

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella adunanza pubblica del 31 maggio 2016, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	Presidente
Anna Luisa Carra	Consigliere
Giovanni Di Pietro	Primo Referendario relatore
Gioacchino Alessandro	Primo Referendario
Francesco Antonino Cancilla	Referendario

Visto il Regio Decreto 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 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (Tuel);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto l'art. 243-bis del Tuel – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – introdotto dall'art.3, comma 1 lett. r), del decreto legge del 10 ottobre 2012 n.174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;



visto l'art. 243-quater del Tuel - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione - introdotto dall'art. 3, comma 1 lett. r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 che, nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevede l'adozione di Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ai fini dell'istruttoria e dell'esame del piano di riequilibrio da parte della sottocommissione della Commissione per la stabilità degli enti locali di cui all'art. 155 del Tuel;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte n. 16/SEZAUT/2012/INPR, avente ad oggetto "Approvazione delle Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL commi 1-3) "

visto il piano di riequilibrio adottato dal comune di Catania con deliberazione consiliare n. 14 del 2 febbraio 2013;

vista la successiva deliberazione di questa Sezione del 26 settembre 2013 n. 269/2013/PRSP con la quale è stato approvato il piano di riequilibrio presentato dal comune di Catania;

visto l'articolo 243 quater, comma 6, del Tuel che pone l'obbligo, a carico dell'organo di revisione economico – finanziaria, di trasmissione, entro il termine di quindici giorni successivi alla scadenza di ogni singolo semestre, di una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi;

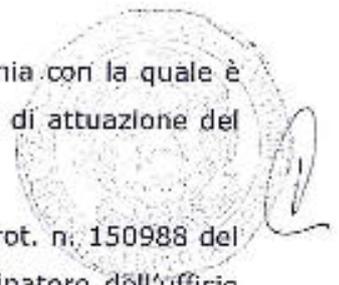
visto l'articolo 243 quater, comma 3, del Tuel che, nel caso di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, stabilisce che la Corte dei conti vigila sull'esecuzione del piano adottando in sede di controllo apposita pronuncia ai sensi dell'articolo 243 bis, comma 6, lettera a);

vista l'ordinanza istruttoria n. 75/2016/PRSP con la quale il Collegio ha ritenuto necessario, per la verifica relativa al primo e al secondo semestre 2015, l'acquisizione di una serie di documenti e di atti richiesti al collegio dei revisori e all'ente sottoposto al controllo;

vista la nota a cura dell'assessore al bilancio e del direttore della ragioneria generale del comune di Catania (prot. n. 141358 del 19/04/2016) con la quale sono stati trasmessi i riepiloghi di entrata e di spesa e della gestione finanziaria relativi al preconsuntivo 2015;

vista la nota del 19 aprile 2016 dell'organo di revisione del comune di Catania con la quale è stato trasmesso il prospetto delle risorse e degli impieghi relativo allo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario per il secondo semestre 2015;

vista la nota del direttore della ragioneria generale del comune di Catania (prot. n. 150988 del 27 aprile 2016) con la quale è stato trasmesso l'elenco, a firma del coordinatore dell'ufficio legale, di tutti i giudizi pendenti a carico dell'ente;



vista la nota del direttore della ragioneria generale del comune di Catania (prot. n. 155086 del 29 aprile 2016) con la quale è stato trasmesso l'elenco dei debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere alla data del 31 dicembre 2015, corredato dalle dichiarazioni dei responsabili dei singoli servizi;

vista la nota del 6 maggio 2016 dell'organo di revisione del comune di Catania, con la quale è stata trasmessa la relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio relativa al secondo semestre 2015, a seguito della diffida inviata da questa Sezione in data 27 aprile 2016;

vista la relazione del magistrato istruttore del 9 maggio 2016 (protocollo interno n. 56372014), con la quale, in sede di verifica, a seguito degli scostamenti riscontrati nella relazione presentata dal collegio dei revisori e dell'esame della documentazione pervenuta, trasmetteva le proprie osservazioni al Presidente della sezione per i provvedimenti conseguenti;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 106/2016/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 31 maggio 2016 per gli adempimenti di cui al menzionato art. 243 quater del Tuel;

esaminata la documentazione trasmessa dal comune di Catania con nota del 30 maggio 2016 protocollo n. 193857;

udito il relatore Primo Referendario dott. Giovanni Di Pietro;

uditi, per il comune di Catania, l'assessore al bilancio avv. Giuseppe Girlando ed il segretario generale dott. Antonina Liotta;

PREMESSA

Il legislatore, con l'emanazione del decreto legge n. 174, successivamente convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico, a favore degli enti locali che versano in una condizione di deficitarietà strutturale ovvero che si trovano in una situazione suscettibile di condurre al dissesto, una procedura attraverso la quale i predetti enti possono pervenire, in un arco temporale non superiore ai dieci anni, ad un effettivo riequilibrio finanziario evitando la dichiarazione di dissesto.

L'articolo 243 bis del Tuel e le successive disposizioni inserite all'interno dello stesso testo normativo hanno così regolamentato un ulteriore strumento in grado di assicurare l'obiettivo del risanamento finanziario, prevedendo un'articolata disciplina sulla base della quale gli enti locali possono avvalersi del predetto Istituto.



Dopo l'approvazione del piano di riequilibrio da parte della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, è previsto, come espressamente disposto dall'articolo 243 quater, comma 3, del Tuel, che la stessa vigili sull'esecuzione del piano, adottando a tal fine apposita pronuncia.

Il controllo sull'attuazione del piano di riequilibrio viene svolto sulla base delle periodiche relazioni svolte dall'organo di revisione economico-finanziaria che è tenuto, entro i quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, a riferire alla Sezione regionale di controllo sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi.

Il comma 7 del medesimo articolo 243 quater stabilisce infine che, in caso di accertamento di un grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi del piano, la Sezione regionale della Corte dei conti può attivare la procedura per la dichiarazione di dissesto dell'ente.

LA VERIFICA DEL PIANO

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Catania è stato approvato con deliberazione consiliare n. 14 del 2 febbraio 2013 e successivamente è stato sottoposto

all'approvazione di questa Sezione, che è intervenuta con deliberazione n. 269/2013/PRSP In data 26 settembre 2013.

La Sezione ha poi proceduto, con la deliberazione n. 154/2014/PRSE, alla verifica del piano di riequilibrio relativa all'anno 2013 e, con la successiva deliberazione n. 8/2015/PRSP, alla verifica relativa al primo semestre 2014, evidenziando, con le pronunce adottate, gli scostamenti rilevati rispetto alla programmazione originariamente contenuta nel piano.

Successivamente, con la deliberazione n. 200/2015/PRSP, la Sezione, in sede di verifica sull'andamento del piano di riequilibrio relativa al secondo semestre 2014, ha accertato il grave inadempimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano, riservando ulteriori valutazioni all'esito delle successive verifiche.

In riferimento alla verifica relativa al primo semestre 2015 il Collegio, all'esito delle camere di consiglio svoltesi il 28 ottobre ed il 9 novembre 2015, ha ritenuto necessario, con l'ordinanza istruttoria n. 339/2015/PRSP, acquisire i seguenti dati e documenti:

1. una relazione sull'attività di riaccertamento dei residui, con indicazione, per singolo residuo attivo, delle ragioni del relativo mantenimento e/o cancellazione dal conto del bilancio (già richiesta dall'Organo di revisione del comune di Catania in sede di parere al rendiconti sia del 2013 che del 2014);
2. l'indicazione delle modalità di copertura del maggiore disavanzo di amministrazione generatosi dopo l'approvazione del piano di riequilibrio pluriennale, pari a € 29.600.717,8;
3. il piano di alienazione e valorizzazione dei beni immobili redatto, a seguito dell'attività di ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, come stabilito dall'art. 58 del decreto legge n.112 del 2008;
4. la riformulazione del prospetto degli impieghi e delle risorse evidenziando il maggiore onere da sostenere in ciascun esercizio ricompreso nel piano di riequilibrio pluriennale, in considerazione degli interessi dovuti a seguito della concessione dell'anticipazione di liquidità da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

In riferimento alla predetta operazione veniva richiesto di specificare le risorse finanziarie individuate per la relativa copertura finanziaria e di chiarire le modalità di contabilizzazione nel conto del bilancio della predetta anticipazione, oltre che l'elenco analitico dei debiti certi, liquidi ed esigibili pagati con la stessa e quello relativo alle risorse finanziarie liberate dall'estinzione dei debiti di cui sopra, in termini di residui attivi, specificando se gli stessi risultavano ancora presenti nel conto del bilancio oppure stralciati dallo stesso in quanto di dubbia o inesistente esigibilità;

5. il prospetto analitico relativo ai debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31.12.2014, ricompresi o meno nel piano di riequilibrio pluriennale, sottoscritto dal responsabile dei servizi finanziari, con specifica indicazione, per ciascun debito elencato, della copertura finanziaria all'uopo individuata, distinta per anno. In merito, poi, ai debiti non ancora riconosciuti, non ricompresi nel piano di riequilibrio pluriennale e ancora da finanziare al 31.12.2014, pari a € 11.794.358,11, per i quali era previsto il finanziamento negli esercizi

successivi al 2015, si richiedeva copia degli accordi definiti con l'assenso da parte dei creditori in merito alle proposte di rateizzazione del debito;

