

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 4 maggio 2018, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	Presidente
Anna Luisa Carra	Consigliere
Francesco Albo	Consigliere
Giuseppe di Pietro	Primo Referendario
Giovanni Di Pietro	Primo Referendario relatore

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) ed in particolare l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 142/2016/INPR del 12 luglio 2016 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 143/2016/INPR del 12 luglio 2016 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2016/2018";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2016";

esaminate le relazioni compilate dall'Organo di revisione contabile del Comune di Catania e le successive integrazioni istruttorie richieste da questa Sezione in riferimento ai sopra citati documenti contabili relativi agli esercizi 2015 e 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.193/2018/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria trasmessa dall'ente in data 30.04.2018 protocollo n. 167818;

udito il relatore Primo Referendario dott. Giovanni Di Pietro;

uditi, per il Comune di Catania, il sindaco dott. Enzo Bianco, l'assessore al bilancio dott. Salvatore Andò, il segretario generale dott.ssa Antonina Liotta, il direttore della ragioneria generale dott.ssa Clara Leonardi ed il dirigente del servizio bilancio dott.ssa Rosalia Mustica;

Premesso che:

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli Organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, vieppiù a seguito del novellato quadro scaturito dalla legge costituzionale n.1/2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213/2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che

questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Da ultimo, l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 213/2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza. Quanto al contenuto del controllo è, peraltro, espressamente stabilito che ai fini della suddetta verifica le Sezioni della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per l'inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *"effetti – attribuiti [...] alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) la cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente *"si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)"* onde *"prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2013).

Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può, comunque, comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge 131/2003, pur sempre volte

a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tal caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà e di squilibrio ovvero per addivenire al superamento delle stesse.

Nell'ambito dei controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della L. 266/2005, questa Sezione, in sede istruttoria, esaminate le citate relazioni redatte dall'organo di revisione del Comune di Catania ed i successivi atti depositati nel corso dell'istruttoria, ha ritenuto sussistenti le seguenti criticità:

Risultato di amministrazione

Dall'esame del rendiconto 2015 emerge una differente modalità di quantificazione del risultato di amministrazione che da - € 580.987.451,22, risultante dal riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, viene rideterminato in - € 537.016.092,24, con un miglioramento di € 43.971.358,98.

La differenza positiva di € 43.971.358,98, secondo quanto emerso in sede istruttoria, risulterebbe generata, oltre che dalla gestione ordinaria, dall'utilizzo delle risorse da rinegoziazione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per l'importo di € 31.574.658,14, opportunamente liberate dall'avanzo vincolato secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 715, della L. 208/2015, e dall'operazione di svincolo delle risorse da alienazione di alloggi, non supportate dall'esistenza nel conto del bilancio di residui attivi pertinenti.

Detto risultato, grazie al quale l'ente consegue il recupero sia del disavanzo progressivamente generato dall'esercizio 2012 al 2014, pari a € 29.600.717,80, sia della quota trentennale di quello derivante dal riaccertamento straordinario, pari a € 13.709.354,58, risulterebbe, in realtà, solo apparentemente positivo, in considerazione del fatto che lo stesso è stato conseguito attraverso una diversa distribuzione delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione rispetto a quelle del riaccertamento straordinario, ma anche e soprattutto in assenza di costituzione di altri fondi obbligatori per legge nonché della sottostima di quelli costituiti per la prima volta in fase di rendiconto: in primo luogo, il fondo passività potenziali e contenzioso, pari a € 10.000.000,00, a fronte di debiti fuori bilancio in costante aumento (i debiti emersi dopo l'approvazione del piano ammontano ad € 84.637.375,41, ottenuto sottraendo agli 80,7 mln di euro risultanti al 31.12.2016 i debiti inseriti nel piano per € 3,4 mln e sommando quelli emersi al momento dell'approvazione del rendiconto per € 7,3 mln) e passività da contenzioso il cui *petitum*, al 31.12.2015, ammontava ad € 712.366.268,28 (*nota del revisore - Rendiconto 2015*).

In sede di rendiconto 2016, infine, l'ente provvede nuovamente a rideterminare i fondi che compongono il risultato di amministrazione elevando il fondo passività potenziali a € 35.000.000,00 e riducendo pesantemente il FCDE che da € 446.003.649,15 diminuisce a € 233.581.728,33, a beneficio del risultato di amministrazione che da - € 537.016.092,24 si riduce a - € 513.662.618,71.

La situazione può essere meglio rappresentata come segue:

		GESTIONE FINANZIARIA 2014 (comprensivo delle operazioni del riaccertamento straordinario dei residui)	GESTIONE FINANZIARIA 2015			GESTIONE FINANZIARIA 2016		
			RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio		803.317,45			884.671,05			884.671,05
RISCOSSIONI	(+)	1.009.546.163,93	95.730.233,99	993.370.064,38	1.089.100.298,37	77.650.797,27	1.177.089.444,93	1.254.740.242,20
PAGAMENTI	(-)	1.009.464.810,33	260.275.150,28	828.825.148,09	1.089.100.298,37	263.247.722,57	991.492.519,63	1.254.740.242,20
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	884.671,05			884.671,05			884.671,05
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)							-
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	884.671,05			884.671,05			884.671,05
RESIDUI ATTIVI	(+)	699.097.140,59	581.584.116,39	317.753.278,15	899.337.394,54	567.640.891,32	200.191.581,33	767.832.472,65
RESIDUI PASSIVI	(-)	768.621.069,22	307.349.793,18	398.367.549,90	705.717.343,08	416.089.296,15	326.875.136,77	742.964.432,92
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)	1.943.075,46			7.269.979,50			8.475.209,84
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)	9.343.943,70			5.008.512,45			515.910,50
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	(=)	-79.926.276,74			182.226.230,56			16.761.590,44

		Riaccertamento straordinario (simulazione)	Esercizio 2015	Esercizio 2016
Risultato di amministrazione al 31/12 (A)		-79.926.276,74	182.226.230,56	16.761.590,44
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esazione al 31/12	(-)	429.503.649,15	446.003.649,15	233.581.728,33
Fondo contenzioso - passività potenziali	(-)	0,00	10.000.000,00	35.000.000,00
Fondo speciale per restituzione anticipazione d.l. 35/2013	(-)	0,00	199.292.373,77	198.401.322,30
Fondo spese indennità fine mandato 31/12	(-)	7.301,73	12.169,55	17.037,37
Fondo per le operazioni di rinegoziazione dei finanziamenti in essere con la cassa depositi e prestiti s.p.a.	(-)	70.829.870,47	39.255.212,33	37.685.003,84
Altri fondi	(-)			
Totale parte accantonata (B)	(-)	500.340.821,35	694.563.404,80	504.685.091,84
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	(-)	201.107,07	16.257.632,08	13.233.010,96
Vincoli derivanti da trasferimenti	(-)	0,00	5.940.103,85	10.749.671,16
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	(-)	0,00	0,00	26.177,61
Altri vincoli da specificare (Entrate da alienazione alloggi)	(-)	519.246,06	0,00	0,00
Totale parte vincolata (C)	(-)	720.353,13	22.197.735,93	24.008.859,73
Totale parte destinata agli investimenti (D)	(-)	0,00	2.481.182,07	1.730.257,58
Totale parte disponibile (E)=(A)-(B)-(C)-(D)	(=)	-580.987.451,22	-537.016.092,24	-513.662.618,71

La suddetta articolata operazione risulta compiuta in assenza di una delibera di ripiano del disavanzo generato nel triennio 2012-2014 secondo il disposto dell'art. 188 del Tuel, e senza la corretta imputazione nel bilancio di previsione della quota del disavanzo da ripianare, ad eccezione della quota trentennale.

FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Con riferimento al Fondo pluriennale vincolato si riscontrano numerose anomalie in merito alla composizione dello stesso alla data del 1° gennaio 2015, sia con riferimento al FPV di parte corrente che al FPV di parte capitale, e alla successiva reimputazione contabile, secondo il criterio dell'esigibilità, negli esercizi successivi.

Per quanto riguarda la composizione del FPV di parte corrente, si rileva la presenza, nello stesso, di residui attivi relativi ad entrate tributarie (recupero credito ICI e TOSAP) che per loro natura non si prestano a concorrere alla determinazione del FPV poiché trattasi di entrate che presuppongono l'esistenza di un titolo giuridico al momento del relativo accertamento e per le quali l'accertamento stesso dovrebbe coincidere con la loro esigibilità.

Ne consegue che l'importo di **€ 29.943.908,85**, accertato a dicembre 2014, cancellato al 1/01/2015 e reimputato all'esercizio 2015, per effetto della stessa reimputazione ad esercizio successivo, deve essere qualificata quale entrata non di pertinenza dell'esercizio 2014, con inevitabili refluenze sul rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2014 conseguito tramite un saldo positivo pari a € 9.064.787,00 (quale differenza tra saldo finanziario e obiettivo 2014). A tal riguardo si richiamano le cancellazioni effettuate, in sede di riaccertamento ordinario 2015, per insussistenza o erronea contabilizzazione del credito, di residui relativi ad entrate correnti accertate nel 2014 per un importo complessivo di **€ 4.296.625,86**, con particolare riferimento a residui TARSU e proventi da sanzioni per violazione del CDS e residui inerenti ad un trasferimento di parte corrente da parte della Regione per € 2.714.806,97, accertato al 31.12.2014 e cancellato nel 2015 in quanto qualificato solo successivamente come fondo extra bilancio.

Allo stesso modo, occorre rilevare l'errata imputazione al FPV di parte corrente dei debiti maturati nei confronti della partecipata SIDRA s.p.a., sia con riferimento al contributo ordinario da contratto di servizio, pari a € 900.000,00, impegnato nel 2014, sia con riferimento ai debiti pregressi maturati dal 2008 al 2013, per l'importo complessivo di € 927.138,10, nonché del debito per perdita d'esercizio relativa all'anno 1993, pari a € 18.973,77, per la gestione di Etna Acque, acquisita da Sidra nel 2000.

Con riferimento alla composizione del FPV di parte capitale, invece, si segnala l'assenza di adeguati cronoprogrammi di spesa, come evidenziato dal Collegio dei revisori, nonché la presenza nello stesso di residui per i quali risulta dubbia l'esistenza del titolo giuridico al momento del relativo accertamento/impegno, nonché la relativa imputazione contabile all'esercizio 2015 secondo il criterio dell'avvenuta esigibilità.

Il riferimento è, in particolare, ai residui provenienti dalla complessa operazione di investimento per la rete idrica, finanziata da fondi CIPE per il tramite della Regione siciliana, in merito alla quale risultano accertamenti e impegni di somme, nell'esercizio 2014, in assenza del decreto assessoriale di finanziamento dell'opera (i residui pertinenti risultano cancellati in sede di riaccertamento straordinario per essere rinviati, per il tramite del FPV, all'esercizio 2015).

Anomale irregolarità devono essere rilevate in merito alla gestione del FPV in corso di gestione ordinaria, sia con riferimento alle economie del FPV che alla relativa reimputazione negli esercizi di rispettiva pertinenza. Il riferimento è, in particolare, ai residui attivi, pari a € 8.450.000,00, confluiti nel FPV, per i quali la relativa reimputazione all'esercizio 2016 risulterebbe essere stata effettuata non secondo il criterio dell'esigibilità ma al fine di ripristinare gli equilibri di bilancio compromessi dalle economie realizzate sul FPV nell'esercizio 2015 e per porre rimedio ad errori compiuti in sede di riaccertamento straordinario dei residui (*cfr. nota di risposta del Collegio dei revisori n. 39/REV del 15/11/2017 - pagg. 5 - 8*).

GESTIONE DEI RESIDUI

Relativamente alla rivisitazione dei residui, le operazioni compiute in sede di riaccertamento straordinario non risultano coerenti con i principi dettati dalla contabilità armonizzata, con conseguenze in termini di corretta determinazione del FPV, di rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 ed infine di costituzione dei fondi che compongono il risultato di amministrazione al 31.12.

Il riferimento è, in particolare, alle risorse destinate alla contrattazione decentrata per l'esercizio 2015 e precedenti, in relazione alle quali, in sede di rendiconto 2015, viene posto un vincolo sul risultato di amministrazione per € 5.564.671,15 anziché costituire una quota del FPV di parte corrente secondo quanto previsto dai principi contabili. Dette risorse trovano giusta allocazione contabile nel 2016 tramite applicazione dell'avanzo vincolato di amministrazione e costituzione del FPV di spesa di pari importo.

Allo stesso modo trovano impropria allocazione tra i vincoli del risultato di amministrazione, le poste relative alle regolarizzazioni contabili correlate alle entrate antecedenti al 2011, precedentemente appostate tra le partite di giro, e alle risorse relative ai proventi addizionali ex L. 549/1995 per l'importo di € 3.599.264,24, prontamente utilizzate mediante applicazione dell'avanzo vincolato nel 2016 per il finanziamento di spese correnti.

Analogamente la cancellazione dei residui passivi relativa al rimborso delle anticipazioni di liquidità erogate da Cassa Depositi e Prestiti, con relativa costituzione del fondo tra le quote accantonate del risultato di amministrazione, viene effettuata al 31.12.2015 allo stesso modo della costituzione dei vincoli derivanti da trasferimenti e principi contabili.

Quanto alle operazioni che incidono sulla determinazione del risultato di amministrazione, si segnala l'anomala cancellazione di residui di parte capitale riferiti alla costruzione dell'edificio per edilizia "Programma integrato S. Cristoforo" in relazione alla quale, in sede di riaccertamento straordinario, l'ente provvede a cancellare un residuo passivo di **€ 1.520.394,38** mantenendo, nel conto del bilancio, il corrispondente importo contabilizzato tra i residui attivi per il finanziamento dell'opera, con effetti positivi sul risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. L'importo complessivo del residuo attivo, pari a € 8.482.492,78, e la restante parte del residuo passivo per € 6.942.438,06, risultano, poi, cancellati successivamente in sede di riaccertamento ordinario 2015.

IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

L'ente provvede ad accantonare un importo corrispondente alla differenza tra il FCDE determinato in conformità ai nuovi principi contabili e l'importo già esistente tra i vincoli del risultato di amministrazione in termini di Fondo svalutazione crediti ex D.L. 95/2012 e ss.mm.ii., e il fondo svalutazione crediti per sanzioni per le violazioni al Codice della strada.

Il Comune di Catania provvede ad adeguare l'importo del Fondo in sede di approvazione del consuntivo 2015, liberando i vincoli precedentemente costituiti.

Quanto alla composizione del FCDE occorre richiamare la segnalazione dell'Organo di revisione dell'ente, resa in sede di parere al rendiconto 2015, circa il mantenimento di residui attivi con anzianità superiore al quinquennio non supportato da idonea documentazione giustificativa, nonché l'incompiuta attività di ricognizione e monitoraggio, con particolare riferimento alle partite allocate tra i residui relativi ai servizi per conto di terzi.

La situazione rappresentata deve anche tenere conto della consistente cancellazione di residui attivi effettuata in sede di riaccertamento ordinario 2016, complessivamente pari a € 361.565.456,68, e della conseguente riduzione del FCDE da € 446.003.649,15 a € 233.581.728,33.

Dall'esame della documentazione contabile emerge che il FCDE si è ridotto di circa il 48% dal 2015 al 2016 a fronte di una riduzione dei residui attivi oggetto di svalutazione pari a circa il 30% (i residui attivi di che trattasi diminuiscono di € 237.291.929,31 passando da € 802.815.007,97 ad € 565.523.078,66, e, più distintamente, con una cancellazione di residui da entrate tributarie ed extratributarie per € 229.329.956,83 dei quali € 165.523.194,22 risalenti ad esercizi anteriori al 2010 come di seguito evidenziato).

Deve riscontrarsi, inoltre, la riduzione della percentuale complessiva di svalutazione dei residui attivi che dal 55% in sede di rendiconto 2015 passa al 41% nel 2016 a fronte di una percentuale determinata in sede di riaccertamento straordinario pari a circa il 90 %.

Quanto alla composizione dei crediti oggetto di svalutazione, emergono numerose perplessità in merito alla presenza, tra i residui attivi, delle entrate da Ici e Tosap accertate nel 2014 e rinviate al 2015 per il tramite del FPV di cui si è detto sopra. Il relativo importo, infatti, risulta computato tra i residui oggetto di svalutazione al 1° gennaio 2015 in sede di riaccertamento straordinario, e poi al momento della rideterminazione del FCDE a consuntivo 2015, quali residui della competenza per effetto della reimputazione del FPV.

Allo stesso modo concorrono alla formazione del FCDE le entrate relative al recupero credito ICI accertate nel 2015 per effetto di una transazione stipulata con l'Istituto Autonomo Case popolari per l'importo di € 10 milioni di euro, nonché le entrate da Fondo di solidarietà comunale, sia in conto residui che in conto competenza quali residui dell'anno in corso.

ULTERIORI OSSERVAZIONI RELATIVE AI RENDICONTI 2015 E 2016

Dall'esame delle relazioni trasmesse sui rendiconti della gestione 2015 e 2016 si confermano, infine, le ulteriori criticità già reiteratamente sollevate nei precedenti cicli di controllo finanziario, e meritevoli di ulteriori approfondimenti, come di seguito elencate.

1. In merito alla gestione della cassa:

- a. Il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria, puntualmente inestinta al termine dell'esercizio di ciascun anno, con aggravio della spesa per interessi passivi, nonché il costante utilizzo delle entrate a destinazione vincolata ex art. 195, comma 2, del Tuel. La tabella seguente riporta i dati riferiti al triennio 2014-2016 evidenziando l'aumento complessivo delle entrate da reintegrare a fine esercizio 2015 e 2016 rispetto all'esercizio 2014.

