la copertura della somma a rimborso per l'annualità mentre l'ente dovrebbe garantire con risorse correnti il ripiano del maggior disavanzo derivante dal maggior accantonamento. Trattandosi di risorse già presenti in bilancio (l'Ente garantiva con risorse proprie la copertura del rimborso della quota annuale del FAL) con l'approvazione di tale disposizione non dovrebbero registrarsi scostamenti sul bilancio dell'Ente"*.

Al riguardo la Sezione, nel prendere atto che l'attuazione della citata sentenza costituzionale n. 4 del 2020 non dovrebbe comportare ulteriori tensioni sul bilancio dell'Ente, osserva che il nuovo meccanismo contabile previsto dall'art. 39 ter del D.L. n. 162 del 2019, nella sostanza, individua nella consistenza dei residui attivi la copertura per la restituzione dell'anticipazione di liquidità.

Per effetto di quest'ultimo istituto, volto ad accelerare i pagamenti dei debiti da parte degli enti in sofferenza di cassa, il debito derivante dall'obbligo di restituzione dell'anticipazione erogata si è sostituito ai debiti onorati dagli Enti grazie all'anticipazione ricevuta; debiti, quest'ultimi, che già dovevano trovare copertura nei residui attivi maturati e ancora da riscuotere. Tali residui attivi, pertanto, da strumento di copertura dei residui passivi relativi ai debiti pagati, con la nuova disposizione, soprattutto per gli enti come Torino la cui cassa è pari a zero, diventano necessariamente lo strumento di copertura del debito relativo alla restituzione dell'anticipazione di liquidità. 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.

Sul punto la Sezione richiama l'attenzione dell'Ente su tale specifico aspetto in considerazione delle criticità già segnalate anche dall'Organo di revisione in ordine alla consistenza dei propri residui attivi (al 31 dicembre 2018 pari a 1.526.592.133,60), con

la raccomandazione di monitorare con attenzione tale meccanismo di copertura ora previsto dalla legge 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.

In ordine, invece, al livello di indebitamento, pur rilevando positivamente una progressiva riduzione del debito, si osserva che la sua consistenza rimane molto elevata e continua a rappresentare, come avvenuto per gli anni 2016 e 2017, un indice di deficitarietà anche per il 2018, secondo i nuovi parametri approvati con D.M. 28 dicembre 2018.

## **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). Si rilevava inoltre che, nel 2017 i contratti derivati in essere erano 20 con un totale dei flussi positivi di 1,9 milioni a fronte di un totale di flussi negativi pari a circa 17,5 milioni di euro. Il valore complessivo di estinzione, alla data del 31 dicembre 2017 era pari a euro -148 milioni.

Con riguardo al rendiconto per l'anno 2018, i contratti in essere erano 18, di cui uno in scadenza nello stesso anno ed uno è stato estinto anticipatamente nel corso dello stesso esercizio.

In particolare, nel corso dell'anno 2018 è stato estinto un contratto derivato di swap (codice contratto 12064447), chiuso con un valore positivo di euro 615.000,00.

Alla data del 31 dicembre 2018, pertanto, i contratti in essere erano 16, con un nozionale (ovvero debito residuo) di euro 560.492.827,15 ed un valore *market to market* (ovvero una penalità da pagare solo in caso di estinzione anticipata) di 132,06 milioni di euro.

Nel risultato di amministrazione dell'anno 2018 risulta un accantonamento complessivo di euro 10.423.406,07 a titolo di fondo rischi derivanti da strumenti derivati.

L'Ente ha infine rappresentato che nell'esercizio 2019 non sono state effettuate operazioni sugli strumenti derivati.

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.

## **7. Parametri di deficitarietà**

Secondo i parametri obiettivi approvati con D.M. del 28 dicembre 2018 e applicabili al rendiconto 2018, l'Ente non risulta deficitario ai sensi dell'articolo 242 comma 1 del TUEL in quanto non risultano rispettati solo due dei nuovi otto parametri.

Come precisato dall'Organo di revisione nella propria relazione (cfr. pag. 7) l'Ente non rispetta il parametro relativo alla presenza di anticipazione da restituire al termine dell'esercizio e quello relativo alla sostenibilità del debito rispetto alle entrate correnti.

La Sezione osserva, tuttavia, che il parametro relativo alla "rigidità della spesa" risulta rispettato solo per la presenza di entrate straordinarie ed *una tantum* (fra le quali viene menzionato un contributo ministeriale sul trasporto pubblico trasferito a G.T.T. S.p.a.) che, aumentando il denominatore del rapporto con le spese, ne riducono la percentuale di incidenza.

Senza tali apporti, pertanto, l'Ente non avrebbe rispettato anche questo terzo parametro di deficitarietà.

## **8. Contabilità economico-patrimoniale e bilancio consolidato**

Il risultato economico conseguito nel 2018 è pari a euro 196.680.418,17 in aumento rispetto all'esercizio precedente di euro 79.270.779,22.

Il patrimonio netto al 31 dicembre 2018 è pari ad euro 5.953.795.282,53 in aumento rispetto all'esercizio precedente soprattutto per l'incremento dell'attivo immobilizzato.

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, salvo poi segnalare forti carenze delle procedure informatiche che dovrebbero aver trovato soluzione solo alla fine dell'anno con l'utilizzo di una nuova procedura informatica.

Sul punto l'Ente, in sede istruttoria, con nota n. 793 del 20 febbraio 2020, ha rappresentato che la nuova procedura contabile è operativa da fine febbraio 2019. Tale procedura, integrata con altri software gestionali (gestione stipendi, contributi, acquisti, ecc.) consentirebbe un monitoraggio costante e in tempo reale della gestione.

Sarebbero diversi gli ambiti contabili gestiti tramite tale procedura (FPV, indicatori di

pagamento) con un'integrazione con le scritture fiscali e la possibilità di gestire in itinere, tramite il piano dei conti, le scritture di contabilità economico/patrimoniale. Sarebbero invece in corso sviluppi per la gestione dell'indebitamento.

In prospettiva l'Ente rappresenta che la nuova procedura, compatibilmente alle difficoltà derivanti dalla dimensione dell'apparato amministrativo, sta consentendo un netto miglioramento sia dei tempi di lavoro che di monitoraggio dei dati.

Con riguardo a tale tematica la Sezione rinnova l'osservazione svolta con la deliberazione n. 13/2019/SRCPIE/PRSE secondo cui, dal corretto funzionamento delle procedure informatiche per la gestione finanziaria ed economico patrimoniale, dipende l'attendibilità dei dati contabili indicati in bilancio.

Nell'apprezzare gli ulteriori sviluppi segnalati dall'Ente nella gestione delle nuove procedure contabili, si rileva che tale processo di modernizzazione e adeguamento deve ancora concludersi.

In ordine, invece, al bilancio consolidato, si rileva che con delibera consiliare n. 03261/024 del 30 settembre 2019 è stato approvato il bilancio consolidato per l'esercizio 2018 del "Gruppo Comune di Torino".

Nella predetta delibera viene dato atto che tutte le Società ed Enti compresi nell'area di consolidamento hanno fatto pervenire le informazioni necessarie alla predisposizione di tale bilancio, secondo le indicazioni impartite dalla Capogruppo Città di Torino.

Dal conto economico consolidato emerge un risultato di esercizio positivo di 130,8 milioni; risultato in miglioramento rispetto a quello conseguito nel 2017, di euro 94,5 milioni, e nel 2016, allorquando venne conseguita una perdita di 27,4 milioni di euro.

In merito a tali risultati occorre osservare che nelle tre annualità (2016-2018) è variato il perimetro di consolidamento, con la conseguente incomparabilità dei dati contabili.

In ordine alla definizione del predetto perimetro si rileva che l'Organo di revisione, nella relazione sullo schema di bilancio consolidato 2018 (cfr. pag. 12), ha appurato che la relazione sulla gestione consolidata indica il percorso seguito per identificare, tra gli enti controllati e partecipati e le società controllate e partecipate, quelli significativi, escludendo, in applicazione del principio contabile applicato di cui allegato 4/4 al d.lgs. n. 118 del 2011, quelli che si presentavano irrilevanti, cioè con valori patrimoniali, finanziari ed economici inferiori al 3% rispetto a quelli della Capogruppo "Comune di Torino". La relazione da atto, inoltre, che è stata effettuata anche la verifica in ordine alla circostanza se la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente irrilevanti presentasse, per ciascuno dei parametri previsti dal predetto principio (totale dell'attivo, patrimonio netto e ricavi caratteristici), un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto

alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della Capogruppo. In esito a tale verifica l'Ente non ha individuato ulteriori bilanci di enti/società da inserire nel bilancio consolidato.

Ne consegue che il bilancio consolidato dell'esercizio 2018, per quanto attestato nelle relazioni esaminate, dovrebbe aver delineato il corretto perimetro di consolidamento del Gruppo Comune di Torino, con la conseguente possibilità, per i prossimi esercizi, di ottenere dati effettivamente comparabili, fermo restando l'onere di verificare di volta in volta il predetto perimetro.

## **9. Esame degli organismi partecipati**

Con deliberazione consiliare n. 05432/064 del 16 dicembre 2019 l'Ente ha provveduto alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute al 31 dicembre 2018.

Dall'esame dei documenti, emerge che è proseguita l'azione di razionalizzazione di tali partecipazioni.

Dalla relazione tecnica di accompagnamento al piano di razionalizzazione periodica 2019 emerge che, al 31 dicembre 2018, il Comune di Torino deteneva 21 partecipazioni societarie dirette e 9 partecipazioni societarie indirette, per il tramite di FCT Holding S.p.a.

In ordine alla razionalizzazione delle società partecipate, si ricorda che l'Ente, con deliberazione consiliare n. 03504/064 del 2 ottobre 2017 ha approvato il Piano di revisione straordinaria ai sensi del d.lgs. n. 175 del 2016 (c.d. T.U.S.P.) e con deliberazione consiliare n. 05800/064 del 10 dicembre 2018 ha approvato il piano di razionalizzazione periodica.

In attuazione delle misure di razionalizzazione disposte nei predetti documenti, in sintesi, l'Ente entro il 31 dicembre 2018:

- ha alienato le quote di FSU S.r.l. (50%), ALBENGA GARESSIO CEVA S.p.a. (6,08%) e SAGAT S.p.a. (10%);
- ha esercitato il diritto di recesso ai sensi dell'art. 24 del T.U.S.P. in IPLA S.p.a., FINPIEMONTE S.p.a., I3P S.c.p.a., 2I3T S.c.a.r.l., CEIPIEMONTE S.p.a., ENVIRONMENT PARK S.p.a. (recesso parziale) CAAT S.c.p.a. (recesso parziale), FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI S.p.a., AGENZIA DI POLLENZO S.p.a., BANCA POPOLARE ETICA S.c.p.a., FINANZIARIA CENTRALE DEL LATTE S.p.a.

In merito a queste ultime posizioni, nell'ultimo piano di razionalizzazione periodica approvato il 16 dicembre 2019 viene specificato che per IPLA S.p.a. e FINPIEMONTE

S.p.a. è in corso la liquidazione della quota da parte delle società stesse, per FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI S.p.a. è stata deliberata l'alienazione della partecipazione e la cessione è in corso di formalizzazione; per FINANZIARIA CENTRALE DEL LATTE S.p.a. e AGENZIA POLLENZO S.p.a. la procedura di liquidazione attivata dal socio FCT risulta essere attualmente sospesa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 723 della legge n. 145 del 2018, con il quale è stato introdotto nell'art. 24 del T.U.S.P. il comma 5 bis secondo cui *"a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione"*.

