

Comune di Perugia



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario (relatore)
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 24 ottobre e del 16 novembre 2017

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, recate il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte e successive modificazioni;



VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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 l'articolo 1, commi 166, 167 e 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)";

VISTO il Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

VISTO il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15;

VISTA la legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2010)";

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica";

VISTO il decreto legge 31 maggio 2010, n.78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica" convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modificazioni ed integrazioni, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di Bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali;

VISTO il Decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;



VISTO l'articolo 148-bis del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, introdotto dal citato Decreto legge n. 174/2012;

VISTA la Deliberazione n. n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 9 marzo 2015 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con cui sono state approvate le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2014;

VISTA la Deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con cui sono state approvate le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2015;

VISTA la relazione dell'Organo di revisione contabile sul rendiconto per il 2014 ed il 2015 del Comune di Perugia e le risultanze dell'attività istruttoria;

VISTE le osservazioni del magistrato istruttore relative alla situazione finanziaria dell'Ente

VISTE le deduzioni inviate dal Comune di Perugia nell'imminenza dell'adunanza pubblica del 24 ottobre 2017;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per la seduta odierna;

SENTITI nell'adunanza pubblica il relatore dott. Francesco Belsanti nonché, per l'Amministrazione comunale, il Sindaco Dott. Andrea Romizi, l'Assessore al Bilancio Dott.ssa Cristina Bertinelli, il Responsabile dell'Area Finanziaria e Bilancio Dott. Dante De Paolis, la Responsabile della Programmazione e Servizi Finanziari Dott.ssa Daniela Maria Sarnari;

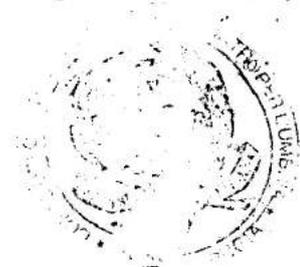


## PREMESSA

L'esame della relazione al rendiconto 2014 e 2015 del Comune di Perugia è stato svolto secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Tale norma prevede 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, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Tale controllo è stato rafforzato dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con l'introduzione nel TUEL dell'art. 148-*bis*, in base al quale i controlli effettuati dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, comma 166 sopra richiamato, hanno come obiettivo: a) la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno: b) la verifica della sostenibilità dell'indebitamento e del rispetto dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, c) la verifica dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Rilievo preminente assume poi il comma 3 dell'art. 148-*bis* in base al quale, qualora le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertino la sussistenza di squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei



successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le criticità e a regolarizzare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art.148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi", poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

### **FATTO E DIRITTO**

Esaminati i dati della relazione al rendiconto dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Perugia, in ordine al rendiconto finanziario per gli esercizi 2014 e 2015, il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente inviando nota istruttoria a mezzo della quale sono state formulate richieste di ulteriori elementi informativi ad integrazione del questionario trasmesso.

Terminata la fase istruttoria, il magistrato ha formulato osservazioni relativamente ad importanti criticità finanziarie concernenti gli equilibri di parte corrente e gli equilibri di cassa, nonché a alcuni fondi accantonati nel risultato di amministrazione ed alle sottostanti operazioni finanziarie.

Al termine del contraddittorio avuto con il Comune del Perugia nell'odierna adunanza pubblica, e preso atto delle deduzioni fornite dall'Ente con nota n. prot.0211055



del 18 ottobre 2017 (prot.CdC n. 2052/2017) questa Sezione non può non evidenziare la grave situazione finanziaria in cui versa l'Ente, soprattutto per ciò che concerne lo squilibrio di cassa. Rilevante, e connesso con le problematiche della cassa, è anche la modalità di costruzione degli equilibri di bilancio. Inoltre, sussistono dubbi su alcune operazioni per le quali l'Ente dovrà fare le opportune valutazioni.

### 1) Equilibri di cassa

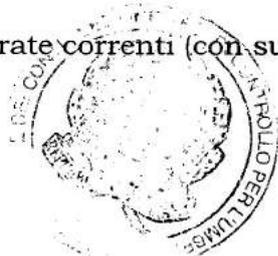
Per ciò che concerne gli equilibri di cassa, le risultanze degli esercizi 2014 e 2015 mostrano un fondo cassa pari a zero nonché un ampio e costante ricorso all'anticipazione di tesoreria (ex art.222 TUEL), come già nei precedenti esercizi, e così anche nel 2016.

Evoluzione della cassa e dell'anticipazione di tesoreria:

<b>Anno</b>	<b>Fondo cassa al 31.12</b>	<b>Importo complessivo anticipazione</b>	<b>Giorni di utilizzo</b>	<b>Inter. passivi</b>	<b>anticipazione non restituita al 31.12</b>
2013	243,00	124.664.072,07	350	4.535,29	22.083.493,14
2014	0,00	101.847.030,19	365	1.133.355,21	16.868.108,55
2015	0,00	110.247.412,16	365	1.208.054,29	21.255.616,44
2016	0,00	105.550.962,68	361	1.227.816,19	23.866.087,30

Il costante e reiterato ricorso alle anticipazioni di tesoreria (che ha interessato tutti i quattro trimestri di ciascun esercizio finanziario) evidenzia la gravità della situazione, ed è sintomatico di una condizione deficitaria, considerando che le stesse non sono state restituite al termine dell'esercizio di competenza, con un *trend* crescente negli anni. Anticipazioni superiori al 5% delle entrate correnti, con conseguente sfioramento del parametro n.9 di deficitarietà (pari all'8,84% per il 2014 ed all'11,87% per il 2015).

Analoga situazione è stata riscontrata nell'esercizio 2016, con anticipazione di tesoreria non rimborsata al termine dell'esercizio, in aumento rispetto al 2015 e pari al 13,32% delle entrate correnti (con superamento del parametro n.9 di deficitarietà).



L'Ente ha sostenuto che le anticipazioni di tesoreria dell'esercizio 2014 e 2015 sono state restituite rispettivamente nei mesi di giugno 2015 e maggio 2016. Tale affermazione è, però, contraddetta dal fatto che il Comune di Perugia è in anticipazione per 365 giorni l'anno, per il triennio 2014-2016 e, pertanto, al di là del dato formale dell'imputazione delle varie restituzioni di cassa all'istituto tesoriere, il dato sostanziale corrisponde ad un'anticipazione ininterrotta da ormai molti anni.

Secondo l'Ente lo squilibrio di cassa trova la sua giustificazione nel disavanzo tecnico emerso con il rendiconto 2014, da ripianare in 28 annualità come consentito dalla normativa sopra citata.