UTILIZZO ANTICIPAZIONE DI CASSA ED ENTRATE EX ART. 195, COMMA 2, TUEL	ESERCIZIO 2014	ESERCIZIO 2015	ESERCIZIO 2016
Scopero di tesoreria	95.250.925,91	150.909.483,12	100.846.354,68
Entrate a dest. vinc. da ricostituire	42.521.006,06	37.832.676,05	72.215.576,09
TOTALE ENTRATE DA REINTEGRARE al 31.12	137.771.931,97	188.742.159,17	173.061.930,77
Spesa per interessi passivi	3.339.169,23	5.605.579,51	5.416.329,76

- b. L'accertata presenza di pignoramenti presso la Banca di Italia pari a 884.671,05 e l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata pari a € 35.523,94;
- c. la bassissima percentuale di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria, complessivamente pari allo 0,49% circa nel 2015 (gli incassi da recupero evasione Imu e sulla tassa sui rifiuti risultano pari a 0) e al 22,6% nel 2016. Va precisato, a riguardo, che l'aumento della percentuale di riscossione nel 2016 è attribuibile principalmente ad una consistente riduzione degli accertamenti nell'anno (da € 56.613.844,40 del 2015 ad € 20.666.119,75 nel 2016);
- d. la bassissima percentuale di riscossione delle entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni per le violazioni del Codice della strada pari a circa il 10,96 % nel 2015 e al 5,96 % nel 2016;

2. con riferimento alla **situazione debitoria dell'ente:**

- l'ulteriore ricorso all'anticipazione di liquidità erogata dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del decreto legge n.78/2015, che denota la persistente carenza di liquidità dell'ente, con aggravio del debito da restituire, che aumenta da € 182.599.056,25 al 1° gennaio 2015 ad € 199.292.273,77 al 31.12.2015, nonché degli interessi passivi da corrispondere che da € 68.101.153,52, da piano di ammortamento, aumentano ad € 71.188.216,92;
- l'esiguo ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2015 e 2016 a fronte di debiti fuori bilancio da riconoscere alla fine di ciascun esercizio in continua espansione. In particolare, si segnala che i debiti riconosciuti nel 2015 ammontano ad € 896.920,72 a fronte di un importo da riconoscere pari a € 79.999.893,279. Allo stesso modo i debiti riconosciuti nel 2016 ammontano ad € 8.063.888,46 a fronte di debiti da riconoscere, al 31.12.2016, pari a € 80.758.864 (di cui € 8.983.479,83 emersi nel corso dell'esercizio 2016).

Si sottolinea, inoltre, la grave criticità, già sollevata nei precedenti cicli di controllo finanziario e confermata dal Collegio dei revisori nella nota di risposta istruttoria, sia in merito al parziale finanziamento (€ 34.889.073,63) e pagamento (€ 26.971.504,77) di detti debiti prima del relativo riconoscimento, sia in merito alla loro esistenza già al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio pur se censiti solo successivamente (cfr. pag. 34 nota di risposta prot. n. 39/REV del 15/11/2017). In particolare, l'ammontare dei debiti, pari a € 80.758.864, comprenderebbe l'importo di € 3.409.276,07 già ricompresi nel piano approvato nel 2013, l'importo di € 51.773.633,17 ricondotti nel piano riformulato nel 2016 e l'ulteriore importo di € 25.575.670,45 che comprende debiti per € 18.189.335,08, risalenti ad annualità antecedenti il 2013, già finanziati ma non considerati nel piano di riequilibrio e ulteriori debiti per € 7.386.620,37 sopravvenuti nell'esercizio 2016 e non ricompresi, ad oggi, in nessun piano di rientro. A tale importo, si aggiunge, infine, l'ammontare dei debiti fuori bilancio segnalati dopo la chiusura dell'esercizio 2016 ma entro l'approvazione del rendiconto, pari a € 7.287.786,79, che fa lievitare l'importo complessivo dei debiti ad € 88.046.651,48 (di cui € 3.746.608,48 riconosciuti nel 2017);

3. il consistente ricorso ad altre forme di accordo con i creditori dell'ente per la risoluzione dei rapporti debitori che esulano dalla formale procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Il riferimento è, in particolare, alle proposte transattive adottate dai diversi responsabili di settore dell'ente su autorizzazione da parte della Giunta municipale, nonché al ricorso ad altri "regolamenti solutori" di debiti che ad oggi non costituiscono né oggetto di debito fuori bilancio, né oggetto di transazione.

In particolare, con riferimento alla prima fattispecie, si segnalano numerose transazioni avviate dal 2014 al 2017 per un importo complessivo del debito pari a € 42.396.336,87, transatto per il minore importo di € 36.717.296,72. Va rilevato, tuttavia, che buona parte delle transazioni non hanno evidenziato realizzi di economie a favore dell'ente, come le transazioni stipulate nel 2016 il cui importo originario di € 3.849.702,31 non subisce alcuna riduzione, allo stesso modo di una transazione stipulata nel 2017, pari a € 3.681.666,29.

Tra le transazioni stipulate nel 2017, particolare rilevanza assume l'accordo con Europea 92 relativamente al debito di € 2.733.972,20 emerso negli anni precedenti e non ricompreso nel piano di riequilibrio pluriennale.

Dall'esame della documentazione in atti, infatti, emergono numerose criticità con riferimento alla procedura di riconoscimento/regolamentazione dello stesso, e in particolare:

- 1) il mancato riconoscimento, quale debito fuori bilancio, e il conseguente mancato pagamento dello stesso a seguito di sentenza esecutiva, con aggravio delle spese per contenzioso;

- 2) la successiva stipula, nel 2016, di proposta transattiva con il creditore, cui l'ente non ha dato seguito per mancato pagamento delle rate nelle modalità e nei tempi concordati nella stessa;
- 3) la segnalazione da parte dei legali del creditore (nota prot. n. 469 del 16.01.2017) circa l'esistenza di liquidità giacente presso conti correnti postali intestati all'ente, vincolati per il pagamento del suddetto debito, non riversata nel conto corrente della tesoreria unica e successivamente oggetto di pignoramento presso terzi; circostanza mai denunciata né da parte dell'ente, né da parte del Collegio dei revisori, con gravi ripercussioni sulle giacenze di cassa, sul discarico dei residui attivi cui erano riferite le giacenze di liquidità presenti nei conti correnti postali dedicati e sulla consistenza delle procedure esecutive non regolarizzate ai fini del rispetto del parametro 5 di deficitarietà strutturale;
- 4) l'ulteriore stipula, nell'aprile del 2017, di un accordo transattivo con la controparte che, pur prevedendo un abbattimento del debito ad € 2.720.000,00, presenta diverse irregolarità circa le modalità di imputazione contabile del relativo importo nel conto del bilancio. Dalla documentazione in atti, risulterebbe, infatti, l'impegno dell'intero importo nel 2017 in assenza di relativo stanziamento (cfr. determina n. 5/249 del 20/04/2017) e l'imputazione alle spese correnti del pagamento della prima rata di acconto, pari a € 900.000,00, corrisposta al momento della stipula della transazione, nonostante la predetta passività si riferisca alla parziale estinzione di un debito di parte capitale (cfr. banca dati Siope - interrogazione giornaliera dei pagamenti alla data del 20 aprile);

Con riferimento, infine, alla seconda fattispecie di accordi solutori, preme segnalare l'irregolare stipula di un accordo con un creditore dell'ente, denunciato dal suo legale rappresentante con nota n. 3242 del 21 marzo 2017, dal momento che si è previsto lo spostamento al triennio 2016/2018, in termini di imputazione contabile, di un debito esistente al 31.12.2015 e oggetto di titolo giudiziario esecutivo per l'importo di circa 13 milioni di euro, in assenza di delibera di riconoscimento da parte del Consiglio comunale o di transazione, al solo fine di chiudere in pareggio il bilancio di previsione 2015;

3. con riferimento ai rapporti con le **partecipate** dell'ente occorre rilevare:

- a. il mancato rispetto dell'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto dell'ente sia per l'esercizio 2015 che per l'esercizio 2016, non risultano riportati gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci che il comune di Catania vanta nei confronti dei propri enti strumentali/società partecipate (rilevato anche dall'organo di revisione in sede di parere). Gli ultimi dati conosciuti in merito alle posizioni creditorie/debitorie dell'ente nei confronti delle partecipate risalgono all'esercizio 2014, comunicati nelle memorie prodotte in sede di verifica semestrale del piano di riequilibrio pluriennale, dalle quali emergevano posizioni

non chiare in merito all'esposizione debitoria nei confronti di Sidra, AMT in liquidazione e Catania Multiservizi;

- b. la mancata conciliazione dei reciproci rapporti di debito/credito nei confronti della società partecipata SIDRA spa, per la cui definizione le parti hanno concordato il ricorso ad un arbitrato irrituale, ad oggi non ancora avviato. In ogni caso, dall'esame dei bilanci della società riferiti agli esercizi 2015 e 2016, risulta una posizione debitoria del comune di Catania, complessivamente pari ad € 43.749.696,00 (2015), che aumenta ad € 47.965.618,00 (2016). Detti importi risultano esposti nei bilanci della partecipata al netto degli interessi di mora maturati nei confronti dell'ente, pari a € 14.008.611,00 nel 2015 ed aumentati a € 16.635.493,00 nel 2016, per ragioni di natura meramente fiscale (art. 109, comma 7, del Tuir), riducendo solo apparentemente il debito a € 29.741.085,00 nel 2015 e ad € 32.330.145,00 nel 2016. Ne deriva che l'importo del debito fuori bilancio segnalato dall'Organo di revisione per la conciliazione dei rapporti con Sidra, pari a € 8.356.957,00 nel 2015, diminuito ad € 7.249.589,00 nel 2016, e quantificato decurtando le posizioni creditorie vantate dell'ente e l'importo già esistente in termini di residui passivi nel conto del bilancio, risulterebbe sottostimato. Dai dati comunicati in sede istruttoria, l'importo del debito da riconoscere nel 2016 risulterebbe pari a € 36.518.500,00 quale differenza tra il credito esistente al 31.12.2016 nel bilancio di SIDRA (€ 47.965.630), i debiti risultanti per € 7.554.669,00 e i residui passivi esistenti nel conto del bilancio dell'ente per l'esercizio 2016, pari a € 3.892.469,00. Non risulta chiara la decurtazione per la posizione di depurazione, oggetto di contestazione, pari a € 11.142.058,00 (cfr. pag. 32 nota di risposta);
- c. gravi irregolarità derivanti dalla risoluzione dei rapporti debitori/creditori con AMT in liquidazione. Dalla documentazione acquisita in sede istruttoria, risulterebbe essere stato approvato, in data 26/07/2016, il bilancio finale di liquidazione dell'azienda municipalizzata, rivisto in maniera definitiva in data 14/09/2016, che avrebbe generato, per effetto della traslazione dei valori dall'AMT al comune di Catania, l'iscrizione nel conto del bilancio dell'ente sia del passivo patrimoniale pari a € 61.845.520,69, quale parte spesa, sia dell'attivo patrimoniale per € 55.959.880,00, quale parte entrata, chiudendo con un patrimonio netto di liquidazione negativo, pari a € 5.885.640,69, posto a carico del bilancio dell'ente.

Dalla lettura del bilancio finale di liquidazione, unitamente ai dati riportati nel conto del bilancio dell'ente per l'esercizio 2016 emergono le seguenti anomalie:

- la chiusura con un attivo pari a € 55.959.880,00 costituito da € 44.082.190,00, quali disponibilità liquide in cassa, non impiegati per il pagamento dei debiti sussistenti, ed € 11.877.690, quali crediti da riscuotere, di cui € 7.065.953 nei confronti del comune di Catania a titolo di copertura disavanzo degli esercizi precedenti, pari a € 4.050.278,8, crediti IVA e copertura spese di liquidazione per € 200.000,00.

- il trasferimento presso il tesoriere dell'ente delle disponibilità liquide depositate presso i conti correnti intestati ad AMT, pari a € 44.082.190,00, con vincolo di destinazione per il pagamento dei debiti della municipalizzata. Detto importo proviene dal pagamento dei debiti nei confronti di AMT da parte del comune di Catania mediante l'impiego dei fondi dell'anticipazione ottenuta dalla Cassa Depositi e Prestiti secondo quanto previsto dal decreto legge n. 35/2013 che allo stato, anziché essere impiegati per il pagamento dei numerosi debiti di Amt nei confronti dell'erario e dell'Inps, sono stati trattenuti nelle disponibilità dei conti correnti per essere poi trasferiti presso il tesoriere del comune, a beneficio dell'anticipazione di tesoreria, divenendo, conseguentemente, somme a destinazione vincolata utilizzate per spese correnti ex art. 195, comma 2, del Tuel non ricostituite a fine esercizio. Non risulta, inoltre, comunicata, in sede istruttoria, la composizione della cassa vincolata al 31.12.2016 che certifichi la presenza di dette somme quali somme vincolate da ricostituire al termine dell'esercizio 2016;
- la chiusura con un patrimonio netto di liquidazione negativo pari a € 5.885.640,69, che riporta la perdita dell'esercizio 2017, pari a € 2.427.048, e un capitale netto di liquidazione pari a € 3.458.592,69 che include le perdite degli esercizi precedenti mai ripianate da parte del comune di Catania, nè ricomprese tra i debiti fuori bilancio da riconoscere, seppur conosciute negli importi, che risultano generate dall'alimentarsi degli oneri per sanzioni e interessi per il mancato pagamento dei debiti verso l'erario da parte dal commissario liquidatore della municipalizzata; inadempimento causato, in un primo momento, dalla carenza di liquidità per mancato pagamento dei debiti da parte dell'amministrazione, pari a oltre 55 milioni di euro, e poi per effetto del mancato utilizzo delle somme riversate in cassa a seguito dell'estinzione dei predetti debiti mediante l'utilizzo dell'anticipazione di cassa ex D.L. 35/2013;
- un debito complessivo posto a carico dell'ente di € 12.941.974,00 totalmente da finanziare, che include non solo la perdita patrimoniale ma anche i crediti mai riscossi dall'AMT nei confronti del comune di Catania pari a € 7.065.953;
- la presenza, tra i costi della municipalizzata, di oneri per servizi erogati dalla partecipata Catania Multiservizi spa, pari a € 355.034,08, non giustificati da alcuna attività, atteso che la società è in liquidazione; detto debito, allo stato, risulta computato tra i debiti del comune di Catania per effetto del trasferimento del passivo patrimoniale dell'AMT nel conto del bilancio dell'ente;
- l'assenza di una reale chiusura della liquidazione poiché nonostante l'approvazione del bilancio finale in data 14 settembre 2016 e conseguente traslazione dei valori nel rendiconto 2016 del comune, è stato nominato nel 2017 un altro commissario liquidatore;

- la permanenza tra i residui passivi dell'ente al 31.12.2016 di debiti che risultavano pagati, in data 3 settembre 2014, con l'anticipazione di liquidità erogata dalla Cassa Depositi e Prestiti, con particolare riguardo ad una parte dei debiti verso l'AMT in liquidazione (€ 3.081.364,79 sulla base della delibera del Consiglio Comunale n. 95/2014 e provvedimento di liquidazione n. 138 del 14.08.2014), ma anche di debiti verso Catania Multiservizi (€ 900.000,00 da provvedimento 136 del 14.08.2014) e Sidra (€ 755.405,21 da provvedimento n. 37 del 14.08.2014) per un totale di € 4.736.670,00.
- d. la sussistenza di una consistente mole di debiti pregressi nei confronti della società partecipata Catania Multiservizi spa relativi a servizi espletati nel periodo 2005-2009, oggetto di decreto ingiuntivo per un totale di € 1.282.363,07, e ulteriori posizioni debitorie per servizi espletati nel periodo 2009-2016 per complessivi € 5.609.373,00, oggetto di proposta transattiva per il minore importo di € 2.427.360,00 (deliberazione di G.M. n. 131/2017), della quale, allo stato, non si conosce il buon fine dell'operazione;
 - e. con riferimento alle partecipate, infine, non risulta trasmessa, seppur approvata, la deliberazione in merito alla revisione straordinaria delle partecipazioni di cui al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ex art. 24 del D.Lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii.
4. la necessità di verificare la condizione di deficiarietà dell'ente nell'esercizio 2015, atteso il mancato rispetto di 4 parametri di deficiarietà (i 3 parametri relativi ai residui e il parametro n. 9 relativo all'anticipazione di cassa) e la necessità di chiarire il rispetto del parametro n. 5, in relazione alla sopravvenuta conoscenza del pignoramento subito presso i conti correnti postali intestati all'ente da parte di Europea 92 per la risoluzione del debito;
 5. l'avvio, nel 2016, della procedura di stabilizzazione di 183 unità di personale precario che ha portato, all'immissione in organico di 53 unità di personale PUC nel 2017 che, dalla documentazione in atti, sembrerebbe contrastare con i principi dettati dalla normativa statale e regionale che hanno posto specifici limiti assunzionali agli enti locali al fine di garantire il progressivo assorbimento del personale in esubero proveniente dalle province (*l.r. 27/2016, art. 3, comma 22 ai sensi del quale l'avvio dei percorsi di stabilizzazione risultano subordinati alla conclusione delle procedure di ricollocazione del personale in eccedenza delle ex province secondo le procedure previste dall'articolo 1, commi 423 e 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*).