6. il prospetto analitico riferito ai debiti fuori bilancio emersi nel corso dell'esercizio 2015, sottoscritto dal responsabile dei servizi finanziari, con specifica indicazione, per ciascun debito elencato, dello stato attuale della procedura di riconoscimento e della fonte di finanziamento individuata, distinta per anno;
7. la copia dei contratti transattivi stipulati nel corso dell'esercizio 2015, nonché delle proposte transattive intraprese nell'anno, anche se non ancora definite, con indicazione dell'importo originario del debito oggetto di transazione, delle condizioni scaturenti dal reciproco accordo con i creditori (riduzione del debito, rateizzazione del pagamento, riduzione degli interessi ecc.) e delle fonti di finanziamento individuate dall'ente per la relativa copertura;
8. un prospetto analitico, redatto a cura dell'avvocatura comunale, che rappresentasse lo stato e la natura del contenzioso passivo pendente, con indicazione specifica, per ciascun debito potenziale, dell'importo originario, della stima di quello da corrispondere alla controparte in caso di soccombenza nel giudizio, delle informazioni in merito allo stato di ciascun giudizio e all'eventuale esito, nonché delle misure prudenziali *medio tempore* adottate dall'ente a tutela degli equilibri di bilancio (accantonamenti per fondo rischi ed oneri, vincolo sull'avanzo, ecc.);
9. una puntuale ricognizione dei debiti e dei crediti vantati nei confronti degli organismi a qualunque titolo partecipati dall'ente, fornendo in particolare:
 - a. le asseverazioni rilasciate dal Collegio dei revisori dell'ente in merito alle posizioni creditorie e debitorie delle società per le quali sono state prodotte solo le asseverazioni del Collegio sindacale, con riguardo a: AMT CT S.P.A., SOSTARE S.R.L., CATANIA MULTISERVIZI S.P.A., ASEC TRADE S.R.L., SIE (Servizi idrici etnei) S.P.A., MAAS (Mercati Agro-alimentari Sicilia) S.C.P.A. e A.T.O. CATANIA AMBIENTE IN LIQUIDAZIONE S.P.A., atteso che i dati riportati nelle asseverazioni del solo Collegio sindacale delle società non corrispondono a quelli indicati nella nota informativa da ultimo redatta ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012 per l'esercizio 2014;
 - b. le asseverazioni rilasciate sia dall'Organo di revisione delle società che dal Collegio dei revisori del conti dell'ente in merito alle posizioni creditorie e debitorie delle seguenti ulteriori società: SIDRA S.P.A., ASEC S.P.A., ACOSSET S.P.A., AMT (Azienda Municipalizzata Trasporti - in liquidazione dal 18/04/2012), Sviluppo e Patrimonio S.R.L. (ex Catania Risorse - in liquidazione dal 20/04/2009), INVESTIACATANIA S.C.P.A. (In liquidazione dal 20/04/2012), SRR Catania Area Metropolitana S.C.P.A. e Società degli Interporti siciliani S.P.A.;
 - c. informazioni in merito alle posizioni creditorie e debitorie sussistenti nei confronti delle partecipazioni non qualificate quali: GOLFTOUR S.C.R.L., Consorzio ASI, C.A.S.

(Consorzio Autostrade siciliane), CO.CE.TER (Consorzio comunale espropri territoriali) e Consorzio Sicilia al Passo;

d. chiarimenti in merito all'avvenuto allineamento contabile tra i debiti e crediti vantati nei confronti degli organismi a vario titolo partecipati dall'ente con quelli rilevati dal Comune di Catania. Il riferimento è, in particolare, alle società, quale ad esempio Catania Ambiente s.p.a. in liquidazione, le cui asseverazioni del Collegio sindacale, da ultimo prodotte, riportano le posizioni debitorie riferite sia al 2013 che al 2014, mentre nella nota informativa dell'ente risultano solo i debiti al 2014;

10. la deliberazione di approvazione del bilancio di previsione 2015 (Giunta comunale e/o Consiglio comunale) con allegato il prospetto degli equilibri di bilancio e il parere reso dal Collegio dei revisori dell'ente.

Nella camera di consiglio del 15 marzo 2016, all'esito della valutazione della documentazione trasmessa, il Collegio ha ritenuto necessario, con la successiva ordinanza n. 75/2016/PRSP, disporre l'acquisizione della seguente documentazione:

1. la relazione dell'Organo di revisione del comune di Catania relativa allo stato di attuazione del piano di riequilibrio, aggiornata alla data del 31 dicembre 2015, come previsto dall'articolo 243 quater, comma 6, del Tuel, che ha stabilito per il predetto adempimento il termine di 15 giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre. La relazione richiesta doveva risultare corredata dai dati e dalle ulteriori valutazioni sulla situazione economico finanziaria dell'ente espressi dal collegio dei revisori sulla base delle prerogative riconosciute dall'articolo 239 del Tuel;

2. un elenco, sottoscritto dal responsabile dei servizi finanziari, corredato dalle dichiarazioni rese dai responsabili dei singoli servizi dell'ente, contenente l'espressa indicazione dei debiti fuori bilancio, riconosciuti e ancora da riconoscere, alla data del 31 dicembre 2015, evidenziando, per ciascun debito, le modalità di finanziamento e l'eventuale pagamento con la specificazione, in caso di dilazione in più esercizi, dell'accordo con i creditori interessati;

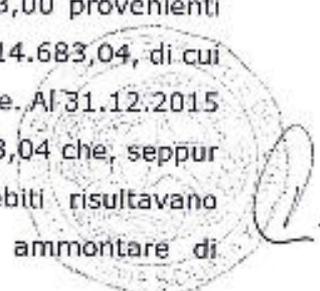
3. una relazione, sottoscritta dal coordinatore dell'ufficio legale dell'ente, contenente l'indicazione di tutti i giudizi pendenti a carico del comune di Catania, elencando, per ciascun giudizio, l'importo originario della lite, lo stato attuale del procedimento, l'eventuale soccombenza, pur se ancora non a titolo definitivo, e, infine, l'eventuale sospensione dell'esecuzione in presenza di giudizi di impugnazione;

4. i dati relativi al preconsuntivo per l'esercizio 2015 riferiti allo stato delle entrate e delle spese, nonché alla gestione finanziaria dell'ente.

La valutazione dei documenti trasmessi attraverso l'articolata istruttoria compiuta ha permesso di evidenziare, con riferimento alla verifica relativa al primo e al secondo semestre 2015, la presenza dei profili di criticità, come meglio di seguito riassunti, che si riferiscono ai fattori di squilibrio individuati dallo stesso ente al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio.

La relazione del magistrato istruttore ha in particolare evidenziato:

- 1) il notevole incremento del disavanzo di amministrazione che da €140.106.096,00 al 31.12.2011 risultava aumentato, al 31.12.2014, ad € 169.706.813,80. Detto disavanzo, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui operato al sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011, veniva, allo stato, rideterminato nell'ammontare complessivo di € 580.987.451,22, così ripartito:
 - a) € 169.706.813,30 quale disavanzo di amministrazione determinato al 31.12.2014;
 - b) € 68.846.689,00 quale disavanzo di amministrazione generato dalla cancellazione dei residui attivi e passivi correlati ad obbligazioni giuridiche non perfezionate;
 - c) € 11.287.019,16 quale risultato positivo proveniente dalla cancellazione di residui attivi e passivi per successiva reimputazione negli esercizi in cui saranno esigibili;
 - d) € 11.287.019,16 quale Fondo pluriennale vincolato;
 - e) € 342.433.948,42 quale parte accantonata per il Fondo crediti di dubbia esigibilità (€342.426.646,69) e per il Fondo accantonamento per l'Indennità di fine mandato del Sindaco (€7.301,73);
- 2) un'esposizione debitoria al 31.12.2015 in notevole aumento rispetto a quella rappresentata al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, come di seguito riassunta:
 - a. i debiti fuori bilancio da ripianare al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio pluriennale ammontavano ad € 86.504.865,00, di cui € 25.496.053,00 provenienti dalle società partecipate. Detti debiti aumentano nel 2014 ad € 131.114.683,04, di cui € 87.862.322,31 riconosciuti ed € 43.252.360,73 ancora da riconoscere. Al 31.12.2015 i debiti da riconoscere aumentano da €43.252.360,73 ad €79.558.843,04 che, seppur non riconosciuti, risultano pagati per €26.971.504,77. Detti debiti risultavano ricompresi nel piano di riequilibrio pluriennale per il modesto ammontare di €3.104.784,50;
 - b. l'Ente, nel 2014, ha richiesto un'anticipazione di liquidità (decreto legge n. 66 del 2014), da restituire in 30 anni, provvedendo alla relativa modifica del piano di riequilibrio, ma non trasmettendola a questa Sezione. L'importo complessivo dell'anticipazione da rimborsare è pari ad € 182.599.056,25, con un aggravio di spesa per gli interessi passivi di € 68.101.153,52, per la cui copertura sono state individuate risorse finanziarie (risparmio conseguente alla presa in carico da parte del Ministero della Giustizia delle spese relative al funzionamento degli Uffici Giudiziari e risorse provenienti dalla remunerazione tariffaria del cespiti gas) che, peraltro, non risultano definite con certezza. La situazione rappresentata potrebbe risultare aggravata in considerazione dell'assenza di chiarimenti da parte dell'Ente, circa l'esiguo ammontare delle risorse finanziarie liberate, di importo limitato a soli € 6.880.212,20, in termini di residui attivi ancora da riscuotere, a seguito del pagamento, con la predetta anticipazione, dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31.12.2012. Tale circostanza potrebbe confermare che i detti debiti, presenti in bilancio in termini di



residui passivi al 31.12.2014, sarebbero in realtà privi di copertura finanziaria, con la conseguenza che l'Ente non sarebbe in grado di rimborsare le rate di ammortamento dell'anticipazione di liquidità tramite la riscossione nel tempo delle corrispettive entrate;