Inoltre, dal medesimo documento, emerge che:

- per TRM S.p.a., a seguito del tentativo di gara andata deserta, sono in corso le procedure per addvenire all'alienazione della quota limitatamente al 17,36% del capitale sociale;
- è intenzione dell'Ente procedere alla dismissione della partecipazione (pari al 20% del capitale sociale) di FARMACIE COMUNALI TORINO S.p.a.;
- per SORIS S.p.a. vi è in programma la cessione di quote parziali per ampliare la compagine societaria. A tal fine si è in attesa di definire un iter condiviso con le parti interessate;
- per ENVIROMENT PARK S.p.a. è in corso l'alienazione della partecipazione dell'Ente nella misura del 5% del capitale sociale per la quale hanno manifestato l'intenzione di valutare l'esercizio del diritto di opzione IREN S.p.a. e SMAT S.p.a.;
- per FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI l'assemblea dei soci ha autorizzato l'acquisto delle azioni del socio receduto FCT Holding S.p.a. per cui è in corso la formalizzazione della cessione delle partecipazioni.

Al riguardo, nel prendere atto dello stato di attuazione del piano di razionalizzazione per cui proseguono le dismissioni pianificate, la Sezione raccomanda all'Ente di improntare la gestione delle società partecipate al rispetto delle norme e dei principi sanciti dal D. Lgs. n. 175 del 2016 (TUSP).

Al contempo, si raccomanda di svolgere compiutamente il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate (non quotate) previsto dall'art. 247 ter del TUEL, volto all'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e all'individuazione di opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

L'attento monitoraggio delle singole partecipazioni costituisce fattore determinante per prevenire per tempo eventuali situazioni di crisi che possono riverberare effetti sul bilancio dell'Ente.

Sul punto è bene richiamare le osservazioni svolte dallo stesso Ente con le memorie del 14 maggio 2020, laddove, viene evidenziato che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 *"avrà ovviamente importanti conseguenze anche in relazione alla situazione delle società partecipate, in relazione al possibile decadimento di alcune entrate a fronte di costi soggetti a maggiore rigidità al ribasso, con la conseguenza di modifiche, anche importanti, sui flussi di cassa generati e sulla dimensione dei futuri risultati di esercizio"*. Quanto evidenziato dall'Ente non può che confermare l'importanza dell'attività di monitoraggio per la quale, con riferimento alle società a controllo pubblico, si richiama l'attenzione sulla necessità che, ai sensi dell'art. 6, comma secondo, del TUSP, vengano adeguatamente aggiornati i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale da portare a conoscenza dell'assemblea dei soci tramite la relazione sul governo societario, da predisporre annualmente a chiusura dell'esercizio e da pubblicare unitamente al bilancio.

**10. Monitoraggio del piano di interventi approvato con delibera consiliare n. 109 2017 03908/0024 del 30 ottobre 2017. Relazioni di aggiornamento al 31 dicembre 2018, al 30 settembre 2019 e al 31 gennaio 2020 e l'impatto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19**

In aderenza a quanto disposto da questa Sezione con la deliberazione n. 116/2017/SCPIE/PRSE del 6 giugno 2017, con riguardo al piano di interventi approvato con deliberazione consiliare n. 03908/024 del 30 ottobre 2017 da attuare nel periodo 2018-2021 l'Ente ha prodotto le relazioni attestanti lo stato di attuazione del predetto piano.

La relazione riguardante il 1° semestre dell'anno 2018, prodotta con nota del 31 luglio 2018, è stata già oggetto di esame da parte della Sezione, con deliberazione n. 13/2019/SRCPIE/PRSE.

Con riguardo al secondo semestre 2018 l'Ente ha dapprima presentato una relazione con nota 0642 del 1° febbraio 2019, formulando riserva di produrne un'integrazione con i dati di rendiconto dell'anno 2018; integrazione presentata con nota n. 003439 del 14 luglio 2019.

Per il primo semestre 2019, fruendo di una proroga rispetto alla scadenza del 31 luglio, concessa in considerazione delle criticità già rappresentate con la precedente nota n.

003439, l'Ente ha poi inviato la nota n. 4414 del 8 ottobre 2019 con la quale, in ordine al tema della riduzione delle spese correnti, ha espresso l'esigenza di individuare modalità diverse per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di riduzione della spesa indicati nel piano degli interventi, da esporre con la prima relazione semestrale del 2020 in coerenza e conformità con i contenuti del bilancio di previsione 2020-2022.

Quest'ultima relazione è pervenuta con nota n. 678 del 19 febbraio 2020 con riserva di fornire aggiornamenti su alcuni punti del piano dopo l'approvazione del rendiconto relativo a tale esercizio, analogamente a quanto avvenuto con la relazione presentata in data 1° febbraio 2019.

Nel premettere che gli aspetti finanziari relativi al rendiconto dell'anno 2018 sono stati già trattati nei precedenti punti, si riepiloga di seguito, in maniera unitaria, il contenuto delle predette relazioni, seguendo la distinzione per punti indicata nell'originario piano di interventi e fermo restando che i dati forniti e le misure proposte sono state formulate dall'Ente prima dell'adozione delle misure straordinarie per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 la cui portata avrà inevitabili effetti sul bilancio di previsione 2020-2022 già approvato dall'Ente con deliberazione consiliare n. 2019-04871/024 del 18 dicembre 2019.

Al riguardo si evidenzia che lo stesso Ente, in data in data 15 aprile 2020, ha pubblicato un comunicato con il quale ha rappresentato che la Giunta comunale ha esaminato le problematiche relative al bilancio alla luce delle misure e degli interventi adottati per fronteggiare l'emergenza Covid-19 e delle conseguenti maggiori spese e minori entrate, stimate in circa 250 milioni di euro. Al di là delle misure di soccorso finanziario attese dall'autorità di governo nazionale, viene prospettata l'esigenza di rivedere il piano di interventi concordato con la Corte dei conti *"alla luce delle nuove priorità da seguire per affrontare l'emergenza Covid-19 e del ruolo forte attribuito ai Comuni italiani come volano della ripresa nell[a] fase di uscita dal contesto emergenziale"*.

Al riguardo, nel riconoscere l'inevitabile grave impatto che potrà avere l'emergenza epidemiologica da Covid-19, tuttora in corso, sugli equilibri di bilancio dell'Ente, emerge con evidenza come ogni valutazione sul processo di risanamento dell'Ente non possa prescindere da un'aggiornata cognizione della sua complessiva situazione economico-finanziaria in esito all'evolversi della predetta emergenza e degli effetti che la stessa avrà sul bilancio del Comune di Torino; emergenza la cui gravità ha comportato l'adozione a livello nazionale e locale di misure straordinarie senza precedenti che verosimilmente determineranno nell'anno 2020 significativi scostamenti nei dati di bilancio di cui occorrerà valutare gli effetti di breve, medio e lungo termine e l'adozione delle

conseguenti misure per preservare gli equilibri di bilancio che, per il Comune di Torino, presentano già rilevanti elementi di tensione che il piano degli interventi in atto mira ad eliminare.

Al riguardo, con le memorie presentate in data 14 maggio 2020, l'Ente ha fornito un primo sintetico quadro di massima sulle stime effettuate in ordine all'impatto che la gestione dell'emergenza sanitaria potrà avere sulla propria situazione economico-finanziaria, indicando i principali elementi di criticità, fermo restando che la situazione emergenziale è ancora in atto, la legislazione nazionale è in corso di evoluzione e, al momento della redazione del documento, non erano ancora noti i provvedimenti che l'Autorità di Governo avrebbe adottato per sostenere gli Enti Locali nell'affrontare una crisi di portata storica, che ha comportato uno shock senza precedenti per l'economia nazionale ed internazionale.

Di tale quadro di massima viene di seguito dato conto, unitamente all'esame sullo stato di attuazione del piano degli interventi al fine di contestualizzare l'analisi al nuovo scenario economico-finanziario in cui si trova ad operare l'Ente, decisamente diverso da quello esistente al momento dell'approvazione del bilancio di previsione 2020/2022 e della redazione della relazione inviata con nota n. 678 del 19 febbraio 2020, contenente, rispetto all'originario piano, l'individuazione di diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di riduzione della spesa.

### **10.1 Riduzione delle spese correnti**

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.

Questo è il piano proposto dal Comune di Torino, di cui la Sezione ha preso atto con la deliberazione n. 28/2018/SCPIE/PRSE.

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 2018 non ha portato ai risultati attesi; sulla base dei dati forniti dall'Ente, la riduzione di spesa corrente conseguita nel 2018 (rispetto ai dati del 2017) è di euro 841.656,75, risultato ben al di sotto di quello indicato nel piano pari a 30 milioni di euro.

Sul punto, con la relazione integrativa presentata in data 14 luglio 2019 è stata rappresentata una dettagliata analisi sull'andamento della spesa corrente, mediante l'esame analitico delle singole missioni del bilancio.

In tale analisi, l'Ente ha ritenuto corretto estrapolare dalla ricostruzione delle spese correnti le spese impegnate e finanziate da entrate correlate, le spese straordinarie *una tantum* e il FPV di spesa di parte corrente relativo a entrate correlate. In tal modo attesta una marginale riduzione della spesa tra il 2018 ed il 2017 e pone in evidenza, invece, una significativa riduzione rispetto al 2016 (pari ad euro 43.701.512,84).

In ordine alla prospettata riduzione della spesa corrente sostenuta nell'anno 2018 rispetto all'anno 2016, si rileva che l'obiettivo di riduzione indicato dall'Ente stesso nel piano degli interventi, è parametrato all'anno 2017 e non all'anno 2016. La nuova rappresentazione fornita ora *ex post* sicuramente attesta un *trend* in miglioramento rispetto all'anno 2016, sebbene non attesti a stretto rigore il raggiungimento del *target* indicato dallo stesso Comune nel piano.

L'Ente ha poi prodotto una tabella raffigurativa della spesa distinta per missioni (cfr. pag. 4 della nota del 14 luglio 2019) per poi indicare le ragioni dei principali scostamenti registrati sulle missioni 1, 5, 8, 9, 10, 12 e 19. Al riguardo, nel prendere atto del rilievo delle tematiche sottese all'andamento della spesa delle predette missioni, in ordine alle quali non si entra nel merito, si rileva comunque una sempre più improcrastinabile esigenza di contenimento della spesa corrente nel suo complesso, da attuare secondo le modalità che l'Ente, nella propria autonomia organizzativa, intenderà adottare.

Sul punto, peraltro, si rammenta che il contenimento della spesa corrente si rende necessario per ripristinare l'equilibrio strutturale della parte corrente del bilancio, ancora adesso perseguita con un ampio ricorso a entrate straordinarie. Criticità che, insieme alle tante altre accertate in diverse occasioni dalla Sezione (vgs. deliberazioni n. 72/2015/SRCPIE/PRSE n. 23/2017/SRCPIE/PRSE, n. 116/2017/SRCPIE/PRSE, n. 28/2018/SRCPIE/PRSE e, da ultimo n. 13/2019/SRCPIE/PRSE), ha generato una consistente tensione di cassa, gravando il bilancio di un ulteriore fattore di rigidità consistente nella spesa per interessi passivi dovuti per l'ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, che si vanno a sommare a quelli dovuti per il consistente indebitamento accumulato nel tempo (pari a 2.717.422.239,48 al 31 dicembre 2018).