Si rileva, infine, che l'ente non ha rispettato i tempi di pagamento previsti dall'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 231/02 sia nell'esercizio 2015 che 2016, con un indicatore di tempestività dei pagamenti rispettivamente pari a 255,55 e 128,57 gg.

OSSERVAZIONI RELATIVE AL BILANCIO DI PREVISIONE 2016

In data 13 gennaio 2017, l'organo di revisione del comune di Catania ha trasmesso il questionario sul bilancio di previsione 2016, unitamente agli allegati richiesti, dall'esame del quale risulta:

- 1) una sovrastima delle previsioni di entrata non tradotte, poi, in accertamenti a rendiconto 2016, con particolare riguardo alle alienazioni immobiliari, ai trasferimenti regionali e statali e al finanziamento di opere pubbliche mediante fondi europei per un totale di € 59.771.804,86 (accertati per € 10.793.536,44);
- 2) l'applicazione dell'avanzo di amministrazione 2015 per il finanziamento di spese correnti inerenti ai servizi erogati dalle società partecipate. Il riferimento è, in particolare, alle spese per servizi relativi alla manutenzione del verde pubblico erogati dalla società Catania Multiservizi per € 724.978,65, che esulano dal costo del contratto di servizio, e al finanziamento del corrispettivo d'esercizio a favore della società AMT spa, in parte finanziato mediante risorse erroneamente vincolate nel risultato di amministrazione 2015 riferite alle regolarizzazioni contabili, precedentemente apposte tra le partite di giro, e al tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (TEFA) che, dai chiarimenti forniti in sede istruttoria sul rendiconto 2015, non risulta appostata tra le quote vincolate del risultato di amministrazione.

OSSERVAZIONI RELATIVE ALLE MISURE CORRETTIVE RIFERITE AL RENDICONTO 2014

Si sottolinea che parte dei rilievi sopra descritti sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nei precedenti controlli finanziari, da ultimo con la deliberazione n. 154/2016/PRSP relativa al consuntivo 2014, a seguito della quale l'ente non ha adottato idonee misure correttive ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel.

Si segnala, a tal riguardo, che non può ritenersi sufficiente, quale misura correttiva intrapresa dall'ente per superare le criticità sollevate, il perseguimento degli obiettivi previsti nel piano di riequilibrio in essere, né la mera rimodulazione dello stesso ai sensi dell'art. 1 comma 714 e 714 bis della L. 208/2015, che allo stato non può costituire oggetto di esame in attesa dell'esito dell'istruttoria ministeriale.

1.In ordine al primo rilievo la memoria trasmessa dall'ente rinvia alle deduzioni presentate con riferimento alla verifica sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario.

Il richiamo ai contenuti espressi nella suddetta memoria consente di rilevare, relativamente alle criticità evidenziate inerenti al risultato di amministrazione, le deduzioni come di seguito meglio esplicitate.

In particolare la memoria chiarisce che il miglioramento del risultato di amministrazione attestato alla data del 31.12.2015, grazie al quale il complessivo disavanzo di amministrazione

quantificato alla data del 1° gennaio 2015 nell'importo di 580.987.451,22 euro si è ridotto fino all'importo di 537.016.092,24 euro, ha consentito di disporre delle risorse necessarie attraverso le quali il comune di Catania è riuscito ad assicurare la copertura alla quota di disavanzo annuale scaturente dal riaccertamento straordinario effettuato in data 01.01.2015 (13.709.354,58) e al maggiore disavanzo di amministrazione emerso dopo l'approvazione del piano di riequilibrio in sede di rendiconto 2014 (29.600.717,80).

Tuttavia, come rilevato nel provvedimento di deferimento, permane non chiarita la criticità che si evidenzia in quanto la suddetta modalità di ripiano di tali diverse quote di disavanzo non trova formale evidenza nel bilancio di previsione adottato nell'esercizio successivo.

La suddetta memoria ha anche precisato che, difformemente a quanto previsto dal piano di riequilibrio originariamente approvato nell'anno 2013, con il quale si prevedeva che il disavanzo di amministrazione determinato nell'importo di 140 milioni di euro venisse ripianato in sei annualità con importi crescenti a partire dall'esercizio 2017 e fino al 2022, è stata programmata una diversa modalità di ripiano.

A tale specifico riguardo la memoria dà atto che il comune di Catania si è avvalso della facoltà riconosciuta dall'articolo 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, che, modificando l'articolo 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, ha stabilito che " fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243 bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243 bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015".

La facoltà riconosciuta dalla norma sopra citata ha reso possibile all'ente di prevedere il ripiano dell'importo complessivo di 551.386.733,05 euro, determinato per effetto del cumulo del maggiore disavanzo scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui (411.280.637,40 euro) e di quello preesistente già quantificato al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio (140.106.095,65 euro), in trenta annualità.

La suddetta operazione comporta per l'ente la necessità di prevedere annualmente una quota di ripiano del disavanzo di oltre 18 milioni di euro.

Tale modalità di ripiano, che in ogni caso comporta per l'ente un onere ragguardevole esteso per un periodo assai dilatato nel tempo e suscettibile di avere riflessi intergenerazionali, implica alcune considerazioni, ancor prima di effettuare un'analisi più dettagliata sui criteri impiegati per la determinazione del risultato di amministrazione negli esercizi 2015 e 2016.

Preliminarmente deve rilevarsi che il ripiano del disavanzo di amministrazione, già quantificato al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio nell'importo di 140 milioni di euro, con una dilazione estesa in un lasso temporale di trenta anni pone seri dubbi sulla legittimità della relativa norma di legge che ha previsto la suddetta modalità di ripiano.

Infatti il già citato articolo 1, comma 434, della legge n.232 del 2016 viene ad equiparare la modalità del ripiano del disavanzo di amministrazione scaturente dal riaccertamento straordinario, costituente di per sé un'operazione *extra ordinem* legittimata dall'introduzione delle nuove regole di armonizzazione contabile, con quella conseguente all'accertato preesistente disavanzo scaturente dall'applicazione degli ordinari criteri dettati dal Tuel e dai principi contabili vigenti *ratione temporis*.

A tale specifico riguardo deve osservarsi che, già per effetto dell'introduzione della nuova disciplina volta a regolamentare il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, veniva consentita, quale espressa deroga ai criteri ordinari per il ripiano del disavanzo, la possibilità di un ripiano esteso per una durata massima di dieci anni.

L'ulteriore modifica resa possibile dal predetto comma 434 appare ingiustificabile dal momento che consente di ripartire in un lasso temporale così esteso un disavanzo ordinariamente ripianabile entro gli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione ovvero entro il termine della consiliaura.

La medesima Corte Costituzionale (sentenza n. 107 del 2016), interpretando le disposizioni volte a consentire il ripiano del disavanzo scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui nell'arco temporale di trenta anni, ha dato rilievo al carattere di eccezionalità che contraddistingue le previsioni di ripiano del disavanzo in un lasso temporale così esteso in considerazione delle ricadute negative in termini di equità intergenerazionale e della necessaria salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La possibilità di ripianare il disavanzo secondo la predetta modalità è stata oggetto di un'apposita ordinanza (19/2018) con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale ritenendo che la nuova disciplina introdotta dall'articolo 1, comma 434, della legge n. 323 del 2016 si ponga in contrasto con numerose norme costituzionali (artt. 1,2,3,41,81,97 e 117).

Il Collegio ritiene condivisibili le questioni come proposte dalla Sezione di controllo per la regione Campania anche se l'eventuale caducazione della predetta norma, con le conseguenti ripercussioni sulla legittimità della modalità di ripiano programmata dal comune di Catania, potrà realizzarsi solo all'esito della valutazione demandata alla Corte Costituzionale.

Tuttavia, restando impregiudicata la valutazione sulla legittimità della predetta norma, questo Collegio non può esimersi dalla valutazione della sussistenza delle condizioni richieste dalla norma per potere avvalersi della facoltà di rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio come previsto dal già citato comma 434.

La predetta disposizione riserva la facoltà di un ripiano esteso in un così ampio arco temporale solo a quegli enti che possono dimostrare di rispettare i tempi di pagamento dei creditori secondo la disciplina espressa in sede europea dalla direttiva del 16 febbraio 2011 n.7.

La direttiva richiamata dalla suddetta disposizione prevede, quale ordinaria modalità per effettuare il pagamento a favore dei terzi creditori, il termine di sessanta giorni.

L'indice di tempestività dei pagamenti attestato dal comune di Catania, nella stessa memoria trasmessa per l'odierna adunanza, evidenzia negli anni 2015 e 2016, immediatamente precedenti all'approvazione della rimodulazione/riformulazione del piano di riequilibrio, un tempo medio di pagamento considerevolmente superiore a quello richiesto dalla normativa europea dal momento che lo stesso risulta pari rispettivamente a 255,55 e a 128,57 giorni.

Inoltre, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 2017, di approvazione della rimodulazione/riformulazione del piano di riequilibrio, espressamente richiamata nella memoria trasmessa in quanto rilevante ai fini dell'individuazione delle coperture per il ripiano del disavanzo di amministrazione, sarebbe dovuta intervenire entro il 31 maggio 2017, data prevista dal citato comma 434 quale termine ultimo per l'approvazione.

Contrariamente a quanto previsto dal legislatore la delibera consiliare risulta approvata il 2 giugno 2017 e l'inosservanza del termine posto dal legislatore, come già chiarito dalla Sezione delle Autonomie (delibere n.22/2014/QMIG e n. 9/2017QMIG), non costituisce una condizione di inammissibilità della modifica del piano ma piuttosto viene a configurare una vera e propria decadenza consumandosi il potere riconosciuto dalla norma.

Il carattere perentorio del termine per l'approvazione della modifica del piano di riequilibrio è stato confermato anche dalle Sezioni Riunite in speciale composizione che, richiamando un indirizzo consolidato, con le sentenze n. 25/2016 e n. 1/2017, hanno interpretato in maniera ancora più rigorosa la suddetta previsione stabilendo l'obbligo per gli enti interessati non soltanto di approvare il piano entro il termine fissato dal legislatore ma richiedendo altresì l'obbligo della presentazione dello stesso entro la predetta data.

Ad avviso del Collegio, ferma restando la valutazione sulla legittimità della norma riservata alla Corte Costituzionale, tuttavia, per le ragioni come meglio sopra specificate, il comune di Catania, sulla base della delibera del Consiglio Comunale n. 18/2017, non ha proceduto alla modifica del piano, nel rispetto dei criteri e delle condizioni fissate dal legislatore, e, conseguentemente, la predetta rimodulazione/riformulazione del piano di riequilibrio è da considerare illegittima dal momento che non risulta rispettato il termine perentorio del 31 maggio 2017 previsto dal legislatore e che, inoltre, non risulta sussistente l'espressa condizione richiesta per consentire la suddetta modifica ovvero il rispetto dei tempi medi di pagamento secondo quanto stabilito dalla direttiva europea n. 7 del 2011.

L'effetto immediatamente conseguente è l'impossibilità di prevedere il ripiano dei 140 milioni secondo la programmata ripartizione in un trentennio così che l'ente risulta costretto a ritornare all'originaria previsione contenuta nel piano di riequilibrio approvato dal Consiglio Comunale con la delibera n. 14 del 2 febbraio 2013.

La necessità di attuare il programma di ripiano contenuto nell'originario piano di riequilibrio fa sì che si renda necessario reperire le coperture finanziarie per consentire di ripianare il suddetto disavanzo con un onere progressivamente crescente fino al 2022 prevedendo le quote annuali come meglio di seguito descritte: 3 milioni (2017), 14 milioni (2018), 20 milioni (2019), 33 milioni (2020), 35 milioni (2021) e 35 milioni (2022) che si aggiungono alla quota annuale scaturente dal maggiore disavanzo accertato al momento del riaccertamento straordinario che, come già precisato, è pari a 13,7 milioni di euro.

Tale modalità di ripiano, in considerazione dell'ammontare delle quote come sopra illustrate, appare, anche in ragione delle gravi criticità che contraddistinguono la situazione economico finanziaria del comune di Catania, non facilmente sostenibile compromettendo, unitamente alle criticità ulteriori, come meglio descritte nel seguito della presente deliberazione, l'obiettivo di carattere generale della realizzazione del programma di risanamento dell'ente.

Le considerazioni fin qui espresse in ordine alla quantificazione ed al successivo ripiano del disavanzo di amministrazione devono essere ulteriormente approfondite con una valutazione sulla corretta quantificazione, negli esercizi in esame, del risultato di amministrazione.

A tal riguardo assume uno specifico rilievo la congrua ed adeguata previsione dei necessari accantonamenti e vincoli secondo i criteri ed i principi espressi e contenuti nelle norme e nei principi contabili che dettano le regole proprie della nuova contabilità armonizzata.

Il Collegio rileva, a tal fine, la mancata osservanza di quanto prescritto dal principio contabile applicato della competenza finanziaria (allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011) in quanto l'ente non ha proceduto, come previsto al punto 5.2 lettera h), ad effettuare, contestualmente all'applicazione dei nuovi principi della contabilità armonizzata, una ricognizione del contenzioso esistente e scaturente anche dagli esercizi precedenti al fine di determinare la quota da accantonare al fondo rischi spese legali.

Il predetto principio pone l'obbligo agli enti, dopo la quantificazione del primo accantonamento, di rivedere l'entità della somma accantonata in considerazione dei dati riferiti al nuovo contenzioso che si viene a formare negli esercizi successivi.

Il Comune di Catania, non applicando correttamente i principi appena esposti, non ha compiuto una puntuale ricognizione del contenzioso esistente alla data del 31 dicembre 2014 ma ha proceduto ad effettuare, in relazione ad un contenzioso complessivamente stimato di importo pari a 601 milioni di euro, alla data del 31 dicembre 2015, un accantonamento di importo pari a 10 milioni di euro che, nell'esercizio successivo, risulta invece quantificato nell'importo di 35 milioni di euro.

I principi della contabilità armonizzata richiedono l'accantonamento di una posta prudenziale che deve servire quale idoneo strumento di tutela in considerazione dell'esistenza di giudizi per i quali, nel futuro, potrebbe scaturire una situazione di soccombenza a seguito dell'attualizzazione del rischio.

Il Comune di Catania ha trasmesso, quale allegato alla memoria, un prospetto riepilogativo consistente in un foglio di calcolo in formato excel peraltro non debitamente sottoscritto, nel

quale vengono descritti i giudizi per i quali sussiste un rischio elevato di soccombenza che, nel complesso, hanno un valore di 95 milioni di euro.

La prospettata ripartizione degli oneri scaturenti dal contenzioso su più esercizi e con quote disomogenee a fronte di un rischio comunque elevato non appare una scelta improntata al necessario criterio di prudenza.

Una soluzione maggiormente rispondente all'esigenza di una rappresentazione attendibile e veritiera dell'effettivo disavanzo dell'ente avrebbe privilegiato, di fronte all'elevato rischio di soccombenza, la costituzione di un accantonamento in grado di garantire un'effettiva copertura a fronte del rischio concreto come rappresentato.

A questo riguardo la delibera della Sezione delle Autonomie n. 9/2016, in sede di predisposizione delle linee guida per gli enti territoriali per la formazione del bilancio 2016-2018, ribadendo i principi già enunciati con la precedente deliberazione n. 4/2015, ha espressamente chiarito che i fondi e gli accantonamenti costituiscono un presupposto imprescindibile per la salvaguardia degli equilibri di bilancio attraverso la sterilizzazione di un certo ammontare di risorse al fine di scongiurare il rischio scaturente da possibili sopravvenienze passive.

La predetta deliberazione pone in evidenza non soltanto la necessità della previsione dei suddetti fondi ma anche che gli stessi risultino adeguati e congrui al fine di potere svolgere la funzione agli stessi assegnata.

L'accertata omessa o non congrua previsione degli accantonamenti, come anche dei vincoli nel rispetto di quanto stabilito dalle nuove disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e dai principi contabili allo stesso allegati, non soltanto costituisce una palese violazione delle suddette norme ma priva della necessaria attendibilità il risultato di amministrazione formalmente attestato alla conclusione degli esercizi finanziari in esame e, nel caso di specie, non consente di determinare in modo corretto il reale disavanzo che l'ente, sottoposto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, è tenuto a ripianare rendendo incerta la quantificazione complessiva delle passività.

La necessità di un corretto svolgimento delle operazioni connesse al passaggio alla contabilità armonizzata è stata bene evidenziata, proprio con specifico riferimento agli enti sottoposti alla procedura di riequilibrio finanziario, nella sentenza n. 16/2017 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione.

In tal senso assume rilievo la determinazione dell'esatta consistenza dei fondi che, come nel caso specifico del fondo rischi spese legali per il comune di Catania, se sottostimati influenzano l'effettiva entità del disavanzo da ripianare e, di riflesso, la complessiva stima del programma di risanamento da attuare.

Inoltre la corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile, sulla base dei quali la quantificazione e i successivi accantonamenti per la costituzione dei fondi rappresentano un adempimento fondamentale nell'ottica di rendere omogenei e veritieri i risultati esposti dalle singole amministrazioni interessate, se non effettivamente realizzata, può avere rilevanza, come anche sottolineato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 279 del 2016), per attuare una

manovra volta ad eludere la salvaguardia degli equilibri di bilancio presidiati dall'espressa previsione dell'articolo 81 della Costituzione.