Anche tale affermazione non è corretta e, al più, il disavanzo tecnico, derivante dall'accantonamento al Fondo crediti dubbia esigibilità, dà evidenza contabile di una situazione sostanziale che si protraeva da anni.

Difatti, una condotta prudentiale avrebbe dovuto spingere l'Ente a vincolare una parte del risultato di amministrazione, mediante creazione di fondo svalutazione crediti, già a decorrere dagli esercizi finanziari anteriori al 2014. Tale vincolo, avrebbe con ogni probabilità, impedito l'utilizzo di entrate ed avanzi di amministrazione non corrispondenti ad una liquidità reale. Difatti, la forte criticità dovuta alle difficoltà di riscossione delle entrate proprie, si palesava anche negli esercizi finanziari 2013 e 2012 (così come già rilevato dalla Sezione con le pronunce n. 101/2015 e 121/2014), anni in cui l'Ente avrebbe già dovuto appostare in bilancio un adeguato Fondo svalutazione crediti, proprio in via prudentiale al fine di evitare, già allora, una inadeguata espansione della spesa.

Il D.Lgs. n.118 del 2011, che ha introdotto il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, ha previsto l'istituzione del FCDE ma, allo stesso tempo, ha consentito agli Enti locali di rientrare dal disavanzo da esso derivante, in un massimo di trent'anni.

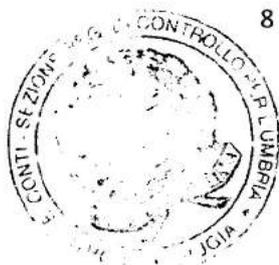


Quanto ai motivi reali dello squilibrio di cassa, secondo l'Ente ciò è dipeso dalla gravità delle scelte governative che hanno avuto ripercussioni, a livello di finanza locale, fortemente impattanti come: la progressiva ed incisiva riduzione delle entrate da trasferimenti statali; la corresponsione in 30 annualità di alcune risorse, come nel caso dei crediti per le spese degli uffici giudiziari, maturati per oltre 8 milioni di euro e che il Governo centrale ha unilateralmente ridotto a poco più di 2 milioni (il Comune di Perugia ha proposto ricorso in sede giurisdizionale); i ritardi delle stesse Amministrazioni Statali e Regionali nel pagamento al Comune dei contributi a vario titolo spettanti, come, ad esempio, i crediti per oltre 5 milioni di euro, per investimenti rendicontati.

Inoltre, l'Ente osserva che alcuni investimenti rilevanti, come l'attivazione dal 2008 del Minimetro, sono stati effettuati in un quadro di riferimento di risorse finanziarie ben diverso da quello attuale.

Il Comune di Perugia ha fatto sapere di essersi attivato presso le sedi competenti per un riequilibrio del Fondo Regionale dei Trasporti, la cui ripartizione mostra, secondo l'Ente, evidenti incongruenze: oltre a non finanziare strutturalmente il Minimetro, che trasporta nella sola Perugia oltre il doppio dei passeggeri dell'intera Ferrovia Regionale ex FCU, copre solo il 65% dei costi della rete di trasporto su gomma (autobus) di Perugia.

Il fondo regionale, come evidenziato dal Comune di Perugia, non finanzia neanche la storica rete di scale mobili ed ascensori, determinando quindi un rapporto di copertura dei costi totali del tutto iniquo: il 60% considerando autobus ed impianti meccanizzati, solo il 35% se si considera anche il Minimetro. Tutto questo avviene, ha sottolineato il Comune, nonostante la L.R. n. 37 del 1998, nella sua attuale formulazione (la previsione è stata introdotta nel 2012), preveda, sempre nell'ambito del Fondo regionale dei Trasporti, un cospicuo contributo per la mobilità alternativa, riferibile sia agli impianti meccanizzati che al Minimetro. Per il Minimetro, invece, gli eventuali contributi regionali per la copertura dei costi sono sempre stati corrisposti in via straordinaria, nonché in un ammontare



progressivamente decrescente da parte della Regione Umbria fino all'anno 2012, per poi essere sospesi negli anni successivi, fatta eccezione per l'anno 2015. Per tali ragioni l'Amministrazione Comunale si è attivata in tutte le sedi competenti e si sta attivando anche in sede giurisdizionale per il raggiungimento di un riequilibrio e per l'inserimento della mobilità alternativa all'interno del FRT.

L'Amministrazione evidenzia che si è adoperata e si sta adoperando, altresì, presso gli organismi competenti anche al fine di definire l'attuazione dell'Agenzia Regionale della Mobilità, anch'essa prevista dalla citata L.R. 37/98, in virtù degli attesi benefici finanziari che dalla stessa potrebbero derivare: sono stimabili risparmi fino al 10% delle risorse complessive per il TPL in Umbria, che per la sola Perugia potrebbero, quindi, ammontare fino a circa 2 milioni di euro.

Inoltre, secondo quanto affermato, dall'Ente, è da tempo in fase di studio la possibile valorizzazione delle azioni detenute nella società Minimetro S.p.A. dalla quale potrebbero emergere entrate di natura straordinaria idonee a contribuire a compensare l'anticipazione di tesoreria.

Ritiene la Sezione che il quadro descritto dal Comune dia evidenza, soprattutto, delle difficoltà di reperire risorse per finanziare le spese e costruire gli equilibri di bilancio. Problema reale, ma che attiene ad un momento diverso della gestione finanziaria dell'Ente. Il problema dello squilibrio di cassa deriva, piuttosto, dal non riuscire ad incassare le somme relative agli accertamenti delle entrate (previste) con cui si sono costruiti gli equilibri di bilancio e si sono finanziate le spese (realmente sostenute). Pertanto, sicuramente influiscono sulla gestione della cassa situazioni come quella relativa al rimborso delle spese degli uffici giudiziari da parte dello Stato o il pagamento dei contributi concernenti spese ormai rendicontate. Ma non rilevano le scelte concernenti, ad esempio, il Fondo regionale dei trasporti se non indirettamente, in quanto tali risorse potrebbero sopperire a mancati incassi o, comunque, spingere l'Ente a non effettuare accertamenti di



entrata "aleatori" o a vincolarli qualora di difficile esazione (come previsto attualmente dai nuovi principi contabili con l'obbligo di istituire un FCDE a bilancio).

La problematica evidenziata acquista maggiore rilevanza in considerazione dei costi aggiuntivi che ne sono conseguiti in termini di interessi passivi maturati (circa 3,5 milioni di euro dal 2013 al 2016), con ulteriore aggravio per la situazione finanziaria dell'Ente.