Ad ogni modo, del mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente e della necessità di adottare misure per il raggiungimento dello stesso, l'Ente ne ha palesato contezza dal momento che, sempre nella relazione del 14 luglio 2019, ha preannunciato l'esigenza di superare l'approccio tradizionale di monitoraggio della spesa

per assessorati al fine di realizzare economie gestionali e trasversali, generate dall'azione sinergica dei servizi coinvolti.

A tal fine sono stati creati in seno alla struttura amministrativa dei gruppi di lavoro per svolgere un'analisi della spesa da affinare fino alle unità elementari di costo.

Nella medesima relazione è stata anticipata la possibilità, entro la fine dell'anno 2019, di affinare l'analisi degli aggregati finanziariamente più rilevanti (missioni 1,4,9,10 e 12). La stessa relazione, nella parte conclusiva, (vgs. pagg. 26 e ss.), con riguardo alla specifica tematica, evidenzia come l'Ente continui a trovarsi in una situazione di squilibrio strutturale fra entrate ordinarie e spese ordinarie, squilibrio stimato nel piano di rientro in 80 milioni di euro per i quali si prevedeva un rientro in quattro anni (2018-2021).

Al di là della considerazione che la riduzione della spesa di personale è stata neutralizzata dall'obbligo di applicazione del nuovo contratto per il personale dipendente e della necessità di ricorrere a spese straordinarie, che peraltro nel calcolo proposto dall'Ente sono state scomutate, è stato precisato che *"gli sforzi di ulteriore riduzione delle spese correnti hanno trovato ostacolo nella volontà dell'Amministrazione di non incidere negativamente sulla erogazione dei servizi, oltre che negli aumenti di spesa derivanti dagli aumenti generali dei prezzi delle utenze, in particolare per quanto riguarda l'energia elettrica necessaria per l'illuminazione pubblica e la sicurezza urbana"*.

Sulla base di tali considerazioni, è stata prospettata la *"necessità di riconsiderare gli obiettivi di riduzione di spesa indicati nel Piano di interventi e di procedere ad una rimodulazione degli stessi"*.

Nel confermare poi che anche con il bilancio di previsione 2019/2021 l'equilibrio della parte corrente è stato raggiunto grazie alla previsione dell'utilizzo di entrate aventi carattere di straordinarietà, viene rilevata *"la permanenza di uno squilibrio strutturale, ancorché in riduzione, che 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"*. Sul punto viene poi precisato che *"[a]lla luce di quanto sopra, per colmare lo squilibrio strutturale esistente fra entrate ordinarie e spese ordinarie non resta che intervenire in modo deciso sulle spese per la gestione patrimoniale ed economica, sulle utenze e proseguire nella riduzione delle spese di personale con l'inevitabile riduzione delle forme erogative di alcuni servizi non essenziali né istituzionali e con la rideterminazione del perimetro di operatività diretta dell'ente. Si tratta, in altri termini, di riconoscere 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".*

Della necessità di operare tale intervento ne viene rimarcata la "somma urgenza" per cui si prospetta l'avvio immediato dei processi di riorganizzazione dell'Ente al fine di raggiungere concretamente gli obiettivi di riduzione della spesa corrente negli esercizi 2020 e 2021, stimando risparmi rispettivamente per 44 milioni e per 17 milioni.

A tali affermazioni segue un'indicazione sommaria degli interventi da porre in essere, riguardanti l'accelerazione dei processi di automazione quale misura di contenimento del *turn over* di personale, l'introduzione di misuratori dei costi di processo e determinazione di *target* di *performance* correlati al sistema di valutazione e misure di coinvolgimento del personale nelle politiche di contenimento dei costi di processo.

Tale posizione viene sostanzialmente confermata nella relazione dell'8 ottobre 2019, con la quale è stato comunicato che, con deliberazione della Giunta Comunale n. 03596 del 10 settembre 2019 è stato istituito il "Gruppo permanente di revisione della spesa e dei costi", costituito dai Direttori e Dirigenti di volta in volta interessati della Città.

Nella medesima relazione, nell'affermare che nella verifica sull'andamento delle entrate e delle spese previste nel bilancio risultava un sostanziale allineamento delle poste di parte corrente rispetto alle previsioni, è stata rappresentato che, a titolo prudenziale, *"al fine di garantire il mantenimento degli equilibri e di evitare nel secondo semestre il generarsi di disallineamenti anche temporali, l'Ente ha deciso di apporre un vincolo all'assunzione degli impegni di spesa di parte corrente, nei limiti del 30% delle somme non ancora impegnate alla data del 31 luglio, da ripartirsi tra la spesa per beni e servizi e la spesa per trasferimenti, al netto delle quote finanziarie da specifiche entrate vincolate, che potranno essere liberati ad avvenuto accertamento delle entrate a finanziamento"*.

È stata infine preannunciata la volontà dell'Ente di approvare entro l'anno 2019 il bilancio di previsione 2020-2022 con riferimento al quale ha precisato che *"nella predisposizione di tale bilancio, [l'Ente] intende proseguire la strada già intrapresa di riduzione delle spese, seppur consapevole della necessità di continuare a garantire un'adeguata offerta di servizi a cittadini e imprese, nonché di contribuire al sostegno dello sviluppo economico del territorio. A tal proposito e alla luce dell'attuale situazione contabile dell'Ente, potranno pertanto essere individuate modalità diverse per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di riduzione della spesa indicati nel Piano di interventi, che verranno esposti a codesta Corte nella prima relazione semestrale del 2020 in coerenza e conformità con i contenuti del Bilancio di previsione 2020-2021-2022"*.

Da ultimo, con la relazione presentata in data 19 febbraio 2020 (con nota prot. n. 678)

e con la risposta alla richiesta istruttoria pervenuta con nota n. 793 del 20 febbraio 2020, l'Ente ha anche fornito i dati di preconsuntivo del rendiconto 2019 e i dati del bilancio di previsione 2020-2022 (effettivamente approvato con deliberazione consiliare n. 04871/024 del 18 dicembre 2019), prospettando sostanzialmente una rimodulazione degli obiettivi contenuti nell'originario piano degli interventi, come preannunciato nelle precedenti relazioni.

Sul punto, nel riscontrare per il 2018 l'effettivo mancato ottenimento degli obiettivi indicati nel piano, parametrati sul periodo 2018-2021 prendendo come riferimento l'anno 2017, l'Ente chiede di considerare, per la valutazione delle politiche di contenimento della spesa corrente, anche i dati dell'anno 2016 considerato il considerevole risparmio di spesa ottenuto nell'anno 2017 rispetto alla spesa corrente sostenuta nell'anno 2016. Su tale specifico aspetto l'Ente, nel ricordare che il piano interventi è stato approvato il 30 ottobre 2017, ha precisato che a tale data *"era a conoscenza dei dati di consuntivo 2016 e sulla base di tali dati ha provveduto alla compilazione delle tabelle contenute nel Piano di interventi sopracitato avviando a partire dal secondo semestre 2017 misure di contenimento delle spese contabilizzate poi nel rendiconto 2017, approvato nella primavera del 2018"*. Alla luce di tale considerazione, l'Ente afferma che *"il mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione 2018 (- 30 milioni) possa essere valutato anche alla luce della forte riduzione ottenuta nel Rendiconto 2017 rispetto al Rendiconto 2016"*.

Al fine di disporre di un quadro d'assieme dell'evolversi della dinamica della spesa corrente, si riepilogano nella seguente tabella 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.

	<b>rendiconto 2016</b>	<b>rendiconto 2017</b>	<b>rendiconto 2018</b>	<b>preconsuntiv o 2019</b>	<b>bilancio 2020</b>	<b>bilancio 2021</b>	<b>bilancio 2022</b>
<b>titolo 1</b>	1.009.442.841,5 <sub>2</sub>	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>	1.149.573.755,2 <sub>7</sub>	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	

In ordine alla predetta situazione, l'Ente, a fronte del mancato raggiungimento

dell'obiettivo nel 2018, ha inteso rimarcare che il percorso di contenimento delle spese ha ripreso vigore nel 2019. Per tale anno è stato evidenziato che *"nel corso del secondo semestre 2019 la mancata realizzazione dei proventi straordinari previsti (vendita quote TRM) ha comportato la necessità di ulteriori interventi di contenimento della spesa corrente, il cui equilibrio è comunque stato garantito anche grazie alla forte azione di riduzione dei costi avviata nel corso dell'esercizio ed al contenimento degli impegni di spesa deliberato in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio [...] Tali interventi hanno consentito la copertura delle spese correnti in conto competenza, pur in mancanza delle precitate entrate straordinarie da alienazioni, anche in virtù delle azioni adottate sul fronte delle entrate, con maggiori accertamenti registrati in particolare sui contributi regionali destinati alle attività socio-assistenziali, che hanno consentito di garantire il livello dei servizi liberando di fatto risorse comunali"*.

Con riguardo ai dati del bilancio di previsione 2020-2022, nel precisare che è stato assunto un approccio prudentiale *"che prevede una sostanziale invarianza delle entrate correnti del titolo I e del titolo III e l'adeguamento del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità alle percentuali previste dalla normativa vigente"*, l'Ente evidenzia *"un progressivo avvicinamento alla condizione di equilibrio strutturale tra entrate correnti e spese correnti, in coerenza con gli obiettivi già enunciati nel Piano di interventi"*.

Con tale espressione, oltre a confermare, a stretto rigore, il mancato conseguimento degli obiettivi del piano con riguardo alla riduzione della spesa corrente anche per l'anno 2019, nel corso del quale vi sarebbe stata una vigorosa ripresa senza tuttavia raggiungere il risparmio di spesa programmato (12,1 milioni di euro in luogo di 22,5 milioni di euro), l'Ente sembra proporre una rimodulazione del piano che non persegue nel corso del periodo 2020-2022 il riequilibrio della parte corrente del bilancio, ma solo un *"progressivo avvicinamento alla condizione di equilibrio in coerenza con gli obiettivi già enunciati nel Piano"*.

Da quanto affermato sembrerebbe conseguire che al termine del periodo 2020-2022 (e quindi considerando anche un anno in più rispetto al piano 2018-2021) l'Ente non riuscirebbe a raggiungere l'equilibrio della parte corrente con la conseguente necessità di dover continuare a finanziare spesa corrente di natura ricorrente con entrate correnti di natura non ricorrente, anche se per importi decisamente inferiori.

L'Ente, con la rimodulazione proposta con la relazione al 31 gennaio 2020, prima ancora di subire gli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-2019, ha proposto solo dati tendenziali senza prospettare la certezza di raggiungere il superamento dei disequilibri strutturali al termine del periodo di risanamento.

Ad ogni modo, ferma restando ogni considerazione sull'impatto che l'emergenza sanitaria avrà sul bilancio dell'Ente, si evidenzia 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 oggettivo 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.

Per l'anno 2018, 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 32.397.219,01. Tale importo ricomprende le spese dei Titoli I e IV.

Per l'anno 2019 la relazione al 31 gennaio 2020 non fornisce gli elementi necessari per disporre del dato anche solo a livello approssimativo.

