

Deduzioni al Parere dell'Organo di Revisione sulla Deliberazione in via d'urgenza della Giunta Comunale (2017 03947/24). Bilancio di Previsione Finanziario 2017/2019. Variazioni III Provvedimento.

In relazione al parere espresso dall'Organo di Revisione, che si riporta :

“ Il Collegio dei Revisori,

*ribadendo in questa sede le Riserve prima esposte, in relazione alle motivazioni specifiche suindicate, richiamato l'art.239 del TUEL, esprime il proprio **Parere Non Favorevole** relativamente a tale ultima variazione al Bilancio Finanziario 2017/2019, sebbene le variazioni proposte lascino invariati gli equilibri di Bilancio, di per sé le stesse, non attuano e non adempiono ai contenuti previsti nelle Riserve e nelle prescrizioni dei Pareri espressi.”,*

si evidenzia quanto segue:

1.Disavanzo di amministrazione derivante da riaccertamento straordinario dei residui

In merito si sviluppano le argomentazioni già contenute nel provvedimento del Consiglio Comunale dell'11 Settembre 2017 “Bilancio di previsione finanziario 2017-2018-2019 Salvaguardia degli equilibri di Bilancio Art. 193 Decreto Legislativo 267/2000”.

Il disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2016 di Euro - 313.620.309,52 non è assimilabile al disavanzo ordinario disciplinato dagli articoli 186, 187 e 188 del TUEL, disavanzo che deve essere ripianato, come noto, non oltre la durata della consiliatura.

Trattasi al contrario di disavanzo disciplinato dal Dlgs 118 del 2011 con le modifiche apportate dalla L. 190/2014, che dipende dal riaccertamento straordinario dei residui.

Le norme succitate permettono di procedere al ripiano del disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui in trenta annualità, sino al 2044, con le modalità previste dal DM 2 aprile 2015.

Tale procedura è stata introdotta al fine di permettere alla stragrande maggioranza degli Enti Locali di procedere ad operazioni di “pulizia” dei propri bilanci eliminando così i residui attivi più datati e non più esigibili.

In particolare il Comune di Torino ha adottato:

- in data 26 Maggio 2015 la deliberazione della Giunta Comunale (2015 1915/24) avente ad oggetto “Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di parte capitale e di parte corrente ai sensi dell’art. 3 comma 7 del D.lgs 118/2011, integrato dal D.lgs 126/2014”;
- in data 20 luglio 2015 la deliberazione del Consiglio Comunale (2015/02888/024) avente ad oggetto “Criteri e modalità di ripiano del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e del primo accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità di cui all’art. 3 comma 7 del D.lgs 118/2011”;

Tale ultimo atto ha seguito le disposizioni dell'art. 2 "Modalità del ripiano" del Decreto 2 aprile 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che definisce i criteri e le modalità di recupero dell'eventuale maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al Fondo Crediti di dubbia e difficile esigibilità.

Il Consiglio Comunale con tale provvedimento, sul quale è stato espresso parere favorevole dell'Organo di Revisione, ha approvato:

- 1) di rideterminare, a seguito dell'applicazione delle norme citate in narrativa, emanate successivamente all'approvazione della deliberazione della Giunta Comunale (mecc. 2015 01915/024) del 26 maggio 2015, l'importo del maggior disavanzo risultante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui in Euro 336.021.760,22;
- 2) di deliberare, per le motivazioni illustrate in premessa e che qui si intendono integralmente riportate ed approvate, il ripiano del maggior disavanzo di Euro 336.021.760,22 derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del D.Lgs. 118/2011, del Decreto Legge n. 78 del 19 giugno 2015 e del Decreto Ministeriale 2 aprile 2015;
- 3) di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 3, comma 16 del D.Lgs. 118/2001 di ripianare il maggior disavanzo in n. 30 annualità, sino al 2044, con le modalità previste dal Decreto Ministeriale 2 aprile 2015;
- 4) di dare atto che nel redigendo Bilancio di Previsione 2015-2017 si provvederà ad istituire un Fondo a copertura della quota annuale di maggior disavanzo pari a 1/30 di 336.021.760,22, ossia Euro 11.200.725,35 con impegno a confermarne lo stanziamento nei bilanci futuri, salva la verifica annuale del ripiano da effettuarsi ai sensi dell'articolo 4 del Decreto Ministeriale 2 aprile 2015;

I due atti sopra indicati trovano origine in norme speciali che disciplinano il caso specifico del riaccertamento straordinario dei residui e che rendono di fatto inapplicabili le previsioni degli articoli 187 e 188 del TUEL, in particolare nella parte in cui si richiede il ripiano del disavanzo negli anni immediatamente successivi a quello di rilevazione e in ogni caso non oltre la durata della consiliatura.