Il Comune sottolinea che la nuova convenzione di tesoreria, perfezionata con decorrenza 1.1.2014, ha penalizzato l'Amministrazione comunale per effetto dell'applicazione del tasso variabile determinato da una maggiorazione del 3,75% sull'Euribor 3 mesi rispetto alle condizioni della precedente convenzione che prevedeva addirittura uno spread negativo.

Altro dato rilevante, secondo la Sezione, è rappresentato, per la totalità degli esercizi dal 2013 al 2016, dall'utilizzo per cassa, da parte dell'Ente, dei fondi vincolati aventi specifica destinazione (spese di investimento) per far fronte al pagamento di spesa corrente, senza ricostituzione della consistenza al 31 dicembre dell'esercizio di utilizzo. I fondi vincolati risultanti al 31 dicembre 2015 sono stati solo parzialmente ricostituiti nel 2016.

<b><i>Esercizio finanziario</i></b>	<b><i>Fondi vincolati non ricostituiti al 31.12</i></b>
2013	17.556.487,98
2014	13.503.111,25
2015	14.786.775,40
2016	6.983.169,81

Il Comune di Perugia sottolinea il trend in riduzione fatto registrare dall'esercizio 2016, rispetto all'anno 2013, con un abbattimento di circa dieci milioni di euro, a testimonianza



di una significativa inversione di tendenza, proseguita anche nell'esercizio 2017: al 30 settembre 2017 le somme vincolate utilizzate ammontano ad euro 5.219.530,95.

Come già evidenziato da questa Sezione, la causa dello squilibrio di cassa risiede nella grave situazione registrata sul fronte della riscossione, con particolare riferimento alle entrate proprie, soprattutto per ciò che attiene la gestione in conto residui dei titoli I° e III° del bilancio.

<b>Esercizio</b>	<b>Entrate</b>	<b>Incassi</b>	<b>% di</b>	<b>Ammontare</b>	<b>Incassi</b>	<b>% di</b>
<b>2014</b>	<b>competenza</b>	<b>competenza</b>	<b>riscossione</b>	<b>c/residui al 1.1</b>	<b>c/residui</b>	<b>riscossione</b>
Titolo I	140.353.740,98	108.236.797,66	77,11	65.748.108,63	25.749.218,53	38,77
Titolo III	25.782.013,21	13.829.476,74	53,64	42.188.218,58	9.661.346,77	22,90

<b>Esercizio</b>	<b>Entrate</b>	<b>Incassi</b>	<b>% di</b>	<b>Ammontare</b>	<b>Incassi</b>	<b>% di</b>
<b>2015</b>	<b>competenza</b>	<b>competenza</b>	<b>riscossione</b>	<b>c/residui al 1.1</b>	<b>c/residui</b>	<b>riscossione</b>
Titolo I	136.585.420,28	102.800.904,40	75,26	71.965.927,30	20.653.680,30	28,70
Titolo III	24.224.601,89	13.892.342,08	57,34	43.127.636,23	9.086.749,19	21,07

Analizzando i dati del 2014 e 2015 rappresentati nelle tabelle, l'unico dato non negativo riguarda le riscossioni in conto competenza sul titolo I°, mentre le riscossioni sul titolo III° ammontano, rispettivamente, al 53% ed al 57%.

Negativi gli indici di riscossione in conto residui con valori che si attestano tra il 22% ed il 38% nel 2014 e tra il 21% ed il 28% nel 2015 (in ulteriore riduzione rispetto all'esercizio precedente).

Sia nel 2014 che nel 2015, l'inefficiente capacità di riscossione in conto residui è riconducibile:

- ad ICI/IMU (recupero evasione tributaria) i cui incassi sono risultati essere pari all'8,65% nel 2014 e al 5,00% nel 2015;



- a Tarsu/Tari/Tares, con incassi pari al 14,82% nel 2014 e al 29,27% nel 2015;
- alle Sanzioni per violazioni codice della strada con incassi pari all'8,56% nel 2014 e al 9,20% nel 2015.

La situazione non ha mostrato miglioramenti nell'esercizio 2016. La tabella e idenzia, infatti, un'ulteriore riduzione, rispetto al precedente esercizio, della capacità di riscossione sul titolo I°, sia nella competenza che in conto residui.

<b>Esercizio</b>	<b>Entrate competenza</b>	<b>Incassi competenza</b>	<b>% di riscossione</b>	<b>Ammontare c/residui</b>	<b>Incassi c/residui</b>	<b>% di riscossione</b>
<b>2016</b>						
Titolo I	135.517.837,29	99.297.325,65	73,27	85.099.625,16	22.539.430,78	26,48
Titolo III	25.227.008,18	15.127.072,83	59,96	39.686.731,57	9.928.342,76	25,02

I dati percentuali degli ultimi tre esercizi finanziari rispetto alla capacità di riscossione di Tarsu/Tia/Tares, recupero evasione tributaria e sanzioni per violazioni codice della strada sono i seguenti:

	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
	<b>Competenza</b>	<b>C/residui</b>	<b>Competenza</b>	<b>C/residui</b>	<b>Competenza</b>	<b>C/Residui</b>
Tarsu/Tares/Tari	68,91	14,82	61,41	29,27	60,30	15,52
Rec.evasione trib.	43,94	8,65	10,90	5,00	8,29	4,82
Sanzioni Cds	40,87	8,56	40,97	9,20	41,55	9,01

Appare evidente che la presenza di una consistente massa di residui attivi del titolo I° e III° di bilancio al termine degli esercizi in esame (2014 e 2015), è un chiaro indice di un difficile smaltimento, situazione che peraltro ricorre anche al termine del 2016, così come di seguito rappresentato.



Residui attivi correnti titolo I e titolo III:

<b>Totale al 31.12.2014</b>	<b>115.328.044,36</b>	<b>Totale al 31.12.2015</b>	<b>129.224.380,23</b>	<b>Totale al 31.12.2016</b>	<b>138.639.030,18</b>
<i>di cui</i>		<i>di cui</i>		<i>di cui</i>	
<i>Competenza</i>	44.069.479,79	<i>Competenza</i>	44.116.775,69	<i>Competenza</i>	47.220.446,99
<i>2013 e ante</i>	71.258.564,57	<i>2014</i>	20.784.901,35	<i>2015</i>	20.327.082,16
		<i>2013 e ante</i>	64.322.703,19	<i>2014</i>	15.524.890,31
				<i>2013 e ante</i>	55.566.610,72

La tabella mostra:

- residui complessivi in progressivo aumento; residui della competenza in aumento, soprattutto nel 2016, per circa 3 milioni di euro rispetto ai precedenti esercizi;
- residui provenienti da esercizi antecedenti quello di competenza, pari a oltre 71 milioni di euro nel 2014;
- residui provenienti da esercizi antecedenti quello di competenza pari a oltre 85 milioni di euro nel 2015, con un aumento di quasi 14 milioni di euro rispetto al 2014;
- residui provenienti da esercizi antecedente a quello di competenza pari a oltre 91 milioni di euro nel 2016, in aumento di circa 6 milioni di euro rispetto al 2015 e di circa 20 milioni di euro rispetto al 2014.

