



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE

Ufficio I° - Consulenza e studi finanza locale

Consulenza per il risanamento degli enti locali dissestati

AL COMUNE DI

TERNI (TR)

(refer. nota 84670 del 27 giugno 2017)

(c.a. Dott. Vittorio Piacenti D'Ubaldi)

PEC: comune.terni@postacert.umbria.it

OGGETTO: Comune di TERNI (TR) – Richiesta accesso agli atti - Trasmissione documentazione.

In riferimento alla nota sopra distinta, pervenuta presso la scrivente Direzione, tramite e/mail, in data 27 giugno 2017, inerente la richiesta di una copia della relazione finale, redatta dalla Co.S.F.E.L., riguardante il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di codesto Comune, si invia, come richiesto, l'allegato documento.

IL DIRETTORE CENTRALE

(Verde)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE

Ufficio I° - Consulenza e studi finanza locale

Consulenza per il risanamento degli enti locali dissestati

ALLA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L' UMBRIA

PEC: umbria.controllo@corteconticert.it

OGGETTO: Comune di TERNI (TR) – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale
– Art. 243 - bis, Lgs n. 267/2000.

Si trasmette, per il seguito di competenza, ai sensi dell'articolo 243 quater del TUOEL e, così come disposto dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, nella seduta del 20 giugno 2017, la relazione relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Terni (TR).

IL DIRETTORE CENTRALE

(Verde)

A

Relazione sul Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune di Terni (TR)

Premessa

L'art. 3, comma 1, lett. r), del D.L. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, ha introdotto, nel corpo del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli Enti locali; di seguito: Tuel), l'art. 243-bis, rubricato "*Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*".

La norma, in particolare, al comma 1 prevede che "*I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo [...]*".

Il successivo articolo 243-quater (anch'esso introdotto dalla novella legislativa), al comma 1, stabilisce che "*[...]Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, nonché alla Commissione di cui all'articolo 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.*"

La presente relazione attiene al piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal Comune di Terni.

Nella redazione della stessa si è tenuto conto, oltre che della normativa di riferimento, anche delle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'Adunanza del 13 dicembre 2012 (Deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

La relazione è articolata in due Sezioni, relative rispettivamente a:

1. Fattori e cause dello squilibrio;
2. Risanamento.

Esse, tuttavia, sono precedute dall'esposizione di alcune verifiche preliminari, relative ad aspetti che la Commissione ritiene di valenza necessariamente propedeutica, quali, ad esempio, il rispetto della tempistica prevista dalla legge per l'approvazione del piano, la presenza del parere dell'Organo di revisione.

Infine, in un apposito paragrafo finale sarà dato spazio ad alcune riflessioni generali a carattere conclusivo, che potranno essere di ausilio alla competente Sezione regionale di controllo della Corte

dei conti, ai fini del diniego o dell'approvazione finale del piano. A tal fine verranno anche evidenziati eventuali aspetti problematici e le più rilevanti criticità emerse dall'esame del piano.

Verifiche preliminari

Breve descrizione delle caratteristiche dell'Ente

Il Comune di Terni, alla data del 31 dicembre 2014, aveva una popolazione di 112.133 abitanti.

Tempistica

Il Comune di Terni ha aderito alla procedura di riequilibrio con deliberazione n. 362 del 18 ottobre 2016. Con successiva deliberazione consiliare n. 430 del 28 dicembre 2016 l'Amministrazione ha approvato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata di sei anni con decorrenza dall'esercizio 2016, senza chiedere l'accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del D. Lgs n. 267/2000. E' stata formulata una richiesta istruttoria (ex art. 243-quater, comma 2, del Tuoe), con nota ministeriale prot. nr. 1108 dell'11 gennaio 2017, cui il Comune ha reso riscontro con nota dell'8 febbraio 2017.

Si riporta di seguito il testo della richiesta istruttoria prot. 1108 dell'11 gennaio 2017 inoltrata all'Ente:

"Il comune di Terni ha approvato un piano di riequilibrio della durata di sei anni, senza chiedere l'accesso al fondo di rotazione, evidenziando una massa passiva composta dal disavanzo d'amministrazione 2015 pari ad € 3.445.015,03, da debiti fuori bilancio pari ad € 7.145.034,90 e da passività potenziali pari ad € 4.000.000,00.