- c. al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio pluriennale risultavano debiti fuori bilancio potenziali per circa € 8.318.387,00 in assenza di una stima in merito alle passività potenziali scaturenti dal contenzioso in essere. A seguito di riscontro all'ordinanza istruttoria n. 75/2016/PRSP, l'ammontare del contenzioso esistente al 31.12.2015 viene ora quantificato in un valore complessivo di € 712.647.281,40, di cui circa € 621.778.767,91 relativi al contenzioso passivo, a fronte del quale l'ente non ha previsto alcun accantonamento a titolo di "Fondo rischi spese legali", in palese contrasto con il principio contabile della competenza finanziaria (Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 punto 5.2 lettera h);
- d. i debiti fuori bilancio relativi alle società partecipate, dichiarati al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, risultano riconosciuti e pagati tramite l'anticipazione di liquidità ottenuta dalla Cassa Depositi e Prestiti. Tuttavia, alla data del 31.12.2014, risultano posizioni debitorie nei confronti degli organismi partecipati non ancora definite, con particolare riferimento a Sidra spa nei confronti della quale risulta un'esposizione debitoria di circa 41 mln di euro, e posizioni debitorie/creditorie non concluse con le altre società partecipate, come risultanti dalla nota informativa di cui all'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, allegata al rendiconto 2014, quali ad esempio il disallineamento con Catania Multiservizi per circa 4 milioni di euro e quello con ASEC TRADE per € 198.827,40. Sussistono, inoltre, i profili di criticità, già evidenziati con il deferimento per l'adunanza del 15 marzo 2016, in merito al pagamento, con l'anticipazione di liquidità, dei debiti certi, liquidi ed esigibili di parte corrente per un importo complessivo di circa 104 milioni di euro maturati nei confronti degli organismi partecipati e principalmente verso AMT in liquidazione, AMT spa, Catania Multiservizi spa e Sidra spa.

Con riferimento alla situazione debitoria del Comune di Catania deve anche rilevarsi che non sono stati mai prodotti, seppur richiesti, gli accordi definiti, con l'assenso da parte dei creditori, in merito alle proposte di rateizzazione dei debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, ricompresi o meno nel piano di riequilibrio pluriennale, per i quali è previsto il finanziamento/pagamento negli esercizi futuri. Inoltre per una consistente parte dei debiti fuori bilancio emersi nell'esercizio 2015 risultano definiti accordi transattivi con le controparti, il cui esito positivo, in termini di minori importi rideterminati, decorrenze dei pagamenti e relative rateizzazioni, risulterebbe risolutivamente condizionato, a pena di decadenza dell'accordo, al relativo riconoscimento da parte del Consiglio comunale dell'Ente entro i termini già trascorsi del 30 aprile 2016 e del 30 giugno 2016.

3) una situazione finanziaria, in termini di cassa, che desta molteplici perplessità in merito alla capacità del Comune di garantire gli equilibri negli esercizi futuri, atteso che:

- a. l'ente ricorre costantemente (365 giorni) e per importi considerevoli all'anticipazione di tesoreria, la quale, pur avendo subito una leggera flessione negli esercizi 2012 e 2013, in termini di importo non restituito al 31.12, risulta invece aumentata nell'esercizio 2014, registrandosi, infatti, uno scoperto di tesoreria pari a € 95.028.869,10, con conseguente aggravio della spesa per Interessi passivi. La notevole difficoltà di reperire la liquidità necessaria attraverso la gestione corrente risulta anche comprovata dal continuo utilizzo, per cassa, dei fondi a destinazione vincolata, ex art. 195, comma 2, del Tuel, per fare fronte al pagamento delle spese correnti, nonché, da ultimo, dall'utilizzo delle risorse del fondo di riserva, per un importo pari a € 2.100.000,00, per finanziare le spese per gli interessi passivi sull'anticipazione di cassa e quelle per i servizi residenziali relative alle comunità alloggio, alle case protette e al ricovero degli anziani. A tal riguardo, si fa presente che tale misura non risulterebbe adottata conformemente al disposto di cui all'art. 166 del Tuel, atteso che l'ente ha provveduto a rimpinguare il fondo di riserva il giorno successivo all'approvazione del bilancio di previsione 2015 mediante uno stanziamento di € 1.863.301,64. Con riferimento all'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata, ex art. 195 del Tuel, inoltre, si deve evidenziare che non risulta bene chiarita la relativa ricostituzione al termine dell'esercizio, atteso che dal conto del bilancio 2014 emerge un fondo di cassa vincolato per € 884.671,05, inferiore al consistente importo dei disallineamenti esistenti tra i residui attivi e passivi di parte capitale, con particolare riferimento agli esercizi precedenti il 2014, come di seguito meglio rappresentato:

	esercizi precedenti	2010	2011	2012	2013	Totale
Residui Titolo IV	19.875.253,37	584.837,00	175.044,57	6.123.610,11	2.419.503,18	29.177.548,23
Residui Titolo V	20.170.890,99	3.953.822,46	47.342,75	1.650.000,00	279.220,98	26.100.277,18
Totale residui attivi parte capitale	40.046.244,36	4.537.859,46	222.387,32	7.773.610,11	2.697.724,16	55.277.825,41
Residui passivi Titolo II	68.322.460,29	6.224.254,49	2.045.815,64	8.253.150,08	7.403.671,26	92.249.351,76
Disallineamento	-28.276.215,93	-1.686.395,03	-1.823.428,32	-479.539,97	-4.705.947,10	-36.971.525,35

- b. da un'analisi comparata nel tempo sull'andamento delle riscossioni, emerge che, a decorrere dall'esercizio 2012, la capacità dell'ente di riscuotere le entrate tributarie ed extratributarie risulta peggiorata, con particolare riferimento a quelle provenienti dall'attività di recupero dell'evasione tributaria e dalle sanzioni per le violazioni del Codice della strada. La situazione può essere rappresentata come di seguito:

Riscossioni in competenza												
	2012			2013			2014			previsione 2015		
	accertamenti	riscolti	%	accertamenti	riscolti	%	accertamenti	riscolti	%	accertamenti	riscolti	%
entrate tributi	210.233.100,63	152.436.253,55	72,50%	303.826.348,26	171.203.377,66	56,38%	195.972.280,35	113.375.470,31	57,68%	113.804.104,91	124.492.802,00	11,00%
di cui:												
recupero evasione tributaria	19.829.613,29	387.881,80	1,95%	35.006.473,51	1.048.833	0,30%	32.443.820,27	50.300,50	0,15%	n.d.	n.d.	
di cui:												
entrate tributi	46.208.280,80	11.115.160,25	24,05%	43.684.246,15	10.382.780,07	23,67%	33.314.703,51	8.603.613,70	25,82%	42.820.205,10	9.182.916,10	21,45%
di cui:												
procedimenti penali per violazione del codice della strada	28.138.302,85	3.118.031,99	10,70%	23.900.953,84	2.351.703,71	9,83%	16.338.430,12	1.592.880,70	9,75%	n.d.	n.d.	

Riscossioni in residui												
	2012			2013			2014			previsione 2015		
	accertamenti	riscolti	%	accertamenti	riscolti	%	accertamenti	riscolti	%	accertamenti	riscolti	%
entrate tributi	297.003.540,28	21.077.015,41	7,09%	281.134.578,12	15.270.025,43	5,43%	330.261.146,03	84.585.867,22	25,61%	202.787.371,43	24.284.437,00	11,97%
di cui:												
recupero evasione tributaria	n.d.	6.004.231,31		n.d.	1.408.870,70	0,07%	161.481.063,01	4.344.381,85	2,69%	n.d.	n.d.	
di cui:												
entrate tributi	193.247.644,82	15.072.784,10	7,79%	199.153.588,20	12.861.154,73	6,45%	168.779.782,92	8.241.477,36	4,88%	135.715.430,20	1.940.035,40	1,43%
di cui:												
procedimenti penali per violazione del codice della strada	n.d.	0	0%	n.d.	1.002.007,03	0,05%	167.281.068,25	4.792.878,70	2,87%	n.d.	n.d.	

Dai dati sopra riportati, tratti dai rendiconti trasmessi alla banca dati della Corte dei conti - Sirtel e dai relativi questionari acquisiti al sistema informatizzato Siquel, emerge chiaramente come le riscossioni in conto competenza delle entrate relative al recupero dell'evasione tributaria nel triennio 2012-2014 non superano il 2% degli accertamenti, con un andamento decrescente negli anni e con un tasso di riscossione particolarmente esiguo anche in conto residui. Il medesimo andamento si registra anche per le entrate riscosse in conto competenza relative alle sanzioni per le violazioni del Codice della strada, che si mantengono al di sotto del 10% dei relativi accertamenti, con una bassissima percentuale di riscossione anche in conto residui. Un'analisi più approfondita sul totale generale delle entrate tributarie ed extratributarie permette, inoltre, di rilevare la bassissima capacità dell'ente di riscuotere le entrate in conto residui, con riferimento al Titolo I, e, con riferimento al Titolo III, sia in conto competenza che in conto residui;

- 4) Il persistere delle criticità inerenti la gestione dei residui che, contrariamente a quanto programmato al momento dell'approvazione del piano, registrano, nel corso dell'ultimo quadriennio, un aumento dell'importo dei residui totali al termine dell'esercizio, ed un andamento anomalo per quel che attiene alla consistenza dei residui cancellati come di seguito rappresentato.