Al contempo, dall'esame della predetta tabella riepilogativa dell'evolversi della dinamica della spesa corrente, 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 55.835.338,35 (euro 57.945.888,18 per il Titolo I), e con il bilancio di previsione 2020-2022, tale spesa dovrebbe ridursi ulteriormente di euro 31.387.682,93 (euro 14.852.274,35 per il Titolo I), con una riduzione complessiva nel periodo 2016-2022 di euro 87.223.021,28 (euro 72.798.162,53 per il Titolo I). Nell'anno 2022 si avrebbe, invece, un marginale aumento di euro 299.694,25.

Dai predetti dati emergerebbe che, per il periodo 2020-2022, la riduzione della spesa corrente complessiva (titoli I e IV) viene assicurata per il 53% dalla riduzione della spesa sul Titolo IV e solo per il 47% dalla riduzione della spesa del Titolo I.

Sulla base dei predetti dati, la Sezione rileva che l'Ente, considerando anche i dati dell'anno 2017, negli anni 2018 e 2019 (con riserva di verificare i dati di rendiconto) è riuscito a ridurre complessivamente la spesa corrente per un importo tendenzialmente coerente con il piano degli interventi e che il bilancio di previsione 2020-2022 dovrebbe comportare una riduzione che potrebbe colmare lo squilibrio strutturale quantificato per il 2018 in euro 32.397.218,41. Tuttavia, per poter affermare che l'Ente ha strutturalmente, e non solo congiunturalmente, colmato la quota di squilibrio indicata nel piano, occorrerà verificare che la riduzione conseguita si perpetui nel tempo, ferma restando la necessità che anche le entrate correnti si attestino strutturalmente su un livello tale da non generare ulteriori margini di squilibrio. In tal senso la Sezione formula riserva di verificare, in sede di esame dei dati dei rendiconti dei prossimi esercizi finanziari, la persistenza di tali livelli di spesa e delle ulteriori riduzioni da conseguire per

ripristinare l'equilibrio fra entrate correnti e spese correnti, senza il ricorso a entrate straordinarie per la copertura di spese ricorrenti.

Al riguardo, tuttavia, non si può sottacere che il processo di risanamento avviato dall'Ente subirà inevitabilmente gli effetti dei provvedimenti straordinari adottati a livello nazionale, regionale e locale per affrontare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e di cui, sempre in chiave dinamica, occorrerà tener conto sia con riguardo alle contingenze strettamente legate alla gestione dell'emergenza che impatteranno sull'esercizio 2020 e sia agli effetti durevoli che la stessa emergenza potrebbe produrre nel medio e lungo periodo sul tessuto economico, con ripercussioni sulla situazione finanziaria dell'Ente.

## **10.2 Aumento della riscossione delle entrate in conto competenza e in conto residui**

Per realizzare l'obiettivo di incrementare la riscossione, l'Amministrazione prevedeva una serie di interventi di carattere organizzativo da attuare sia all'interno della struttura comunale che in sinergia con la Società di riscossione SORIS S.p.a.

Richiamando quanto analiticamente esposto al punto 3., si rappresenta, in sintesi, che dai dati analizzati è emerso che tali attività hanno comportato un miglioramento apprezzabile nella riscossione di crediti da altre Amministrazioni Pubbliche (Titolo II e IV delle entrate); le riscossioni delle entrate correnti proprie (titolo I e II) presentano buone percentuali di riscossione in c/competenza sostanzialmente analoghe a quelle degli esercizi precedenti; le riscossioni delle medesime entrate in c/residui risultano in ulteriore diminuzione rispetto all'esercizio 2017.

Con la relazione del 1° febbraio 2019 (relativa al secondo semestre 2018) l'Ente, nel porre in evidenza l'accennato miglioramento della capacità di riscossione, ha fornito i dati relativi ai risultati conseguiti da SORIS S.p.a. dai quali emerge un incremento della percentuale della performance di riscossione (determinata sulla base del rapporto tra l'incasso complessivo ed il carico totale al netto dei discarichi) che dal 33,03% del 2016, passa al 35,42% del 2018.

Tale miglioramento è stato ottenuto, secondo l'Ente, nonostante l'approvazione del D.L. n. 119 del 2018 (c.d. "Pace fiscale"), che ha fatto registrare nell'ultimo periodo del 2018 una riduzione nella propensione ai pagamenti, misurabile anche dal minor afflusso di pubblico agli sportelli della società di riscossione, sebbene tali disposizioni non trovassero applicazione per i crediti affidati a tale società.

Con la relazione dell'8 ottobre 2019 (relativa al primo semestre del 2019) viene confermato il trend di miglioramento degli incassi ordinari determinato in particolare

dall'anticipo della scadenza delle rate TARI e dalla riscossione già nel mese di marzo della quota pari al 50% del fondo di solidarietà comunale.

Sul punto, occorre osservare che tali misure hanno verosimilmente comportato un'anticipazione delle riscossioni delle predette poste. Il reale miglioramento della capacità di riscossione potrà essere valutato esaminando i dati di rendiconto dell'anno 2019.

Anche in ordine all'efficacia delle misure adottate per la riscossione coattiva lo stesso Ente, pur segnalando un leggero miglioramento con riguardo ai dati del primo semestre 2019, rimanda la valutazione ai dati annuali, confidando nel secondo semestre in un ulteriore miglioramento.

In ultimo, con la relazione al 31 gennaio 2020, nelle more della definizione del rendiconto 2019, segnala risultati migliorativi rispetto alle annualità precedenti.

Rispetto all'anno 2018, viene segnalato un miglioramento in valore assoluto dei dati della riscossione complessiva pari all'1,45% in termini di carico affidato alla società di riscossione che, al netto dei discarichi, al 31 dicembre 2019 ammonta complessivamente ad euro 1.479.162.161,58.

In valore relativo, i dati degli incassi annuali registrano comunque una leggera flessione dello 0,49% rispetto all'anno 2018. Nel 2019, infatti, gli incassi sono stati pari a 66.582.621,44 rispetto al carico prima indicato.

Per il 2019 viene evidenziato un potenziamento degli incassi perseguito con un'analisi dei residui che ha comportato un incremento delle entrate da "enti pubblici", con particolare riguardo ai rapporti con le Aziende sanitarie locali che ha portato ad un introito complessivo di 30 milioni ed alla compensazione di una serie di voci di credito e di debito intercorrenti con tali Enti.

In ordine alla lieve flessione in termini di incassi provenienti dalla riscossione coattiva, viene riferito che continua il potenziamento delle attività di riscossione per supportare SORIS con personale distaccato.

Al fine di giustificare tale riduzione viene segnalata un'anomalia già osservata nel 2018 in ordine ai pagamenti della TARI effettuati con F24 anche se effettuati in fase pre-coattiva.

Il 2018, inoltre, avrebbe beneficiato di un incremento effimero e solo temporaneo del canone di occupazione del suolo pubblico da parte di società di rilievo nazionale quali (TIM, Open Fibra ed Iren) per scavi effettuati sul suolo comunale.

Da tali dati la Sezione evince l'attento monitoraggio condotto dall'Ente sull'attività di riscossione coattiva che sembrerebbe ulteriormente rinforzata, fermo restando che il

dato assoluto degli incassi nel 2019, tenuto conto dei dati ad oggi disponibili e non definitivi, ha subito una lieve flessione, con riserva di esame dei dati di rendiconto.

### **10.3 Riduzione dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria**

Il ricorso all'anticipazione di tesoreria costituisce una delle più rilevanti criticità del bilancio del Comune di Torino.

Tale criticità, che comporta un consistente aggravio di spesa in ragione degli interessi dovuti (nel 2018 pari ad euro 12.965.803,64), rappresenta la più evidente espressione dello stato di crisi in cui versa il bilancio dell'Ente.

In merito alla programmata riduzione dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, come già illustrato al punto 3, nel 2018 si è registrato un decremento dello scoperto alla fine dell'esercizio di circa 4,9 milioni di euro rispetto al 2017 e di circa 22,5 milioni di euro rispetto al 2016.

Con le relazioni relative ai due semestri del 2018 l'Ente specifica nel dettaglio l'origine di tale miglioramento, rimarcando come tale criticità potrà essere risolta gradualmente negli anni.

Da ultimo, con la relazione al 31 gennaio 2020 viene tuttavia evidenziato che l'esercizio 2019 *"è stato fortemente caratterizzato dalle norme introdotte dalla Legge di Bilancio 2019 in merito agli obblighi di riduzione dei debiti della PA e del rispetto dei tempi di pagamento"*.

In sintesi, l'Ente comunica di aver fatto ampio ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dalla predetta legge di bilancio per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2018, con particolare riferimento alle proprie partecipate (AMIAT, IREN, CSI Piemonte).

Il ricorso a tale diversa forma di anticipazione ed il rinnovo della convenzione di tesoreria che dal 1° aprile 2019 prevede l'applicazione di un tasso passivo inferiore dell'1% rispetto al precedente, hanno determinato nel 2019 complessivamente una riduzione della spesa per interessi passivi per euro 4.587.627,90.

Avendo poi già corrisposto nel 2019 gli interessi passivi per l'anticipazione di liquidità concessa da Cassa Depositi e Prestiti restituita nell'anno e gravando sul 2020 gli interessi per l'anticipazione di tesoreria utilizzata nel 2019 (in quanto esigibili al 1° marzo dell'anno successivo), l'Ente stima una riduzione sulla competenza dell'esercizio 2020 di euro 5.317.273,13.

Viene poi rimarcato che la previsione delle sanzioni previste dai commi 859 e seguenti della legge n. 145 del 2018 (prima previste per l'anno 2020 e con la legge n. 160 del

2019, art. 1, comma 854, rinviate al 2021) ha comportato un notevole sforzo di riallineamento dei dati presenti sulla Piattaforma dei Crediti Commerciali con le scritture contabili e di coordinamento con le diverse strutture dell'Ente per il rispetto delle tempistiche di pagamento.

L'attività svolta ha comportato una riduzione del 14% dei debiti commerciali (ben oltre il limite del 10% segnato dalla norma) passati da euro 209.828.095,40 al 31 dicembre 2018 ad euro 179.411.786,87 al 31 dicembre 2019, con una riduzione dello stock di oltre 30 milioni di euro e con una diminuzione dell'indice di tempestività dei pagamenti passato da 112,89 giorni nel 2018 a 48,58 giorni nel 2019 (indice divenuto negativo nel terzo e quarto trimestre: - 3,05 e - 5,71 giorni).

In ordine all'entità del ricorso all'anticipazione di cassa, l'Ente ha evidenziato che, per rispettare gli obblighi di pagamento dei debiti commerciali e non incorrere nelle sanzioni previste, ha accelerato il pagamento dei propri fornitori, anche a discapito dei saldi di cassa.

Nel 2019, pertanto, vi è stato un più ampio ricorso all'anticipazione di cassa, nelle diverse forme di anticipazione di tesoreria e di liquidità, con un incremento significativo dell'anticipazione di tesoreria non restituita nell'anno 2019 che ammonta ad euro 296.278.470,23 a fronte del più basso importo non restituito nel 2018 di euro 249.716.518,88, invertendo così il tendenziale decremento dell'importo non restituito, raggiungendo nel 2019 un valore superiore anche a quello registrato nel 2016 di euro 272.193.367,19.

Il peggioramento dei saldi di cassa sembrerebbe giustificato dai saldi degli incassi per i tributi in scadenza a metà dicembre avvenuti di fatto nei primi giorni del 2020, per la riduzione del debito commerciale per oltre 30 milioni di euro e per il mancato incasso della prevista vendita delle quote azionarie di TRM prevista per il 2019 (per 38 milioni di euro).