Alla luce della documentazione pervenuta, emerge la necessità di acquisire chiarimenti in ordine alle seguenti fattispecie:

- 1. **Determinazione della massa passiva:** la ricostruzione della massa passiva operata dal Comune non tiene conto della somma di € 10.982.823,40 pari a n. 6 annualità della quota di "maggior disavanzo", così come definita dal Decreto 2 aprile 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno, a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 3, comma 7, del D.Lgs n. 118/2011; inoltre la massa passiva quantificata dall'Ente non tiene conto del saldo negativo di € 1.854.706,95 emerso a seguito della revisione straordinaria dei residui ai sensi dell'art. 243 bis del Tuoe, effettuata dall'Ente con determinazione n. 4057 del 13.12.2016. L'Ente è invitato di conseguenza ad aggiornare la massa passiva e ad indicare le misure di risanamento adeguate al ripiano dell'ulteriore quota di passività;*
- 2. **Saldo di finanza pubblica 2016:** l'Ente è invitato a produrre il monitoraggio sul raggiungimento del saldo di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 719, legge stabilità 2016;*

3. **Andamenti di cassa:** *l'Ente dichiara un utilizzo negli anni 2015 e 2016 di entrate a specifica destinazione per esigenze di cassa; a tal proposito il Comune è invitato a fornire informazioni sull'equilibrio dei fondi a gestione vincolata e, nel caso sussista una situazione di squilibrio, sui tempi programmati per la loro completa ricostituzione; a tal proposito si ricorda che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con delibera n. 31/SEZAUT/2015/INPR, ha chiarito che la gestione delle stesse presenta "profili che, in ultima analisi, incidono sulla nodale questione della corretta rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente e della salvaguardia degli equilibri di bilancio" e che risulta determinante una "corretta ricostituzione delle risorse vincolate, in quanto incide sul risultato d'amministrazione, e, quindi, sulla veritiera rappresentazione di un effettivo avanzo, o, al contrario, di un disavanzo al quale deve essere data idonea copertura.". In ordine all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria occorre fornire i dati aggiornati al 31.12.2016;*
4. **Anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013:** *il Comune è stato destinatario di anticipazioni di liquidità concesse dalla Cassa DD.PP. in base all'art. 1 del D.L. n. 35/2013 e successive leggi di rifinanziamento; a riguardo occorre chiarire se sussistano somme non utilizzate da restituire e in quale modo dette anticipazioni risultano contabilizzate in bilancio;*
5. **Analisi degli equilibri di bilancio di parte corrente anno 2016:** *i dati forniti a pag. 8 e a pag 46 del piano sono discordanti, in particolare per ciò che concerne la voce "Rimborso prestiti" e "Utilizzo avanzo d'amministrazione/Copertura disavanzo" su cui si chiede di fornire opportuni chiarimenti;*
6. **Analisi della capacità di riscossione:** *l'analisi dei rendiconti 2013/2015 evidenzia una ridotta capacità di riscossione delle entrate proprie. In ordine agli esiti dell'attività di recupero dell'evasione tributaria si chiede di evidenziare per ciascun tributo l'attività svolta nel triennio precedente indicando la capacità di riscossione sia in conto competenza che in conto residui;*
7. **Debiti fuori bilancio:** *il Comune individua e quantifica i debiti fuori bilancio programmandone il ripiano entro l'esercizio 2018 e precisando, nella parte dispositiva della deliberazione consiliare n. 430 del 28.12.2016, che il loro riconoscimento è subordinato all'avvenuta approvazione del piano di riequilibrio finanziario. In ordine alla condizione apposta dall'Ente alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si rileva che l'art. 194 del TuoeL pone l'obbligo in capo agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio "...con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità". Per ciò che riguarda la possibilità di rateizzazione di tali debiti occorrono informazioni sugli eventuali accordi transattivi intercorsi con i creditori;*
8. **Passività potenziali da contenzioso in essere e da disallineamento delle partite debitorie/creditorie con gli organismi partecipati:** *occorre produrre la nota dell'Avvocatura comunale prot. 181262/2016 e le modalità di determinazione della somma di € 4.000.000,00 quale fondo a garanzia di tale massa debitoria potenziale;*
9. **Servizi per conto terzi:** *l'Ente è invitato a chiarire le differenze rilevate tra riscossioni e pagamenti e a dettagliare integralmente la voce "Altre per servizi conto terzi"*