Andamento residui attivi	2012	2013	2014	2015	riaccertamento straordinario
iniziali	660.401.257,40	680.039.711,22	787.525.558,09	539.327.496,62	
riscossi	108.850.836,52	82.885.500,49	117.669.664,06	95.730.233,99	
cancellati	18.419.458,93	5.118.773,65	68.405.758,89	249.854.470,52	240.230.356,03
finali	680.039.711,22	787.525.558,09	939.327.496,62	905.570.288,55	

Andamento residui passivi	2012	2013	2014	2015	riaccertamento straordinario
iniziali	757.145.088,62	742.994.619,92	812.253.060,92	951.291.755,41	
pagati	440.587.183,39	559.282.209,07	637.380.914,37	828.825.148,09	
cancellati	18.628.963,67	8.679.798,81	61.748.456,99	186.335.763,68	182.670.686,19
finali	742.994.619,92	812.253.060,92	951.291.755,41	907.913.394,08	

Dai dati sopra riportati, tratti dai rendiconti trasmessi alla banca dati della Corte dei conti - Sirtel e, per il preconsuntivo 2015, dalla nota di riscontro all'ordinanza istruttoria n. 75/2016/PRSP, risulta che, nonostante le consistenti operazioni di cancellazione dei residui vetusti che si sono susseguite dall'esercizio 2012 ad oggi, la mole complessiva dei residui totali presenta un andamento crescente nel tempo, attestandosi, al 31.12.2015, ad € 905.570.288,55, per quanto riguarda i residui attivi, e ad € 907.913.394,08 relativamente a quelli passivi. Nel dettaglio è possibile rilevare come la percentuale di pagamento di questi ultimi sia di gran lunga superiore rispetto alla percentuale di riscossione dei residui attivi, confermando in tal modo le notevoli difficoltà dell'ente a garantire gli equilibri di cassa con le risorse proprie, che pertanto deve ricorrere costantemente alle anticipazioni di liquidità (tesoreria e anticipazioni erariali come il fondo di rotazione e le anticipazioni di liquidità di cui al decreto legge n. 66 del 2014). Si deve inoltre evidenziare la consistente mole dei residui cancellati dal conto del bilancio nell'esercizio 2014, e, da ultimo, in sede di riaccertamento straordinario dei residui di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011. All'esito di tale operazione, infatti, risultano cancellati, su un totale di € 240.230.356,03, residui attivi non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate per un importo di € 87.913.673,11 (37%) a fronte di una eliminazione di quelli passivi aventi le medesime caratteristiche di importo per

€ 19.066.984,11 su un totale di residui passivi cancellati pari a € 182.670.686,19 (10%).

Per quanto riguarda il perseguimento degli obiettivi intermedi fissati nel piano di riequilibrio pluriennale, procedendo ad un'aggregazione dei dati forniti dal Collegio dei revisori per i due semestri dell'esercizio finanziario 2015, si rileva il sostanziale mancato perseguimento degli equilibri finanziari come di seguito rappresentato.

		Anno 2015	Risultato	Risultato	Risultato	Differenza	Diff. in %
		Obiettivo	2015 (I° sem.)	2015 (II° sem.)	2015	2016 (I° sem.)	2015
IMPIEGHI	Fondo accantonamento Residui Adm Tut I e II	9.000.000	8.260.000	8.250.001	16.500.001	- 7.500.001	-83,33%
	Fondo accantonamento Residui Alivi già effettuato	0			0	-	
	Tagli trasferimenti erariali	13.910.711	9.706.295	11.910.407	21.816.702	- 7.705.991	-55,40%
	Tagli trasferimenti regionali	0	2.437.027	5.524.571	7.981.596	- 7.981.595	-100,00%
	Debiti fuori bilancio	11.026.689	7.308.619	4.910.216	12.216.885	- 1.086.196	-9,85%
	Debiti fuori bilancio da Partecipate	4.735.670	2.549.805	2.187.085	4.735.670	-	0,00%
	Perone di Bilancio	0	-	0	0	-	
	Debiti fuori bilancio potenziali	1.495.041	-	977.000	977.000	518.041	34,65%
	Minore lotta all'evasione	4.000.000	-	4.732.440	4.732.440	- 732.440	-18,31%
	Totale Passività	44.263.091	30.249.679	30.431.750	68.741.378	-24.470.189	-55,30%
RISORSE							
	Totale Risorse	44.280.234	31.287.230	23.056.737	57.351.476	12.094.241	29,58%

Dai dati sopra esposti, infatti, senza considerare le ulteriori passività emerse e non ricomprese nel piano di riequilibrio in esame (maggiore disavanzo di amministrazione, emersione di ulteriori debiti fuori bilancio, passività da contenzioso, maggiori interessi passivi derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e di liquidità) si rileva che, a fronte di un incremento degli impieghi pari a circa il 55 per cento, l'Ente consegue, nell'esercizio 2015, un aumento delle risorse in misura inferiore, pari a circa il 30 per cento che non consente la copertura finanziaria delle passività scaturenti:

1. dal maggiore stanziamento delle risorse a titolo di fondo accantonamento residui, oggi sostituito dal Fondo crediti di dubbia esigibilità;
2. dal minore importo dei trasferimenti erariali e regionali rispetto a quanto preventivato in sede di approvazione del piano di riequilibrio finanziario;
3. dall'aumento dei debiti fuori bilancio;
4. dai minori proventi da lotta all'evasione tributaria.

Con riferimento, infine, agli ulteriori obiettivi previsti dall'art. 243-bis, comma 8, del Tuel, atteso che l'ente ha fatto accesso al fondo di rotazione, si rileva:

1. il mancato rispetto dell'art. 243-bis, comma 9, lettera b), relativamente alla graduale riduzione della spesa per la prestazione di servizi (intervento 3 della spesa corrente) di almeno il dieci per cento, che trova un'ulteriore conferma nella maggiore previsione, nel bilancio 2015, della spesa per prestazioni di servizi che si incrementa dai € 173,2 mln di euro del rendiconto 2014 a € 178,97 mln di euro;
2. il mancato rispetto dell'art. 243-bis, comma 9, lettera c), (riduzione della spesa per trasferimenti entro un triennio di almeno il venticinque per cento delle spese di cui all'intervento 5 della spesa corrente), con la maggiore previsione, nel bilancio 2015, dell'incremento della relativa spesa per trasferimenti da € 29,9 mln di euro del rendiconto 2014 a € 37,6 mln di euro).



IL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

Il primo rilievo istruttorio ha evidenziato il rilevante incremento del disavanzo di amministrazione che, al 31 dicembre 2014, risulta quantificato nell'importo complessivo di 169 milioni di euro. Tale incremento, dal raffronto con il dato considerato al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio esaminando, risulta pari a 29 milioni di euro (+ 20%) determina la necessità di individuare, per questa ulteriore passività, le risorse per assicurare la relativa copertura finanziaria e, in ogni caso, costituisce un evidente peggioramento della situazione economico finanziaria dell'ente già di per sé connotata da evidenti fattori di squilibrio che avevano invero motivato la scelta di ricorrere alla procedura di riequilibrio prevista dall'articolo 243 bis del Tuel. Il successivo riaccertamento straordinario dei residui, in adempimento delle regole dettate dal decreto legislativo n. 118 del 2011, ha permesso di individuare un disavanzo complessivo di importo pari a 580 milioni di euro, che si determina dalla considerazione del predetto disavanzo scaturente dal riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2014 (169 milioni di euro), del disavanzo generato dalla cancellazione dei residui attivi e passivi correlati ad obbligazioni giuridiche non perfezionate (68 milioni di euro), del differenziale positivo derivante dalla reimputazione secondo il principio di esigibilità dei residui attivi e passivi (11 milioni), degli accantonamenti necessari per la costituzione del fondo pluriennale vincolato (11 milioni), del fondo crediti di dubbia esigibilità e della quota relativa all'indennità di fine mandato del Sindaco (342 milioni).

In realtà la quantificazione del predetto disavanzo complessivo, effettuata formalmente con la deliberazione della Giunta del 14 dicembre 2015 n. 180, come rilevato nel corso della pubblica adunanza del 31 maggio 2016, evidenzia un'errata determinazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità in considerazione delle attestazioni rilasciate dalle diverse direzioni interessate come allegate alla predetta deliberazione.

L'errata quantificazione di tale posta fa sì che più correttamente il disavanzo debba essere incrementato di 87 milioni di euro e, di conseguenza, lo stesso debba essere rideterminato nell'importo complessivo di 667 milioni di euro.

La memoria dell'ente si limita a precisare, con riferimento al disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014, che, per effetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 715, della legge n. 208 del 2015, l'ente utilizzerà i risparmi derivanti dalle operazioni di rinegoziazione dei mutui, stimati di importo pari a 31 milioni di euro, per la copertura dell'importo del maggiore disavanzo conseguente al riaccertamento ordinario dei residui per l'esercizio 2014 (29 milioni di euro).

L'ESPOSIZIONE DEBITORIA

Il comune di Catania, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, dà atto formalmente di avere compiuto una ricognizione straordinaria dei debiti fuori bilancio, conclusa il 7 gennaio 2013, con l'individuazione di un ammontare complessivo di debiti pari a 61 milioni di euro e di ulteriori 25,4 milioni di euro relativi a debiti nei confronti delle società e degli organismi partecipati.