Analizzando l'anzianità dei residui al 31 dicembre 2016, i dati indicano che, con riferimento agli esercizi 2015 e antecedenti, vi sono: oltre 41 milioni di euro di residui riferiti a Tarsu/Tares/Tari e circa 11 milioni di euro di residui riferiti a recupero evasione tributaria; oltre 17,7 milioni di euro di residui riferiti alle sanzioni per violazioni del codice della strada.

Critica appare, anche, la relazione tra il Comune di Perugia ed il soggetto deputato alla riscossione (Equitalia). Difatti, l'Organo di revisione, nella sua relazione al rendiconto 2015, ha evidenziato come non sia stato possibile per l'Ente parificare il conto di gestione



unico reso dall'agente contabile Equitalia per le somme affidate in riscossione mediante ruoli. Con la delibera pre-consiliare n.42/2016 sono state evidenziate le richieste ed i solleciti inviati dal Comune ad Equitalia in ordine a rettifiche ed integrazioni dei dati non concordanti, rimaste peraltro senza alcun riscontro.

Il Comune, nel prendere atto delle difficoltà di riscossione, ha evidenziato che è stato costituito un gruppo di lavoro per migliorare e rendere più efficiente il servizio di riscossione della Tassa sui rifiuti (TIA/TARES/TARI). E' stata implementata la collaborazione con il gestore del servizio di igiene urbana, a cui è affidata la riscossione coattiva e l'attività di accertamento della morosità e dell'evasione, sia attraverso l'investimento su nuove tecnologie informatiche (nuovo software gestionale del tributo e nuovo software dell'anagrafe comunale) sia attraverso gli incroci con banche-dati esterne (Siatel, Catasto, anagrafe del servizio elettrico e del servizio acquedotto). Tale attività ha prodotto i seguenti risultati:

- nell'anno 2016 n. 1.814 avvisi di accertamento per recupero evasione, n. 52.784 avvisi di mora per importi non pagati anni 2012-2015, n. 6.529 avvisi di accertamento per morosità;
- nell'anno 2017 n. 2.200 avvisi di accertamento per recupero evasione, n. 15.500 avvisi di accertamento per morosità anno 2016.

Inoltre, l'utilizzo (dal 2017) del Modello F24 per la riscossione della TARI spontanea, ha prodotto, al 30 settembre 2017, circa due milioni di euro di maggiori importi riscossi rispetto all'intera annualità 2016.

Il Comune, alla data attuale, evidenzia che l'andamento della cassa presenta miglioramenti rispetto all'anno precedente in quanto a fronte di un incremento notevole dei pagamenti (+ euro 20.514.644,07) per effetto della riduzione dei tempi medi, si registra un consistente incremento delle riscossioni (+ euro 34.280.379,98) con un abbattimento di circa 11 milioni sull'ammontare dell'anticipazione che determinerà, per effetto della

rinegoziazione del tasso di interesse passivo (da Eur + 3,75% ad Eur +2,90%), minori oneri finanziari complessivi a carico del Comune.

In relazione alle criticità riscontrate nel rapporto con il soggetto gestore delle riscossioni, l'Ente evidenzia che il carico residuo al 31 dicembre 2015 delle somme affidate ad Equitalia ammonta ad euro 67.544.225,63. Le criticità relative al Conto giudiziale dell'anno 2015, di cui alla Deliberazione del Consiglio comunale n. 77 del 2 maggio 2016, sono state segnalate sia alla Sezione Giurisdizionale sia alla Sezione di Controllo.

Le criticità riscontrate nella gestione in conto residui trovano evidenza nel Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) accantonato nel risultato di amministrazione al termine degli esercizi 2014 e 2015.

Per entrambi gli esercizi l'Ente, in sede di rendiconto, ha calcolato il Fondo sulla base del principio contabile applicato 4/2 di cui al punto 3.3, utilizzando il metodo ordinario pieno.

Nel 2014, a fronte di residui ritenuti di dubbia esigibilità per euro 100.297.505,07, l'Ente ha accantonato una quota di euro 53.231.910,07 (53,07%).

Nel 2015 su un ammontare di residui per euro 115.290.617,44, ha accantonato euro 71.276.327,43 rispetto ad un importo minimo del fondo, risultante dal prospetto di composizione, di euro 71.486.886,09.

Nel corso del 2016 vi sono state riscossioni per euro 24.708.000,08 sull'ammontare complessivo di residui attivi risultanti al 31 dicembre 2015, pari ad euro 115.290.617,44, oggetto di accantonamento al FCDE.

Nel 2015, il FCDE è stato coperto anche mediante l'utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità Cassa DD.PP. ex d.l. n. 35 del 2013, per euro 5.759.838,88, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.l. n.78 del 2015.

Infine, l'Ente, nella determinazione a consuntivo 2016 del Fondo, ha fatto applicazione del criterio semplificato introdotto dal D.M. del 20 maggio 2015,



determinando un accantonamento nel risultato di amministrazione pari ad euro 81.335.602,62.

La Sezione ritiene che l'uso del criterio semplificato, pur essendo una facoltà concessa all'Ente dalla normativa vigente, si appalesa in questo caso non prudente in quanto il rischio di finanziare spese con accertamenti di difficile esazione è molto alto, con la conseguenza di traslare sugli esercizi futuri ulteriori difficoltà di cassa.

Il FCDE è composto, al netto degli utilizzi del Fondo per la cancellazione di crediti (pari ad euro 208.693,70):

- per euro 71.276.327,43 dall'accantonamento all'1 gennaio 2016;
- per euro 6.170.334,29 dallo stanziamento definitivo in bilancio di previsione con riduzione del 55%.
- la quota restante, pari ad euro 4.097.241,64, è rappresentata da avanzo libero da vincoli, di cui euro 1.237.439,64 destinati alla rata di ripiano del disavanzo tecnico.