Secondo l'Ente, infine, il peggioramento deve essere valutato in relazione alle descritte azioni di miglioramento dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e di riduzione degli oneri per interessi passivi nei termini esposti.

Sul punto la Sezione, nel formulare riserva di esaminare i dati di rendiconto per l'anno 2019, pur comprendendo l'esigenza dell'Ente di accelerare le tempistiche di pagamento dei debiti commerciali per far fronte agli obblighi normativi di derivazione comunitaria e non incorrere nelle sanzioni previste dal legislatore nazionale, non può esimersi nel rimarcare che il sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria per importi così consistenti è una criticità che deve trovare risoluzione in una progressiva riduzione del

ricorso a tale istituto. Sebbene l'Ente vi abbia fatto ricorso nei limiti consentiti dalla legge, rimane ferma la circostanza che, a termine esercizio, l'anticipazione non viene restituita per importi sempre molto consistenti.

Sul punto si ricorda quanto già affermato con la deliberazione n. 116/2017/SRCPIE/PRSE con la quale la Sezione ha evidenziato che, per il Comune di Torino "[l]’anticipazione di tesoreria non è una criticità che origina nell’esercizio di competenza o nell’esercizio precedente; essa, invece, è il sintomo finale di una tensione che si è realizzata nel passato, in plurimi esercizi in cui la spesa (ragionevolmente certa) è stata plasmata su accertamenti di entrata rivelatisi non attendibili”.

Una fisiologica gestione dei flussi di cassa è un obiettivo il cui perseguimento costituisce condizione imprescindibile per ripristinare una sana gestione finanziaria. Il ricorso all'anticipazione di tesoreria, seppur consentita dal legislatore entro certi limiti, non può certo costituire una condizione di normalità su cui l'Ente può adagiarsi, men che meno se al ricorso di tale istituto consegue la mancata restituzione delle anticipazioni entro la fine di ciascun esercizio.

Sul punto la Sezione ricorda che l'anticipazione di tesoreria rappresenta una forma di finanziamento cui l'Ente locale può ricorrere, nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 222 TUEL, per far fronte a momentanee esigenze di liquidità. Laddove, invece, vi sia un ricorso costante e senza sostanziale soluzione di continuità all'anticipazione di tesoreria (come nel caso di specie) l'Ente sconfinava in una forma (anomala) d'indebitamento, trasformando l'anticipazione in una forma di debito di medio termine senza tenere conto degli obblighi statuiti dall'art. 119 della Costituzione che pone stringenti limiti in ordine all'utilizzo dell'indebitamento.

#### **10.4 Riduzione dell'ammontare dei residui attivi**

Con il piano di interventi l'Amministrazione prevedeva di intervenire, oltre che con il potenziamento dell'attività di riscossione, con l'eliminazione dei residui divenuti insussistenti o inesigibili; attività da svolgere in sinergia con la Società di riscossione, e con la radiazione dal conto finanziario dei residui più vetusti, per un importo complessivo stimato in circa 158 milioni. Tali crediti sarebbero rimasti contabilizzati nello Stato patrimoniale e si sarebbe continuata l'attività di recupero. Operazione da concludere entro il 31 dicembre 2017.

Come già illustrato al punto 4.1 della presente relazione, i residui attivi conservati alla fine dell'esercizio 2018 risultano incrementati rispetto all'esercizio precedente.

Dalla relazione dell'Organo di revisione (cfr. pag. 20) emerge che i crediti stralciati e

mantenuti nello Stato patrimoniale sono pari ad euro 76.259. 517,01. In tale relazione, come già evidenziato, viene nuovamente segnalata al Consiglio Comunale la necessità di *“accentuare il monitoraggio dei flussi di cassa, e conseguentemente di verificare l’opportunità, nel corso del 2019, di far permanere nel conto del bilancio i residui attivi più vetusti, ancorché muniti di accertamento con obbligazione perfezionata e scaduta. Si è apprezzata la pulizia effettuata in corso di esercizio 2018, come suggerito da questo Organo di Revisione, specie per quanto attiene alle entrate tributarie, ma si conferma l’invito ad ulteriormente ridurre l’entità”*.

Con la relazione al 31 gennaio 2020 l’Ente si è riservato di fornire i dati dopo l’approvazione del rendiconto 2019.

Al riguardo, nel richiamare quanto esposto al punto 4.1., si evidenzia che con la relazione del 14 luglio 2019 l’Ente ha complessivamente confermato per l’anno 2018 un aumento dei residui attivi, ascrivendolo alla fisiologica applicazione dei nuovi principi contabili, per poi affermare che, con riguardo ai primi tre titoli di entrata non vi sarebbe stato alcun incremento, attestandosi sull’importo di circa 671 milioni di euro (vgs. pag. 16).

L’Ente giunge a tale prospettazione, decurtando dal totale dei residui, la quota di FCDE accantonata nel 2017 per l’importo di 578 milioni di euro e nel 2018 per il maggiore importo di 661 milioni di euro, per poi affermare che *“le maggiori poste non riscosse risultano garantite dall’incremento dell’accantonamento al FCDE”*.

Sul punto, nel rilevare che tale affermazione incontra un significativo limite nella circostanza che nel 2018 l’Ente ha continuato ad avvalersi della facoltà di determinare il FCDE con il metodo semplificato per cui non si può affermare con certezza che in detto fondo trovino adeguata copertura tutti i residui attivi di difficile recupero, si richiamano le osservazioni svolte al punto 4.1. secondo cui tale rappresentazione, se da un lato attesta un opportuno incremento del FCDE, non può di certo impedire di osservare un aumento dei residui attivi, in contro tendenza rispetto ad un’auspicata riduzione degli stessi, soprattutto con riguardo a quelli di maggiore anzianità.

Come già in precedenza affermato, 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.

Per altro verso, si richiamano le osservazioni svolte al punto 5 in ordine all’importanza di assicurare una realistica copertura per il nuovo meccanismo di contabilizzazione del FAL previsto dall’art. 39 ter del D.L. n. 162 del 2019, che trova fondamento proprio nella

consistenza dei residui attivi.

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

Sul punto l'Ente, nel piano degli interventi, riferiva di aver posto in essere uno specifico progetto volto a migliorare le riscossioni sia in conto competenza che in conto residui e di aver stimato al ribasso gli stanziamenti di entrata dell'esercizio 2018 e seguenti.

In merito, nella relazione semestrale (cfr. pag. 19 della nota 3439 del 14 luglio 2019) l'Ente riferisce di aver differenziato gli importi relativi alle sanzioni elevate e riscosse nell'anno da quelli per i quali si è reso necessario avviare l'attività di recupero coattivo.

La programmata riduzione dello stanziamento di tale entrata si è realizzata nel corso della gestione (- 12 milioni circa rispetto al 2017). Le riscossioni in conto competenza si sono incrementate di circa 2,8 milioni e complessivamente, sempre in competenza, è stato riscosso circa il 50% dell'accertato.

Rimane molto bassa la percentuale di riscossione in conto residui che si attesta a circa il 2%.

Con la relazione al 31 gennaio 2020 l'Ente ha comunicato che gli accertamenti per tale voce di entrata ammontano nel 2019 ad euro 82,44 milioni, in flessione rispetto agli anni pregressi

<b>Descrizione</b>	<b>Anno 2017</b>	<b>Anno 2018</b>	<b>Anno 2019</b>
Totale accertato	111.769.174,31	100.292.053,69	82.436.289,87
Totale incassato	47.845.799,30	50.599.557,26	50.809.621,93

La flessione viene giustificata dalla progressiva riduzione (fino all'esaurimento) delle posizioni maturate negli anni precedenti e conseguente assestamento degli accertamenti alle sole posizioni sorte nel medesimo anno di competenza.

Si rileva ad ogni modo un miglioramento della capacità di riscossione in termini percentuali considerato che il totale incassato registra un leggero incremento nonostante il decremento del totale accertato.

### **10.6 Entrate straordinarie**

Il piano di interventi prevedeva le seguenti entrate a carattere "straordinario" da destinare ad altrettante spese di parte corrente e di parte capitale.

Valori in milioni di euro	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Vendite immobiliari	20	25	10	15
Attività finanziarie	40	15	15	5
Oneri di urbanizzazione	20	20	25	20
Totale	80	60	50	40

Al riguardo si ricorda preliminarmente che, per il risultato conseguito nell'anno 2018 per le entrate da "attività finanziarie", con la deliberazione n. 13/2019 di questa Sezione si rilevava che i proventi derivanti dalla distribuzione di utili e riserve da parte della holding FCT S.p.a. (a totale partecipazione del Comune di Torino), erano stati destinati interamente al finanziamento di spese correnti e non alle spese in conto capitale già programmate nel piano, ossia a copertura del debito pregresso verso le partecipate GTT S.p.a. e INFRA.TO S.r.l.

La distribuzione di tali proventi finanziari, dell'importo complessivo di euro 65.550.000,00 (cfr. pag. 32 della relazione dell'Organo di revisione), derivava dalla cessione da parte della FCT S.p.a. delle azioni IREN avvenute in data 26 novembre 2018. Sul punto la Sezione, con la più volte citata deliberazione n. 13/2019/SRCPIE/PRSE, evidenziava come i predetti proventi, sebbene distribuiti da FCT S.p.a. sotto forma di dividendi, costituissero in sostanza entrate da dismissioni patrimoniali in quanto derivanti dall'alienazione di partecipazioni detenute dall'Ente per il tramite della predetta società *in house*.

Da tale circostanza, ne consegue la preclusione per l'Ente di considerare tali entrate di natura corrente.

È stato accertato, pertanto, il non corretto impiego di tali risorse, con onere per l'Ente di provvedere alla regolarizzazione di tale posta.

Al riguardo si prende atto che tali entrate risultano accertate e riscosse al titolo III, tipologia 400 – altre entrate da redditi di capitale. Tale contabilizzazione, secondo l'Ente, rispetterebbe le "codifiche del Piano dei conti integrato e della relativa matrice di correlazione".

Sul punto si richiama il principio contabile n. 18. Principio della *prevalenza della sostanza sulla forma* di cui all'allegato 1 del D.Lgs. 118/2011 che prescrive che: "[s]e l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati

e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale”.

L'applicazione di tale principio avrebbe dovuto comportare una contabilizzazione delle entrate in parola tenendo conto della loro reale natura di proventi derivanti da dismissioni patrimoniali.