La delibera di questa Sezione di approvazione del piano di riequilibrio (n. 269/2013/PR5P) a questo specifico riguardo stabiliva che *"il piano sarà in grado di produrre i risultati attesi a condizione che non si manifestino nuovi debiti fuori bilancio che non trovino adeguata capienza nel predetto fondo istituito dall'Ente e che, come opportunamente rappresentato dalla Commissione ministeriale, il Comune riesca a realizzare completamente tutte le iniziative di risanamento deliberate.*

Per quanto attiene i debiti fuori bilancio, si rammenta che è indispensabile procedere al loro formale riconoscimento con un puntuale coinvolgimento dell'organo consiliare, adempimento questo, sinora gravemente trascurato dall'Ente e richiamato dallo stesso Comune all'interno del piano (pag. 23) tra le attività da completare.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, utile ad impedire la più grave situazione del dissesto, va quindi attuata con rigore assicurando al contempo il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. A tal fine, andranno adeguatamente potenziati i meccanismi di controllo interno per verificare la regolarità della gestione, l'osservanza delle scadenze prefissate e il raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti dal piano."

Contrariamente a quanto raccomandato dalla Corte, già alla data del 31 dicembre 2014, invece, l'esposizione debitoria del comune di Catania risultava notevolmente incrementata dal momento che, in sede di approvazione del piano di riequilibrio, i debiti fuori bilancio da ripianare erano complessivamente pari a 86,5 milioni di euro e che, come accertato con la deliberazione n. 200/2015/PR5P, alla fine dell'esercizio 2014 risultava un ammontare complessivo di debiti fuori bilancio pari a 131,1 milioni di euro, dei quali 87,8 milioni riconosciuti e 43,2 milioni ancora da riconoscere.

Il predetto dato, già di per sé in palese distonia con quelli rappresentati al momento dell'approvazione del piano, subisce un ulteriore incremento nell'esercizio successivo in quanto i debiti ancora da riconoscere ammontavano a 79,5 milioni di euro che, pur non essendo ancora sottoposti al necessario riconoscimento da parte del consiglio comunale, risultavano, per una quota pari a 26,9 milioni di euro, già pagati ai terzi creditori.

Deve inoltre rilevarsi che i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere non sono stati ricompresi tra quelli elencati ed inseriti nel piano di riequilibrio approvato dal comune di Catania, eccetto che per una minima porzione pari a 3,1 milioni di euro.

A tale specifico riguardo appare significativo ricordare che, come già evidenziato nella precedente deliberazione n. 200/2015 di questa Sezione, l'articolo 243 bis, comma 7, del Tuel stabilisce che

"ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del Tuel."

La Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 16/SEZAUT/INPR, con la quale ha dettato le linee guida sul nuovo Istituto, ha espressamente raccomandato che *"il piano contenga una quantificazione veritiera e attendibile dell'esposizione debitoria, in stretta ottemperanza a quanto previsto dalle norme che stabiliscono il contenuto obbligatorio del piano"*.

Lo schema istruttorio allegato alla predetta deliberazione ha anche previsto che *"laddove venga attestata l'esistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti è necessario indicare le motivazioni per le quali il debito è sorto, l'utilità e l'arricchimento per l'ente, se sono stati individuati i mezzi di finanziamento precisandoli e la sussistenza di tutti i requisiti per il riconoscimento ai sensi di legge."*

Lo schema richiedeva ancora la verifica *"se, fino alla data della delibera di accesso alla procedura di riequilibrio, sia stata riscontrata la presenza di spese che, pur avendo la natura di debiti fuori bilancio, sono state imputate agli stanziamenti correnti senza avere operato il riconoscimento, da parte del Consiglio, previsto dall'articolo 194 del Tuel."*

Infine era anche previsto, per le passività potenziali, di *"indicare se siano state identificate e valutate eventuali sopravvenienze o insussistenze passive probabili, specificandone la natura, l'entità e la provenienza."*

Le norme appena richiamate e gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie Individuano, con evidente chiarezza, gli obblighi posti a carico degli enti prima dell'approvazione del piano, ovvero la determinazione in modo veritiero ed attendibile della complessiva esposizione debitoria, ricomprendente tutti i debiti esistenti, riconosciuti e non riconosciuti, oltre che l'analitica individuazione anche delle passività potenziali in grado di pregiudicare la situazione economico finanziaria dell'ente.

Si deve anche sottolineare che la presenza di debiti fuori bilancio assume una significativa rilevanza in quanto gli stessi nascono da obbligazioni assunte verso i terzi senza il rispetto delle norme giuscontabili che regolamentano i procedimenti di spesa degli enti territoriali.

L'elencazione contenuta nell'articolo 194 del Tuel è da ritenere di carattere tassativo e dalla relativa disciplina normativa si evince l'obbligo per gli enti interessati di procedere con tempestività al riconoscimento dei predetti debiti al fine di evitare oneri aggiuntivi e per rispettare i principi generali di veridicità, trasparenza ed equilibrio del bilancio.

La mancanza di tempestività nel riconoscimento dei debiti, peraltro, può far scaturire, nei confronti dei responsabili, le eventuali azioni di responsabilità conseguenti.

Gli amministratori ed i responsabili sono tenuti non soltanto ad una tempestiva azione per evidenziare le passività insorte, ma anche ad adottare gli atti necessari per ricondurre in equilibrio la gestione, modificando, ove necessario, le priorità relative alle spese da realizzare.

Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio è un atto dovuto e vincolato per l'amministrazione interessata e deve consentire, ove possibile, la riconduzione della spesa all'esercizio finanziario in cui il debito è sorto.

La delibera consiliare di riconoscimento consente di individuare la ricorrenza di una delle ipotesi contemplate dal legislatore (art. 194 Tuel) e di far rientrare la relativa fattispecie all'interno della contabilità dell'ente, nonché di rinvenire le risorse necessarie per il soddisfacimento della relativa obbligazione, con la valutazione dell'utilità pubblica e dell'arricchimento dell'amministrazione, con particolare riguardo alle fattispecie rientranti nella lettera e), cioè gli acquisti di beni e servizi in assenza dell'impegno di spesa.

Si ritiene che in ogni caso risulti necessaria la tempestiva procedura di riconoscimento da parte dell'organo consiliare, anche nell'ipotesi di debito scaturente da sentenza esecutiva, al fine di ricondurre la fattispecie nel sistema di bilancio e senza che possa ritenersi corretto il pagamento intervenuto antecedentemente, come chiarito da numerose pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti (*ex multis*, deliberazione n.9/2012/PAR Sezione controllo regione Puglia) e di questa stessa Sezione (deliberazioni n. 55/2014/PAR e 80/2015/PAR) e, più in particolare, come anche raccomandato nella stessa delibera di approvazione del piano e già precedentemente evidenziato.

Nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione si è espressamente affermato che è necessario porre *"particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e di controllo politico amministrativo, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pure in via di urgenza, da parte di altri organi."* (delibera n. 55/2014/PAR).

Successivamente si è affermato ancora che anche per i debiti scaturenti da sentenze esecutive *"l'avvio del procedimento di spesa postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale"* (delibera n. 80/2015/PAR).

La prassi fin qui seguita dal comune di Catania si discosta decisamente dai predetti indirizzi in quanto il riconoscimento consiliare non è tempestivo, sottraendo rilevanti partite di spesa al necessario controllo dell'organo preposto a compiere le opportune valutazioni sulla loro conciliabilità con l'interesse dell'ente, anche al fine di individuare eventuali responsabilità in capo ai funzionari o ai preposti.

Inoltre la predetta prassi, dal punto di vista finanziario, priva il bilancio ed i documenti contabili della necessaria attendibilità in quanto una considerevole porzione delle spese viene disposta senza il rispetto delle ordinarie norme contabili e, di sovente, è successivamente pagata ancor prima che intervenga il riconoscimento consiliare quale atto di controllo volto a ricondurre ogni singola partita al sistema di bilancio.

La complessiva quantificazione dell'esposizione debitoria deve considerare, al fine di consentire una rappresentazione attendibile della stessa, le diverse anticipazioni di liquidità utilizzate nel corso degli ultimi esercizi finanziari.

In particolare risultano erogati il fondo di rotazione a favore degli enti sottoposti alla procedura di riequilibrio pluriennale (art. 243 ter Tuel) e ulteriori anticipazioni concesse a vario titolo dalla

Regione siciliana e dal Ministero dell'Interno, così come attestato dallo stesso ente nella nota trasmessa in data 17 aprile 2015 n. 129186.

Nel corso dell'anno 2014 il comune di Catania ha anche richiesto alla Cassa Depositi e Prestiti, secondo quanto previsto dal decreto legge n. 66 del 2014, un'ulteriore anticipazione di liquidità successivamente concessa e utilizzata per l'importo di 182,5 milioni di euro.

La concessione di quest'ultima anticipazione determina la necessità di prevedere solo per la predetta erogazione di liquidità, oltre alla restituzione della sorte capitale, l'onere accessorio relativo agli interessi passivi che si quantifica nell'importo di 68 milioni di euro.

A tal riguardo il comune di Catania ha individuato quali risorse per garantire la necessaria copertura degli oneri accessori di tale anticipazione, il risparmio conseguente all'accollo da parte del Ministero della Giustizia delle spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e le risorse provenienti dalla remunerazione tariffaria dei cespiti del gas.

L'individuazione di tale copertura, sulla base della documentazione resa disponibile dall'ente, tuttavia non risulta sufficientemente determinata sotto il profilo della certezza della loro acquisizione, come anche dell'esatta quantificazione delle risorse indicate.