## **2) Equilibri di parte corrente**

Il quadro concernente gli squilibri di cassa, si aggrava ulteriormente analizzando la costruzione degli equilibri di parte corrente.

Difatti, gli stessi in entrambi gli esercizi finanziari considerati, sono stati realizzati mediante il ricorso ad entrate straordinarie. Per la gestione di competenza 2014, l'equilibrio di parte corrente (pari ad euro 11.826.219,73) è stato inciso da entrate straordinarie che ammontano ad euro 19.264.051,69, (comprehensive dell'entrata per contributo Tasi per euro 8.768.189,34). Entrate destinate a spese della stessa natura per euro 2.354.829,23, tra le quali, però, sono ricomprese poste di cui si può dubitare del carattere straordinario.

Sono presenti, infatti, voci ricorrenti sia nel rendiconto 2014 che nel rendiconto 2015: ricapitalizzazione SASE; agevolazioni esenzione N.U. Ciò riduce l'ammontare delle spese correnti straordinarie di oltre un milione di euro.



Occorre, poi, aggiungere l'utilizzo dell'economia per riduzione della spesa derivante dalla rinegoziazione dei mutui, in favore di spesa corrente per circa 271 mila euro.

L'esercizio 2015 ha evidenziato un equilibrio di parte corrente (per euro 16.707.428,03) in cui il ricorso ad entrate straordinarie è in forte diminuzione (euro 6.641.730,31 a fronte di spese straordinarie per euro 6.066.901,51), anche se occorre tener conto, pure in questo caso, delle economie derivanti da rinegoziazione di mutui che generano risorse destinate a spesa corrente per euro 2.766.000,00.

L'Ente, in relazione all'equilibrio di parte corrente 2014, ha riconosciuto che il contributo compensativo IMU-TASI, introdotto dalla legge di stabilità 2014, e pari ad euro 8.768.189,34, ha contribuito al raggiungimento dello stesso. Tuttavia, tale entrata è da considerarsi 'a regime' dal momento che, inizialmente prevista per il solo anno 2014 per contro-bilanciare gli effetti negativi dell'introduzione della Imposta Unica Comunale (c.d. IUC), è stata confermata — sebbene in riduzione — anche negli anni successivi. Con l'ultima legge di bilancio, relativa all'anno 2017. (Legge n. 232/2016 attuata con D.P.C.M. 10 marzo 2017, art. 3 comma 1), lo stanziamento è stato previsto anche per il triennio 2017/2019 nell'ammontare seguente: anno 2014 euro 8.7681.89,34, anno 2015 euro 6.949.360,87, anno 2016 euro 5.471.356,39, anno 2017 euro 4.208.735,68. Per le annualità 2018 e 2019 l'importo dovrebbe rimanere sostanzialmente invariato rispetto all'anno 2017.

La significativa riduzione, secondo l'Ente, che contribuisce ad accentuare la crisi finanziaria, è conseguente alla indisponibilità di fondi nel bilancio dello Stato. Tale contribuzione non rappresenterebbe una liberalità, ma una compensazione rispetto a scelte precise del Governo centrale che ha modificato il quadro dell'autonomia impositiva degli Enti Locali bloccando l'incremento delle aliquote di entrate tributarie. Ma l'ammontare previsto a titolo compensativo non è idoneo a ristora l'Ente per il mancato



gettito IMU/TASI. Circa il carattere straordinario, lo stesso Organo di revisione che aveva classificato nella relazione al rendiconto 2014 come entrata straordinaria il contributo in questione, nel 2016 non ha riproposto tale natura.

L'Ente, poi, per quanto riguarda le spese ricomprese nella voce 'oneri straordinari della gestione corrente' ritiene che le tipologie imputate a tale fattispecie siano per loro natura straordinarie in quanto alcune determinate da eventi esogeni di norma non ricorrenti - ad es, spese legali, ricapitalizzazioni, perdite societarie, rimborsi/sgravi di tributi ed entrate patrimoniali - ed altre determinate da scelte discrezionali del Comune - ad es. agevolazioni/esenzioni di tributi.

Secondo l'Ente, l'apporto di entrate straordinarie per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente sembra possa essere valutato in un'ottica dinamica rispetto alla quale nella definizione dei bilanci di previsione successivi (2016 e 2017) le tipologie di entrate non ricorrenti utilizzate per gli equilibri di parte corrente sono state circoscritte alle seguenti: a) proventi da permessi a costruire, b) entrate da recupero evasione, c) proventi da contravvenzioni al codice della strada. Per le ultime due tipologie di entrata, trova, poi, applicazione il punto 9.11.3 del Principio contabile della competenza finanziaria (All. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011) e l'articolo 25, comma 1, lett. b) della Legge 31.12.2009, n. 196, che consente di considerare "non ricorrenti" quelle entrate presenti con continuità da almeno 5 esercizi e per importi non superiori alla media riscontrata nei cinque esercizi precedenti.

Inoltre, sempre secondo l'Ente, le entrate relative al recupero dell'evasione tributaria ed alle sanzioni al codice della strada, la cui difficoltà di riscossione è evidente, saranno mitigate dagli accantonamenti al FCDE per effetto delle maggiori percentuali di finanziamento fino alla copertura al 100% dall'esercizio 2019.

Ritiene la Sezione che, anche a voler accogliere in parte le deduzioni dell'Ente (ricapitalizzazione per perdite, ad esempio), resta fermo che la costruzione degli equilibri

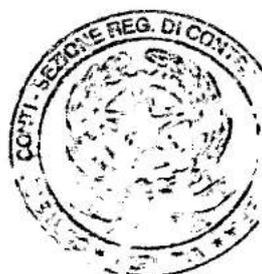
di parte corrente con entrate straordinarie non appare prudente anche in considerazione degli indici di riscossione.

Il mantenimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente è un elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali poiché denota la capacità di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie. L'apporto di entrate a carattere straordinario, per loro natura, non è idoneo a garantire un equilibrio stabile e duraturo in special modo se tali entrate sono connotate da un basso indice di riscossione, come evidente per le entrate relative al recupero evasione tributaria ed alle sanzioni da codice della strada.

### **3) Valutazioni della Sezione sui precedenti paragrafi 1 e 2**

Al termine dell'analisi sui flussi di cassa questa Sezione non può non constatare come, nel caso di specie, l'istituto dell'anticipazione di tesoreria ha perso il suo carattere di operazione eccezionale, utilizzata per il superamento di crisi di liquidità meramente temporanee, per divenire mezzo ordinario e fisiologico di gestione per il pagamento delle spese. Tutto ciò evidenzia una endemica sofferenza della gestione di liquidità che caratterizza la situazione di cassa dell'Ente.