Ad ogni modo, l'Ente ha rappresentato che tali entrate:

- "garantiscono legittimamente la copertura delle quote capitale di rimborso del debito" ai sensi dell'articolo 1, comma 866, della legge n. 205 del 2017;
- avrebbero finanziato anche parte delle spese previste nel "piano di interventi" nonché altre di carattere straordinario. L'eccedenza delle "entrate straordinarie" realizzate nel 2018 rispetto a quelle programmate avrebbe concorso alla formazione del "fondo rischi passività fatture GTT/INFRA.TO e altre partecipate" pari a 20.000.000,00 di euro, secondo il seguente prospetto:

	<b>Previsioni del piano</b>	<b>Rendiconto 2018</b>
Vendite di immobili	20.000.000,00	18.159.270,56
Saldo positivo partite finanziarie		6.517.383,20
Maggiori dividendi e riparto utili (per la parte eccedente la media 2013-2017)	40.000.000,00	58.951.251,52
Oneri di urbanizzazione destinati alle spese correnti	20.000.000,00	18.608.443,18
<b>Totale entrate</b>	<b>80.000.000,00</b>	<b>102.236.348,46</b>
<b>Totale spese correnti e in c/capitale</b>	<b>80.000.000,00</b>	<b>85.072.069,93</b>
<b>Differenza</b>		<b>17.164.278,53</b>
<b>Fondo rischi passività future accantonato al 31/12/2018</b>		<b>20.000.000,00</b>

Preso atto di quanto esposto, dalla predetta tabella si evince come l'Ente, per quanto concerne le entrate straordinarie, per l'anno 2018 abbia nel complesso raggiunto l'obiettivo indicato nel piano degli interventi, compensando con maggiori entrate derivanti dall'alienazione di partecipazioni, le differenze registrate nelle dismissioni immobiliari e negli oneri di urbanizzazione.

Per quanto riguarda il 2019, con la relazione al 31 gennaio 2020, l'Ente ha preliminarmente fornito un primo punto di situazione, comunicando lo stato delle procedure di liquidazione di una serie di partecipazioni, richiamando anche la deliberazione consiliare di razionalizzazione periodica delle partecipazioni assunta in data 16 dicembre 2019 ed oggetto di esame al punto 9.

Al riguardo, l'elemento di maggior rilievo è costituito dalla dismissione della partecipazione in TRM S.p.a. non realizzata nel 2019 ed ora prevista per l'anno 2020.

In ordine invece all'andamento delle entrate straordinarie, sono stati forniti i dati di

consuntivo 2018 e 2019 unitamente all'evoluzione delle previsioni 2020-2022 costruite sulla base del bilancio di previsione già approvato dal Consiglio comunale.

	<b>Rendiconto 2018</b>	<b>Preconsuntivo 2019</b>	<b>Bilancio 2020</b>	<b>Bilancio 2021</b>	<b>Bilancio 2022</b>
Vendite di immobili	18.159.270,56	4.622.398,05	6.000.000,00	6.630.000,00	7.300.000,00
Saldo positivo partite finanziarie	6.517.383,20	16.119.846,62	14.000.000,00	7.000.000,00	4.100.000,00
Maggiori dividendi e riparto utili e avanzi*	58.951.251,52	4.967.023,97	743.225,05	743.225,05	1.143.225,05
Oneri di urbanizzazione	18.608.443,18	17.481.456,18	19.000.000,00	19.000.000,00	19.000.000,00
Totale	102.236.348,46	43.190.724,82	39.743.225,05	33.373.225,05	31.543.225,05
Previsione piano interventi	80.000.000,00	60.000.000,00	50.000.000,00	40.000.000,00	
Differenza	22.236.348,46	- 16.809.275,18	10.256.774,95	- 6.626.774,95	

\* Per il 2018 quota eccedente media quinquennio 2013/2017

Sulla base dei predetti dati, l'Ente evidenzia preliminarmente che, per i dati di preconsuntivo 2019 e di bilancio 2020/2022, le entrate straordinarie di parte capitale sono state destinate alla copertura di spese di investimento nonché di contributi in conto capitale a GTT e INFRA.TO come da impegni a suo tempo assunti dall'Amministrazione. Permane poi l'utilizzo di permessi a costruire per il finanziamento di manutenzioni ordinarie iscritte nella parte corrente del bilancio come consentito dall'art. 1, comma 460, della legge n. 232 del 2016, mentre per gli esercizi 2020-2022 sono destinate a spese di investimento le economie di parte corrente derivanti dalla rinegoziazione dei mutui con CDP effettuate nel 2019.

Le dismissioni di cespiti finanziari hanno registrato nei primi due esercizi del piano un risultato di euro 83,5 milioni, largamente superiore all'obiettivo originario di euro 55 milioni.

Per i successivi esercizi L'Ente ha invece rimodulato il piano affermando di dover *"prendere responsabilmente atto di una situazione relativa al mercato immobiliare (tuttora perdurante) che non consente di fare affidamento sulle previsioni originariamente previste, anche tenuto conto che le consistenti vendite di immobili degli ultimi dieci-quindici anni hanno progressivamente e significativamente ridotto il numero di immobili, per caratteristiche e destinazione urbanistiche, suscettibili di attrarre investimenti"*.

L'Ente, sulla base dei dati indicati nel bilancio 2020-2022, opera una rimodulazione del piano delle dismissioni patrimoniali con la previsione di entrate straordinarie più

contenute rispetto a quelle indicate nel piano originario; rimodulazione effettuata sulla base dell'esperienza concreta che ha portato ad effettuare previsioni (soggette peraltro a variabili non direttamente controllabili) che stimano *"obiettivi caratterizzati da maggiore attendibilità e coerenza con la situazione di mercato allo stato prevedibile, quanto meno sulla base di aspettative estrapolative rispetto al passato recente"*.

Da ultimo, con le memorie presentate in data 14 maggio 2020, l'Ente ha rappresentato che le attività previste per le dismissioni immobiliari e azionarie, in ragione della crisi connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, potranno ragionevolmente subire pesanti e duraturi condizionamenti non solo nel breve periodo.

Sul punto l'Ente, per le dismissioni immobiliari, ha precisato che *"[I]e caratteristiche e i vincoli urbanistici degli edifici non strumentali che residuano dalle massicce operazioni di disinvestimento precedenti, unitamente alle generali condizioni di scarsa dinamicità del mercato immobiliare, costituiscono elementi di per sé stessi in grado di limitare in concreto le entrate straordinarie da dismissioni immobiliari, come l'esperienza recente ha già dimostrato. La crisi dovuta all'emergenza Covid 19 ha inferto un ulteriore duro colpo alle prospettive di efficacia delle operazioni volte alle alienazioni immobiliari, sia nel senso dell'inevitabile rallentamento delle attività tecniche preliminari per il periodo più acuto dell'emergenza, sia in quello di un'obiettiva riduzione della propensione a investire nel contesto della crisi economica che seguirà a tale periodo"*.

Per le dismissioni di partecipazioni, invece, è stato evidenziato che *"anche su di esse l'aggravarsi della situazione economica dovuta all'emergenza non potrà che avere effetti negativi sull'efficacia in concreto delle procedure, soprattutto in relazione alla propensione ad investire degli operatori"*.

Nello specificare, infine, le attività comunque poste in essere per il perseguimento degli obiettivi di dismissione di beni immobili e di partecipazioni, l'Ente stima, rispetto al bilancio di previsione approvato, minori entrate per cinque milioni di euro per le alienazioni immobiliari e per sette milioni di euro per le alienazioni delle partecipazioni azionarie.

Ciò posto, si rileva che dall'esame dei dati forniti dall'Ente, per l'anno 2018 si registra obiettivamente una performance nettamente superiore rispetto alle previsioni del piano. Per l'anno 2019 (- 16.809.275,18 euro), invece, non viene raggiunto l'obiettivo del piano, che è stato comunque raggiunto considerando il biennio 2018 e 2019 grazie alla performance ottenuta nel 2018 (+ 22.236.348,46 euro).

La rimodulazione prevista per gli anni 2020-2021 (l'Ente propone anche i dati per il 2022) prevede invece una flessione di tali entrate rispetto al piano. Considerando tutte le voci

di entrata proposte dall'Ente (nel cui ambito le partite finanziarie vengono considerate nel loro complesso riportando il solo saldo positivo) il totale delle entrate nel biennio ammontano ad euro 73.116.450,10, in luogo dell'importo di euro 90 milioni previsto dal piano. Con le ulteriori stime che tengono conto delle conseguenze dell'emergenza sanitaria, tali entrate ammonterebbero ad euro 61.116.450,10.

Considerando l'intero arco temporale del piano (2018-2021), e quindi anche i risultati positivi conseguiti negli anni 2018 e 2019, qualora l'Ente riuscisse a realizzare le previsioni di bilancio, il totale delle entrate straordinarie ammonterebbe ad euro 218.543.523,38, con una differenza in negativo di euro 11.456.476,62 rispetto al complessivo obiettivo del piano, pari ad euro 230 milioni di euro.

Per effetto della crisi sanitaria, sulla base delle prime stime formulate dall'Ente, il totale delle entrate straordinarie diminuirebbe ad euro 206.543.523,38, con una differenza in negativo di euro 23.456.476,62 rispetto all'obiettivo del piano.

Anche per tale aspetto del piano, nel rilevare che negli anni 2018 e 2019 (considerati nel loro complesso) l'Ente ha raggiunto gli obiettivi, le previsioni per gli anni 2020 e 2021 non porterebbero alla realizzazione delle entrate auspiccate, con un minore introito di circa 23 milioni di euro (tenuto conto delle nuove stime), fermo restando che si tratta di dati previsionali.

Tale risultato, derivante dalle più realistiche previsioni di bilancio effettuate dall'Ente considerate le condizioni del mercato e gli effetti dell'emergenza epidemiologica, sebbene attesti un oggettivo scostamento dal piano, come affermato per il tema delle spese correnti, dovrà essere valutato in chiave dinamica, considerando tutti gli altri valori di bilancio che subiranno altrettante variazioni per effetto della grave crisi sanitaria ed economica in atto.

Al riguardo occorre osservare, ad ogni modo, che la flessione delle previsioni di tali entrate straordinarie, su cui l'Ente ha fatto affidamento per raggiungere gli obiettivi del piano per gli anni 2018 e 2019, rende ancor più pressante l'esigenza di risanare i disequilibri strutturali ancora presenti nel bilancio, al fine di scongiurare il manifestarsi di ulteriori disavanzi a cui occorrerebbe far fronte con ulteriori risorse difficili da reperire considerata la situazione critica in cui versa l'Ente e la non favorevole congiuntura economico-finanziaria in cui opera, ora resa ancor più critica dall'emergenza epidemiologica da Covid-2019.

### **10.7 Approvazione del piano di revisione degli organismi partecipati**

Con riguardo alla razionalizzazione degli organismi partecipati si richiama il contenuto

del punto 9. ove è indicato il punto di situazione sullo stato di attuazione del piano approvato dall'Ente.

### **10.8 Piano di dismissioni immobiliari**

Per l'anno 2018 il piano prevedeva dismissioni immobiliari per 20 milioni di euro, a fronte dei quali sono stati realizzati euro 18.159.270,56. Considerata la difficoltà di realizzazione di tali proventi si ritiene che tale risultato sia soddisfacente rispetto all'obiettivo programmato.

Per l'anno 2019, come indicato nella relazione al 31 gennaio 2020, il risultato conseguito non è altrettanto soddisfacente essendo state conseguite entrate per euro 4.622.398,05 in luogo dell'obiettivo di 25 milioni indicato nel piano.

Sul punto, nel richiamare quanto esposto al punto 10.6, l'Ente ha rappresentato che l'Area Patrimonio ha svolto le attività prodromiche alla cessione di beni e alla costituzione di diritti reali immobiliari ed ha condotto, senza successo, diverse procedure di evidenza pubblica a cui sono seguiti altri esperimenti di alienazione.

Nonostante le iniziative intraprese, le condizioni di mercato non hanno consentito di raggiungere gli obiettivi del piano.