Inoltre non sono state fornite, seppure richieste in sede istruttoria, le necessarie informazioni relative alla copertura finanziaria della stessa anticipazione di liquidità per scongiurare il rischio di dovere reperire, nei successivi trenta anni, non soltanto le risorse per il finanziamento degli oneri accessori, ma anche quelle relative alla sorte capitale del debito.

Inoltre deve anche considerarsi che una ricostruzione attendibile dell'esposizione debitoria non può non considerare la stima delle passività potenziali gravanti sull'ente che, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, era stata determinata nell'importo di 8,3 milioni di euro, anche se espressamente la stessa era prevista quasi quale estrema cautela " *al fine di fare fronte, già dall'esercizio successivo a quello di redazione del piano all'insorgere di nuovo indebitamento fuori bilancio, fenomeno che comunque è destinato a ridursi in linea con le maggiori disponibilità di cassa che saranno generate dall'accesso al fondo di rotazione e dalle liquidità finanziarie liberate dal piano stesso, per effetto della riduzione dei costi, dell'aumento delle entrate proprie e della capitalizzazione derivante dagli accantonamenti realizzati*" (pag. 23 del piano).

Con riferimento al contenzioso gravante sull'ente le ottimistiche previsioni elaborate al momento dell'approvazione del piano risultano incontrovertibilmente smentite dall'analisi dei dati realmente accertati a seguito della specifica richiesta contenuta nell'ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 75/2016/PRSP.

La documentazione trasmessa dall'ente ha difatti permesso l'individuazione, alla data del 31 dicembre 2015, di un contenzioso complessivo di valore pari a 712 milioni di euro, rispetto al quale i giudizi nei quali il comune di Catania risulta convenuto in giudizio hanno un valore di 621 milioni di euro.

Il considerevole ammontare del contenzioso come descritto, non soltanto evidenzia l'inadeguatezza della previsione elaborata al momento dell'approvazione del piano, ma rende

ancora più grave l'inadempienza accertata in ordine alla mancata costituzione, al momento della predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, del necessario accantonamento a titolo di fondo rischi spese legali, in palese violazione del principio contabile della competenza finanziaria (Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, punto 5.2 lettera h), con il conseguente pregiudizio che si ricollega all'attendibilità del bilancio predisposto con particolare riferimento al raggiungimento dei necessari equilibri di bilancio.

La ricostruzione dell'esposizione debitoria complessiva deve inoltre tenere conto dei debiti fuori bilancio delle società partecipate che, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, risultavano essere di importo complessivo pari a 25 milioni di euro, e che, sulla base di quanto attestato dall'ente, sarebbero stati riconosciuti dal Consiglio comunale e successivamente pagati utilizzando le risorse disponibili grazie all'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti, sulla base del già menzionato decreto legge n. 66 del 2014.

A tal riguardo, su un importo complessivo di pagamenti pari a 182 milioni di euro, l'ente attesta di avere pagato debiti di importo complessivo pari a 104 milioni di euro a favore delle società e degli organismi partecipati e, in misura maggiore, verso le società AMT In liquidazione, AMT s.p.a., Catania Multiservizi e Sidra.

Tuttavia, alla data del 31 dicembre 2014, risultano non ancora definiti i rapporti debito credito con diverse società partecipate, come può evincersi dalla nota informativa allegata al rendiconto 2014, che permette di rilevare, con specifico riguardo ai rapporti con la società Sidra, l'esistenza di crediti verso il comune di Catania di importo pari a 41 milioni di euro e, con riferimento ad altre società partecipate, disallineamenti contabili non conciliati, conseguenti alla non condivisa determinazione dei rapporti debito credito tra l'ente e le singole società.

In particolare sono stati rilevati disallineamenti per circa 4 milioni di euro con Catania Multiservizi e di importo pari a 198 mila euro con l'Asec Trade.

L'attività istruttoria compiuta ed i conseguenti documenti prodotti dal comune di Catania non permettono, allo stato degli atti, la verifica, con riguardo alle predette erogazioni, del rispetto dei vincoli posti dall'articolo 6, comma 19, del decreto legge n. 78 del 2010, così come di quanto pattuito nei rispettivi contratti di servizio e, con specifico riferimento all'AMT e Catania Multiservizi, degli obiettivi di contenimento dei costi previsti all'interno del piano di riequilibrio.

In riferimento alla complessiva esposizione debitoria del comune di Catania deve inoltre rilevarsi una grave criticità afferente alla completezza della documentazione richiesta, a tal fine, dal legislatore.

L'articolo 194, comma 2, del Tuel riconosce invero la possibilità all'ente debitore di dilazionare, in un periodo massimo di tre esercizi finanziari, il pagamento a favore dei terzi creditori attraverso, però, la definizione di un piano di rateizzazione che deve essere convenuto con i creditori.

Le dilazioni dei debiti ricompresi anche nell'ultimo elenco prodotto dal comune di Catania il 31 maggio 2016, invece, non risultano supportate, come previsto dalla norma appena richiamata,

dai necessari atti di consenso che dimostrino il raggiungimento dell'accordo tra le parti, accordo che costituisce condizione legale necessaria per legittimare il piano di rateizzazione.

Con riferimento ad una consistente porzione dei debiti fuori bilancio emersi nel corso dell'esercizio 2015 un ulteriore elemento di incertezza si ricollega poi alla definizione di una serie di accordi transattivi con i creditori che, pur riconoscendo a favore dell'ente consistenti riduzioni di spese e un arco temporale più esteso per il complessivo pagamento dell'importo dovuto, tuttavia risultano condizionati risolutivamente al preventivo riconoscimento da parte del Consiglio comunale e al necessario rispetto delle singole scadenze di pagamento, come prefissate al momento della definizione dei relativi accordi.

La memoria trasmessa dal comune di Catania, con riferimento ai debiti fuori bilancio da riconoscere, fa espresso riferimento ad un nuovo elenco che non risulta però allegato alla stessa. Il predetto elenco risulta trasmesso solo successivamente alla conclusione dell'adunanza e riporta un dato complessivo che, tenuto conto degli ulteriori incrementi alla data del 31 dicembre 2015, consente di pervenire alla definizione di un importo pari a 79.999.893,27 euro.

Relativamente alla quantificazione del contenzioso deve rilevarsi che viene allegato alla memoria depositata in Sezione un nuovo elenco avente lo scopo di descrivere la situazione del contenzioso.

Il precedente elenco, redatto e sottoscritto dall'Avvocato Capo del comune di Catania ma trasmesso in data 27 aprile 2016 (prot. Cdc n. 4680), a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 75/2016/PRSP, indicava, come già precisato, un valore complessivo del contenzioso pari a 712 milioni di euro, dei quali 621 milioni riferiti a giudizi nei quali l'ente risultava convenuto in giudizio.

Il nuovo elenco, redatto dal medesimo Avvocato Capo, ridetermina il valore complessivo del contenzioso nell'importo di 655 milioni di euro, specificando che le liti passive hanno un valore di 601 milioni e quelle attive di 53 milioni di euro.

La memoria si limita a precisare ulteriormente che sono state recentemente definite due controversie, proposte dalla SIE (Servizi Idrici Etnei) e dalla società Sidoti Acque, di valore rispettivamente pari a 387 e 51 milioni di euro, per le quali è intervenuta una decisione, comunque non definitiva, favorevole al comune di Catania.

L'ente richiama, al fine della valutazione del rischio correlato alla presenza delle suddette passività potenziali, la precedente nota n. 93260 del 14 marzo 2016, già ritenuta da questa Sezione di per sé non esaustiva al fine di fornire un quadro completo ed analitico del contenzioso. Per quel che concerne la rilevata mancata predisposizione del fondo rischi spese legali la memoria attesta la presenza nel bilancio 2015 di un accantonamento a tale titolo di un importo pari a seicentomila euro, che però, come accertato in sede istruttoria e come rilevato nel parere espresso dal collegio dei revisori, non risulta effettivamente previsto nel bilancio approvato.

In riferimento alla situazione debitoria relativa ai rapporti con le società partecipate viene allegata una relazione a cura della direzione dell'ufficio di gabinetto del Sindaco (prot. n. 191815 del 27 maggio 2016) nella quale si confermano i disallineamenti contabili rilevati e non conciliati,

precisando, con specifico riferimento ai rapporti con la Sidra, che, dopo l'approvazione del bilancio di esercizio 2014, le parti hanno deciso di rinviare la definizione delle relative pretese all'attivazione di un arbitrato irrituale.

Per quanto riguarda la richiesta istruttoria relativa al deposito della documentazione riferita agli accordi per la rateizzazione dei debiti fuori bilancio, la stessa non è stata trasmessa, mentre risultano allegati atti relativi alla definizione degli accordi transattivi con alcuni creditori con la ulteriore precisazione che *"è in corso una nuova fase di rinegoziazione con i privati."*

LA SITUAZIONE FINANZIARIA IN TERMINI DI CASSA

La situazione finanziaria dell'ente evidenzia rilevanti aspetti di criticità che sono da ricondurre alla possibilità di garantire, negli esercizi futuri, i necessari equilibri di cassa.

I dati contabili acquisiti nel corso dell'istruttoria, infatti, evidenziano una situazione di aggravata criticità rispetto alla già difficile situazione esistente al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio.

A tale riguardo appare significativo il ricorso, costante e per importi sempre crescenti, all'anticipazione di tesoreria che, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, sulla base dei dati riferiti all'esercizio 2012, presentava a fine anno uno scoperto pari a 49 milioni di euro. Tale voce, infatti, negli anni successivi ha visto sempre più incrementare i valori delle somme utilizzate e non regolarizzate entro il termine dell'esercizio finanziario, dal momento che, nell'esercizio 2013, è risultato uno scoperto di 42 milioni di euro mentre nel 2014 e nel 2015 risultano non regolarizzate a fine anno anticipazioni concesse dal tesoriere di importo pari a 95 e 150 milioni di euro.