10. **Servizi a domanda individuale:** l'Ente è invitato a rappresentare quali siano i servizi a domanda individuale attivi nell'esercizio 2016 e quale sia il grado di copertura previsto; inoltre è tenuto ad evidenziare costi e ricavi del servizio di trasporto scolastico nel triennio 2013/2015;
11. **Andamento pregresso del servizio smaltimento rifiuti e dei tributi locali:** occorre fornire le informazioni sul grado di copertura e sulle riscossioni nel triennio 2013/2015 relativamente al servizio di smaltimento rifiuti; occorre inoltre fornire informazioni su accertamenti e riscossioni di ciascuna entrata tributaria nel periodo 2013/2015;
12. **Spese per il personale:** l'Ente è invitato ad evidenziare l'ammontare della spesa di personale prevista nel bilancio 2016 e l'ammontare della spesa impegnata per il personale negli anni 2011, 2012, 2013 ai fini del rispetto di quanto statuito dall'art. 1, comma 557 e 557 quater della legge 296/2006, desunta dai conti consuntivi approvati ed in conformità a quanto espresso nella delibera n. 22/2016/INPR della Sezione Autonomie della Corte dei conti "linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266", laddove sono indicate le voci escluse dal computo della spesa, compilando detti prospetti per ciascuna annualità sopra indicata;
13. **Indebitamento:** l'Ente è invitato a fornire informazioni su eventuali rinegoziazione dei mutui effettuate a partire dall'anno 2015;
14. **Organismi partecipati:** il Comune deve produrre l'informativa sugli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate ex art 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011; dovrà inoltre produrre la deliberazione di ricognizione delle partecipazioni strettamente necessarie ai sensi dell'art. 3, comma 28, legge n. 244/2007 e il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute di cui all'art. 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014;
15. **Misure di riequilibrio – equilibri di parte corrente e di parte capitale – ripiano della massa passiva:** occorre fornire una rappresentazione analitica delle voci di spesa costituenti la massa passiva nell'ambito dei bilanci già approvati (2016/2018) ed evidenziare, per le annualità successive, un prospetto degli equilibri di parte corrente in cui sia dettagliata per macroaggregati la spesa e per categorie l'entrata;
16. **Ripiano del disavanzo d'amministrazione:** occorre compilare il prospetto di cui al punto 2 della Sezione seconda dello schema istruttorio per il disavanzo d'amministrazione e la quota del "maggior disavanzo" inclusa nel piano di riequilibrio;
17. **Revisione della spesa corrente:** l'Ente è invitato a produrre il piano triennale di contenimento delle spese di cui all'art. 2, commi 594/599 della legge n. 244/2007;
18. **Dismissioni beni ed immobili dell'Ente:** sebbene l'Ente non abbia richiesto l'accesso al Fondo di rotazione, il reperimento delle risorse per il ripiano della massa passiva deriva in buona parte dalle procedure già programmate di alienazione immobiliare e di dismissione di quote di società partecipate. A tal proposito, posto che l'Organo di revisione ha invitato l'Ente "...a voler acquisire perizie giurate di professionisti esterni" per la stima del loro valore, si chiede di conoscere quali determinazioni in tal senso abbia assunto o intenda assumere il Comune.

Approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge

Il Comune ha approvato, con deliberazione consiliare n. 237 dell'8 giugno 2016, il bilancio per l'esercizio 2016 ed ha approvato il rendiconto per la gestione dell'esercizio 2015 con deliberazione consiliare n. 188 del 16 maggio 2016.

Presenza del parere dell'organo di revisione

Il Piano di riequilibrio è corredato del parere favorevole dell'Organo di revisione espresso in data 21.12.2016.

SEZIONE PRIMA

Fattori e cause dello squilibrio

Pronunce della competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti e misure correttive adottate dall'Ente locale.

I fattori di squilibrio finanziario sono emersi con l'esame del rendiconto 2012 ed in misura maggiore del rendiconto 2013; essi risultano evidenziati nelle deliberazioni nn. 198/2014 e 16/2016 adottate dalla Sezione regionale di controllo dell'Umbria ai sensi dell'art. 148 bis del Tuol. La deliberazione della Sezione n. 16/2016 rileva la sussistenza di criticità in merito:

- a) Alle verifiche circa il rispetto dei vincoli normativi relativi ai compensi ed al numero di amministratori degli organismi partecipati;
- b) Alle previsioni delle entrate e delle spese in conto capitale;
- c) Alle entrate e spese aventi carattere non ripetitivo
- d) All'anticipazione di tesoreria
- e) Al contenimento delle spese sostenute per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio delle autovetture
- f) Alle procedure di controllo e di governance degli organismi partecipati;
- g) Alla mancata indicazione dei provvedimenti adottati per la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie tra l'Ente e le società partecipate;
- h) Al calcolo dell'incidenza delle spese di personale dell'Ente, in relazione alle spese sostenute dalle società od organismi partecipati;
- i) Al basso grado di realizzazione delle entrate da recupero evasione tributaria, sia in conto competenza, sia in conto residui;
- j) All'attendibilità dei residui attivi antecedenti al 2009 iscritti in contabilità;
- k) Alla mancata adozione del piano triennale di contenimento delle spese.

Nell'ambito dei controlli esterni sulla gestione esercitati dalla Sezione regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 148 del Tuol si registra la deliberazione n. 98/2016 con la quale, in relazione al controllo sugli equilibri finanziari, si rileva l'assenza di un costante monitoraggio circa l'incidenza dei risultati di gestione degli organismi partecipati sul bilancio dell'Ente, la difficoltà nella

riscossione delle entrate correnti e la difficoltà nella quantificazione dell'ammontare del debito verso fornitori di beni e servizi.

Patto di stabilità e saldo di finanza pubblica

L'Ente ha rispettato il patto di stabilità negli esercizi 2013, 2014 e 2015. Per l'anno 2016 il bilancio di previsione rispetta gli obiettivi di finanza pubblica conseguendo un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali ai sensi dell'art.1, comma 710, della legge n. 208/2015 ed è stato fornito il monitoraggio ai sensi del comma 719 riferito al mese di dicembre 2016 da cui si rileva il raggiungimento dell'obiettivo di saldo finale.