L'utilizzo improprio dell'anticipazioni di tesoreria (e delle entrate vincolate) può rappresentare, in sostanza, una elusione dell'art.119 Cost., che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare le spese di investimento. Elusione che, nel caso del Comune di Perugia, rischia di divenire reale in quanto, come detto, il ricorso all'anticipazione di tesoreria, è ormai "strutturale". La stessa, peraltro, non viene mai interamente restituita, nemmeno nell'anno successivo a quello di utilizzo. La fattispecie sembrerebbe integrare, quindi, un vero e proprio "mutuo" atipico destinato a finanziare spese correnti.



Non si è, invero, in presenza di un semplice disallineamento temporale, ma di una sofferenza cronica dovuta alla tipologia di entrata con cui si costruiscono gli equilibri di bilancio.

Allo stesso modo, le entrate a destinazione vincolata, seppur temporaneamente utilizzate per il pagamento di spese correnti, in conformità all'art.195 TUEL, devono essere prontamente ricostituite con le prime entrate libere che affluiscono nella cassa. Tali fondi vengono, infatti, reperiti dall'Ente per finalità specifiche e pertanto il loro ritardato impiego o distrazione per gli scopi a cui sono state destinate potrebbe determinare un improprio finanziamento di spese altrimenti non finanziabili, oltre la mancata realizzazione delle medesime finalità.

Gli enti che a fine esercizio non hanno restituito l'anticipazione di tesoreria e/o che non hanno interamente reintegrato le entrate a destinazione vincolata devono considerarsi in squilibrio di cassa, situazione propria del Comune di Perugia.

A ciò occorre aggiungere le criticità riscontrate relativamente alla costruzione degli equilibri di parte corrente ed al ricorso ad entrate straordinarie che rende maggiormente problematica la situazione finanziaria del Comune di Perugia.

Si deve prendere atto che l'Ente, a fronte di difficoltà d'incasso, procede di contro al pagamento dei residui passivi di parte corrente con tempistiche di pagamento più brevi rispetto all'incasso dei crediti; situazione che determina, in parte, la necessità del ricorso all'anticipazione di tesoreria ed all'utilizzo di fondi a destinazione vincolata.

<b>Totale al</b>	<b>58.064.911,48</b>	<b>Totale al</b>	<b>52.077.943,13</b>	<b>Totale al</b>	<b>49.320.663,27</b>
<b>31.12.2014</b>		<b>31.12.2015</b>		<b>31.12.2016</b>	
<i>di cui</i>		<i>di cui</i>		<i>di cui</i>	
<i>Competenza</i>	47.244.676,11	<i>Competenza</i>	45.130.691,32	<i>Competenza</i>	43.072.930,65
<i>2013 e ante</i>	10.820.235,37	<i>2014 e ante</i>	6.947.251,81	<i>2015 e ante</i>	6.247.732,62



La riduzione dei residui passivi ha trovato riscontro nel netto miglioramento dell'indice annuale di tempestività dei pagamenti che nel 2016 ha raggiunto i 37,60 giorni rispetto ai 83,16 giorni del 2015.

Al termine dell'analisi complessiva della situazione finanziaria del Comune di Perugia, la Sezione riconosce che il quadro sopra delineato risale ad anni pregressi, in quanto già negli esercizi 2012 e 2013 si palesavano le patologie concernente gli squilibri di cassa con il correlato ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Va da se che il principio di continuità dell'azione amministrativa comporta la necessità di ripristinare gli equilibri di cassa e gli equilibri di parte corrente.

Il Comune di Perugia, a decorrere dall'esercizio 2014, ha adottato scelte che hanno come obiettivo comune la salvaguardia degli equilibri correnti e la restituzione dell'anticipazione di tesoreria.

Sotto il primo profilo, l'azione amministrativa mira a ridurre le spese di bilancio. Si è rilevato positivamente la costante contrazione delle stesse in parte corrente con una riduzione del 5,42 nel 2014 (passando da circa 178 milioni di euro del 2013 a 168 milioni di euro circa del 2014), e del 7,28% nel 2015 (passate da circa 168 milioni di euro del 2014 a 156 milioni di euro del 2015). Il 2016 presenta un decremento inferiore, pari al 2.52% rispetto al 2015. E' necessario, comunque, tener conto del condizionamento dei nuovi sistemi contabili derivanti dall'applicazione del D.Lgs.n.118/2011 e s.m.i., riconducibile al meccanismo del Fondo pluriennale vincolato.

Resta fermo che l'attività di revisione della spesa messa in atto dall'Amministrazione a partire dall'esercizio 2014, anche a seguito dei tagli imposti dalla c.d. *spending review*, ha determinato una riduzione della spesa di oltre 26 milioni di euro.

Le azioni intraprese dall'Ente, al fine di ridurre le spese correnti, oltre a quelle necessitate dall'adozione della *spending review*, sono numerose e di seguito descritte: 1) spesa di personale con riduzione, tra le altre, di 7 posizioni dirigenziali; 2) riduzione dei



fitti passivi per disdetta o rinegoziazione dei contratti di locazione; 3) spese assicurative per riorganizzazione e ottimizzazione della procedura di gestione dei sinistri; 4) spese per aggi della riscossione per reinternalizzazione della gestione della riscossione della TOSAP; 5) spese per servizi di custodia e vigilanza sale, custodia, facchinaggio mediante rinegoziazione dei contratti; 6) spese per utenze mediante riorganizzazione e razionalizzazione del sistema; 7) spese per gestione e notifiche contravvenzioni; 8) spese per servizi vari mediante reinternalizzazione della gestione; 9) spese per convenzioni (servizi educativi e scolastici, manutenzione aree verdi); 10) rinegoziazione dei mutui stipulati con la Cassa DD.PP.

A ciò si aggiunge, sul versante dell'indebitamento, il "blocco" all'assunzione di nuovi mutui con riduzione del debito residuo e minori spese correnti a titolo di interessi passivi e di rimborso delle quote capitale. La tabella di seguito riportata rappresenta gli effetti di tale misura:

	<b>Anno 2013</b>	<b>Anno 2014</b>	<b>Anno 2015</b>	<b>Anno 2016</b>
<i>Debito residuo</i>	133.231.000	122.234.000	117.454.000	109.665.000
<i>Oneri finanziari</i>	4.650.000	4.347.000	3.966.000	3.794.000
<i>Rimborso Quote Capitale</i>	11.560.000	10.997.000	8.771.000	7.788.000

Il debito residuo è diminuito del 17,68% e la spesa corrente (oneri finanziari e rimborso quote capitale) del 28,55%.