Il dato descritto evidenzia un'allarmante tensione di cassa che, non soltanto determina l'incremento delle spese accessorie, ma, allo stesso tempo, rappresenta il segnale più evidente dell'incapacità dell'ente di disporre di adeguate risorse proprie.

Peraltro la predetta criticità risulta ulteriormente aggravata in considerazione anche dell'utilizzo per finalità di cassa di entrate vincolate circostanza che, limitandosi ad analizzare il dato relativo all'esercizio 2014, evidenzia il ricorso a tali ulteriori disponibilità liquide per 26 milioni di euro facendo comunque registrare un anomalo disallineamento relativo ai residui attivi riferiti ai titoli IV e V e passivi del titolo II complessivamente di importo superiore ai 36 milioni di euro, dei quali 28 milioni riferiti agli esercizi antecedenti il 2010.

La memoria presentata dal comune di Catania conferma sostanzialmente i dati relativi all'utilizzo e allo scoperto riferito alle anticipazioni di tesoreria, così come la presenza di ulteriori fondi vincolati impiegati per finalità di cassa di importo pari a 26 milioni di euro.

Un ulteriore segnale inequivocabile della conclamata crisi di liquidità del comune in esame può rilevarsi dall'utilizzo delle risorse del fondo di riserva costituito nel bilancio di previsione 2015 per finanziare le spese per gli interessi passivi relativi alle anticipazioni di tesoreria e quelle

riferite ai servizi residenziali per le comunità alloggio, alle case protette e al ricovero degli anziani.

Il prelievo a tal fine di un importo complessivo pari a 2,1 milioni di euro è avvenuto il giorno successivo all'approvazione del bilancio di previsione 2015 per finalità che non sembrano rispettare quanto al riguardo previsto dall'articolo 166 del Tuel il quale, nella predetta materia, stabilisce la possibilità di fare ricorso al predetto fondo solo per esigenze straordinarie di bilancio o se le dotazioni relative alle spese correnti si dimostrino insufficienti.

La crisi di liquidità dell'ente ad avviso del Collegio è certamente da ricondurre principalmente all'incapacità di procedere in modo tempestivo e regolare alla riscossione delle entrate proprie.

Come esposto in precedenza tale criticità, , così come quella riferita al ricorso alle anticipazioni di tesoreria, veniva individuata dal comune di Catania tra quelle residue destinate ad essere regolarizzate dopo l'approvazione del piano di riequilibrio.

In realtà, come già analizzato per le anticipazioni di tesoreria, l'anomalia relativa alla capacità di riscossione appare sempre più aggravata al punto tale che, nel corso degli ultimi anni, la stessa viene a determinare l'impossibilità di assicurare la ordinaria gestione dei beni e dei servizi dell'ente in assenza del ricorso ad erogazioni straordinarie di liquidità in grado di rimpinguare le carenti disponibilità di cassa.

La conferma più evidente della descritta situazione può facilmente desumersi dai dati riferiti alle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria, come anche di quelle relative alle sanzioni erogate per la violazione delle disposizioni del Codice della strada.

I dati acquisiti attraverso la consultazione dei rendiconti trasmessi alla banca dati Sirtel e con l'esame dei questionari Siquel, evidenziano infatti, con riferimento all'ultimo triennio, relativamente al recupero dell'evasione tributaria, una capacità di riscossione, tanto in conto competenza come anche in conto residui, che non supera il 2 per cento rispetto ai valori degli accertamenti.

Complessivamente il comune di Catania, nel triennio 2012-2014, ha accertato in conto competenza entrate relative al recupero dell'evasione tributaria di importo pari a 88 milioni e ne ha riscosse meno di 500 mila euro e, valutando anche le riscossioni in conto residui relative all'esercizio 2014, su un totale di accertamenti di importo pari a 161 milioni di euro, registra riscossioni per 4 milioni.

Il dato relativo alla riscossione dei proventi correlati alle sanzioni per la violazione del Codice della strada manifesta anch'esso una capacità di riscossione palesemente inadeguata ad assicurare le necessarie risorse all'ente.

Nel triennio 2012-2014 il comune di Catania ha riscosso in conto competenza, a tale titolo, entrate in misura percentuale non superiore al 10 per cento di quanto riscosso così che, rispetto ad un ammontare complessivo di accertamenti pari a 75 milioni di euro, si sono registrate riscossioni di importo pari a 7 milioni di euro.

Il dato relativo alla riscossione delle predette entrate in conto residui evidenzia, nell'esercizio 2014, su un totale di accertamenti pari a 142 milioni di euro, riscossioni pari al 3 per cento (4,7 milioni di euro).

L'analisi della capacità di riscossione riferita più in generale alle entrate proprie, ovvero a quelle iscritte ai titoli I e III, dimostra che tale criticità ha carattere generale e determina ulteriori effetti negativi sulla disponibilità di risorse liquide a favore dell'ente.

Con riferimento alle entrate del titolo I, la predetta situazione si manifesta in modo evidente analizzando i dati relativi alla riscossione in conto residui, mentre, con riferimento alle entrate extratributarie, le criticità si evidenziano sia con riguardo alle riscossioni in conto competenza come anche a quelle in conto residui.

Infatti, analizzando i dati degli ultimi esercizi finanziari (2012-2015), può verificarsi che la riscossione in conto residui delle entrate tributarie presenta una media del 12 per cento, in rapporto alle entrate accertate, così che a fronte di un ammontare complessivo di entrate accertate pari a 1.224 milioni di euro le riscossioni, a tale titolo, risultano pari a 157 milioni.

Le entrate extratributarie, nell'ultimo quadriennio, evidenziano una capacità di riscossione in conto competenza che costituisce un valore compreso tra il 20 ed il 25 per cento rispetto alle entrate accertate.

Tale dato fa sì che, rispetto ad un volume complessivo di accertamenti di importo pari a 165 milioni di euro, il comune di Catania ne riscuote solamente 40 milioni.

Il predetto risultato diviene ancora più significativo considerando la capacità di riscossione in conto residui che, infatti, registra una media, rispetto agli accertamenti, pari al 6 per cento, così che, rispetto ad un volume complessivo di accertamenti pari a 728 milioni di euro, risultano riscosse entrate pari a 47 milioni.

LA GESTIONE DEI RESIDUI

Alla bassissima capacità di riscossione delle entrate proprie si accompagna una gestione dei residui per la quale, dopo l'approvazione del piano, si riteneva fosse possibile il definitivo superamento delle criticità come accertate precedentemente con le pronunce di questa Sezione. I dati ricavabili dall'esame dei rendiconti trasmessi alla banca dati Sirtel e del preconsuntivo per l'esercizio 2015 permettono di rilevare un progressivo incremento, contrariamente a quanto programmato al momento dell'approvazione del piano, dei residui sia attivi che passivi.

I primi conservati in bilancio e riportati nel rendiconto risultano complessivamente di importo pari a 680 milioni di euro nell'esercizio 2012, a 787 milioni nel 2013, a 939 milioni nel 2014 e a 905 milioni nel 2015.

Parallelamente i secondi sono di importo pari a 742 milioni di euro nel 2012, a 812 milioni nel 2013, a 951 milioni nel 2014 e a 907 milioni nel 2015.

Le tabelle che seguono permettono di evidenziare il diverso andamento che caratterizza la capacità di riscossione dei residui attivi, non superiore al 16 per cento in rapporto al volume

complessivo dei residui conservati in bilancio nell'anno 2012 e addirittura pari al 10 per cento nell'anno 2015.

Risulta considerevolmente superiore la capacità di pagamento, in rapporto ai residui passivi conservati in bilancio, che è nell'anno 2012 pari al 58 per cento e diviene nell'anno 2015 pari all'87 per cento.

Andamento residui attivi	2012	2013	2014	2015	riaccertamento straordinario
iniziali	660.401.257,40	880.039.711,22	787.525.558,09	939.327.496,62	
riscossi	108.850.836,52	87.685.500,49	117.669.664,06	95.730.231,99	
cancellati	18.440.458,93	5.118.229,65	68.405.750,39	245.854.478,52	240.230.356,03
finali	680.039.711,22	787.525.558,09	939.327.496,62	905.579.288,55	

Andamento residui passivi	2012	2013	2014	2015	riaccertamento straordinario
iniziali	757.145.088,62	742.994.619,52	812.258.060,52	951.291.755,41	
pagati	440.537.183,35	559.287.205,07	627.380.914,37	828.825.146,09	
cancellati	18.628.963,67	8.678.788,81	61.748.456,39	186.335.763,68	182.670.686,19
finali	742.994.619,92	812.258.060,92	951.291.755,41	907.913.394,08	

I predetti dati, dimostrando la consistente discrasia tra le entrate riscosse e le spese pagate in rapporto ai residui attivi e passivi conservati in bilancio, testimoniano in modo evidente la difficoltà dell'ente di riuscire ad assicurare gli equilibri di cassa con le risorse proprie, con la conseguente necessità di ricorrere in modo costante e per importi considerevoli alle diverse anticipazioni di liquidità utilizzabili (anticipazioni di tesoreria, anticipazione della Cassa Depositi e Prestiti, fondo di rotazione, anticipazioni della Regione e del Ministero dell'Interno) per potere disporre i pagamenti richiesti.