Nel Rendiconto 2015 è stata correttamente evidenziata tale operazione, sulla quale l'Organo di Revisione ha espresso parere favorevole e la Corte dei Conti non ha espresso alcun rilievo.

In sede di Rendiconto 2016, approvato con deliberazione n. mecc. 2017/01330/024 del Consiglio Comunale in data 26/6/2017, si è proceduto analogamente evidenziando un "totale parte disponibile" di euro - 313.620.903,52, che evidenzia il ripiano di euro 22.401.450,70 (pari a due annualità ciascuna di euro 11.200.725,35).

Euro 336.021.760,22

Euro -11.200.725,35 recupero 2015

Euro -11.200.725,35 recupero 2016

Euro 313.620.903,52

Il risultato di amministrazione e il totale parte disponibile sono stati correttamente evidenziati nel prospetto riepilogativo, predisposto sulla base degli schemi di rendiconto previsti dal

D.Lgs. 118/2011 che si riporta di seguito, precisando che l'importo di euro -313.620.309,52 rappresenta al 31/12/2016 la quota residuale ancora da coprire del risultato negativo accertato in sede di "modalità di ripiano del maggior disavanzo derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui":

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2016				0,00
RISCOSSIONI	(+)	246.174.514,95	1.960.086.131,11	2.206.260.646,06
PAGAMENTI	(-)	449.636.595,80	1.756.624.050,26	2.206.260.646,06
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016	(=)			0,00
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2016	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016	(=)			0,00
RESIDUI ATTIVI	(+)	925.276.370,00	452.991.833,30	1.378.268.203,30
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del Dipartimento delle Finanze		21.230.858,14		21.230.858,14
RESIDUI PASSIVI	(-)	273.855.424,66	588.973.965,98	862.829.390,64
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			31.433.068,12
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			84.637.800,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016 (A)	(=)			399.367.944,54
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016:				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016				575.119.859,04
Fondo perdite società partecipate al 31/12/2016				184.680,00
Fondo contenzioso al 31/12/2016				41.808,32
Altri accantonamenti				33.827.534,21
Totale parte accantonata (B)				609.173.881,57
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				10.384.854,32
Vincoli derivanti da trasferimenti				35.031.618,96
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				39.424.110,58
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				2.545.739,69
Altri vincoli				
Totale parte vincolata (C)				87.386.323,55
Parte destinata agli investimenti				16.428.048,94
Totale parte destinata agli investimenti (D)				16.428.048,94
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)				-313.620.309,52

Risulta quindi evidente in tutti gli atti dell'Amministrazione che la gestione si svolge formalmente in disavanzo per l'importo di euro 313.620.903,52 ripianabile ai sensi delle norme vigenti in 30 anni ma che **l'Ente adempie alle prescrizioni degli articoli 187 e 188 del TUEL con la copertura del disavanzo annuale di euro 11.200.725,35**. L'importo di recupero della quota annuale viene evidenziato nel quadro generale riassuntivo del Bilancio di Previsione finanziario di ogni anno a partire dal 2015 (schema previsto dal D.Lgs 118/2011).

Si evidenzia inoltre che l'Ente, seguendo le indicazioni della Corte dei Conti, ha prudenzialmente accantonato nella voce "Altri accantonamenti" per euro 33.827.534,21 l'importo di euro 26.920.011,30 derivanti da maggiori recuperi effettuati negli esercizi 2015/2016 e accantonati a copertura di eventuali perdite future.

Per quanto riguarda la prospettazione dei risultati di rendiconto non emergono in nessun modo risultanze gestionali in avanzo, tenuto conto che il risultato di amministrazione 2016 viene calcolato, secondo quanto previsto dalle norme vigenti, come somma algebrica dell'ammontare dei residui attivi meno residui passivi più il fondo cassa a zero, come previsto dall'art.175 comma 5-bis lett.d) del TUEL.