Alcuni degli interventi attuati hanno prodotto benefici immediati, altri produrranno effetti nel medio termine quali:

1) adesione alla convenzione Consip per la pubblica illuminazione che, a regime (dal 2018), determinerà risparmi di spesa corrente per circa 300 mila euro nell'anno 2018 e di euro 1.700.000 circa a decorrere dal 2019;



- 2) ristrutturazione dell'immobile di proprietà a Monteluca da destinare ad uffici comunali e realizzazione di una palazzina a Ponte San Giovanni da destinare a uffici comunali;
- 3) realizzazione dell'immobile adibito ad uso scolastico nella zona di Ponte Pattoli, la cui realizzazione comporterà la dismissione delle locazioni passive attualmente in essere con un risparmio stimato in oltre 350/400 mila euro;
- 4) rimodulazione dei contratti assicurativi con contestuale efficienza nella gestione dei sinistri (gli stanziamenti di bilancio sono passati da euro 1.795.000 nel 2014 ad euro 1.350.000 nel 2016, con ulteriore diminuzione nel 2017 ad euro 1.250.000 e nel 2018 ad euro 1.100.000);
- 5) i risarcimenti dei sinistri decrementati da circa euro 700.000 nel 2014 ed euro 30.600 nel 2017 (ad oggi) anche per effetto degli interventi di risanamento dei manti stradali;
- 6) statalizzazione dell'Accademia di Belle Arti che, dal 2020, non comporterà più oneri a carico del Bilancio comunale (con risparmi di circa 350 mila euro all'anno).

Per ciò che concerne lo squilibrio di cassa l'Ente, consapevole dell'importanza della criticità riscontrata, già dalla prossima programmazione economico-finanziaria 2018-2020, ha assicurato che provvederà ad attuare ulteriori misure che, nel periodo considerato, saranno in grado di ripristinare la situazione della cassa e la situazione degli equilibri di parte corrente.

Le direttrici sulle quali si muoverà il Comune di Perugia saranno pertanto di due tipi: la prima, consistente nell'attivazione di misure straordinarie per generare flussi di cassa in grado di azzerare l'anticipazione di tesoreria; la seconda consistente nella attivazione di misure e di politiche di bilancio strutturali, in grado di normalizzare le esigenze di liquidità.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, consistente nell'azzeramento dell'anticipazione di tesoreria, il Comune ha indicato le seguenti leve:



1) Monetizzazione e valorizzazione di alcuni beni immobiliari. Una prima misura consiste nella dismissione degli immobili (fabbricati e terreni) non funzionali rispetto alle attività istituzionali dell'Ente. In termini prudenziali tale misura, che avrebbe un valore stimato di circa 10 milioni di euro, potrebbe realizzare, in termini di cassa, circa 5 milioni di euro entro 12 mesi.

Una seconda misura consiste nella dismissione delle quote detenute nella Società Minimetrò S.p.A. (pari al 70%). Secondo l'Ente il valore stimato in termini di cassa è di circa 4 milioni di euro realizzabile entro 6-8 mesi. Tale misura, oltre al beneficio immediato sulla cassa, genera risparmi di spesa corrente per minori corrispettivi legati al contratto di servizio, dal momento che si verrebbero a creare le condizioni per ottenere risparmi di gestione ed economie di scala stimabili in circa un milione di euro all'anno. Tali risparmi di spesa potrebbero andare a regime dall'anno 2019, con effetti positivi sulla liquidità in termini strutturali.

Una terza misura consiste nella trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà sui terreni nei quali sono stati realizzati immobili di edilizia residenziale pubblica; il valore stimato in termini di cassa è di circa 2 milioni di euro realizzabile entro 12 mesi.

2) Definizione agevolata delle morosità della Tassa sui rifiuti (TIA/TARES/TARI). Al riguardo l'Ente ha fatto sapere che adotterà un Regolamento comunale, con efficacia dal 10 gennaio 2018, che permetterà di applicare uno strumento di natura straordinaria con il duplice effetto di agevolare il pagamento della tassa sui rifiuti non pagata dai contribuenti che hanno ricevuto la notifica di apposito avviso di accertamento, attraverso la cancellazione delle sanzioni, e di ridurre il carico dei residui attivi conservati nel conto del bilancio.

La definizione agevolata in questione, limitata al solo tributo sui rifiuti — che dal 2010 è stato riscritto nel bilancio del Comune di Perugia - interverrebbe su un valore di circa 57 milioni di euro (residui attivi al 31 dicembre 2016) e prudenzialmente potrebbe generare



flussi di cassa, nel periodo 2018-2019, di circa 15 milioni di euro. Tale operazione, inoltre, non andrebbe ad impattare sulla consistenza dei residui attivi dal momento che gli accertamenti conservati nel conto del bilancio sono riferiti al tributo sui rifiuti senza maggiorazione per sanzioni (omesso e tardivo versamento) ed interessi.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, consistente nella normalizzazione della gestione della cassa corrente, le leve utilizzabili, sempre secondo l'Ente, — legate alla definizione di misure strutturali di bilancio - sono le seguenti:

- 1) Minori spese di parte corrente, determinate dalle operazioni di spending review e dagli effetti sui bilanci futuri delle misure attivate, saranno utilizzate per garantire l'equilibrio di bilancio di parte corrente riducendo il ricorso alle entrate straordinarie;
- 2) Rimodulazione delle quote associative per la partecipazione ad organismi di varia natura (Associazioni e Fondazioni);
- 3) Introduzione di modelli organizzativi per la gestione dei servizi in grado di generare risparmi di spesa corrente;
- 4) Acquisizione di maggiori entrate e definizione di minori spese per la gestione del servizio di mobilità alternativa nei termini prospettati sopra;
- 5) Co-finanziamento delle spese di investimento con apporto di beni immobili;
- 6) Riorganizzazione degli uffici con minori spese per il personale.

La Sezione osserva che il programma di interventi appare importante ma molte delle misure descritte devono trovare concreta attuazione o sono ancora in fase di predisposizione.

Nell'attuale contesto socio-economico, è difficile fare previsioni circa la realizzazione di entrate relative alla vendita di immobili o quote azionarie. E' ancora più difficile fare previsioni sul contenzioso in atto nei confronti della Regione, relativamente al riparto delle risorse del Piano di mobilità regionale.