Andamenti di cassa

L'Ente attesta di aver fatto ricorso ad anticipazioni negli anni 2014 e 2015. Al 31.12.2014 ed al 31.12.2015 risultano corrisposte anticipazioni, non restituite, rispettivamente per € 4.683.597,02 e per € 10.442.775,63 che hanno determinato il pagamento di interessi passivi. In particolare le anticipazioni non restituite al 31.12.2015 hanno superato il rapporto percentuale sulle entrate correnti integrando il parametro deficitario n. 9. A seguito di richiesta istruttoria non risulta aggiornato il dato sulle anticipazioni non restituite al 31.12.2016 mentre la contabilizzazione degli interessi passivi maturati resta ferma al 30.11.2016 e quantificata in € 530.193,14. L'incapacità di riscuotere le entrate proprie, oltre ad avere determinato il ricorso ad anticipazione di tesoreria, ha altresì favorito il ricorso all'utilizzo in termini di cassa di entrate a specifica destinazione che l'Ente dichiara di aver reintegrato al termine degli esercizi 2015 e 2016.

Analisi sugli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale

Il saldo di parte corrente e quello di parte capitale sono positivi nel biennio 2014/2015. Il bilancio di previsione 2016 rispetta gli equilibri di cui all'art. 162, comma 6, del TuoeI sia in termini di cassa, - evidenziando un saldo positivo di € 1.249.785,29 sulla base delle previsioni di riscossioni e pagamenti in conto competenza e residui-, sia in termini di competenza con la destinazione a spesa corrente di entrate derivanti da permessi di costruire e del 10% dei proventi da alienazioni immobiliari (ai sensi dell'art. 7, comma 5, del D.L. 78/2015). L'esame del preconsuntivo 2016 approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 30 del 7.02.2017 evidenzia una gestione di competenza 2016 con un saldo positivo di parte corrente e di parte capitale.

Per quanto riguarda le entrate a carattere non ripetitivo si registrano accertamenti nei rendiconti 2014 e 2015 da recupero evasione e da contributi per il rilascio dei permessi di costruire. Per l'anno 2016 il bilancio preventivo, oltre a quelle già segnalate e relative alle entrate da alienazioni e da permessi di costruire, evidenzia l'importo di € 1.012.600,00 da recupero evasione tributaria ed extratributaria e l'importo di € 335.250,00 da sanzioni codice della strada.

Anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013

Il Comune di Terni, in base all'art.1 del D.L. n. 35/2013 e successive leggi di rifinanziamento è stato destinatario di anticipazioni di liquidità concesse dalla Cassa DD.PP; dette anticipazioni sono state erogate per un importo complessivo di euro 34.785.599,99 e l'Ente riferisce di averle integralmente utilizzate per il pagamento di debiti pregressi certi liquidi ed esigibili.

E' stato costituito un apposito fondo di accantonamento sul risultato di amministrazione che viene diminuito annualmente dell'importo rimborsato.

Risultato di amministrazione e risultato di gestione

Nei rendiconti degli esercizi 2013 e 2014 l'Ente ha registrato risultati di amministrazione positivi interamente vincolati mentre nel 2015 ha fatto registrare un disavanzo d'amministrazione, al netto di accantonamenti e vincoli, pari ad € 3.445.015,03. Il riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011, approvato con deliberazione G.C. n. 133/2015, ha fatto emergere un "maggior disavanzo" di € 54.914.116,80, da ripianare secondo le modalità del D.M. 2 aprile 2015.

Dal prospetto del risultato d'amministrazione allegato al rendiconto 2016, si registra un disavanzo complessivo pari ad € - 58.698.190,70: se a tale risultato si detrae la quota di "maggior disavanzo" recuperata negli anni 2015 e 2016 e la somma di € 3.445.015,03, in parte ripianata e programmata in ripiano negli esercizi 2017/2018, si può registrare, al netto della quota residua del "maggior disavanzo" da recuperare, un nuovo ulteriore disavanzo derivante dalla gestione 2016 pari ad € 339.058,97. In ordine al recupero delle quote di disavanzo e alla genesi di ulteriore disavanzo derivante dalla gestione non vengono tuttavia fornite le informazioni richieste dall'art. 4, comma 5, del D.M. 2 aprile 2015 che recita: "*La relazione sulla gestione al rendiconto analizza la quota di disavanzo ripianata nel corso dell'esercizio, distinguendo il disavanzo riferibile al riaccertamento straordinario da quello derivante dalla gestione*".

Il risultato della gestione di competenza è stato positivo nel quadriennio 2013/2016.

Revisione straordinaria dei residui ex art. 243 bis del TuoeI

Nella fase di redazione del piano di riequilibrio l'Ente ha effettuato la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi ancora sussistenti dopo il riaccertamento ordinario effettuato in occasione del rendiconto 2015. Tale operazione ha evidenziato un ulteriore saldo negativo della gestione residui pari ad € 1.854.706,95.