Il risultato di amministrazione 2016 appare quindi positivo per euro 399.367.944,54, ma va immediatamente rettificato in negativo con una serie di voci, (parte accantonata e parte vincolata) che legano l'esercizio 2016 ai precedenti esercizi, per arrivare al risultato di euro - 313.620.309,52.

Tale risultato viene denominato "totale parte disponibile" sulla base degli schemi ministeriali previsti dal D.Lgs 118/2011.

2. Anticipazione di Tesoreria

Per quanto riguarda la prospettazione dei risultati di cassa, sulla base degli schemi ministeriali vigenti, l'anticipazione di tesoreria viene così evidenziata nel prospetto che dettaglia i flussi di cassa, voce "Riscossioni e pagamenti", in pareggio a euro 2.206.260.646,06

TITOLO	ANNUALITA' 2016 - CASSA	
	FONDO DI CASSA al 1° GENNAIO 2016	0,00
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	764.532.118,88
2	Trasferimenti correnti	120.096.727,97
3	Entrate extra tributarie	199.753.180,92
4	Entrate in conto capitale	55.620.305,77
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.429.983,57
6	Accensione prestiti	43.289.357,53
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	823.694.743,57
9	Entrate da conto terzi e partite di giro	197.844.227,85
	<i>totale generale degli incassi</i>	2.206.260.646,06
1	Spese correnti	1.053.761.496,48
2	Spese in conto capitale	122.306.266,52
3	Spese per incremento di attività finanziarie	36.870.791,69
4	Rimborso di prestiti	124.901.584,95
5	Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	672.216.566,19
7	Spese per conto terzi e partite di giro	196.203.940,23
	<i>totale generale dei pagamenti</i>	2.206.260.646,06
	SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016	0,00

Dalla differenza tra il titolo 7 di entrata "Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere" 823.694.743,57 e il titolo 5 di spesa "Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere" euro 672.216.566,19 si ricava il risultato annuale di cassa negativo per euro 151.478.177,38.

Questo importo corrisponde all'incremento dell'anticipazione di tesoreria dell'anno 2016 che sommato ad euro 120.715.189,81 (che deriva dal Rendiconto 2015) porta al totale di utilizzo di anticipazione di tesoreria al 31/12/2016 di euro 272.193.367,19.

Tale ammontare è compreso nel prospetto del rendiconto alla voce Residui Passivi (totale euro 862.829.390,64).

In particolare:

euro 120.715.189,81 sono ricompresi nell'importo di euro 273.855.424,66 relativi ai residui delle gestioni precedenti:

euro 151.478.177,38 sono ricompresi nell'importo di euro 588.973.965,98 relativi ai residui della gestione 2016.

In altri termini, l'anticipazione di tesoreria compare nel prospetto del rendiconto come residuo passivo che influenza in senso negativo (per euro 272.193.367,19) il risultato di amministrazione di euro 399.367.944,54.

Questa modalità di rappresentazione prevista dal D.Lgs. 118/11 impedisce di presentare l'anticipazione di Tesoreria come posta rettificativa negativa della reale situazione di cassa dato che nei prospetti di Bilancio il Fondo di Cassa non può mai essere rappresentato con segno negativo.

Comunque si ribadisce che indipendentemente dalle modalità di rappresentazione l'importo dell'anticipazione di tesoreria utilizzata al 31-12-2016 nel Rendiconto 2016 è ricompresa sia nella voce "residui passivi" del Conto di Bilancio sia nella voce "debiti verso banche e tesoriere" dello Stato Patrimoniale.

3.Ream

L'Amministrazione ha valutato di non percorrere la strada del riconoscimento del debito fuori bilancio poiché la caparra da restituire a REAM S.p.A. non si può inquadrare nell'ambito dell'istituto dei cd. "debiti fuori bilancio" dato che essi sono tassativamente indicati nell'art. 194 del TUEL :

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Ad evidenza non siamo in presenza:

- a) né di sentenza esecutiva;
- b) né di copertura di disavanzi di consorzi;
- c) né di ricapitalizzazione di società di capitali;
- d) né di procedure espropriative o di occupazione di urgenza;
- e) né di acquisizione di beni o servizi;

In particolare, la fattispecie sub e) richiama una irregolarità di procedura nell'impegno della spesa per acquisto di beni e servizi che coinvolge la responsabilità degli stessi dipendenti che hanno assunto irregolarmente l'impegno.