La rilevanza della non adeguata quantificazione del fondo rischi spese legali, peraltro, si evidenziava già al momento della predisposizione del piano di riequilibrio allorché l'ente, pur essendo tenuto obbligatoriamente ad individuare l'ammontare complessivo delle passività, quantificava le passività potenziali nell'importo notevolmente sottostimato di 8 milioni di euro. Sulla base dei principi come ribaditi dalle stesse Sezioni Riunite (sentenza n. 16/2018) già all'atto della predisposizione del piano il comune di Catania, sulla base delle linee guida fissate dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 16/2012, avrebbe dovuto, sulla base di un'effettiva ricognizione dello stato del contenzioso, operare una valutazione di carattere prognostico sulla spesa complessiva che avrebbe interessato gli esercizi futuri.

"La sottostima del fondo rischi per contenzioso operata dall'Ente in sede di piano di riequilibrio ed anche negli esercizi successivi di attuazione del piano contribuisce ad avvalorare un giudizio di insostenibilità del piano che sin dall'atto della predisposizione non conteneva una puntuale ricognizione e quantificazione di tutti i fattori di squilibrio e dell'effettivo disavanzo di amministrazione, in violazione dell'art. 243 bis, comma 6, lettera b) del Tuel." (Sezioni Riunite n. 16/2018).

Gli accantonamenti a titolo di fondo rischi per il contenzioso risultanti dal rendiconto 2015 (10 milioni di euro) e quello riferito all'esercizio successivo (35 milioni di euro) non appaiono tali da costituire un'adeguata cautela volta a predisporre un rimedio realmente capace di fronteggiare il rischio derivante dalla significativa probabilità che possa concretizzarsi l'evento pregiudizievole della soccombenza nei giudizi che interessano il comune di Catania.

Difatti la mancata costituzione di una cautela adeguata rispetto ai giudizi contraddistinti da un elevato rischio di soccombenza deve anche non trascurare che una valutazione di carattere complessivo avrebbe richiesto la necessaria considerazione anche di quei giudizi che, seppur caratterizzati da un rischio medio, tuttavia ciò non di meno espongono anche essi l'ente a possibili conseguenze pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio.

Il Collegio ritiene pertanto che una cautela adeguata e congrua rispetto al rischio scaturente dal contenzioso pendente a carico dell'ente avrebbe richiesto quantomeno la predisposizione di un accantonamento di importo corrispondente al valore complessivo dei giudizi caratterizzati da un rischio elevato di soccombenza tenuto anche conto che il comune di Catania, alla data del 31 dicembre 2015, risultava a diverso titolo coinvolto in un ragguardevole numero di giudizi aventi una rilevanza di poco superiore ai 600 milioni di euro.

La sottostima degli accantonamenti predisposti negli esercizi 2015 e 2016 trova un'ulteriore conferma avuto riguardo alla mancata costituzione del fondo perdite da società partecipate.

La costituzione del predetto fondo non si ricollega alla presenza di un'esposizione debitoria del comune di Catania, come già stimata al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio nell'importo di 25 milioni di euro e per la quale una più compiuta analisi verrà svolta esaminando in maniera più approfondita la complessiva esposizione debitoria dell'ente, ma piuttosto alla

necessità di predisporre gli accantonamenti necessari per le amministrazioni pubbliche partecipanti rispetto alle perdite di esercizio registrate dalle società e dagli altri organismi partecipati secondo le regole specificate nella legge di stabilità per l'anno 2014.

La disciplina specifica dettata dall'articolo 1, comma 551, e dai commi successivi della legge n. 147 del 2013 stabilisce la necessità per le pubbliche amministrazioni partecipanti, nell'ipotesi di eventuali risultati di esercizio negativi, di predisporre, nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un accantonamento di importo corrispondente al risultato di esercizio negativo, se non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione detenuta.

Il comma 552 precisa che gli accantonamenti previsti dal comma precedente trovano applicazione, a decorrere dall'esercizio 2015, secondo una disciplina analiticamente descritta per gli anni 2015, 2016 e 2017, considerando innanzitutto, per la quantificazione dell'accantonamento richiesto, le partecipate che, nel triennio 2011-2013, hanno registrato un risultato medio negativo, per le quali si richiede di accantonare, in proporzione alla quota di partecipazione posseduta, una somma pari alla differenza tra il risultato economico conseguito nell'esercizio precedente e quello medio del triennio di riferimento (2011-2013), migliorato del 50 per cento nel 2015 e del 75 per cento nel 2016.

Qualora, viceversa, le partecipate abbiano registrato, nel triennio già richiamato, un risultato medio non negativo le amministrazioni pubbliche partecipanti dovranno accantonare, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento nel 2015 e al 50 per cento nel 2016 in rapporto alla perdita di esercizio registrata.

In sede istruttoria si è proceduto ad acquisire i dati relativi ai risultati di esercizio conseguiti dalle società partecipate dal comune di Catania nel triennio 2011-2013 e negli esercizi 2014 e 2015 al fine di valutare gli accantonamenti che sarebbero risultati necessari negli esercizi 2015 e 2016 per una corretta determinazione del risultato di amministrazione.

A tal riguardo rilevano, considerando l'esercizio 2015, i risultati delle partecipate registrati nell'anno precedente e, più in particolare, quelli relativi a quelle società per le quali l'ente detiene, per intero, le quote azionarie.

Viene così in considerazione la perdita di esercizio della società Sostare s.r.l., società partecipata al 100 per cento che, nell'anno 2014, ha registrato un risultato negativo pari a 310.236 euro per la quale, in considerazione del preesistente conseguimento nel triennio 2011-2013 di un risultato medio non negativo, il comune di Catania avrebbe dovuto accantonare una quota pari al 25 per cento della perdita registrata nel 2014 di valore pari a 77.559 euro.

Nell'esercizio 2015 vengono in rilievo i risultati di esercizio negativi registrati dalla Asec s.p.a., di importo pari a 3.895.000 euro, e quello della Azienda Metropolitana Trasporti Catania s.p.a., di valore corrispondente a 4.996.839 euro.

Il Comune di Catania, detenendo per le suddette società la totalità delle quote azionarie, avrebbe dovuto accantonare nell'esercizio 2016, secondo il criterio posto dall'articolo 1, comma 552, della legge 147 del 2013, una quota complessiva pari a 4.445.919 euro corrispondente al 50 per cento delle perdite registrate nell'esercizio 2015.

Il Collegio rileva che, contrariamente a quanto dedotto dall'ente nella memoria trasmessa, le perdite come sopra descritte non sono state oggetto di un provvedimento di ripiano e, di conseguenza, nel rispetto dei criteri fissati dal legislatore avrebbero richiesto un accantonamento prudenziale che, non essendo previsto né nell'esercizio 2015 come anche nell'esercizio successivo ha determinato, quale diretta conseguenza, un ridimensionamento dell'effettivo disavanzo di amministrazione dell'ente.

L'importo di 25 milioni, richiamato nella memoria, per il quale il Comune di Catania attesta l'avvenuto ripiano, prende a riferimento i debiti fuori bilancio verso le società partecipate censiti al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio e costituenti una porzione dell'ammontare complessivo dei 94 milioni di quelli che concorrevano a determinare il volume complessivo delle passività per le quali l'ente aveva attivato la procedura di riequilibrio.

Risulta evidente, e costituirà oggetto di specifico approfondimento in sede di esame della situazione debitoria dell'ente con ulteriori rilevanti criticità, che il fondo perdite delle società partecipate, nell'ottica che è propria della contabilità armonizzata, ha una valenza specifica e distinta volta a salvaguardare in una prospettiva prudenziale il rischio scaturente dall'andamento negativo delle partecipazioni societarie detenute dall'ente al fine di fare emergere quelle situazioni pregiudizievoli che, come già descritto con riferimento al contenzioso, possono incidere in modo negativo sulla rappresentazione del risultato di amministrazione compromettendo l'attendibilità e la veridicità del risultato formalmente esposto al termine di ciascun esercizio finanziario.

La predetta interpretazione viene avvalorata dalle linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 4 del 2015 al fine di favorire il passaggio alle nuove regole previste dall'armonizzazione contabile.

Con specifico riferimento al predetto fondo l'anzidetta Sezione ha evidenziato la necessità di prevedere adeguati accantonamenti per garantire gli equilibri di bilancio presenti e futuri dell'ente.

Il fondo disciplinato dalla legge n. 147 del 2013, nella predetta deliberazione n. 4 del 2015, è ritenuto espressione di una logica prudenziale volta ad evitare che le perdite riportate dagli organismi partecipati possano incidere negativamente sui futuri equilibri di bilancio dell'ente.

Gli accantonamenti rendono possibile il perseguimento di una strategia di consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche secondo i criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza al fine di consentire una corretta verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In quest'ottica il comune di Catania negli esercizi 2015 e 2016 non risulta avere accantonato alcun importo per la costituzione del fondo rischi relativo alle perdite delle società partecipate, così come previsto dall'articolo 1, comma 551 e seguenti della legge n. 147 del 2013.

IL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Con riferimento al fondo pluriennale vincolato di parte corrente, come anche con riguardo a quello di parte capitale, sono state evidenziate alcune criticità, meglio descritte nel provvedimento di deferimento, in ordine alla corretta imputazione di singole voci che non sempre appaiono conformi ai criteri indicati dalle norme e dai principi contabili che regolamentano il predetto istituto.

La memoria trasmessa, con riferimento alle diverse anomalie evidenziate e riferite alla imputazione di singole voci al fondo pluriennale vincolato di parte corrente, fornisce alcune specifiche deduzioni rispetto alle quali il Collegio ritiene di dovere formulare le seguenti osservazioni.

In primo luogo viene in evidenza l'entrata di 29.943.908,85 euro accertata nel mese di dicembre 2014 per la quale, ad avviso del Collegio, non sussistevano i presupposti per effettuare l'accertamento nell'esercizio 2014.

La memoria trasmessa conferma che i relativi avvisi sono stati trasmessi nello stesso mese di dicembre e, di conseguenza, la relativa notifica è avvenuta nell'esercizio successivo.

Tale circostanza, pur precisando che il predetto accertamento è stato contabilizzato nell'esercizio 2014 ancor prima che entrassero in vigore le nuove regole sulla contabilità armonizzata e, più in particolare, quella riferita al concetto di esigibilità, tuttavia, pur nella vigenza delle regole preesistenti all'armonizzazione contabile, lo stesso non poteva essere legittimato in quanto, più correttamente, avrebbe dovuto essere iscritto in bilancio nell'esercizio successivo.

Difatti il principio contabile n.2, che disciplinava la materia nel 2014, stabiliva che non è corretto e non rispetta il principio di veridicità, l'accertamento di somme ove non siano perfezionate le condizioni per portare i crediti a conoscenza dei terzi nei modi che si rendono necessari per avere titolo alla loro riscossione (punto 10).

Anche prima della teorizzazione del principio della esigibilità, che contraddistingue il principio della competenza finanziaria potenziata, il medesimo principio contabile n. 2 (punto 16), richiamando il necessario principio di prudenza, richiedeva comunque, ai fini dell'accertamento di un'entrata, che il diritto di credito fosse sorto nel medesimo esercizio finanziario e che lo stesso risultasse connotato dai requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità.

La memoria dell'ente, asserendo che al momento dell'accertamento non fosse ancora vigente il principio di esigibilità, erroneamente ritiene che, sulla base dell'invio dei relativi avvisi entro la fine di dicembre 2014, le predette entrate potessero essere imputate al predetto esercizio finanziario.

In realtà il principio contabile n.2 già richiamato prevedeva al punto 10 che l'accertamento delle entrate dovesse avvenire solo allorquando i destinatari degli avvisi potessero avere conoscenza dei crediti azionati nei loro confronti nei modi necessari per avere titolo alla riscossione.

Ciò significa che il comune di Catania, avendo solo inviato alla fine del mese di dicembre 2014 gli avvisi di accertamento e dovendo gli stessi pervenire a conoscenza dei destinatari, non poteva, a quella data, accertare la predetta entrata imputandola al predetto esercizio finanziario in quanto così facendo, in contrasto con il principio di veridicità, e tenuto conto che, nel

medesimo esercizio, l'ente ha conseguito un saldo positivo pari a 9 milioni di euro ai fini della verifica del patto di stabilità si è posta in essere una condotta che ha permesso di eludere i vincoli posti dalla predetta normativa.

L'accertamento di 29.943.908,85 euro effettuato nel mese di dicembre 2014 per il recupero dell'evasione tributaria sulla base del mero invio degli avvisi ai contribuenti, per le ragioni come precedentemente rappresentate, risulta illegittimo e, in quanto tale, obbliga l'ente alla correzione della certificazione già presentata al Ministero per la dimostrazione del conseguimento dell'obiettivo come predeterminato dalla normativa in materia di patto di stabilità 2014.

L'illegittimità del predetto accertamento e la conseguente verifica del mancato raggiungimento dell'obiettivo rende applicabili, nei confronti del comune di Catania, le sanzioni come previste dalla normativa vigente.

Peraltro, richiamando le considerazioni espresse dalla stessa Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 247 del 2017, deve riconoscersi al bilancio la natura di "bene pubblico", in quanto funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia con riferimento all'acquisizione delle entrate come preventivata come anche per le politiche di spesa programmate, così da permettere alla comunità amministrata di esprimere un giudizio consapevole e certo confrontando quanto realizzato in rapporto a quanto precedentemente previsto.

La predisposizione dei documenti contabili che, come nel caso di specie, anche in ragione delle criticità di seguito esposte, risultano contraddistinti da evidenti carenze, permettono di accertare come, venuta meno l'attendibilità e la veridicità dei dati esposti, risulti incontrovertibilmente compromessa anche la possibilità di verificare gli obiettivi connessi alla realizzazione dei vincoli di finanza pubblica, quali quelli correlati alla salvaguardia dei necessari equilibri come anche quelli relativi al rispetto del pareggio di bilancio.

A conferma di ciò si evidenziano ulteriori perplessità relativamente alle cancellazioni effettuate in sede di riaccertamento ordinario dei residui nell'anno 2015 di talune voci accertate nel 2014 di importo pari a 4,2 milioni di euro rispetto alle quali non appare facilmente comprensibile il predetto accertamento nell'esercizio 2014 e la sopravvenienza, manifestatasi solo in sede di riaccertamento ordinario effettuato nell'esercizio successivo, delle ragioni che hanno giustificato la cancellazione delle relative partite creditorie.

In particolare, per una quota pari a 2,7 milioni di euro il Comune di Catania risulta avere accertato un trasferimento da parte della Regione in data 31 dicembre 2014 successivamente cancellato nell'esercizio successivo in quanto, secondo quanto dedotto nella memoria trasmessa, la Regione avrebbe richiesto la contabilizzazione della predetta partita sui propri capitoli.

Parimenti non appaiono giustificabili le ragioni volte a rinviare l'esigibilità dei crediti vantati dalla società partecipata Sidra nei confronti del Comune di Catania sulla base di un presunto accordo novativo, peraltro non realizzato, che avrebbe dovuto definire, con l'intervento di un organo terzo, i rapporti con la predetta partecipata.

Si rileva ancora, con specifico riferimento al fondo pluriennale vincolato di parte capitale, l'assenza di adeguati cronoprogrammi di spesa, come rilevato dal collegio dei revisori e come, peraltro, non smentito nella stessa memoria trasmessa.

Ulteriori criticità si evidenziano con riferimento alla complessa operazione di finanziamento delle opere di investimento per la rete idrica per la quale, nell'esercizio 2014, risultano accertamenti ed impegni di somme in assenza del decreto assessoriale di finanziamento delle opere e, successivamente, i relativi residui risultano cancellati in sede di riaccertamento straordinario e poi reimputati, tramite il fondo pluriennale vincolato, nell'esercizio 2015.

Si rileva infine, sulla base di quanto attestato dal collegio dei revisori, che, come meglio descritto nel provvedimento di deferimento, i residui attivi di importo corrispondente a 8,4 milioni di euro risulterebbero reimputati all'esercizio 2016 al fine di ripristinare gli equilibri di bilancio pregiudicati dalle economie realizzate nell'esercizio 2015 e di rimediare ad errori applicativi posti in essere in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

In conclusione, il Collegio rileva che, come meglio specificato nel principio contabile della competenza finanziaria potenziata (punto 5.4 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011), il fondo pluriennale vincolato rappresenta un saldo finanziario costituito dalle risorse accertate necessarie per finanziare obbligazioni passive impegnate ma esigibili in esercizi successivi a quello di accertamento delle corrispondenti entrate.

Il predetto fondo riguarda principalmente le spese in conto capitale ma può anche riguardare le spese correnti allorquando queste ultime siano impegnate in correlazione ad entrate vincolate esigibili in esercizi precedenti a quelli della corrispondente spesa.

La corretta determinazione del saldo finanziario, nel rispetto delle indicazioni esplicitate nel relativo principio contabile come sopra richiamato, legittima le operazioni contabili effettuate in ragione di una fisiologica discrasia che si concretizza nell'intervallo temporale tra il momento dell'accertamento e quello dell'impegno ovvero in una esigibilità non perfettamente coincidente per la quale, al fine di consentire una rappresentazione quanto più veritiera ed attendibile del risultato di amministrazione, opera il fondo pluriennale vincolato.

La errata determinazione del fondo può compromettere gli equilibri economico finanziari degli enti come espressamente riconosciuto, da ultimo, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella sentenza n. 8/2018/EL.

Il Collegio reputa opportuno richiamare le linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie per la formazione del bilancio 2016-2018 (delibera n. 9/2016) con le quali, con specifico riferimento al fondo pluriennale vincolato, si precisa che occorre che il fondo *"sia finanziato da entrate regolarmente accertate e imputate in applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata. Ma soprattutto occorre che sia perfezionato il procedimento amministrativo di accertamento dell'entrata che finanzia la spesa con l'adozione del provvedimento amministrativo previsto dai rispettivi ordinamenti (determina, decreto o altro)"*.