L'Ente, da ultimo, con le memorie del 14 maggio 2020 ha specificato le attività di dismissione di cespiti immobiliari svolte nell'anno 2020 il cui esito potrà essere valutato con l'esame dei dati complessivi che verranno conseguiti nell'intero esercizio finanziario. Anche per tale aspetto l'Ente ha rimodulato secondo canoni di maggiore prudenza le previsioni di entrata nei termini già indicati al punto 10.6. ed ha stimato in cinque milioni di euro il decremento delle entrate attese per effetto della crisi sanitaria in atto.

### **10.9 Riduzione dell'indebitamento e gestione prudentiale dei derivati**

Sui risultati ottenuti nell'anno 2018 in merito a tale obiettivo si rimanda a quanto esposto ai punti 5 e 6 della presente relazione, ricordando che l'Ente in tale esercizio ha ottenuto una diminuzione del livello di indebitamento, confermando il *trend* di abbattimento di un debito che comunque rimane di notevolissima entità.

Si prende atto che l'Ente non è riuscito a rispettare la previsione contenuta nel piano di interventi di non contrarre mutui negli anni 2018 e 2019. Rimane comunque ampiamente positivo il saldo tra i mutui estinti ed i nuovi mutui contratti, con una tendenziale diminuzione del debito che nel 2018 si attesta sul valore di 2.717.422.239,48, in diminuzione rispetto al valore del 2017 di 2.824.735.021,48, con una riduzione complessiva di euro 107.312.782,00.

Per il bilancio di previsione 2020-2022 vengono segnalate minori spese dovute alla rinegoziazione dei mutui contratti con CDP con la previsione del rimborso di una minore quota di capitale. Sul punto è stato precisato che i risparmi derivanti da tale operazione saranno utilizzati per finanziare spese di investimento.

Sulla base dei dati forniti con la relazione al 31 gennaio 2020, si riepiloga di seguito l'evoluzione dell'indebitamento (senza considerare i debiti derivanti dalla restituzione delle anticipazioni di liquidità) e indicando i dati del bilancio di previsione 2020-2022:

- 2015: 3.018.877 migliaia di euro;
- 2016: 2.929.927 migliaia di euro;
- 2017: 2.824.735 migliaia di euro;
- 2018: 2.717.423 migliaia di euro;
- 2019: 2.613.780 migliaia di euro;
- 2020: 2.526.924 migliaia di euro;
- 2021: 2.444.349 migliaia di euro;
- 2022: 2.352.440 migliaia di euro.

Secondo una proiezione proposta dall'Ente, mantenendo tale progressione, il debito complessivo si potrebbe estinguere entro l'anno 2046, fermo restando che anche tale previsione potrà verosimilmente subire delle variazioni per effetto delle misure che verranno adottate per affrontare la grave crisi economica scatenata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

#### **10.10 Verifica complessiva delle garanzie fideiussorie e delle lettere di patronage**

Nel piano di interventi l'Ente si impegnava alla formale estinzione delle garanzie per le quali erano venuti meno i presupposti e a monitorare quelle già esistenti. Il debito garantito residuo al 1° gennaio 2017 ammontava a circa 6,8 milioni di euro. Le lettere di *patronage* forte avevano un debito residuo alla medesima data di circa 481,6 milioni di euro.

Dalla relazione sulla gestione (cfr. pag. 80-81) risulta che alla data del 31 dicembre 2018 il debito garantito residuo ammontava a circa 4,8 milioni di euro, mentre quello relativo alle lettere di *patronage* forte era pari a circa 421,8 milioni di euro.

Con le relazioni sullo stato di attuazione degli interventi l'Ente ha comunicato di non aver sottoscritto negli anni 2018 e 2019 nuove lettere di *patronage*.

### **10.11 Gestione dei fondi vincolati**

In merito si rimanda a quanto esposto al punto 2. evidenziando che l'Ente, con la relazione del 14 luglio 2019 ha comunicato che, nel corso del 2018, l'applicazione delle quote risultanti dal rendiconto 2017 è stata limitata alle poste ritenute strettamente necessarie.

Per i dati relativi all'anno 2019, con la relazione al 31 gennaio 2020 l'Ente ha formulato riserva di comunicare i dati dopo l'approvazione del relativo rendiconto.

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

Con il piano di interventi l'Ente aveva rappresentato di aver determinato gli importi pregressi dovuti a GTT S.p.a. e INFRA.TO S.r.l., prevedendo il rimborso in dieci anni delle quote di capitale ed interessi relative ai mutui contratti dalle predette 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.

Dalle relazioni relative al secondo semestre 2018 ed al primo semestre 2019, dalle quali è possibile rilevare sommariamente che l'Ente monitora costantemente lo stato di attuazione del piano industriale di GTT S.p.a. in ordine al quale, con la relazione al 31 gennaio 2020 vengono segnalati alcuni scostamenti.

Nello specifico, facendo riferimento ad un monitoraggio aggiornato al 30 novembre 2019, viene dapprima evidenziato che GTT S.p.a. *"prosegue lungo la strada indicata dal Piano industriale"* facendo registrare un lieve ritardo rispetto ad esso per il rinnovo della flotta e l'effettuazione dei conseguenti investimenti. Tale circostanza potrebbe comportare un ulteriore scostamento delle future *performance* economiche rispetto alle previsioni del Piano sulla cui attuazione il *management* vigila costantemente per ridurre al minimo l'impatto sul risultato della gestione.

Al riguardo viene poi evidenziato che, per i risultati economici, *"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"*. Viene segnalata anche una criticità nella gestione del circolante per effetto di ritardi negli incassi, con un assorbimento di maggiori risorse rispetto al previsto.

Si prende atto infine della riorganizzazione societaria effettuata per 5T S.r.l., il cui capitale è ora posseduto dal Comune di Torino (51%), dalla Regione Piemonte (44%) e dalla Città Metropolitana (5%), con la definitiva uscita di GTT S.p.a.

Tra gli attuali soci sono stati sottoscritti patti parasociali al fine di regolare i rapporti tra gli stessi e garantire le procedure di controllo analogo congiunto in coerenza con i principi sanciti dalle linee guida ANAC n. 7.

Da ultimo, con le memorie del 14 maggio 2020, con riguardo agli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'Ente evidenzia la situazione particolarmente critica della società di trasporto GTT S.p.a. *"atteso il blocco della mobilità delle persone stabilito con provvedimenti del Governo e le restrizioni inevitabili, peraltro imposte da norme in corso di adozione, sulle capienze massime consentite sulle vetture tranviarie e automobilistiche anche nelle fasi successive alla ripresa delle attività"*.

Al riguardo, è stato 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"*.

Sul punto la Sezione, allo stato, non può che prendere atto di quanto rappresentato, 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 che avrà inevitabili effetti sul bilancio dell'azienda. Sul punto si raccomanda all'Ente un attento monitoraggio della situazione che imporrà un aggiornamento dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ad opera della società soggetta al controllo pubblico.

### **10.13 Esame dello stato di attuazione del piano degli interventi per l'anno 2019 – rinvio**

Con specifico riguardo allo stato di attuazione del piano degli interventi per l'anno 2019 la Sezione formula una riserva, rimandando l'esito di una più compiuta valutazione all'esame dei dati di rendiconto di tale esercizio finanziario (la cui approvazione è stata rinviata al 30 giugno ai sensi dell'art. 107 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18,) e dell'integrazione della relazione presentata dall'Ente con nota prot. n. 678 del 19 febbraio 2020, riguardante il secondo semestre dell'anno 2019 e con la quale l'Ente ha formulato riserva di fornire alcuni dati dopo l'approvazione del rendiconto.

Allo stato, la Sezione prende atto di quanto prospettato dall'Ente in ordine alla necessità di effettuare un'approfondita revisione dei processi di spesa, affidata ad appositi gruppi

di lavoro, di cui si raccomanda un attento monitoraggio.

L'obiettivo di riduzione della spesa corrente, al fine di ripianare il deficit strutturale con le entrate correnti, dovrà essere perseguito dall'Ente con la giusta determinazione, contemperando al meglio l'esigenza di assicurare continuità nei servizi essenziali per la popolazione con l'esigenza di operare una significativa riorganizzazione della struttura amministrativa nei termini preannunciati dallo stesso Ente.

Per altro verso, la Sezione non può che prendere atto del sensibile incremento verificatosi nell'anno 2019 nel ricorso alle diverse forme di anticipazioni di cassa al fine di smaltire residui passivi secondo le indicazioni del legislatore ed al fine di evitare di incorrere in sanzioni che traggono origine dall'esigenza per il Paese di rispettare le normative di derivazione comunitaria sulla tempistica dei pagamenti dei debiti commerciali.

L'ampio ricorso a tali strumenti di liquidità, con riserva di esaminare i dati di rendiconto, sembrerebbe aver comunque comportato un risparmio di spesa sugli interessi passivi, la cui entità, nel complesso, rimane comunque tale da costituire un fattore di rigidità del bilancio dell'Ente.

#### **10.14 L'impatto delle misure straordinarie per l'emergenza epidemiologica da Covid-2019 sul bilancio 2020**

Con le memorie del 14 maggio 2020 l'Ente ha fornito un primo sintetico quadro di massima sulle stime effettuate in ordine all'impatto che la gestione dell'emergenza sanitaria potrà avere sulla propria situazione economico-finanziaria.

Nello specifico, è stato rappresentato che in data 7 aprile 2020 l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha avviato, attraverso l'IFEL, un'indagine esplorativa sull'impatto economico dello stato emergenziale da Covid-19, inviando ai comuni capoluogo di provincia un questionario in materia di minori entrate previste, allo scopo di dare una prima dimensione al fabbisogno finanziario degli enti locali e determinare così stime più affidabili anche nei confronti degli interlocutori governativi.

Nell'elaborazione di tale analisi delle varie entrate, in base alle indicazioni ricevute dall'IFEL, sono stati presi come punto di riferimento i codici SIOPE e i dati di cassa SIOPE relativi all'esercizio 2019.

La seguente tabella riepiloga, sinteticamente, l'esito di tali elaborazioni per le quali l'Ente ha illustrato le modalità di calcolo seguite per ogni singola voce di entrata. La tabella ricomprende anche voci non previste nel questionario IFEL:

Voci di entrata	SIOPE 2019	Percentuale perdita	Perdita stimata	Diminuzione FCDE 2020
101 - IMU-Tasi	280.711.511,00	30%	85.000.000,00	-
102 - Addizionale IRPEF	109.332.991,00	10%	11.000.000,00	-
103 - Imposta di soggiorno	8.160.395,00	60%	5.000.000,00	-
104 - TARI	201.793.443,00	30%	60.250.000,00	12.000.000,00
105 - Tosap - Cosap	53.194.903,00	40%	21.550.000,00	1.953.076,50
106 - Pubblicità	11.991.587,00	40%	4.700.000,00	679.556,85
301/302 - Asili nido/Servizi scolastici	30.138.242,00	43%	13.075.000,00	1.698.326,88
303 - Proventi cultura/turismo/sport	4.262.077,00	50%	2.130.000,00	-
306 - Diritti amministrativi	4.145.719,00	30%	1.200.000,00	-
307 - Concessioni/fitti	29.864.812,00	8%	2.450.000,00	371.934,50
308/309 - Trasporti/Parcheggi	6.325.547,00	35%	2.200.000,00	-
311 - Sanzioni amministrative da codice della strada o altro	49.824.578,00	29%	40.677.000,00	4.536.000,00
	Stanz. 2020 euro 90.827.670,00			
312 - Altre entrate extratributarie	6.129.518,00	30%	1.800.000,00	-
Entrate correnti non ricomprese nel questionario IFEL	-	-	5.200.000,00	-
Alienazioni di immobili	-	-	5.000.000,00	-
Alienazioni di partecipazioni azionarie	-	-	7.000.000,00	-
Oneri di urbanizzazione	-	-	5.700.000,00	-
<b>TOTALE</b>			<b>273.932.000,00</b>	<b>31.238.894,73</b>

Dati forniti dal Comune di Torino

In aggiunta ai predetti dati, l'Ente ha rappresentato che potrebbero realizzarsi anche minori spese per un importo complessivo di euro 19.750.000,00, oltre al minor accantonamento di FCDE per 31 milioni di euro.