Analogamente, per quanto riguarda i debiti verso GTT SPA e INFRATO SPA non si è perseguita la strada del riconoscimento di debito fuori bilancio ex art. 194 TUEL per l'impossibilità di classificare tali debiti pregressi nelle categorie tipiche indicate dalla norma. Come noto sono state approvate dal Consiglio Comunale le deliberazioni n. mecc.2017/03061/024 e n.mecc. 2017/03062/024 in data 13/9/2017 con le quali sono stati approvati gli schemi di convenzione per il rimborso delle somme dovute in 10 anni.

La caparra di Ream, oggetto di restituzione, rappresenta una partita solo finanziaria come debito di finanziamento. Per essa non si instaura una procedura di impegno di spesa per acquisto di beni\servizi ma una procedura di rimborso di debito che incide sull'equilibrio di parte corrente solo nell'anno in cui giunge a scadenza.

Il rimborso di tale debito di finanziamento avverrà nel 2018, come richiesto dal creditore, e quindi solo in tale esercizio inciderà sull'equilibrio di parte corrente, come previsto dal principio di competenza finanziaria potenziata.

Nella contabilità pubblica degli Enti Territoriali Locali, con l'applicazione del cd. principio della "competenza finanziaria potenziata", i crediti e i debiti si distinguono nelle seguenti categorie:

- 1) categorie presenti in tutte le aziende
 - a) crediti\debiti di funzionamento
 - b) crediti\debiti di finanziamento
- 2) categorie proprie della ragioneria pubblica
 - a) crediti\debiti a scadere che non influenzano gli equilibri di bilancio
 - b) crediti\debiti scaduti che influenzano gli equilibri di bilancio

Sempre si tratta di crediti\debiti, ma per natura essi vengono suddivisi nelle categorie presenti in tutte le aziende e in quelle proprie della ragioneria pubblica che, di seguito, commentiamo.

I) Categorie di crediti\debiti presenti in tutte le aziende

I crediti\debiti di funzionamento sono dipendenti dalla gestione corrente per le attività proprie dell'Ente: crediti per trasferimenti correnti (residui attivi), debiti verso fornitori di beni\servizi (residui passivi).

I crediti\debiti di finanziamento che rappresentano trasferimenti di denaro in cui l'oggetto della transazione è il denaro medesimo. Essi sono le fattispecie tipiche dei crediti\debiti per prestiti.

Nel caso in esame della caparra, essa va sicuramente collocata tra i debiti di finanziamento, attesa la sua natura di cauzione in denaro con previsione di riconoscimento di interessi.

Ordinariamente le cauzioni ricevute\concesse rappresentano debiti\crediti a medio\lungo termine.

II) Categorie di crediti\debiti proprie della ragioneria pubblica.

I crediti\debiti a scadere che non influenzano gli equilibri di bilancio sono quelli che non entrano nella valutazione dell'equilibrio di parte corrente. Essi, infatti, essendo a scadere sono a medio\lungo termine e non se ne prevede il pagamento\riscozione nel corso del periodo amministrativo.

Possono riguardare sia crediti\debiti di funzionamento che di finanziamento.

Si cita il seguente esempio:

il debito di finanziamento per il valore nominale di un mutuo non rileva nell'equilibrio corrente di bilancio, dato che si tratta di un debito a medio\lungo termine. Rileva, invece, la rata del rimborso, per capitale ed interessi, che è un debito a breve e scade nel periodo amministrativo. Analogamente il debito per caparra, che scade nel 2018, per espressa previsione di parte creditrice, ha scadenza a medio\lungo termine e non può incidere nell'equilibrio di parte corrente nel 2017 ma in quello di scadenza (esercizio 2018). Nessuno contesta che si tratta di un debito, ma esso produce effetti sull'equilibrio corrente di bilancio solo nel 2018.

Preme dare evidenza che sempre si è in presenza di crediti\debiti, ma muta la loro classificazione e, in particolare, l'incidenza o meno, sull'equilibrio di parte corrente.

Nel caso della caparra, quindi, il debito è riconosciuto ma non entra nella determinazione dell'equilibrio corrente del 2017, ma in quello del 2018, quando giunge a scadenza.