Ulteriori e significative precisazioni sono pure contenute nella successiva deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14/2017 nella quale si pone in evidenza che la corretta

determinazione del fondo pluriennale vincolato incide sia sul piano contabile, sia sul rispetto del pareggio sui saldi di bilancio di cui all'articolo 1, commi 465 e seguenti, della legge n. 232 del 2016.

La predetta deliberazione evidenzia inoltre che la formazione del fondo pluriennale vincolato relativo alle spese di investimento richiede che possano essere finanziate dal fondo solo le spese riferite a procedure di affidamento effettivamente attivate e, in ogni caso, solo quelle relative ai casi previsti dal principio contabile in quanto, in caso contrario, come rilevato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n. 17 del 2017, l'ente potrebbe incorrere in ipotesi di elusione ai fini del rispetto del pareggio sui saldi di bilancio.

LA GESTIONE DEI RESIDUI

Relativamente alla gestione dei residui si è riscontrata la presenza di numerose irregolarità, principalmente correlate alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, con conseguenti riflessi sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione, sull'individuazione delle singole voci ricomprese nel fondo pluriennale vincolato e sulla costituzione dei fondi che concorrono a determinare, secondo le regole della contabilità armonizzata, il "totale parte disponibile", ovvero il risultato complessivo accertato in sede di rendiconto.

A tal riguardo rileva, dall'esame del rendiconto 2015, che, con riferimento alle risorse destinate alla contrattazione decentrata per l'esercizio 2015, viene posto un vincolo sul risultato di amministrazione di importo pari a 5.564.671,15 euro.

La predetta irregolarità contabile si ricollega alla mancata attuazione di quanto previsto dal principio contabile della competenza finanziaria potenziata (allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011) che, per tali categorie di spese, prevede espressamente, per la porzione di spesa impegnata ma non liquidata nel medesimo esercizio, in coerenza con il principio di esigibilità, la costituzione di una quota corrispondente del fondo pluriennale vincolato di parte corrente.

La predetta irregolarità contabile, accertata con riferimento all'esercizio 2015, risulta in effetti sanata nell'esercizio successivo.

Ulteriori irregolarità contabili accertate riguardano l'impropria allocazione tra i vincoli del risultato di amministrazione delle poste relative alle regolarizzazioni contabili riferite alle entrate antecedenti il 2011 così come quella delle risorse relative ai proventi addizionali relativi alla legge 549 del 1995.

Si riscontra inoltre che, solo in sede di rendiconto 2015, si procede correttamente alla costituzione del fondo anticipazioni liquidità tra le quote accantonate del risultato di amministrazione e, parimenti, alla costituzione dei vincoli scaturenti dai trasferimenti e dall'applicazione dei criteri posti dai principi contabili.

Un'anomala operazione contabile, con immediati effetti sulla determinazione del risultato di amministrazione, riguarda la cancellazione, in sede di riaccertamento straordinario dei residui, del residuo passivo di 1.520.394,38 euro, riferito alla costruzione dell'edificio per l'edilizia "Programma integrato S. Cristoforo", mantenendo impropriamente i corrispondenti residui attivi e così determinando, quale effetto, un miglioramento del risultato di amministrazione.

La regolarizzazione contabile si realizza solo in sede di riaccertamento ordinario dei residui con la cancellazione del residuo attivo e della residua porzione del corrispondente residuo passivo.

Le descritte irregolarità, scaturenti da imputazioni contabili non corrispondenti alle nuove regole poste dalle norme e dai principi contabili, hanno avuto l'effetto, al momento del riaccertamento straordinario dei residui, di quantificare un risultato di amministrazione non corretto.

IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

In sede di riaccertamento straordinario dei residui il Comune di Catania accantona un importo che risulta corrispondente alla differenza tra il valore determinato in applicazione dei nuovi principi contabili e l'importo già esistente, tra i vincoli del risultato di amministrazione, a titolo di fondo svalutazione crediti.

Successivamente, in sede di approvazione del rendiconto 2015, il comune di Catania provvede, eliminando i vincoli mantenuti al momento del riaccertamento straordinario dei residui, ad adeguare l'importo dell'accantonamento a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità.

Si deve peraltro evidenziare, come già rilevato nell'attività di controllo riferita ai rendiconti degli esercizi precedenti, che il collegio dei revisori, in sede di parere sul rendiconto 2015, come già invano registrato nel parere espresso relativo all'esercizio precedente, attesta l'esistenza di residui attivi aventi un'anzianità superiore ai cinque anni per i quali risulterebbe carente la relativa documentazione giustificativa e, inoltre, l'assenza della necessaria attività di ricognizione e di monitoraggio delle partite ricondotte tra i residui attivi riferiti ai servizi per conto terzi.

In sede di riaccertamento ordinario dei residui nell'esercizio 2016 il comune di Catania cancella complessivamente 361 milioni di residui attivi e, conseguentemente, riduce il fondo crediti di dubbia esigibilità da 446 milioni a 233 milioni di euro.

La suddetta cancellazione induce alcune considerazioni sulla correttezza delle operazioni compiute, in considerazione della rilevanza dell'importo cancellato e della preesistenza, come avvalorato dai giudizi espressi dal collegio dei revisori in sede di parere relativamente all'approvazione dei rendiconti degli esercizi precedenti, delle condizioni per non conservare in bilancio le predette poste attive.

Il legislatore, così come gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, aveva espressamente richiesto a tutti gli enti di procedere, già alla data del 31.12.2014, ad un'attenta e scrupolosa verifica della sussistenza delle ragioni per il mantenimento nel bilancio dei residui attivi.

Al predetto riaccertamento di carattere ordinario, propedeutico all'introduzione delle nuove regole di armonizzazione contabile, ha fatto seguito il riaccertamento straordinario dei residui che, presupponendo l'avvenuta eliminazione di partite creditorie insussistenti o comunque di dubbia esigibilità, avrebbe dovuto, nel disegno perseguito dal legislatore, consentire le successive verifiche secondo quanto stabilito dal principio di esigibilità al fine di determinare in modo corretto il risultato di amministrazione e rappresentare la situazione economico finanziaria dell'ente in coerenza con i principi di veridicità e di attendibilità delle scritture contabili.

Nell'ottica perseguita dal legislatore l'osservanza delle regole proprie del riaccertamento ordinario relativo all'esercizio 2014 e di quello straordinario concomitante all'introduzione delle nuove regole sulla contabilità armonizzata avrebbe dovuto produrre quale effetto, negli esercizi successivi, di conservare in bilancio un ammontare di residui non soggetto a rilevanti e significativi scostamenti.

La predetta logica è bene esplicitata dal principio contabile della competenza finanziaria potenziata al punto 3.3 che prevede che, successivamente alle già descritte operazioni di riaccertamento dei residui, la gestione ordinaria dovrebbe, annualmente, evidenziare uno stock complessivo di residui attivi sostanzialmente stabile nel tempo per effetto, per un verso, della formazione di nuovi residui attivi e, correlativamente, della riscossione e cancellazione dei vecchi crediti.

La descritta operazione di cancellazione di 361 milioni di residui attivi in sede di riaccertamento ordinario dei residui in sede di rendiconto 2016 evidenzia inequivocabilmente che le operazioni di riaccertamento dei residui compiute negli esercizi precedenti, in contrasto con gli indirizzi già precedentemente richiamati, sono state effettuate in modo non corretto pregiudicando la definizione in modo veritiero del reale disavanzo di amministrazione gravante sull'ente.

Peraltro è da ritenere che la suddetta operazione di "ripulitura" avrebbe dovuto realizzarsi in sede di riaccertamento ordinario 2014 determinando quale effetto l'emersione di un disavanzo di amministrazione che, in quello specifico frangente temporale, avrebbe inciso in modo significativo sulla capacità dell'ente di potere individuare, secondo le regole all'epoca vigenti, le coperture finanziarie conseguenti.

La conservazione non giustificata di un così rilevante ammontare di residui attivi in bilancio impone ulteriori considerazioni dal momento che il comune di Catania, come verrà più compiutamente descritto nel prosieguo della presente deliberazione, ha richiesto ed ottenuto dalla Cassa Depositi e Prestiti anticipazioni di liquidità di importo complessivo pari a 209 milioni di euro per le quali l'ente ha assicurato che per il predetto finanziamento, che ha l'esclusiva funzione di garantire all'ente richiedente la disponibilità di cassa immediata, in ogni caso risultavano appostate in bilancio le relative partite creditorie.

La considerazione che la copertura finanziaria per la concessione delle anticipazioni di liquidità potesse essere garantita, seppure in parte, dai predetti residui evidenzierrebbe l'esistenza di un ulteriore disavanzo da ripianare.

Si è anche evidenziato che la riduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità attuata nell'esercizio 2016 risulta di importo corrispondente a circa il 48 per cento mentre i residui attivi oggetto di svalutazione hanno una rilevanza più contenuta pari a circa il 30 per cento.

A tal riguardo si evidenzia che i residui attivi cancellati, riferiti alle entrate tributarie ed extratributarie, ammontano a 229 milioni di euro, dei quali, a conferma della tardività della suddetta cancellazione, 165 milioni si riferiscono a residui risalenti ad annualità antecedenti il 2010.

Deve anche rilevarsi che la svalutazione dei residui attivi che, in sede di riaccertamento straordinario dei residui risultava operata in misura pari a circa il 90 per cento, in sede di rendiconto risulta operata nella misura del 55 per cento e nel 2016 nella percentuale del 41 per cento.

La memoria trasmessa precisa che la svalutazione dei residui operata ai fini della costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità è resa possibile dallo stesso principio contabile della competenza finanziaria potenziata (punto 3.3) trascurando la considerazione che, pur tuttavia, si tratta di una facoltà riconosciuta a favore degli enti per mitigare gli effetti restrittivi scaturenti dall'applicazione delle nuove regole dettate dalla contabilità armonizzata.

Risulta però evidente che siffatta facoltà, concessa in linea generale a favore di tutti gli enti, avrebbe dovuto essere utilizzata con prudenza da parte di quegli enti che, come nel caso specifico del comune di Catania, hanno evidenziato, sulla base dei dati riscontrati negli ultimi esercizi, gravissime criticità riconducibili alla capacità di riscossione delle entrate.

La presenza delle suddette criticità, come meglio evidenziate successivamente analizzando nel dettaglio i dati relativi alla riscossione, avrebbe richiesto, ad avviso del Collegio, l'adozione delle opportune cautele al fine di prevedere idonei e congrui accantonamenti a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il rischio concreto connesso alla svalutazione operata è quello che gli accantonamenti potrebbero rivelarsi inadeguati e ciò determinerà negli esercizi futuri, a fronte di tassi di riscossione insufficienti come quelli registrati nei precedenti esercizi finanziari, la mancata previsione dei corrispondenti accantonamenti in grado di permettere la necessaria salvaguardia per gli equilibri di bilancio.

OSSERVAZIONI RELATIVE AI RENDICONTI 2015 E 2016 (LA GESTIONE DI CASSA)

L'esame dei rendiconti relativi agli esercizi 2015 e 2016 evidenzia una situazione di grave e irreversibile criticità riferita alla gestione di cassa che costituisce una delle principali condizioni che contraddistingue in modo negativo la situazione economico finanziaria del comune di Catania.

In particolare viene in rilievo il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria e all'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata impiegate al fine di rimediare alla cronica incapacità di riscuotere le entrate proprie.

L'utilizzo della predetta forma di finanziamento comporta l'onere accessorio del pagamento degli interessi ed evidenzia, alla fine di ogni esercizio finanziario, uno scoperto che, nel corso degli ultimi anni, a conferma della grave crisi di liquidità che attanaglia l'ente, ha assunto proporzioni sempre più rilevanti.

A tal riguardo appare significativo evidenziare che nell'esercizio 2013, allorché il comune di Catania ha approvato il piano di riequilibrio volto a consentire il ripiano delle passività come fino a quel momento registrate, lo scoperto al termine dell'anno risultava pari a 42 milioni di euro.

Negli esercizi successivi tale dato, considerando anche l'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata non reintegrate, subisce un incremento ragguardevole in quanto nel 2014 lo scoperto risulta pari a 137 milioni, nel 2015 a 188 milioni e nel 2016 si attesta a 173 milioni di euro.

Tali dati oltre a rappresentare un significativo indicatore per la valutazione dell'andamento del piano di riequilibrio, come meglio verrà esaminato con separata deliberazione, evidenziano una situazione di grave irregolarità che, come espressamente riconosciuto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza n. 8/2018/EL), se *"reiterata per più esercizi finanziari rileva il profilarsi della violazione dell'articolo 119 ultimo comma della Costituzione che vieta il ricorso all'indebitamento per spesa corrente; infatti, secondo l'insegnamento della Consulta, la causa di finanziamento dell'anticipazione di tesoreria è da ritenersi compatibile con il predetto divieto soltanto nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (corte Costituzionale n. 188/2014)."*

La memoria trasmessa rimanda per le valutazioni sulla gestione di cassa alla memoria presentata in riferimento al deferimento proposto in relazione alla verifica dell'andamento del piano di riequilibrio.

Con riguardo all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria viene dedotto, quale specifico elemento di valutazione, la possibilità riconosciuta dal legislatore, prorogata anche da ultimo dalla legge di stabilità per l'anno 2018, di incrementare la percentuale di utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e, quale elemento giustificativo, il considerevole decremento dei trasferimenti statali e regionali subiti dal comune di Catania.

Le predette circostanze, che peraltro sono comuni a tutti gli enti territoriali, non giustificano tuttavia la sussistenza di siffatte irregolarità che peraltro sono contraddistinte, in termini quantitativi, come precedentemente descritto, dalla presenza di un debito, a fine esercizio, che assume sempre più una consistenza significativa.

Si segnala inoltre, a testimonianza dell'incapacità dell'ente di estinguere tempestivamente le obbligazioni assunte con i propri creditori, l'esistenza di azioni esecutive intentate da terzi creditori, pur se le stesse risultano rivolte verso la Banca d'Italia e verso giacenze detenute

presso Poste Italiane s.p.a. e non, come prescritto dall'articolo 159 del Tuel e come dedotto nella memoria trasmessa, nei confronti del tesoriere del comune di Catania.

Ciò premesso, risulta utile soffermarsi sulla capacità di riscossione dell'ente che evidenzia dati talmente negativi, peraltro consolidati nel corso degli ultimi anni, che sono tali da dimostrare in modo inconfutabile l'irreversibilità della crisi di liquidità che contraddistingue l'ente.

La percentuale di riscossione delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria risulta pari allo 0,49 nel 2015 e al 22,6 per cento nel 2016, anche se tale ultimo dato è solo in apparenza migliorativo in quanto risultano considerevolmente diminuiti gli accertamenti collegati alle predette riscossioni.

Le medesime criticità contraddistinguono la riscossione delle entrate provenienti dall'applicazione delle sanzioni per la violazione del Codice della strada in quanto nel 2015 la riscossione è pari al 10 e nel 2016 al 5 per cento di quanto accertato nei predetti esercizi.

La memoria presentata giustifica i suddetti dati evidenziando come l'ente riesce a recuperare in via forzosa e in tempi più lunghi quanto non recuperato in modo tempestivo nell'esercizio di riferimento.

In realtà, come peraltro evidenziato nei precedenti cicli di controllo e nelle periodiche verifiche sull'andamento del piano di riequilibrio, la predetta criticità non è solo riferita alla capacità di riscossione delle entrate in conto competenza ma si manifesta con altrettanta significatività anche relativamente alla riscossione in conto residui.

Sulla base dei dati riferiti alla tassa sui rifiuti, ad esempio, si registra, con riferimento agli esercizi 2012-2016, un tasso medio di riscossione in conto residui pari al 7 per cento che, in quanto tale, non permette di recuperare le risorse necessarie con l'insufficiente riscossione che si registra in conto competenza.

Peraltro la limitata operatività della riscossione in conto residui è altresì provata dal crescente ammontare dei residui relativi a tale entrata che al 1° gennaio 2016 risultano pari a 231 milioni di euro e che si riducono solo per effetto della rilevante cancellazione operata in sede di riaccertamento ordinario 2016 che, a tale titolo, ha comportato complessivamente l'eliminazione di circa 96 milioni di residui attivi.

Parimenti, con riferimento alle entrate riferite alle sanzioni connesse alla violazione del Codice della strada, il comune di Catania negli esercizi 2012-2016 riscuote in conto residui, in media, una percentuale annua inferiore al 4 per cento, come anche qui comprovato dal cospicuo ammontare di residui conservati in bilancio che risultano pari a 171 milioni di euro, e che, per effetto del riaccertamento ordinario effettuato nell'esercizio 2016, si riducono in considerazione della cancellazione di 93 milioni di euro di partite creditorie.

La memoria trasmessa rendiconta, per quel che riguarda il recupero dell'evasione tributaria, sulla base degli accertamenti eseguiti negli esercizi 2012-2016, le riscossioni che risultano effettuate entro il 31 dicembre 2016.

Anche il predetto dato conferma l'incapacità dell'ente di recuperare le risorse necessarie in grado di assicurare l'indispensabile apporto di liquidità in assenza del quale l'ente deve incrementare sempre più la propria esposizione debitoria.

I dati relativi alla riscossione in conto residui, riferita al recupero dell'evasione tributaria, registrano difatti negli ultimi cinque esercizi una percentuale di poco superiore al 6 per cento in rapporto agli accertamenti eseguiti.