Pertanto, la Sezione, nel prendere atto degli sforzi e delle prospettive perseguite, ritiene che il Comune dovrà tener conto di tutti i fattori di criticità evidenziati al momento della programmazione di bilancio, al fine di costruire equilibri che tengano conto dell'aleatorietà di determinate entrate in termini di accertamento e realizzazione.

#### **4) Ulteriori criticità**

Infine, l'Ente dovrà operare le opportune valutazioni su alcune operazioni che hanno aggravato la situazione finanziaria dell'Ente medesimo.

In particolare, questa Sezione si riferisce ai contratti derivati, per i quali è previsto un accantonamento ad un *Fondo swap* per euro 1.000.000,00.

I contratti derivati sono stati stipulati dall'Ente nel 2006, in parte per rimodulare le rate di mutui allora in essere e, in parte, per tutelarsi dal rischio determinato dall'aumento dei tassi d'interesse.

L'esame della documentazione, se pur risalente di oltre dieci anni, ha evidenziato alcune possibili criticità. I contratti derivati sono stati stipulati con due diversi istituti di credito: Dexia Crediop spa (due contratti successivi tra loro) e Banca Intesa Sviluppo Infrastrutture (per un totale di quattro contratti).

Con riferimento ai contratti stipulati con Dexia Crediop dalla documentazione allegata emerge che il primo contratto derivato, stipulato nel 2002, con nozionale di circa 130 milioni di euro, aveva generato un up front di euro 3.100.000,00, e flussi positivi per euro 3.690.000,00 a fronte di flussi negativi per euro 670.000,00. Nel 2006 il contratto viene rinegoziato, il nozionale sottostante portato ad oltre 150 milioni di euro e la durata del contratto spostata al 30 giugno 2020 (rispetto al 2011 del precedente contratto). La rinegoziazione non prevedeva up front ed ha generato flussi positivi per euro 892.194,48 e flussi negativi per euro 1.117.203,65. Nessuna consulenza è stata richiesta dal Comune per valutare la convenienza dell'operazione, come confermato dall'Ente stesso. Significativo



che dopo la rinegoziazione, il derivato ha generato maggiori flussi negativi rispetto a quelli positivi.

Per quanto concerne i quattro contratti stipulati con Banca Intesa, l'analisi delle esigenze del Comune, rispetto al proprio portafoglio debitorio, è stata affidata alla medesima Banca che ha, poi, *intuitu personae*, stipulato i contratti. Pertanto, l'Ente non ha richiesto alcuna consulenza esterna terza ed imparziale al fine di valutare la convenienza dell'operazione finanziaria.

Inoltre, nello studio di fattibilità non si rinviene il mark to market e non viene descritto in modo dettagliato e approfondito come il derivato realizzi l'interesse del Comune. Significativo che il derivato è sempre in perdita per il Comune. L'analisi delle clausole "cap" e "floor", sembrerebbero essere predisposte per tutelare l'interesse dell'istituto bancario e limitare l'alea dell'operazione. Ancora più evidente parrebbe il "gioco" dell'alea nei contratti con Dexia Crediop il cui rischio è praticamente ridotto a zero.

La Sezione, pertanto, invita l'Ente a valutare la possibilità di intraprendere azioni che possano rideterminare la propria posizione nell'ambito dell'operazione di swap.

Infine, i flussi positivi dei contratti "derivati" maturati nel periodo 2006/2009, per un totale di euro 2.278.521,16, secondo quanto affermato dall'Ente, sono stati destinati per spese di investimento senza che però abbia fornito la relativa dimostrazione.

Nella parte accantonata figura, poi, un fondo perdite società partecipate di euro 100.000,00. Il Fondo è stato calcolato in relazione alla perdita d'esercizio 2014 della società S.A.S.E. S.p.A. (quota di partecipazione 5,93%) sulla base della gradualità di cui al comma 552, art. 1 Legge n.147/2013. In merito, l'Organo di revisione ha evidenziato altresì che, quanto alla soc. SASE, le perdite hanno richiesto interventi di cui all'art. 2447 (2482 ter) del Codice Civile ed il Comune di Perugia è intervenuto con finanziamento in ricapitalizzazione di quota pari ad euro 88.936,65, segnalando che al momento del suddetto impegno di spesa lo stesso Organo di revisione non era ancora in carica. Il



Revisore, pertanto, ha richiamato l'Ente ad una valutazione sull'eventualità di impegnare spese a tale titolo.

Anche i bilanci 2015 e 2016 sono stati chiusi con perdite superiori ad un terzo del capitale sociale. Nel 2015 la copertura del disavanzo è stata rinviata all'approvazione del bilancio 2016, in attesa della privatizzazione; nel 2016, l'Ente ha rinviato alla convocazione dell'assemblea straordinaria per l'adozione dei provvedimenti di cui all'art.2446 c.c..

Il Comune di Perugia ha riferito che ad oggi l'assemblea straordinaria non è stata convocata e che, in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ai sensi del D.Lgs.n.175/2016 e s.m.i., ne ha confermato il mantenimento.

La Sezione invita, pertanto, il Comune di Perugia a rivalutare la scelta di mantenere una partecipazione in una società il cui bilancio registra perdite da oltre tre esercizi.

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

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria accerta:

- lo squilibrio di cassa, evidenziato dal ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituita al termine degli esercizi 2014, 2015 e 2016 e dall'utilizzo di fondi vincolati non ricostituiti al termine dei medesimi esercizi;
- la criticità relativa alla capacità di riscossione in conto residui delle entrate proprie;
- l'utilizzo di entrate straordinarie per la realizzazione degli equilibri di parte corrente;
- le criticità relative ai contratti derivati;
- le perdite della società partecipata S.A.S.E. S.p.A.;



**DISPONE**

- che l'Ente trasmetta a questa Sezione di controllo, entro 60 (sessanta) giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le misure correttive adottate dall'organo consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, ai fini della relativa verifica, in coerenza con le prospettive evidenziate nel corso dell'istruttoria;

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Consiglio Comunale del comune di Perugia;

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa alla Procura regionale di questa Corte, per i profili attinenti ai contratti di swap, ex art. 52, comma 4 del D.Lgs. n. 174 del 2016.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 24 ottobre e del 16 novembre 2017.

Il Magistrato Estensore  
Francesco Belsanti



Il Presidente  
Fulvio Maria Longavita



Depositata in segreteria il  
Il Direttore  
Roberto Attilio Benedetti



17 NOV. 2017