Analisi della capacità di riscossione

La capacità di riscossione delle entrate correnti si attesta mediamente nel triennio 2013/2015 al 65%. L'Ente ha dettagliato, in risposta alla richiesta istruttoria, l'attività espletata nel triennio ed ha fornito l'andamento della riscossione per ciascun tributo suddivisa in conto competenza/residui nel triennio di riferimento.

Il prospetto dell'attività di recupero dell'evasione tributaria nel triennio 2013/2015 evidenzia accertamenti consistenti nelle annualità 2013/2015 ma anche l'incapacità di riscuotere i residui in

conto competenza. La riscossione del recupero evasione nel triennio si realizza esclusivamente in conto residui con una percentuale media del 63% rispetto all'accertato.

Analisi dei residui

Il grado di realizzo e smaltimento dei residui attivi e passivi è riferito al triennio 2013/2015 e per quanto riguarda le entrate proprie si riscontra una percentuale di realizzo estremamente bassa che si attesta al 25,40%. Lo smaltimento dei residui passivi del titolo I ha registrato una percentuale media nel triennio del 73,4%.

Il Comune produce un prospetto dei residui aggiornato con suddivisione per titoli e per anno di provenienza sulla base del riaccertamento al 31.12.2015, dal quale si rileva uno stock di residui attivi da entrate proprie pari ad € 101.389.679,51 su un totale di residui attivi pari ad € 156.067.582,30 ed un totale di residui passivi pari ad € 98.760.939,56. In sede di riaccertamento straordinario ex D. Lgs. n. 118/2011 è stato accantonato un fondo crediti di dubbia e difficile esazione pari ad € 52.009.573,63 mentre nel rendiconto 2015 la parte accantonata relativa al FCDE è stata pari ad € 55.249.506,93. Nell'ambito del prospetto dimostrativo del risultato d'amministrazione 2016 elaborato in sede di preconsuntivo viene evidenziata una quota di FCDE pari ad € 51.219.472,35, comprensiva della quota rinveniente dagli accantonamenti 2016 pari ad € 5.002.080,52.

Debiti fuori bilancio e passività potenziali

L'Ente ha effettuato una ricognizione dei debiti fuori bilancio che ammontano ad € 7.145.034,90, di cui € 186.612,34 derivanti da sentenze esecutive ed € 6.958.422,56 derivanti da acquisizioni beni e servizi senza impegno di spesa e calcolato al netto dell'utile d'impresa. L'attività di ricognizione è stata effettuata sulla base delle attestazioni rilasciate dai dirigenti in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 194 del TuoeI per il loro riconoscimento. Una particolare attenzione è stata riservata alla riconciliazione delle partite debitorie/creditorie con le società partecipate; la ricognizione di tali pretese creditorie, fatta eccezione per un debito di € 1.879.859,11 nei confronti di ASM Spa e di € 1.169.193,52 nei confronti di USI Spa in liquidazione, ha reso evidente la mancanza dei requisiti dell'utilità e dell'arricchimento previsti dalla legge.

Il Comune stima passività potenziali per € 4.000.000,00 derivanti da contenzioso in essere e dalle partite non riconosciute dai dirigenti responsabili in sede di riconciliazione dei debiti con le società partecipate. Tale somma stanziata nel piano di riequilibrio viene ritenuta congrua dall'Avvocatura comunale con nota prot. 15300 dell'1.02.2017 laddove, con riferimento alla relazione sullo stato del contenzioso resa con nota prot. 181262/2016, si evidenzia come la valutazione prognostica sia stata effettuata sul grado di rischio delle controversie, tenuto anche conto del contenzioso pregresso.

Analisi sulle modalità di gestione dei servizi per conto di terzi

Il prospetto elaborato dall'Ente fornisce alcune informazioni sulla gestione dei servizi per conto di terzi. Non si evidenziano scostamenti tra gli accertamenti e gli impegni nel periodo. Per ciò che attiene ai pagamenti e alle riscossioni si rilevano disallineamenti nel 2014 e nel 2015.

Indebitamento e strumenti di finanza derivata

L'Ente ha rispettato nel triennio 2014/2016 il limite percentuale di incidenza tra entrate correnti ed interessi passivi previsto dall'art. 204, comma 1, del TuoeL. Lo stock di indebitamento risulta in diminuzione attraverso il rimborso progressivo dei prestiti. Nell'anno 2015 sono state effettuate operazioni di rinegoziazione dei prestiti con la Cassa DD.PP. per circa 60 milioni.

A seguito di un accordo transattivo sottoscritto in data 28.07.2016 con la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., il Comune ha estinto un contratto swap speculativo IRS Collar con valore positivo per il Comune e ha ricondotto due contratti Double Fixed alla più semplice formula dell'Interest Rate Swap (cd. plain vanilla) prevedendo il pagamento di un tasso fisso del 3,75% da parte del Comune e di un tasso variabile da parte della Banca.

Tributi locali e servizi a domanda individuale

I dati relativi agli accertamenti e alle riscossioni in conto competenza delle entrate tributarie nel periodo 2013/2015 evidenziano un decremento percentuale delle riscossioni in conto competenza dell'Imu, dell'imposta sulla pubblicità e della Tosap, mentre risulta crescere la percentuale di riscossione in conto competenza della Tari che passa dal 48,40% del 2014 al 66,9% del 2015.