LA SITUAZIONE DEBITORIA DELL'ENTE

La determinazione dell'esatta consistenza dell'esposizione debitoria del comune di Catania deve prendere in considerazione, prima ancora di analizzare l'insieme non ben definito dei debiti verso i terzi creditori, le molteplici fonti di finanziamento utilizzate rispetto alle quali incombe, seppur in un momento successivo, l'obbligo della restituzione delle risorse utilizzate con la maggiorazione conseguente agli oneri accessori dovuti.

A tal riguardo, oltre ai debiti già in precedenza richiamati verso il tesoriere per le anticipazioni richieste e non restituite entro il termine dell'esercizio finanziario, viene in considerazione l'ulteriore ricorso alle anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti, che risulta avere concesso a favore del comune di Catania risorse complessive di importo pari a 209 milioni di euro, per effetto di due successive anticipazioni concesse ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013 e del successivo decreto n. 78 del 2015.

Per effetto delle suddette anticipazioni l'ente si è obbligato a restituire non soltanto i 209 milioni relativi alla sorte capitale ma anche, a titolo di debito accessorio, l'ulteriore debito relativo agli interessi di importo corrispondente a 71 milioni di euro.

L'analisi dei debiti fuori bilancio, che sarà oggetto di un più compiuto esame in sede di verifica sull'andamento del piano di riequilibrio, evidenzia comunque che nel corso degli esercizi 2015 e 2016 il comune di Catania, pur in presenza di un elevato ammontare di debiti fuori bilancio di importo corrispondente a circa 80 milioni di euro, ha proceduto rispettivamente a riconoscere nel 2015 debiti di valore pari a 896.920,72 euro e, nell'esercizio successivo, di importo pari a 8 milioni di euro.

Alla grave criticità rappresentata dalla cospicua mole di debiti fuori bilancio esistenti a carico del comune di Catania si aggiunge l'ulteriore elemento di criticità rappresentato, come già evidenziato nei precedenti cicli di controllo, dal parziale finanziamento e pagamento degli stessi ancor prima che intervenga il riconoscimento dei relativi debiti da parte del Consiglio Comunale. La ricostruzione compiuta per determinare l'esatto ammontare dei debiti fuori bilancio esistenti a carico del comune di Catania, pur tra le evidenti difficoltà riconducibili a prospettazioni non sempre coerenti e di dubbia completezza, ha consentito di individuare circa 88 milioni di euro di debiti non riconosciuti.

Deve inoltre rilevarsi l'impiego di ulteriori modalità di risoluzione dei rapporti con i terzi creditori per effetto delle quali, in assenza del necessario riconoscimento dei debiti, l'ente perviene, in via transattiva o in forza di taluni regolamenti c.d. solutori, alla definizione delle predette vicende. A tale specifico riguardo si segnala la presenza di diverse procedure transattive proposte dai responsabili di settore dell'ente, su autorizzazione della Giunta municipale, per le quali, in taluni casi, non si individua, quantomeno per la sorte capitale del debito, alcun risparmio per l'ente. Una singolare vicenda è quella relativa al debito verso la società Europea 92, non ricompreso tra i debiti rientranti nel piano di riequilibrio, non finanziato né pagato a differenza di altri debiti pur in presenza di una sentenza esecutiva di condanna, e oggetto di alterne e contraddittorie modalità volte a definire la vicenda *de qua*.

Difatti il comune di Catania, pur avendo sottoscritto un accordo transattivo nel 2016 con la predetta società, successivamente non ha rispettato gli impegni assunti non corrispondendo le rate dovute nei tempi concordati con la società creditrice.

Nel corso del 2017 il medesimo ente ha stipulato un nuovo accordo transattivo in forza del quale risulta definita la predetta vicenda pur se le modalità di definizione presentano numerosi aspetti di criticità.

La documentazione esaminata evidenzia la presenza di un impegno di spesa per l'intero importo oggetto di transazione, pari a 2.720.000,00 euro, assunto con determina n. 5/160 del 20 aprile 2017, in mancanza del necessario stanziamento delle risorse.

Risulta inoltre che, al momento della stipula del contratto di transazione e del contestuale pagamento della prima rata di acconto, la somma pagata, pari a 900.000,00 euro, viene imputata alle spese correnti pur trattandosi di un debito di parte capitale, come può evincersi dalla consultazione della banca dati Siope verificata con riferimento ai pagamenti alla data del 20 aprile 2017.

Un ulteriore elemento di criticità, per il quale si renderanno necessari specifici approfondimenti riservati, a norma di legge, a diversi uffici ai quali comunque la presente deliberazione verrà trasmessa, riguarda la segnalazione, contenuta in un'apposita nota trasmessa dai legali della predetta società, nella quale si evidenzia l'esistenza di conti correnti postali intestati al comune di Catania.

La predetta segnalazione ha posto in evidenza l'esistenza di conti correnti postali sui quali insistevano giacenze non riversate, come previsto per legge, ai fini della rendicontazione da parte del tesoriere, con inevitabili ripercussioni per la determinazione della giacenza di cassa e per la necessaria coerenza di quest'ultima con i corrispondenti residui attivi.

A tal riguardo appare significativo richiamare quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, lettera gg septies, della legge n. 106 del 2011 che, pur prevedendo la possibilità di apertura di più conti correnti di riscossione, determina l'obbligo del riversamento delle somme riscosse sul conto corrente di tesoreria entro la prima decade di ogni mese in riferimento alle somme accreditate sui conti correnti nel mese precedente.

Deve anche evidenziarsi, come rilevato in modo specifico con apposita nota da parte del legale di un creditore, che l'imputazione di un debito, già esistente alla data del 31 dicembre 2015 per effetto di una sentenza esecutiva, è stata differita agli esercizi successivi, in assenza di un accordo transattivo o dell'eventuale riconoscimento del debito, solo per consentire il raggiungimento del pareggio di bilancio nell'esercizio 2015.

La memoria trasmessa dal comune di Catania rimanda, in riferimento alle deduzioni in ordine alla situazione debitoria dell'ente, ai dati contenuti nella memoria trasmessa in riferimento alla verifica sull'andamento del piano di riequilibrio.

In particolare la predetta memoria precisa che, rispetto all'importo di 51,7 milioni di euro indicato nel provvedimento di deferimento di questa Sezione relativo ai debiti fuori bilancio ricompresi nel piano di riequilibrio rimodulato, per effetto di successivi riconoscimenti, transazioni ed economie, permane l'importo di 42,3 milioni di euro, che determina il valore dei debiti ricompresi nel piano di riequilibrio rimodulato da finanziare.

Viene inoltre ulteriormente precisato che, rispetto ai debiti sopravvenuti nel 2016 non ricompresi in alcun piano di riequilibrio e indicati nel provvedimento di deferimento aventi importo corrispondente a 7,3 milioni di euro, gli stessi in realtà avrebbero una consistenza pari a 682.113,73 euro in quanto 5,7 milioni sarebbero già ricompresi nei 42,3 milioni di debiti ricondotti nel piano rimodulato mentre ulteriori debiti di valore corrispondente a 996.857,38 euro risulterebbero oggetto di riconoscimento nell'anno 2017.

La predetta memoria specifica altresì che 32,7 milioni di euro di debiti risulterebbero già finanziati in un periodo antecedente al 2016.

Un'ulteriore rettifica viene operata con riferimento ai debiti fuori bilancio emersi dopo la chiusura dell'esercizio 2016 ma comunque prima dell'approvazione del rendiconto che risulterebbero pari a 6,4 milioni di euro in quanto alcuni debiti, di importo corrispondente a 865.697,30 euro, erano stati erroneamente considerati e, di conseguenza, l'importo complessivo era stato determinato in un valore superiore che, come indicato nel provvedimento di deferimento, veniva quantificato in 7,2 milioni di euro.

Il riepilogo elaborato dall'ente (pagina 23 della memoria relativa al piano di riequilibrio) individua un valore complessivo di debiti fuori bilancio da riconoscere che risulta pari a 82,1 milioni di euro.

Con riferimento ai predetti debiti fuori bilancio risultano finanziati debiti di importo pari a 32,7 milioni di euro mentre la residua porzione di importo corrispondente a 49,4 milioni di euro risulta ancora da finanziare e, tra i predetti ultimi debiti, circa 7 milioni di euro non risultano, allo stato, ricompresi in alcun piano di riequilibrio.

Il comune di Catania, nella ricostruzione come effettuata nella memoria già richiamata, precisa inoltre che devono essere considerati ulteriori debiti ricompresi nel piano di riequilibrio approvato nel 2013 che risultano da finanziare negli esercizi 2017- 2022 di importo pari a 17,7 milioni di euro e non, come riassunto nel provvedimento di deferimento, di valore corrispondente a 69,4 milioni di euro.

La predetta ricostruzione permette di individuare quale ammontare totale dei debiti da finanziare alla data del 5 dicembre 2017, escludendo i debiti riconducibili ai rapporti con le partecipate, l'importo complessivo di 67,2 milioni di euro.

La ricostruzione fin qui operata, per la quale comunque sarà necessaria un'autonoma valutazione in sede di verifica dell'andamento del piano di riequilibrio, tuttavia consente, pur in presenza di dati non sempre perfettamente coincidenti, avuto riguardo alle prospettazioni rese dal collegio dei revisori e alle deduzioni trasmesse dall'ente, di accertare alcuni dati di per sé significativi, negli esercizi in esame, al fine di evidenziare il costante e continuo aggravamento dell'esposizione debitoria dell'ente.

I debiti fuori bilancio da riconoscere alla data del 31.12.2015 risultavano pari a 79,9 milioni di euro e, al 31.12.2016, gli stessi si incrementano fino a 80,7 milioni di euro.

L'ultimo dato disponibile contenuto nella memoria trasmessa dal comune di Catania attualizza il predetto dato evidenziando, alla data del 31.07.2017, l'esistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere di importo pari a 82,1 milioni di euro.

Il Collegio rileva che le criticità connesse all'esposizione debitoria caratterizzano, fin dalle prime verifiche effettuate dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, la gestione economico finanziaria del comune di Catania in assenza di interventi realmente efficaci in grado di favorire la riconduzione entro i parametri della regolarità e della corretta gestione.

Appare significativo, a tal riguardo, richiamare le deliberazioni di questa Sezione n. 200/2015 e n.185/2016 nelle quali, accertando le gravi irregolarità emerse all'esito delle verifiche periodiche sul piano di riequilibrio, risultava evidenziato che l'ammontare dei debiti fuori bilancio da riconoscere alla data del 31.12.2014 era pari a 44,2 milioni di euro e che, come sopra ricordato, il predetto valore si incrementa fino a pervenire, sulla base dell'ultimo dato disponibile, a 82,1 milioni di euro.

Premesso che le valutazioni sull'andamento del piano di riequilibrio saranno oggetto di specifica deliberazione, in questa sede si rileva che la presenza di debiti fuori bilancio, per importi così rilevanti e crescenti nel tempo, fa sì che il bilancio ed i documenti contabili risultino privi della necessaria attendibilità e veridicità in considerazione della circostanza che una porzione considerevole delle spese viene disposta in difformità alle regole fissate dalle norme e dai principi contabili.

Si sottolinea ancora che l'elencazione delle fattispecie elencate nell'articolo 194 del Tuel ha carattere tassativo e che gli enti locali sono tenuti a procedere con tempestività al riconoscimento dei predetti debiti al fine di evitare oneri aggiuntivi e per orientare la propria azione nel rispetto dei principi generali di veridicità, attendibilità ed equilibrio del bilancio.

Costituisce uno specifico obbligo per gli amministratori e per i responsabili dei singoli servizi quello di evidenziare le passività insorte con la riconduzione delle singole partite al sistema di bilancio adottando le necessarie iniziative in grado di raggiungere l'equilibrio attraverso l'indispensabile riduzione delle spese o un corrispondente incremento delle entrate.

Deve anche essere considerato che il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio costituisce un atto dovuto per l'amministrazione pubblica e deve, possibilmente, consentire la riconduzione delle singole spese negli esercizi nei quali i debiti risultano sorti.

L'atto di riconoscimento costituisce legittima prerogativa dell'organo consiliare e consente al predetto organo il necessario controllo sulla relativa spesa al fine di valutare la coerenza con gli interessi dell'ente e, in caso contrario, ove difetti l'interesse pubblico, imputando eventualmente le relative spese ai funzionari che hanno adottato indebitamente i singoli provvedimenti in assenza di un'effettiva utilità per l'ente pubblico.

Il comune di Catania, sulla base di quanto attestato nella stessa memoria presentata, rendiconta che, sull'importo complessivo di 82,1 milioni di euro di debiti non ancora riconosciuti, una porzione rilevante di importo corrispondente a 26,9 milioni di euro risulta già pagata ancor prima di procedere al formale riconoscimento dei debiti.

Inoltre, l'anomala e irregolare prassi che ha contraddistinto la gestione delle spese nel corso degli ultimi esercizi ha prodotto quale ulteriore conseguenza l'impossibilità di verificare l'effettiva condizione di strutturale deficitarietà dell'ente dal momento che, come già riscontrato nei precedenti cicli di controllo, negli ultimi esercizi finanziari, il comune di Catania non è considerato strutturalmente deficitario solo perché in apparenza i debiti riconosciuti non superano nell'ultimo triennio la soglia dell' 1 per cento in rapporto alle entrate accertate.

Tale dato sarebbe diverso ove l'ente procedesse ad un puntuale e tempestivo riconoscimento dei debiti ed il relativo indice (parametro di deficitarietà n.8) risulterebbe, negli ultimi esercizi finanziari, e più in particolare negli esercizi 2015 e 2016 oggetto di esame con la presente deliberazione, oltre la soglia dell'1 per cento già ricordata e l'ente sarebbe considerato strutturalmente deficitario.

Deve anche considerarsi, come chiarito in diverse circolari interpretative anche dalla Ragioneria Generale dello Stato, che la non corretta imputazione delle spese in bilancio, non rispettando il principio della competenza, determina, quale ulteriore effetto, l'alterazione dei dati rilevanti per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo posto dalla normativa in materia di patto di stabilità e può configurare una delle ipotesi tipiche di elusione al fine di aggirare gli specifici vincoli di finanza pubblica prefissati dal legislatore.

Risulta infine da rilevare che, sulla base di quanto prospettato dal collegio dei revisori (pagina 35 della relazione del 15.11.2017), le coperture finanziarie individuate per fare fronte alla massa dei debiti fuori bilancio in attesa di finanziamento vengono in gran parte individuate nelle alienazioni da effettuare che dovrebbero garantire risorse di importo corrispondente a 54 milioni di euro.

Come già osservato in occasione dei precedenti cicli di controllo e delle verifiche sull'andamento del piano di riequilibrio, tale specifica modalità di copertura non garantisce a favore dell'ente la necessaria certezza né una ragionevole sicurezza sull'acquisizione delle risorse che, in tali casi, assumono un carattere di aleatorietà tale da esporre l'ente a significativi rischi di ritrovarsi, negli

esercizi futuri, in mancanza della copertura finanziaria con inevitabile pregiudizio per gli equilibri di bilancio dell'ente.

A conferma della predetta criticità può rilevarsi, come risulta dalle osservazioni esposte in riferimento al bilancio di previsione 2016, che il provvedimento di deferimento contesta, proprio con particolare riguardo alle entrate derivanti dalle alienazioni immobiliari, come, in sede di rendiconto nel medesimo esercizio finanziario, si evidenzia uno scarto significativo tra le previsioni di entrata e gli accertamenti effettivamente compiuti a tale titolo.

I RAPPORTI CON LE SOCIETA' E GLI ORGANISMI PARTECIPATI

Il provvedimento di deferimento ha posto in evidenza che la documentazione allegata al rendiconto, sia per l'esercizio 2015 come anche per l'esercizio 2016, non presenta tra gli allegati, in difformità con quanto previsto dall'articolo 11, comma 6, lettera j), del decreto legislativo n. 118 del 2011, la relazione sulla gestione in grado di illustrare gli esiti della verifica avente ad oggetto i rapporti debito - credito del comune di Catania con le società e con gli enti strumentali dallo stesso partecipati.

La predetta norma stabilisce, a tale specifico riguardo, la necessità che l'informativa redatta, volta a riassumere i predetti rapporti, debba essere asseverata dai rispettivi organi di revisione dando evidenza ad eventuali discordanze rispetto alle quali sarebbe risultato necessario esplicitare un'adeguata motivazione a corredo della stessa.

L'esistenza di discordanze emerse all'esito della verifica dei rapporti debito - credito avrebbe inoltre richiesto, da parte dell'ente, l'adozione delle necessarie iniziative volte a chiarire, entro il termine dell'esercizio finanziario, la situazione accertata con la conciliazione delle rispettive partite debitorie e creditorie.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 9/2016), dettando le linee guida per il bilancio 2016-2018, ha espressamente qualificato come fondamentale, ai fini di una valutazione complessiva degli equilibri degli enti territoriali, procedere alla verifica della corrispondenza tra poste debitorie e creditorie tra enti ed organismi partecipati.

L'inadempimento assume una rilevanza ancor più significativa in quanto, già nei precedenti cicli di controllo economico finanziario come anche nelle precedenti verifiche sull'andamento del piano di riequilibrio, si era evidenziata la necessità, per il comune di Catania, di riuscire a definire in modo certo i rapporti debito-credito con le società e gli organismi partecipati anche in considerazione delle rilevate discordanze e della rilevante consistenza dei predetti disallineamenti che, in quanto tali, risultavano suscettibili di pregiudicare gli equilibri di bilancio dell'ente.