Il debito nei confronti di Ream SpA è stato inserito nel Bilancio di Previsione Finanziario 2017/2019, anno di esercizio 2018, alla Missione "08 – Assetto del territorio ed edilizia abitativa" al Programma "01- Urbanistica e assetto del territorio" e nel Piano Esecutivo di Gestione anno di esercizio 2018 al capitolo 68650 art.1 " Rimborsi a Ream SpA" per euro 5.216.055,00. Come è noto ai sensi dell'art.164 del Tuel il bilancio di previsione finanziario ha carattere "autorizzatorio" per ciascuno degli esercizi considerati.

4.Piano di Interventi

Il Piano di Interventi, approvato dal Consiglio Comunale e attualmente all'attenzione della Corte dei Conti, incide sugli esercizi finanziari 2018/2019/2020/2021 e troverà concreta attuazione a partire dall'approvazione del Bilancio Preventivo finanziario 2018/2020.

Si segnala, peraltro, che alcuni punti importanti del Piano sono già in fase di attuazione.

L'Ente ha già approvato con Deliberazioni del Consiglio Comunale il "Piano di revisione degli organismi partecipati" (punto 7. del Piano di Interventi) e il "Piano di Dismissioni Immobiliari" (punto 8). Inoltre in data 30 ottobre 2017 è stata approvata la deliberazione del Consiglio Comunale n.2017/03622/64 "Autorizzazione all'alienazione delle azioni detenute dalla società FSU nella società Iren SPA non vincolate al sindacato di blocco. Approvazione" con

la quale è stata avviata la procedura per la realizzazione di alcune delle entrate straordinarie (punto 6 del Piano di Interventi).

Infine sulla base dei dati disponibili ad oggi si evidenziano miglioramenti della situazione di cassa e progressi nella riscossione in conto competenza e in conto residui come conseguenza dei piani di potenziamento della riscossione delle entrate.

5. Maggiori entrate e minori spese

In merito all'osservazione del Collegio dei Revisori dei Conti "per quanto attiene alle maggiori entrate le motivazioni addotte sono generiche, così come per le minori spese previste" si ribadisce quanto già comunicato:

- Le principali maggiori entrate sono le seguenti:
 - 1 Maggiore entrata per Contributi dallo Stato - trasferimenti compensativi minori introiti addizionale irpef. A fronte di uno stanziamento iniziale di euro 1.900.000 sono stati accertati e riscossi euro 2.916.156,86; la maggiore entrata pari a euro 1.016.156,00 è pertanto corredata da:
 - a) Determinazione di accertamento/incasso n.mecc. 2017/66906/013 del 1/8/2017.
 - b) Videata pubblicata dal Ministero dell'Interno con l'attribuzione di euro 2.916.156,86.
 - c) Videata pubblicata dal Ministero dell'Interno con la suddivisione e specifica dell'importo corrisposto: euro 2.916.156,86 di cui euro 1.828.760,76 per minori introiti addizionale irpef ed euro 1.087.396,10 per minori introiti addizionale irpef (cedolare secca).
 - 2 Maggiore entrata di euro 8.000.000 per dividendi. L'Assemblea FCT S.p.A. in data 17 novembre u.s. ha approvato la distribuzione di dividendi per un totale di 22 milioni . Lo stanziamento previsto a bilancio è stato perciò aumentato per euro 8 milioni .
 - 3 Maggiore entrata di euro 2.663.486,85 come trasferimento dalla Regione Piemonte a sostegno dell'incremento dei posti asili nido comunali (totale contributo 4.163.486,85). A motivazione della suddetta maggiore entrata è stata inviato al Collegio dei Revisori il verbale n.229 dell'adunanza del 17 novembre u.s. della Giunta Regionale con il relativo riparto .

In merito alle minori spese si precisa che la minore spesa di euro 8.130.000 deriva dall'operazione di rinegoziazione dei mutui effettuata con la Cassa Depositi e Prestiti ed approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. mecc. 2017/04617/024 del 30 ottobre u.s., che prevede il risparmio della quota capitale, in scadenza il 31 dicembre 2017 e relativa allo stock dei mutui rinegoziati. Su tale operazione il Collegio dei Revisori si era già espresso con parere del 30 ottobre u.s.

Torino, 30 novembre 2017

IL DIRETTORE FINANZIARIO
Dott. PAOLO LUBBIA