A fattor comune, l'Ente ha puntualizzato che si tratta di stime di massima, in costante aggiornamento "anche e soprattutto sulla base dell'evoluzione del contagio e delle misure ad esso connesse".

Tali dati, sebbene derivino da una ricostruzione ipotetica in corso di evoluzione, raffigurano una prima dimensione del significativo impatto che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 potrà avere sul bilancio del Comune di Torino nell'anno 2020, fermo restando che la gravità dell'emergenza produrrà, come già sta avvenendo, pesanti ripercussioni sul tessuto economico con verosimili effetti anche per gli esercizi futuri.

La Sezione al riguardo non può sottacere che la descritta situazione, peraltro in corso di evoluzione e, allo stato, senza una chiara prospettiva di risoluzione, genererà effetti,

oggi indeterminabili, sulla possibilità per l'Ente di proseguire il processo di risanamento secondo il piano di interventi proposto nell'anno 2017.

Tuttavia la Sezione osserva che l'emergenza sanitaria grava su un Ente già in sofferenza finanziaria per cui la pressante esigenza di far fronte alla grave crisi, qualora non adeguatamente temperata con l'esigenza di proseguire un percorso di risanamento, potrebbe non solo comportare la perdita dei primi progressi raggiunti, ma potrebbe proiettare l'Ente in una condizione di squilibrio strutturale ancora più grave, per la cui risoluzione si imporrebbe l'adozione di procedure che, sulla base della legislazione vigente, comporterebbero l'adozione di misure ancor più gravose rispetto a quelle autonomamente individuate dall'Ente nel piano degli interventi.

### **11. 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.

Dall'esame del rendiconto 2018, sebbene permangano diverse criticità che ormai da tempo caratterizzano 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.

Processo che è proseguito nell'anno 2019 (per il quale si formula riserva di esaminare i dati di rendiconto), sebbene con l'emersione di qualche difficoltà evidenziata dallo stesso Ente che 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"*.

Su tale situazione, peraltro, prim'ancora del sopraggiungere dell'emergenza sanitaria, gravano, in prospettiva, ulteriori fattori di tensione quali l'obbligo di determinare il fondo crediti di dubbia esigibilità secondo il metodo ordinario a partire dal rendiconto dell'anno 2019, nonché la necessità di dare esecuzione alla sentenza costituzionale n. 4 del 2020 in ordine all'illegittimo utilizzo del fondo di anticipazione di liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità.

Per il Comune di Torino tali fattori avrebbero verosimilmente determinato la formazione di un disavanzo oltre a quello attuale, derivante allo stato unicamente dal riaccertamento straordinario dei residui.

A mitigare gli effetti di tali criticità è intervenuto il legislatore con gli artt. 39 ter e quater del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8). I predetti articoli, introdotti in sede di conversione del decreto legge, hanno dilazionato nel tempo il recupero del disavanzo generato dall'adeguamento del FCDE agli ordinari criteri di calcolo, prevedendo la possibilità di recuperare l'eventuale disavanzo in quindici anni a partire dal 2021 (art. 39 quater), ed il disavanzo generato dalla valorizzazione del FAL utilizzato per finanziare il FCDE, con la possibilità di ripianare annualmente il conseguente disavanzo in una misura pari alla quota di anticipazione da rimborsare in ogni singolo esercizio (art. 39 ter).

Su tutto questo è ora sopraggiunta l'esigenza di far fronte ad una gravissima emergenza sanitaria tuttora in corso che ha già prodotto pesanti effetti sull'Ente, incidendo significativamente anche sulla possibilità, ad oggi, di svolgere un'adeguata riprogrammazione essendo l'epidemia ancora in atto e non sussistendo per il momento prospettive certe di risoluzione. Emergenza che non potrà non avere conseguenze anche per il bilancio di previsione 2020-2022 che l'Ente era riuscito ad approvare entro la fine dell'anno 2019.

Allo stato, la situazione di grande incertezza provocata da un'emergenza dai contorni ancora indefiniti, impone all'Ente di far fronte alla contingenza del momento con l'adozione di misure straordinarie volte, nell'ambito delle funzioni ad esso assegnate, ad assicurare i necessari servizi e sussidi ad una collettività fortemente provata dalle gravi ripercussioni economiche delle severe misure sanitarie adottate per contenere i contagi e che hanno generato sul tessuto economico un shock senza precedenti.

Un ulteriore fattore di incertezza è costituito dalla frenetica produzione normativa tutt'ora in corso di evoluzione, volta a individuare gli strumenti normativi e, soprattutto, finanziari necessari a soccorrere i livelli di governo locale.

Per il Comune di Torino, per quanto esposto al punto 10.14, tale ausilio diviene ancor più indispensabile per non arrestare un processo di risanamento già avviato non senza difficoltà e che stava iniziando a manifestare i primi risultati.

È ora nella natura delle cose che l'Ente, non appena potrà operare al di fuori di un quadro emergenziale e avrà contezza certa delle risorse finanziarie e degli strumenti normativi di cui potrà disporre, effettui una celere riprogrammazione della propria attività gestionale e verifichi i conseguenti impatti sugli equilibri di bilancio, a partire dalla

verifica della salvaguardia degli equilibri da effettuare entro il 31 luglio 2020 ai sensi dell'art. 193 del TUEL.

In ordine alla prosecuzione del processo di risanamento non si potrà, ovviamente, prescindere dagli effetti dell'emergenza sulla condizione finanziaria dell'Ente, fermo restando che l'eventuale emersione di un disavanzo ulteriore rispetto a quello esistente e riconducibile oggi al solo riaccertamento straordinario dei residui, comporterà, a legislazione vigente, la necessità di adottare gli strumenti di recupero ordinariamente previsti dal TUEL.

Ciò posto, ad avviso della Sezione assume rilievo la distinzione degli effetti strettamente legati alla gestione dell'emergenza e che impatteranno sul bilancio dell'anno 2020 (senza che si possa escludere un coinvolgimento anche dell'anno 2021), dagli effetti di medio lungo termine, conseguenti alla crisi economica scatenata dall'epidemia che potrebbe comportare un persistente decremento delle entrate tributarie.

In ordine ai primi effetti, sarà determinante l'entità delle risorse che l'Ente riceverà, non disponendo autonomamente dei mezzi sufficienti per assorbire il decremento delle entrate stimato al punto 10.14.

Al riguardo, assumerà rilievo l'effettiva entità delle risorse finanziarie che verranno assegnate al Comune di Torino in sede di riparto del "*fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali*" istituito con l'art. 106, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (in corso di conversione), per i Comuni pari complessivamente a tre miliardi di euro. I criteri e le modalità di riparto verranno individuati con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economie e delle finanze, sulla base degli effetti dell'emergenza Covid-2019 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate, al netto delle minori spese, e tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro di minori entrate e maggiori spese.

In ordine, invece, agli effetti durevoli che conseguiranno all'emergenza sanitaria, sarà determinante avere contezza dei probabili flussi di entrata su cui potrà contare l'Ente al fine di riprogrammare la spesa per assicurare gli equilibri di bilancio.

Sul punto assumeranno rilievo le conclusioni a cui perverrà il tavolo tecnico che verrà istituito ai sensi dell'art. 106, comma 2, del citato decreto legge n. 34 del 2020 per monitorare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 con riferimento alla tenuta delle entrate degli enti locali, ivi incluse le entrate dei servizi pubblici locali, rispetto ai fabbisogni di spesa.

Al contempo, il bilancio dell'anno 2021 potrà essere interessato da variazioni determinate dalla verifica a consuntivo (prevista sempre dall'art. 106, comma 1, del D.L. n. 34 del

2020) della perdita di gettito e dall'andamento delle spese da effettuare entro il 30 giugno 2021 che potrebbe determinare una regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni.

Ad ogni modo, la Sezione ritiene che l'Ente non possa non proseguire un percorso di risanamento su tutti gli altri aspetti previsti dal piano degli interventi, sempre che non subentrino condizioni di disequilibrio strutturale che impongano l'adozione delle procedure di risanamento previste dal titolo VIII del TUEL.

Ciò posto, la Sezione ritiene che una valutazione degli effetti dell'emergenza sanitaria sul processo di risanamento si possa svolgere solo sulla base di uno stabile quadro d'assieme.

Al riguardo, pertanto, fermo restando che dovranno essere forniti i dati per i quali è stata formulata riserva con la nota prot. n. 678 del 19 febbraio 2020 una volta approvato il rendiconto dell'anno 2019, la Sezione ritiene necessario che l'Ente, entro il 30 settembre 2020, produca una relazione che dia conto:

- degli effetti finanziari dell'emergenza 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.

Per economicità, si esime l'Ente dal produrre la relazione di monitoraggio la cui scadenza è prevista per il 31 luglio 2020 sul primo semestre dell'anno, che verrà sostanzialmente sostituita dalla relazione da produrre entro il 30 settembre.

#### **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 2018, di un equilibrio di parte corrente, in progressivo miglioramento nel triennio 2016-2018;
- l'esistenza, al 31 dicembre 2018, di un risultato di amministrazione positivo (per euro 500.102.086,62) meramente contabile, in presenza di un fondo cassa pari a zero che, dopo l'applicazione di vincoli ed accantonamenti, diventa negativo per euro

- 291.218.858,82, in miglioramento rispetto al risultato al 31 dicembre 2017 (euro - 302.419.584,17) per euro 11.200.725,35, pari al recupero della quota trentennale di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui;
- 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 2018, dei seguenti parametri di deficitarietà strutturale di cui al D.M. 28 dicembre 2018: a) indicatore 3.2 – anticipazioni chiuse solo contabilmente; b) indicatore 10.3 – sostenibilità dei debiti finanziari;
  - 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;
  - 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 attesta il raggiungimento degli obiettivi intermedi e, per l'anno 2019, con riserva di esame dei dati di rendiconto, si rilevano criticità prospettiche in ordine agli obiettivi di riduzione della spesa corrente e di ripristino di una sana e regolare gestione della cassa,

### **DISPONE**

che l'Amministrazione invii, entro il 30 settembre 2020, in sostituzione di quella in scadenza il 31 luglio 2020, una relazione che dia conto:

- degli effetti finanziari dell'emergenza epidemiologica 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,

### **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,

**SI RISERVA**

di valutare lo stato di attuazione del piano di interventi nell'anno 2019 una volta noti i dati di rendiconto da comunicare sciogliendo la riserva formulata dall'Ente nella relazione relativa al secondo semestre di tale esercizio.

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 21 maggio 2020, svoltasi in videoconferenza con collegamento da remoto.

Il Relatore  
Dott. Marco Mormando



Il Presidente  
Dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositato in Segreteria il **22/05/2020**

Il Funzionario Preposto

Nicola Mendozza