In assenza di una puntuale ed aggiornata verifica dei debiti e dei crediti reciproci il provvedimento di deferimento ha richiamato gli esiti delle istruttorie, già compiute nell'esercizio 2014 in sede di verifica semestrale sull'andamento del piano di riequilibrio, che, in particolare,

evidenziavano rilevanti criticità con riguardo ai rapporti con le società Sidra, Amt e Catania multiservizi.

Con riferimento ai rapporti con la società Sidra, il Comune di Catania aveva deciso di dare corso ad una procedura arbitrale per la definizione dei rapporti controversi con la partecipata ma la stessa risulta, allo stato, non ancora avviata.

L'esame dei bilanci della società, riferito agli esercizi 2015 e 2016, evidenzia una posizione debitoria dell'ente che si incrementa progressivamente dal momento che, nell'esercizio 2015, il credito di Sidra risulta pari a 43,7 milioni di euro e lo stesso, al termine dell'esercizio successivo, raggiunge il valore di 47,9 milioni di euro, determinato tenendo conto che gli interessi di mora per ragioni fiscali vengono computati separatamente ma in ogni caso concorrono a quantificare gli importi come precedentemente richiamati.

L'istruttoria compiuta ha permesso di definire con maggiore accuratezza i rapporti debito -credito con la società Sidra così che si può ritenere di quantificare, quale importo del debito da riconoscere verso la società, un valore corrispondente a 36,5 milioni di euro, tenuto conto dell'esistenza di debiti della società verso il comune di Catania pari a 7,5 milioni di euro e che risultano conservati in bilancio residui passivi riferiti ai crediti vantati dalla società Sidra di importo pari a 3,8 milioni di euro.

La ricostruzione così operata dei rapporti tra il comune di Catania e la società Sidra deve anche tenere conto dell'esistenza dei rapporti afferenti alla depurazione di incerta definizione per i quali le parti forniscono opposte deduzioni sui rapporti dare – avere.

La memoria trasmessa dal comune di Catania permette di aggiornare ulteriormente i dati in possesso della Sezione in quanto si dà atto che la società Sidra, al fine di consentire gli adempimenti correlati all'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2017, ha comunicato che, alla data del 20 marzo 2018, risultano sussistenti verso il predetto ente crediti di importo pari a 48,6 milioni di euro che, in considerazione della mancata approvazione del bilancio 2017, presumibilmente, alla chiusura dell'esercizio finanziario, risulteranno pari a 49,4 milioni di euro. Sulla predetta quantificazione del complessivo credito il comune di Catania ha in primo luogo dedotto che l'importo stimato non è da considerare in assenza di una certa definizione dello stesso.

Relativamente ad una porzione del debito, avente una consistenza pari a 20,9 milioni di euro e relativo alle forniture Casalotto, il comune di Catania fa riferimento espresso ad una scrittura privata intervenuta tra le parti sulla base della quale lo stesso ente, per tale causale, non avrebbe alcun obbligo verso la società Sidra.

Relativamente al credito riferito alla c.d. "rete mista", di importo complessivo pari a 11,4 milioni di euro, il comune di Catania attesta che l'accordo già siglato con la società è stato disconosciuto dall'ente in data 25 giugno 2015 con la motivazione che lo stesso risulta definito da un organo tecnico privo dei necessari poteri rappresentativi.

Il disconoscimento del predetto accordo con la società Sidra riguarda ulteriori crediti della società riferiti agli interessi sul contributo in conto esercizio di importo pari a 320.878 euro, a 384.393

per l'esercizio 2017 e a complessivi 6,3 milioni di euro relativamente ai crediti riferiti alle annualità 2001-2016.

La considerazione degli argomenti e delle deduzioni come sopra specificati volti a ridimensionare la rilevanza quantitativa dei crediti vantati dalla società Sidra lascia comunque impregiudicato che, in assenza di una definizione in sede conciliativa o comunque in via giurisdizionale o extragiurisdizionale, allo stato la società vanta crediti di importo superiore a 48 milioni di euro e che i debiti verso il comune di Catania risultano pari a 7,5 milioni di euro.

Peraltro permane ingiustificato l'inadempimento di quanto previsto dapprima dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012 e, successivamente, dal già richiamato articolo 11, comma 6, lettera j), del decreto legislativo n. 118 del 2011 in ordine alla necessità di chiarire i disallineamenti rilevati relativi ai rapporti debito - credito con le società partecipate attivando le necessarie iniziative volte a favorire la riconciliazione dei dati.

Il predetto adempimento risultava già obbligatorio dall'esercizio finanziario 2012 e, nonostante ciò, pur costituendo oggetto di specifico rilievo da parte di questa Sezione sia in sede di controllo economico finanziario sui rendiconti degli ultimi esercizi finanziari come anche in sede di verifica semestrale sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario, il comune di Catania non ha definito, come dovuto, i rapporti intercorrenti con la predetta società e tale inadempimento risulta ancor più grave in considerazione della circostanza che la società Sidra risulta partecipata al 100 per cento dall'ente e che, in assenza di tale chiarimento, permane una situazione debitoria di rilevante importo che appare suscettibile di pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Si rileva inoltre che il disconoscimento della gran parte dei crediti della società come sopra richiamati avviene con una mera nota a firma del capo di gabinetto del comune di Catania e che, al contempo, il mancato chiarimento delle rispettive posizioni di dare - avere ha prodotto, quale ulteriore effetto, il graduale e progressivo incremento dell'ammontare dei crediti vantati dalla società.

Ulteriori e gravi criticità sono riconducibili ai rapporti del comune di Catania con l'azienda municipalizzata AMT sulla base dei quali risulterebbe, quale esito della definizione del bilancio finale di liquidazione come rivisto in data 14.09.2016, l'esistenza di un patrimonio netto di liquidazione negativo posto a carico dell'ente di importo corrispondente a 5,8 milioni di euro.

Il predetto risultato negativo è conseguente alla sussistenza di un passivo patrimoniale di circa 62 milioni di euro e di un attivo patrimoniale di circa 56 milioni di euro, all'interno del quale si ritrovano 44 milioni di disponibilità liquide giacenti in cassa e non impiegate per il pagamento dei debiti scaduti della società e circa 7 milioni di euro relativi a crediti vantati dalla società nei confronti del comune di Catania socio controllante.

Relativamente ai predetti 44 milioni di euro gli stessi sono stati trasferiti, a seguito della predetta liquidazione della AMT, a favore del tesoriere del comune di Catania in quanto tali disponibilità liquide erano state erogate a favore dell'ente, sulla base dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013, per il pagamento dei debiti della partecipata nei confronti dell'erario e dell'Inps.

Sulla base di quanto accertato nel corso dell'istruttoria le predette disponibilità liquide non sono state impiegate per la finalità originariamente prevista e sono state utilizzate dal comune di Catania quali somme a destinazione vincolata non successivamente reintegrate entro il termine dell'esercizio finanziario.

Il decreto legge n. 35 del 2013 stabilisce espressamente che, all'atto di ciascuna erogazione, entro i successivi trenta giorni gli enti locali sono tenuti a provvedere all'immediata estinzione dei debiti come già preventivamente individuati.

Il mancato tempestivo pagamento dei debiti esistenti e dichiarati dal comune di Catania al momento della concessione dell'anticipazione di liquidità contrasta con la finalità prioritaria perseguita dal legislatore ovvero favorire la celere definizione delle posizioni debitorie preesistenti ed il soddisfacimento delle ragioni creditorie.

Non risulta in alcun modo comprensibile né giustificabile la conservazione per un rilevante lasso temporale della liquidità concessa a favore dell'ente, anche se temporaneamente posta a disposizione dell'azienda partecipata al 100 per cento dall'ente, e per la predetta condotta viene in rilievo l'eventuale responsabilità dei dirigenti e dei funzionari responsabili che non hanno proceduto alla verifica sulla puntuale estinzione dei debiti esistenti con l'ulteriore pregiudizio conseguente all'eventuale incremento dei debiti preesistenti.

Si deve anche rilevare che il patrimonio netto risultante dalla procedura di liquidazione della società AMT ha permesso di accertare un valore complessivo negativo pari a 5,8 milioni di euro, determinato considerando la perdita dell'esercizio 2017, pari a 2,4 milioni di euro, e ulteriori 3,4 milioni di euro relativi alle perdite registrate nei precedenti esercizi e non ripianate né incluse tra i debiti fuori bilancio da riconoscere, in parte alimentate dagli oneri per le sanzioni e per gli interessi relativi al mancato pagamento dei debiti verso l'erario e verso l'Inps da parte della predetta municipalizzata.

Le suddette gravi irregolarità si accompagnano ad una situazione contabile in cui, quale dato di maggiore interesse ai fini della ricostruzione della situazione economico finanziaria del comune di Catania, si evidenzia un debito del predetto ente verso la AMT di valore complessivo pari a 12,9 milioni di euro che risulta, allo stato, integralmente da finanziare.

Si è riscontrato, inoltre, quale dato che appare non giustificato, la presenza tra i costi dell'AMT, successivamente trasferiti per effetto della liquidazione tra i debiti del comune di Catania, di oneri, di importo pari a 355.034,08 euro, per servizi erogati a favore della stessa, da parte della partecipata Catania multiservizi, che appaiono non comprensibili in ragione dello stato di liquidazione della partecipata.

Relativamente alla AMT viene ancora in rilievo l'anomalia correlata alla formale chiusura della liquidazione con l'approvazione del bilancio finale definito in data 14 settembre 2016 e la traslazione dei relativi valori nel rendiconto 2016 del comune di Catania e la successiva nomina di un altro commissario liquidatore avvenuta nel 2017.

Si deve ancora evidenziare, sempre con riguardo alle anticipazioni di liquidità erogate a favore del comune di Catania, che tra i residui passivi conservati nel rendiconto 2016 risultano anche

quelli, oggetto di rendicontazione dopo la concessione dell'anticipazione di liquidità quali debiti pagati, riferiti alla delibera del Consiglio Comunale n. 95 del 2014 e relativi a debiti verso l'AMT in liquidazione di importo corrispondente a 3.081.364,79 euro per i quali risultava attestata la liquidazione con provvedimento n. 138 del 14 agosto 2014, i debiti verso la società Catania multiservizi di importo pari a 900.000 euro anche essi oggetto di un provvedimento di liquidazione che ne aveva attestato il pagamento (provvedimento n. 136 del 14 agosto 2014) e, infine, il debito di 755.405,21 euro verso la società Sidra per il quale risultava la liquidazione nella medesima data con provvedimento avente il numero 37.

Complessivamente è stato riscontrato il mantenimento di una porzione di residui passivi di importo corrispondente a 4.736.670,00 euro, pur risultando già attestati in precedenza le relative liquidazioni ed i pagamenti a favore dei creditori sulla base delle anticipazioni di liquidità erogate a favore del Comune di Catania tenuto conto dell'elenco dei debiti presentato dall'ente così come previsto dal decreto legge n. 35 del 2013.

La memoria trasmessa, relativamente ai rapporti con l'AMT, specifica che le disponibilità liquide esistenti in capo all'AMT sono state traslate nei conti del comune di Catania e, successivamente, in data 21 aprile 2017 è stata presentata al concessionario della riscossione un'istanza di adesione per la definizione agevolata per il debito dell'Azienda municipalizzata verso l'erario poi accettata dallo stesso con un conseguente decremento della pretesa originaria.

L'ente attesta che, alla data del 30 aprile 2018, risultano pagati complessivamente 26,9 milioni di euro e che, per la residua somma disponibile pari a 17,1 milioni di euro, sussiste apposito vincolo sul fondo cassa.

Per l'accertata discrasia rilevata in considerazione dei pagamenti attestati sulla base delle anticipazioni di liquidità e la conservazione dei corrispondenti residui passivi nel rendiconto 2016 il comune di Catania non chiarisce tale grave irregolarità limitandosi a precisare che le predette poste nel rendiconto 2017, che in ogni caso non risulta ancora approvato, non risulterebbero più presenti.

Il Collegio, confermando i rilievi esposti nel provvedimento di deferimento, evidenzia che le precisazioni esposte nella memoria costituiscono una sostanziale conferma delle irregolarità contabili poste in rilievo da questa Sezione.

Le disponibilità liquide erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti obbligavano l'ente, nell'ordinario termine di 30 giorni dalla concessione delle stesse, ad effettuare i pagamenti, anche se per il tramite dell'AMT, e, in caso di mancato utilizzo, a restituire le relative somme.

Parimenti non risulta chiarito quanto accertato, come precedentemente esposto, in ordine ai pagamenti rendicontati alla Cassa Depositi e Prestiti pur risultando, al contempo, ancora conservati in bilancio i corrispondenti residui passivi nel rendiconto 2016.

Il richiamo al rendiconto 2017, peraltro non approvato, e, in quanto tale, non suscettibile di esame, non fa venir meno la grave discrasia come accertata in riferimento alla conservazione dei predetti residui.

Il Collegio rileva, altresì, che la memoria trasmessa non fornisce alcuna deduzione sulla rilevata esistenza a carico del comune di Catania di un debito complessivo, risultante in relazione ai rapporti con l'AMT, di valore pari a 12,9 milioni di euro per il quale non risulta individuata la relativa copertura finanziaria.

Non risulta inoltre chiarito quanto rilevato nel provvedimento di deferimento in relazione all'attestata formale liquidazione dell'AMT con il conseguente trasferimento del passivo patrimoniale a carico del comune di Catania e la successiva nomina nell'anno 2017 di un nuovo commissario liquidatore.

Relativamente ai suddetti profili, come anche in riferimento all'esistenza di oneri dichiarati per servizi erogati dalla società Catania multiservizi che, di per sé, non appaiono compatibili con lo stato di liquidazione così come, per altro verso, con riguardo all'accertata e non chiarita discrasia tra le fatture di liquidazione rendicontate alla Cassa Depositi e Prestiti ed i corrispondenti residui passivi ingiustificatamente conservati ancora nel bilancio 2016, il Collegio ritiene che eventuali ulteriori accertamenti potranno essere svolti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania e dalla Procura regionale della Corte dei conti, le quali, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze, potranno accertare l'eventuale ricorrenza di fattispecie rilevanti in considerazione delle rispettive attribuzioni.

Il Collegio deve ancora rilevare che nessun utile contributo è stato fornito dalla memoria trasmessa in ordine alle criticità riconducibili ai rapporti con la società Catania multiservizi rispetto alla quale è stata accertata la presenza di debiti per i quali la partecipata ha azionato la propria pretesa attivando una procedura di ricorso per decreto ingiuntivo di importo pari a 1,2 milioni di euro e ulteriori debiti di importo complessivo pari a 5,6 milioni di euro rispetto ai quali, in mancanza di chiarimenti sull'eventuale buon esito della procedura transattiva, è da presumere che permanga, a carico dell'ente, l'onere scaturente dal debito originario.

Il medesimo prospetto riepilogativo dei rapporti dare - avere tra il comune di Catania e le società e gli organismi dallo stesso partecipati riportato nella memoria trasmessa dal comune di Catania evidenzia, alla data del 31.12.2016, prendendo in considerazione solo le situazioni più rilevanti, un debito verso la società AMT di importo complessivo pari a 27,5 milioni di euro riconosciuto da entrambe le parti.

Con riferimento ai rapporti con la società Asec, il Comune di Catania attesta di avere crediti pari a 40,3 milioni di euro mentre la predetta partecipata attesta un debito più ridotto pari a 39,1 milioni di euro con un conseguente disallineamento non conciliato di 1,2 milioni di euro.

Relativamente ai rapporti con la società Asec trade le parti riconoscono concordemente l'esistenza di un debito del comune di importo pari a 1,7 milioni di euro.

In riferimento al consorzio ASI il comune di Catania riconosce solo un debito di 959.430,21 euro mentre la suddetta partecipata attesta un credito di 3 milioni di euro con un disallineamento non chiarito di 2,1 milioni di euro.

La società ATO 2 Catania acque in liquidazione riporta un credito complessivo di importo pari a 1,6 milioni di euro non integralmente riconosciuto dal comune di Catania con un conseguente disallineamento di 834.244,00 euro.

Rispetto alle Biblioteche Riunite le parti concordemente riconoscono un debito del comune di Catania di importo pari a 1 milione di euro.

Con riguardo ai rapporti con la società Catania multiservizi la consistenza del credito vantato dalla predetta partecipata risulta attestato in misura maggiore dal comune di Catania che espone un proprio debito complessivo ammontante a 12,7 milioni di euro che fa emergere, rispetto al minor credito rivendicato dalla partecipata, un disallineamento di 2,6 milioni di euro.

Risulta concordemente definito il debito del comune di Catania verso l'istituto musicale Vincenzo Bellini di importo complessivo pari a 2,2 milioni di euro, così come il debito verso la società Sostare pacificamente riconosciuto in misura pari a 1,2 milioni di euro.

La ricostruzione complessiva dei rapporti dare - avere tra il comune di Catania e le proprie società ed organismi partecipati evidenzia, considerando distintamente la posizione della società Sidra per la quale è da considerare un debito pari ad almeno 36,5 milioni di euro, in assenza di una conciliazione tra le rispettive posizioni o di un chiarimento reso possibile dalla definizione in sede giudiziaria o extragiudiziaria delle rispettive pretese, un onere ulteriore scaturente dalla stessa ricostruzione dei rapporti debito -credito come riassunti nel prospetto riepilogativo incluso nella memoria trasmessa dall'ente.