Quanto ai servizi a domanda individuale, l'Ente riporta a pag. 28 del piano i costi e i ricavi nel triennio 2013/2015 con percentuali sempre di gran lunga superiori al 36%, dato che viene confermato a preventivo nel bilancio 2016.

Spese per il personale

Per l'anno 2016 l'Ente rispetta l'obbligo di riduzione della spesa di personale ai sensi dell'art. 1, commi 557 e 557-quater, della legge 296/2006 sebbene rispetto al precedente esercizio 2015 le spese soggette al limite siano in aumento a causa del confluire nell'avanzo vincolato del bilancio 2016 del trattamento accessorio del personale per l'anno 2015, in ragione della mancata sottoscrizione dell'accordo decentrato. L'ammontare dei fondi per la contrattazione decentrata nell'anno 2016, per il personale del comparto e per la dirigenza, risulta in riduzione rispetto ai dati del 2015. La spesa per il personale a tempo determinato rientra nei limiti disposti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 e non risultano stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Organismi partecipati

Con deliberazione consiliare n. 149 del 26 marzo 2015 il Comune di Terni ha effettuato la ricognizione delle società partecipate direttamente possedute e per le quali ricorrono le condizioni per il loro mantenimento ai sensi dell'art. 3, comma 27, della legge n. 244/2007 ed ha approvato il piano di razionalizzazione delle società partecipate ai sensi dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190/2014. Tale deliberazione ha quindi individuato di mantenere la partecipazione in n. 6 società partecipate direttamente (ASM S.p.A. - Terni Reti s.r.l. - FarmacieTerni s.r.l. - Servizio Idrico Integrato S.c.a.r.l. - Umbria Digitale S.c.a.r.l. - Sviluppumbria S.p.A.) e di liquidare o cedere le quote di ulteriori n. 5 società (Umbria Servizi Innovativi S.p.A. - ATC S.p.A. - ATC Servizi S.p.A. - ISRIM S.c.a.r.l. - Interporto Centro Italia Orte S.p.A.).

Il Comune ha fornito i dati aggregati delle spese per contratti di servizio e contributi e delle entrate per dividendi e rimborsi risultanti nei rendiconti 2013/2015.

In relazione alla verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società partecipate e controllate di cui all'art.11, comma 6, lett. j del D. Lgs. 118/2011, nella relazione al rendiconto 2016 dell'Organo di revisione si registrano da una parte € 12.006.504,06 di partite debitorie del Comune ancora in fase di verifica ai fini della piena riconciliazione e dall'altra partite creditorie dell'Ente pari ad € 652.393,45.

In applicazione dell'art. 4, comma 4, del D.L. 95/2012, come modificato dall'art. 16 del D.L. n. 90/2014, le sole società ASM S.p.A. - Terni Reti s.r.l. - Sviluppumbria S.p.A hanno dichiarato di aver ottemperato all'obbligo di riduzione dei compensi degli amministratori.

Spese per gli organi politici istituzionali

A partire dall'anno 2014 e fino ai dati del bilancio di previsione 2016, le spese per il funzionamento degli organi politici istituzionali registrano scarti percentuali di differenza non superiori al 5%

SEZIONE SECONDA - RISANAMENTO

Misure di riequilibrio economico finanziario

La massa passiva dell'Ente da ripianare nel periodo 2016-2021 è composta dal disavanzo d'amministrazione 2015 pari ad € 3.445.015,03, da debiti fuori bilancio pari ad € 7.145.034,90 e da passività potenziali pari ad € 4.000.000,00.

In sede istruttoria è stato rilevato che la determinazione della massa passiva evidenziata dal Comune non tiene conto della somma di € 10.982.823,40 pari a n. 6 annualità della quota di "maggior disavanzo" emerso a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 3, comma 7, del D.Lgs n. 118/2011 e non tiene altresì conto del saldo negativo di € 1.854.706,95 emerso a seguito della revisione straordinaria dei residui ai sensi dell'art. 243 bis del

Tuoel. Sul punto l'Ente ha osservato che le quote di recupero del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario sono state previste nel bilancio 2016/2018 e lo saranno nei bilanci futuri sino all'esercizio 2044; nello specifico la quota prevista a tal fine nell'esercizio 2016 contiene anche la quota non recuperata nell'anno 2015. Per ciò che riguarda il saldo negativo di € 1.854.706,95 emerso a seguito della revisione straordinaria dei residui, l'Ente ha approvato un consuntivo dell'esercizio 2016 per il quale l'Ufficio ha calcolato un disavanzo derivante dalla gestione di € 339.058,97. L'Ufficio ritiene che il nuovo disavanzo di gestione 2016, in quanto inferiore al saldo negativo emerso in sede di revisione straordinaria dei residui, possa e debba essere ricompreso nella massa passiva del piano di riequilibrio; si dà atto in ogni caso che l'Ente non si è avvalso della facoltà concessa dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 e pertanto non ha ridotto il FAL accantonato nel risultato d'amministrazione, nella misura implicita massima della riscossione in conto residui, di anno in anno intervenuta (cfr. criterio interpretativo sull'applicazione dell'art. 2, comma 6, D.L. n. 78/2015 enunciato con deliberazione n. 1/2017 dalla Sezione regionale di controllo per la Campania).