La suddetta rendicontazione consente di individuare, avuto riguardo al saldo tra posizioni attive e passive, un ulteriore debito del comune di Catania di importo corrispondente a circa 14 milioni di euro.

In conclusione, il Collegio rileva che l'esame dei rapporti tra il comune di Catania e le società e gli organismi dallo stesso partecipati evidenzia gravissime criticità le quali, pur risultando già evidenziate nei precedenti cicli di controllo e nelle periodiche verifiche semestrali compiute sull'andamento del piano di riequilibrio, risultano non soltanto ancora non definite, pur essendo note da numerosi anni, ma in progressivo deterioramento con inevitabili ripercussioni sulla situazione economico finanziaria dell'ente anche in considerazione della circostanza che le principali criticità sono riconducibili a società ed organismi partecipati per intero o con quote maggioritarie dallo stesso comune di Catania.

Infine deve altresì rilevarsi che non risulta trasmessa a questa Sezione la deliberazione con la quale il comune di Catania ha proceduto alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie in conformità a quanto stabilito dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

I PARAMETRI DI DEFICITARIETA'

Il comune di Catania, sulla base della certificazione trasmessa, risulta avere superato 4 dei 10 parametri di deficitarietà strutturale come definiti dal decreto ministeriale 18 febbraio 2013 in

quanto i parametri n.2,3,4 e 9, riferiti alla consistenza dei residui attivi e passivi e alle anticipazioni di tesoreria utilizzate e non restituite entro il termine dell'esercizio finanziario, risultano oltrepassare i valori posti quale limite ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario.

Tuttavia non risulta possibile con assoluta certezza verificare, per esempio, l'eventuale rilevanza del parametro n.5, riferito alle procedure di esecuzione forzata, dal momento che il relativo dato, che risulta significativo nei casi nei quali le predette procedure, in ciascun esercizio finanziario, superino il valore dello 0,5 per cento calcolato in rapporto all'ammontare delle spese correnti, non è riscontrabile in assenza di una compiuta analisi e rendicontazione delle iniziative assunte dai terzi creditori al fine di azionare i crediti di rispettiva pertinenza.

Inoltre, come già precedentemente ricordato, l'osservanza del parametro n. 8, relativo all'ammontare dei debiti riconosciuti nel corso dell'ultimo triennio, non supera il limite dell'1 per cento posto dal sopra citato decreto ministeriale solo in quanto il comune di Catania non procede, come sarebbe tenuto a fare, al tempestivo riconoscimento dell'imponente mole di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento.

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Il provvedimento di deferimento ha posto in evidenza che il comune di Catania ha avviato, nel corso dell'anno 2016, le procedure di stabilizzazione del personale precario con la successiva immissione in servizio di n. 53 unità di personale PUC nell'anno successivo.

In particolare si è rilevato che la predetta stabilizzazione non appare conforme ai principi stabiliti dalla normativa statale e regionale che regola la predetta materia così come non appare coerente con gli indirizzi espressi, a tal riguardo, dalla stessa giurisprudenza contabile.

Il comune di Catania ha precisato nella memoria trasmessa che l'avvio delle predette procedure assunzionali risulta conforme ai principi fissati dall'articolo 4, comma 6, del decreto legge n. 101 del 2013 sulla base della programmazione triennale e non rientra, viceversa, tra le previsioni contemplate dalla legge regionale n. 27 del 2016.

La predetta memoria richiama in ogni caso una nota predisposta dall'ufficio competente e redatta in data 5 aprile 2018 nella quale si chiariscono più in dettaglio le procedure di assunzione realizzate e i presupposti giustificativi posti a fondamento delle stesse.

Nell'anno 2016 risultano assunte attraverso la procedura di stabilizzazione n. 38 unità di personale in considerazione di una quota pari al 50 per cento dei resti assunzionali riferiti agli anni 2013 e 2014, in coerenza con un indirizzo espresso dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Sardegna che ritiene non ostativo alla realizzazione di tale operazione il disposto dell'articolo 1, commi 424 e 425 della legge n. 190 del 2014.

Ulteriori 15 unità di personale risultano assunte utilizzando il 50 per cento dei resti assunzionali riferiti all'esercizio 2017 nel corso del medesimo anno.

Deve precisarsi inoltre che la nota chiarificatrice del 5 aprile 2018, predisposta dal servizio competente e richiamata nella memoria, ha ulteriormente precisato che le procedure di assunzione, riferite anche alle prime 38 unità di personale, non sono state completate entro il 2016 e sono state differite all'anno successivo avvalendosi anche di quanto stabilito dall'articolo 3 della legge regionale n. 27 del 2016.

Il richiamo alla predetta legge, come peraltro già anticipatamente espresso in sede consultiva da questa stessa Sezione con la deliberazione n. 119/2015/PAR, evidenzia un ulteriore ostacolo rappresentato dalla mancata definizione delle procedure volte a favorire il ricollocamento del personale già in servizio presso le ex province regionali o enti di area vasta in conseguenza del difficile e tortuoso percorso di revisione avviato dal legislatore regionale.

L'avvio delle procedure di stabilizzazione, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 3, comma 22, della legge regionale n. 27 del 2016, si pone espressamente in contrasto con l'articolo 2 della predetta legge che subordina l'avvio delle stesse alla preventiva definizione del ricollocamento del personale risultato eccedentario in conseguenza del riassetto territoriale riguardante i predetti enti intermedi.

Il Collegio rileva che le predette procedure di stabilizzazione di personale precario presso il comune di Catania impongono specifiche valutazioni non esclusivamente limitate alla considerazione del corretto utilizzo dei resti assunzionali ma, più in generale, volte alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'avvio delle stesse che, come ripetutamente affermato da questa stessa Sezione, costituiscono a tutti gli effetti nuove assunzioni di personale e, in quanto tali, richiedono in capo all'ente pubblico il possesso di molteplici requisiti per la valutazione della legittimità delle predette operazioni.

L'indirizzo di questa Sezione in ordine alle cautele da adottare prima ancora di procedere alla stabilizzazione del personale precario rende necessario, come ben chiarito nella deliberazione adottata in sede consultiva n. 162/2016/PAR, una preliminare valutazione sulla sostenibilità finanziaria, in termini di competenza e di cassa, della spesa conseguente all'immissione a titolo definitivo del personale nei ranghi dell'amministrazione stabilizzante.

Una siffatta valutazione assume i caratteri di doverosità per un ente, come il comune di Catania, che ha ritenuto necessario, in considerazione delle rilevanti criticità che caratterizzavano la propria situazione economico finanziaria, dovere ricorrere, non potendo altrimenti operare le necessarie correzioni, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale al fine di ricondurre in equilibrio una condizione contraddistinta dalla presenza di un rilevante volume di passività gravanti sull'ente.

Peraltro, come già in precedenza rammentato, fin dalle prime verifiche sull'andamento del piano di riequilibrio, è emerso un progressivo deterioramento della situazione economico finanziaria, come più analiticamente descritto, oltre che nella presente deliberazione, anche nelle precedenti n. 200/2015/PRSP e n. 185/2016/PRSP.

Le predette considerazioni avrebbero pertanto richiesto, ad avviso di questo Collegio, condotte e comportamenti improntati a maggiore cautela e prudenza per evitare, anche nel medio - lungo

periodo, l'attualizzazione di situazioni suscettibili di pregiudicare in modo irreversibile i già precari equilibri di bilancio.

Tali cautele avrebbero imposto, prima ancora di procedere alla decisione di stabilizzare il personale precario, una valutazione in via preventiva per individuare le opportune misure correttive attraverso le quali garantire l'acquisizione delle ulteriori risorse da destinare per assicurare, in via duratura, le coperture finanziarie necessarie per remunerare i lavoratori da assumere a tempo indeterminato.

Una valutazione nei predetti termini non sembra essere stata compiuta né appare valorizzata la situazione economica dell'ente che non ha attuato i necessari interventi in grado di riorientare la gestione verso il perseguimento dell'obiettivo di un effettivo incremento delle entrate e di una concomitante riduzione delle spese alleviando il carico dei debiti fuori bilancio e razionalizzando in modo efficace la spesa per le società e gli organismi partecipati.

Premesso ciò la decisione di procedere a nuove assunzioni di personale avrebbe dovuto considerare anche le esigenze effettive e, in tale ottica, valutare la possibilità di interventi volti a riorganizzare l'apparato burocratico già esistente non trascurando di considerare, nell'ottica del "gruppo amministrazione pubblica", le risorse reperibili *aliunde* prima ancora di accertare in forza del *turn over* la necessità del rimpiazzo delle risorse non più disponibili.

Solo in seguito all'espletamento di tali adempimenti presupposti si sarebbe potuta realmente evidenziare la necessità di procedere a nuove assunzioni di personale.

L'esercizio della predetta facoltà, in ogni caso, nel rispetto delle regole dettate dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, avrebbe dovuto garantire la selettività, la trasparenza e l'adeguato accesso dall'esterno oltre che avvenire conformemente alle ulteriori regole dettate dal predetto decreto volte a rispettare innanzitutto il principio della programmazione triennale e le pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici.

Il medesimo decreto legge n. 101 del 2013 richiamato dal comune di Catania stabiliva, quale regola prima di procedere a nuove assunzioni di personale, la necessità di una verifica volta ad escludere la sussistenza di ragioni ostative determinate dal mancato rispetto dei vincoli in materia di patto di stabilità, dei vincoli assunzionali e di quelli preordinati alla riduzione della spesa complessiva del personale.

In ogni caso, ferma restando la necessità della preliminare valutazione della ricorrenza delle predette condizioni, deve anche evidenziarsi che l'accertamento delle criticità come riportate nell'ultima deliberazione di questa Sezione con riferimento al controllo economico finanziario sul rendiconto 2014 aveva permesso di riscontrare, relativamente al risultato negativo di amministrazione e alla presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e da finanziare, la sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 188, comma 1 quater, del Tuel, che prevede espressamente che " *agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per*

servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.”

La vincolatività della predetta disposizione avrebbe imposto al comune di Catania, ad avviso del Collegio, una scelta diversa dal momento che, pur usufruendo dei finanziamenti regionali, la decisione assunta di procedere alla conversione di n. 53 rapporti di lavoro a tempo determinato in assunzioni a tempo indeterminato comporta comunque un onere per l'amministrazione precedente destinato a gravare in modo stabile e per un arco temporale talmente ampio da non avere alcuna certezza sulla possibilità di disporre in maniera permanente della contribuzione dei finanziamenti regionali per sostenere le spese correlate ai predetti rapporti di lavoro.

Deve infine rilevarsi, come già evidenziato in sede di analisi della delibera di modifica del piano di riequilibrio, che il comune di Catania, sia nell'esercizio 2015 come anche nell'esercizio 2016, non rispetta i parametri individuati dal legislatore con riferimento ai tempi medi di pagamento dal momento che risulta attestato un tempo medio di 255,5 giorni nel 2015 e di 128,5 giorni nel 2016, notevolmente superiori ai tempi richiesti dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 231 del 2002 in conformità a quanto disposto dalla normativa europea.

LE CRITICITA' DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2016

L'analisi del bilancio di previsione per l'esercizio 2016 consente di rilevare, come già precedentemente richiamato, in primo luogo una sovrastima delle previsioni di entrata successivamente non tradotte in accertamenti, come può evincersi dall'esame del rendiconto 2016.

In particolare vengono in rilievo le previsioni correlate alle alienazioni immobiliari, ai trasferimenti statali e regionali e al finanziamento di opere pubbliche con fondi europei.

Il valore complessivo delle predette previsioni di entrata corrisponde a 59,7 milioni di euro rispetto alle quali risultano successivamente accertate entrate pari a 10,7 milioni di euro.

La memoria trasmessa chiarisce che il bilancio di previsione è stato approvato il 15 dicembre 2016 e che, con successivo provvedimento del 27 dicembre 2016 della Giunta municipale, è stato approvato il PEG.

La tardiva approvazione dei predetti documenti giustificerebbe, nella ricostruzione fornita dall'ente, l'impossibilità di svolgere le procedure necessarie per reperire i finanziamenti delle opere pubbliche che, in parte, determinano la sovrastima delle entrate come precedentemente richiamata.

Le deduzioni fornite dall'ente non giustificano le previsioni come sopra descritte ma piuttosto aggravano, proprio in relazione alle modalità anche di carattere temporale che hanno contraddistinto l'approvazione del bilancio di previsione, le criticità esposte.

I principi generali di bilancio (allegato n.1 al decreto legislativo n. 118 del 2011) fissano in modo incontrovertibile alcuni principi che dovrebbero guidare le scelte compiute dalle amministrazioni

pubbliche al fine specifico, con riferimento ai documenti contabili di programmazione e di previsione, di predisporre atti contraddistinti dai caratteri di veridicità, attendibilità e prudenza. Il principio della veridicità, che richiama espressamente il principio del *"true and fair view"*, impone alle amministrazioni pubbliche la rappresentazione dei flussi finanziari ed economici che potranno effettivamente concretizzarsi nel periodo di riferimento.

Ciò comporta l'obbligo, nella predisposizione dei documenti contabili previsionali, di svolgere una rigorosa analisi di controllo per valutare le singole poste al fine di evitare sopravvalutazioni in grado di alterare la corretta rappresentazione dei dati contabili.

Il principio di attendibilità chiarisce inoltre che le valutazioni di carattere economico finanziario e patrimoniale devono essere sostenute da accurate analisi di carattere storico e programmatico e, in mancanza delle stesse, di idonei parametri di riferimento, sulla base dei quali risulti possibile che le aspettative di acquisizione e di utilizzazione delle risorse possano apparire provviste della necessaria fondatezza così da poter fare ritenere attendibili i documenti predisposti.

Peraltro la non corretta applicazione dei predetti principi comporta quale diretta conseguenza che l'equilibrio di bilancio formalmente esposto nel documento contabile possa risultare solo formalmente raggiunto così disattendendo quello specifico principio che costituisce un vincolo sostanziale che deve contraddistinguere la predisposizione del bilancio di previsione.

Le predette criticità, in coerenza con gli indirizzi espressi dalla Corte Costituzionale e già in precedenza richiamati in riferimento alla natura del bilancio quale "bene pubblico", determinano la necessità che, con specifico riguardo alle condotte adottate con le quali sono state poste in essere le scelte contestate, possano essere svolte le più idonee valutazioni da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania e della Procura Regionale della Corte dei conti alle quali il Collegio reputa opportuno trasmettere la presente deliberazione.

Il provvedimento di deferimento ha altresì evidenziato che l'avanzo di amministrazione 2015 risulta destinato a finanziare spese correnti relative ai servizi prestati dalle società partecipate. In particolare rileva l'ammontare del finanziamento destinato a remunerare i servizi resi da Catania multiservizi per 724.978,65 euro, pur risultando tra le previsioni stabilite dal piano di riequilibrio per rinvenire le necessarie risorse da destinare alla copertura dell'ammontare complessivo di passività gravante sull'ente, una misura specifica avente ad oggetto proprio il contratto esistente con la partecipata Catania multiservizi per il quale si prevedeva (misura 4, azione 22) la riduzione complessiva dei costi pari a 15 milioni di euro in considerazione di una riduzione annuale delle corrispondenti spese per 1,5 milioni di euro.

La predetta riduzione, per potere essere considerata effettiva, deve riguardare non soltanto il corrispettivo fissato nel contratto destinato a regolamentare i rapporti tra le parti ma, più in generale, deve ricomprendere tutte le remunerazioni corrisposte a qualunque titolo a favore della partecipata in quanto, in caso contrario, l'obiettivo della riduzione della spesa risulterebbe solo formalmente dichiarato.

LE MISURE CORRETTIVE RELATIVE AL RENDICONTO 2014

I rilievi come sopra descritti ripropongono le medesime criticità già accertate nei controlli economico finanziari svolti in riferimento ai documenti contabili approvati nei precedenti esercizi finanziari e, da ultimo, con riferimento al rendiconto 2014 (deliberazione n. 154/2016/PRSP).

Pur in presenza di criticità contraddistinte da una considerevole rilevanza, il Comune di Catania non ha proceduto all'approvazione di idonee misure correttive volte a favorire la riconduzione della gestione entro i parametri della sana gestione finanziaria.

L'approvazione del piano di riequilibrio come anche la successiva modifica dello stesso non costituiscono, al riguardo, idonee misure in grado di attuare i necessari interventi volti a regolarizzare le criticità rilevate.

Sul piano sostanziale il Collegio rileva che le criticità già oggetto di accertamento con le precedenti deliberazioni relative al controllo economico finanziario permangono non risolte e addirittura, in taluni casi, perfino aggravate con le inevitabili ripercussioni per la situazione economico finanziaria dell'ente.

In conclusione il Collegio, confermando le valutazioni già espresse con la precedente deliberazione n. 154/2016/PRSP riferita al rendiconto 2014, ritiene che l'accertamento delle criticità come sopra riassunte relativamente al risultato negativo di amministrazione e alla presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e da finanziare, rende applicabile al comune di Catania l'articolo 188, comma 1 quater, del Tuel, il quale prevede espressamente: *"agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi."*

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento ai motivi di deferimento come sopra elencati.

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive oltre che al Sindaco, all'organo di revisione del Comune di Catania, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania e alla Procura Regionale della Corte dei conti.

D I S P O N E

che, ai sensi dell'articolo 148 *bis* del Tuel, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, dovranno essere trasmesse le misure correttive relative alle criticità come sopra accertate per la successiva valutazione di questa Sezione.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 4 maggio 2018.

L'ESTENSORE
(Giovanni Di Pietro)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 23 luglio 2018

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)