Sul fronte della quota di massa passiva derivante da passività potenziali, il rilevante ammontare delle partite con le società partecipate in fase di verifica e l'assenza di informazioni specifiche sul contenzioso in essere lasciano margini di incertezza sulla congruità dell'accantonamento individuato nel piano di riequilibrio.

Il Comune intende ripianare la massa passiva di € 14.590.049,93 esclusivamente con la previsione della quota disponibile pari al 90% dei proventi derivanti da alienazioni di immobili (il rimanente 10% è destinato all'estinzione dei mutui) e dalla cessione del 90% delle quote di FarmacieTerni Srl. In aggiunta si stimano maggiori entrate nel periodo 2017-2021 da recupero evasione per € 9.750.000,00 e da aumenti di aliquota Imu per € 3.750.000,00.

Equilibri di parte corrente e di parte capitale e ripiano della massa passiva

Il prospetto relativo agli equilibri di parte corrente è stato integrato a seguito di richiesta istruttoria con un ulteriore prospetto di dettaglio in categorie per l'entrata e in macroaggregati per la spesa. Rispetto alle previsioni di nuove entrate ricavate dal piano di riequilibrio (recupero evasione per € 9.750.000,00 e aumenti di aliquote Imu per € 3.750.000,00) si registra un incremento costante di circa € 1.450.000,00 nel quinquennio 2017/2021 della categoria 106 (Imu) e al contempo una riduzione nel 2017 della categoria 016 (addizionale Irpef) di oltre 2 milioni di euro rispetto alle previsioni del 2016 e di ulteriori 1.000.000,00 di euro a partire dal 2018; nel medesimo periodo 2017/2021 le previsioni di entrata da Tasi diminuiscono da € 4.707.374,25 ad € 2.590.707,58. Nel complesso le entrate del titolo I subiscono nell'anno 2021 una diminuzione rispetto all'assestato 2016 pari al 6,42%.

I dati ricavabili invece dal bilancio di previsione 2016/2018 e dal consuntivo 2016 confermano il recupero di una quota del disavanzo 2015 pari ad € 300.000,00 e delle quote 2015 e 2016 del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario per un totale complessivo di € 3.960.941,12. La quota residua di massa passiva rappresentata dal disavanzo 2015 (€ 3.145.015,04) viene programmata in recupero negli esercizi 2017/2018. L'Ente prevede di finanziare tutti i debiti fuori

bilancio pari ad € € 7.145.034,90 con le entrate derivanti da alienazioni entro l'esercizio 2018; non sono stati tuttavia prodotti accordi di rateizzazione con i creditori. Sulla base dei prospetti forniti sul ripiano della massa passiva, le quote a garanzia delle passività potenziali trovano previsione negli esercizi 2019/2021.

Debiti di funzionamento

L'Ente quantifica i debiti di funzionamento al 20.12.2016 in € 28.158.937,23, comprensivi dei debiti fuori bilancio fatturati emersi in sede di ricognizione.

L'Ente ha adottato le misure organizzative finalizzate al rispetto della tempestività di pagamenti di cui all'art. 9 del D.L. n. 78/2009. Sul sito dell'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente" è reperibile l'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9 del D.P.C.M. 22.09.2014 che per l'anno 2016 è pari a n. 185 giorni.

Tributi locali ed entrate correnti

L'Ente non ha chiesto l'accesso al fondo di rotazione e pertanto non è obbligato ad applicare aliquote e tariffe nella misura massima prevista dalla legge. Le entrate tributarie prevedono l'aliquota massima per la sola addizionale Irpef, temperata da una fascia di esenzione, mentre l'aliquota dell'Imu, pur non applicata nei valori massimi, dovrebbe garantire maggiori entrate a seguito della previsione di riduzione di alcune agevolazioni.

I servizi a domanda individuale raggiungono una copertura largamente superiore ai minimi previsti dalla legge.

L'incremento delle entrate proprie rispetto a quelle correnti registra scarti non significativi in considerazione della simultanea riduzione di entrate del titolo I e del titolo II.

Revisione della spesa

L'Ente evidenzia una progressiva riduzione della spesa corrente rispetto ai dati a consuntivo 2015 (€ 112.270.795,31) con una diminuzione percentuale nel 2021 del 6,62%. Nel piano di riequilibrio vengono dettagliati una serie di interventi che l'Ente intende programmare per la riduzione della spesa del macroaggregato 03 relativo ad acquisto beni e prestazioni di servizi; tuttavia la descrizione di tali azioni non appare suffragata da accordi amministrativi e contratti con i fornitori tali da rendere attendibili gli importi complessivamente attesi di risparmio. Analoghe considerazioni possono essere svolte sulle riduzioni di spesa per trasferimenti. Le spese di personale registrano una diminuzione nell'arco temporale di durata del piano di oltre il 10% a seguito dei pensionamenti che interverranno in tale lasso di tempo; a fronte di tali cessazioni e dei relativi risparmi non sono previste nuove assunzioni e viene confermata la diminuzione del contingente di personale in servizio unitamente alla rideterminazione della dotazione organica.

Nel corso dell'anno 2016, a seguito del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate, sono stati conseguiti risparmi di spesa attraverso la messa in liquidazione delle società che gestivano i parcheggi e l'affidamento del servizio alla società in house Terni Reti Srl;

analogamente alcuni servizi strumentali ed il servizio di gestione delle lampade votive sono stati reinternalizzati conseguendo economie di spesa annue per circa € 100.000.

Dismissioni immobili e beni dell'ente

Il Comune con la deliberazione consiliare n. 21 del 24 gennaio 2017 ha approvato la nota di aggiornamento del documento unico di programmazione 2017/2019 che contiene il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari. Il piano delle alienazioni, oltre agli immobili i cui proventi sono prioritariamente destinati al ripiano della massa passiva, contiene numerosi altri fabbricati e terreni tra i quali è stato inserito l'immobile adibito a Palazzo di Giustizia stimato dal Comune per un valore di € 11.253.000,00.

Oltre alla vendita di beni immobili disponibili il Comune ha programmato anche la dismissione del 90% di FarmacieTerni Srl con proventi stimati in € 7.852.000,00.

In ordine sia al valore stimato degli immobili che delle quote della partecipata che gestisce le farmacie comunali è stato chiesto, sulla scorta di analogo invito dell'Organo di revisione, di acquisire perizie giurate di professionisti esterni. A tal proposito l'Ente ha comunicato di aver conferito incarico di redazione di valutazione economica della quota di partecipazione in FarmacieTerni s.r.l. con determinazione dirigenziale n. 31881 del 12 giugno 2017, mentre ribadisce che la valutazione degli immobili che costituiscono la massa attiva del piano è stata effettuata dall'Ufficio Patrimonio, tenendo anche conto dei valori desumibili dall'Osservatorio dell'Agenzia delle Entrate. Il Comune ha altresì approvato con deliberazione consiliare n. 65/2017 l'atto di indirizzo per la scelta del modello di gestione delle farmacie attraverso società mista pubblico-privata e con successiva deliberazione consiliare n. 102/2017 ha provveduto a modificare lo Statuto di FarmacieTerni s.r.l. per rendere lo stesso coerente con le procedure di gara da adottarsi. In ordine al procedimento di dismissione delle quote di FarmacieTerni srl, il Comune chiarisce che la cessione delle quote sociali dovrà avvenire previa modifica dello statuto e recesso anticipato dal contratto di servizio in essere per sopraggiunti interessi pubblici, laddove l'interesse pubblico viene individuato nel ripiano di una quota della massa passiva prevista dal piano di riequilibrio.

Per gli immobili del patrimonio disponibile destinati al ripiano della massa passiva non risultano accreditati potenziali acquirenti, fatta eccezione per quelli da vendere ad ATER Umbria, che per ciò che riguarda i fabbricati ne ha tuttavia subordinato l'acquisto all'erogazione di specifiche risorse da parte della Regione per il recupero e la riqualificazione degli stessi immobili, mentre per il terreno sito in via Prampolini ha espresso una specifica manifestazione di interesse con nota del 7.12.2016.

Considerazioni conclusive

Ferma restando la competenza della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sulla corrispondenza, conformità e proporzione delle misure di risanamento individuate dall'Ente nel piano rispetto all'obiettivo del riequilibrio economico finanziario, il Piano del comune di Terni non

appare del tutto conforme ai contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento ed alle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti, ciò in quanto, dagli atti esaminati, emerge che il procedimento di realizzazione delle misure di risanamento si presenta ancora nelle fasi iniziali del cronoprogramma di realizzo. Sulle criticità riscontrate si è già espressi nel corpo della Relazione, con particolare riferimento alla non raggiunta certezza sulla quantificazione della massa passiva condizionata dalla valutazione sulle passività potenziali. In ordine alle misure di risanamento, benchè l'Ente sia dotato di un patrimonio immobiliare di rilievo e di una importante società di gestione delle farmacie comunali, tale patrimonio non sembra dare adeguate garanzie sul dimensionamento delle entrate da dismissione e sul cronoprogramma di realizzo.

Si propone che la presente relazione sia trasmessa dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali alla Direzione centrale della finanza locale, per il successivo inoltro alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Roma, li 20 giugno 2017

IL RELATORE

(Dot. R. Valentini)
Valentini

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Romoli Spkora

Funzionario Economico Finanziario
(FLAVIA MONTALI)

Flavia Montali