L'analisi dei dati relativi alla gestione in esame permette altresì di evidenziare, con riferimento al loro riaccertamento straordinario prescritto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, il significativo ammontare di 87 milioni di residui attivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, rispetto al quale si riscontra un ammontare di quelli passivi cancellati per le medesime motivazioni di importo considerevolmente inferiore (19 milioni di euro).

In riferimento alla capacità di riscossione la memoria depositata riporta alcuni dati relativi alle riscossioni in conto competenza delle entrate del titolo I nel triennio 2012-2014, i quali però non risultano corrispondenti a quelli acquisiti in sede istruttoria attraverso la consultazione della banca dati Sirtel, in quanto si attesta una capacità di riscossione riferita al titolo I delle entrate pari all'80 per cento nell'anno 2012, al 79 per cento nel 2013, al 77 per cento nel 2014 e al 62 per cento nel 2015.

L'istruttoria invece evidenzia una riscossione delle entrate con tassi più contenuti dal momento che le certificazioni relative ai bilanci rilevabili attraverso la banca dati Sirtel permettono di accertare, relativamente alle entrate del titolo I, la riscossione in conto competenza di 152 milioni di euro, pari al 72 per cento delle entrate accertate nell'anno 2012, nell'anno 2013 riscossioni

per 171 milioni costituenti un valore pari al 55 per cento, nel 2014 entrate riscosse per 228 milioni pari al 71 per cento rispetto alle entrate accertate e nel 2015 riscossioni per 194 milioni, che costituiscono un valore corrispondente al 61 per cento.

Con riferimento alle entrate relative alle sanzioni applicate per le violazioni del Codice della strada viene fornito il dato relativo agli accertamenti e alle riscossioni differenziando le entrate afferenti al capitolo 415/1 e quelle riferite al capitolo 415/2 nonché motivando l'insufficiente capacità di riscossione in conto competenza per la emissione e la successiva notifica degli avvisi di accertamento ai contribuenti in prossimità della fine dell'anno.

Relativamente alle criticità riferite alla gestione dei residui la memoria definisce le stesse di carattere strutturale anche se, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, si assicurava la definitiva risoluzione della predetta criticità.

Le deduzioni dell'ente rappresentano inoltre che nel corso degli ultimi esercizi muta la qualità dei residui passivi conservati in bilancio dal momento che risultano sostituiti i debiti di immediata esigibilità con quelli relativi ad obbligazioni assunte per effetto dell'erogazione delle anticipazioni di liquidità, per le quali, almeno in parte, viene prevista una restituzione ripartita in un arco temporale di trenta anni.

IL PROSPETTO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI

I dati fin qui riassunti forniscono il quadro della situazione economico finanziaria del comune di Catania quale può evincersi dall'esame dei dati riportati nei rendiconti relativi agli ultimi esercizi finanziari e nel preconsuntivo per l'esercizio 2015.

L'analisi dei dati riassunti nei prospetti trasmessi per ciascun semestre dal collegio dei revisori, in assenza di utili elementi in grado di permettere la comprensione dei valori e degli scostamenti riportati, si esaurisce invece nella lettura di un foglio di calcolo che pone a raffronto gli obiettivi prefissati al momento dell'approvazione del piano ed i risultati conseguiti in ciascun semestre.

La mancata predisposizione di una relazione articolata e dettagliata, volta a illustrare per ogni singola voce i criteri impiegati per la determinazione dei valori esposti e dei conseguenti scostamenti rilevati, rende il prospetto presentato non in grado di fornire una rappresentazione attendibile dell'andamento del piano di riequilibrio e, ancor più in generale, della situazione economico- finanziaria dell'ente.

Peraltro i mutamenti normativi sopravvenuti, rispetto alla regolamentazione normativa coeva all'approvazione del piano di riequilibrio, rendono in termini obiettivi non facilmente misurabile lo stato degli impieghi, così come quello relativo alle risorse programmate, al fine di assicurare l'indispensabile apporto di disponibilità necessarie per il ripiano dell'ammontare complessivo di passività come originariamente quantificato.

I dati riassunti nei prospetti trasmessi dal collegio dei revisori, relativi ai due semestri dell'anno 2015, in ogni caso evidenziano un incremento considerevole degli impieghi ovvero delle passività da ripianare, al quale però non si accompagna un proporzionato aumento delle risorse.



Difatti valutando i dati riferiti ai due semestri si registra un ammontare delle passività che, rispetto agli obiettivi fissati al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, si incrementa di oltre 24 milioni di euro, mentre l'aumento delle risorse risulta limitato a soli 13 milioni di euro, con un differenziale negativo superiore a 11 milioni di euro.

Tale discrasia tra gli incrementi degli impieghi e quelli delle risorse è principalmente da ricondurre ai maggiori accantonamenti richiesti per la costituzione del fondo accantonamento dei residui, successivamente sostituito dal fondo crediti di dubbia esigibilità, dall'accresciuto taglio ai trasferimenti erariali e regionali, dall'aumento dei debiti fuori bilancio e dalla minore lotta all'evasione.

Come già evidenziato i dati riassunti nel predetto prospetto mal si conciliano con i valori contabili che emergono dalla consultazione dei rendiconti e del preconsuntivo 2015 e con quelli ulteriori acquisiti in sede istruttoria.

L'indagine svolta infatti ha permesso di evidenziare che il disallineamento tra gli obiettivi ed i risultati raggiunti nell'esercizio 2015, di importo superiore a 11 milioni di euro, non rappresenta in modo compiuto le passività che, pur non ricomprese nel piano di riequilibrio, aggravano la situazione economico finanziaria del comune di Catania.

Infatti l'importo del disallineamento sopra evidenziato deve essere aggiornato tenendo conto del maggiore disavanzo di amministrazione, del crescente e continuo incremento dei debiti fuori bilancio, della difficile definizione dei rapporti con le società partecipate, delle passività potenziali ricollegabili al contenzioso esistente e dei maggiori oneri accessori che si accompagnano alle anticipazioni a vario titolo richieste per fronteggiare le carenti disponibilità di cassa.

Inoltre anche i risultati riferiti alle risorse non appaiono contraddistinti dalla necessaria attendibilità così che alcuni risultati esposti, come quelli relativi all'incremento delle entrate IMU o quelli riferiti alla regolamentazione TARES, si dimostrano non facilmente comprensibili e non corrispondenti ai dati riportati nei rendiconti degli ultimi esercizi in riferimento alle predette entrate.

Deve anche osservarsi che talune voci ricomprese all'interno del piano di riequilibrio risultano non facilmente interpretabili in relazione agli obiettivi prefissati.

A tale riguardo appare significativo considerare tra gli impieghi la voce minore lotta all'evasione e, tra le risorse, quella ricondotta alla misura 6, azione 15, in relazione ai servizi sociali, che rimanda ad un apposito allegato al piano di riequilibrio che, pur contabilizzando risultati positivi, che nei due semestri analizzati risultano rispettivamente migliorativi degli obiettivi prefissati nella misura del 402 e del 268 per cento, tuttavia non si è in grado di verificare le modalità attraverso le quali i predetti risultati si vengono a realizzare.

La memoria del comune di Catania, relativamente ai dati riportati nel prospetto delle risorse e degli impieghi, evidenzia alcune correzioni attraverso le quali si potrebbe configurare un risultato complessivo con un andamento maggiormente positivo rispetto a quello che si individua attraverso l'esame dei dati trasmessi dal collegio dei revisori.

In particolare l'ente attesta che il computo della voce relativa alla minore lotta all'evasione utilizzato dal collegio dei revisori non risulterebbe corretto dal momento che, all'atto dell'approvazione del piano, il dato relativo all'esercizio 2012 evidenzerebbe accertamenti per 24,5 milioni di euro e lo stesso costituirebbe il parametro di riferimento per la valutazione dei risultati peggiorativi ipotizzati per gli esercizi successivi.

A tale riguardo, con specifico riferimento all'esercizio 2015, il piano aveva preventivato minori accertamenti a tale titolo pari a 4 milioni di euro (20,5 milioni di euro) e, risultando a fine esercizio un dato complessivo di accertamenti di importo pari a 30,8 milioni di euro, quest'ultimo dato permetterebbe di riscontrare un risultato migliorativo di 10,3 milioni di euro.

In realtà quanto asserito dall'ente non si evince con chiarezza dall'esame delle previsioni riportate all'interno del piano di riequilibrio che si limitano ad indicare, tra le passività da ripianare durante il periodo di durata del piano, quelle da imputare alla minore lotta all'evasione con un importo stimato di 90,5 milioni di euro.

Deve peraltro evidenziarsi che, nelle premesse del piano di riequilibrio, Il comune di Catania indica che i dati contabili presi a riferimento nell'elaborazione del piano sono quelli relativi al bilancio previsionale per l'esercizio 2012 e non quelli effettivamente contabilizzati a fine esercizio ed inoltre, con specifico riferimento alla minore lotta all'evasione, si dice solamente, *rendendo impossibile una reale ed attendibile verifica dei dati registrati nei singoli esercizi finanziari, che il predetto valore risulterebbe "derivato da un lato dai minori accertamenti ottenibili in linea con la riduzione del bacino dell'evasione, dall'altro dal consolidamento progressivo dei risultati del contrasto all'evasione stessa"* (pag.18 del piano).

Si confermano pertanto, come già precedentemente esposto, i limiti riconducibili alle previsioni contenute nel piano e la conseguente impossibilità di svolgere una verifica realmente in grado di accertare gli scostamenti effettivamente registrati rispetto a quanto preventivato al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio.

Infine deve rilevarsi, conformemente a quanto disposto dall'articolo 243 bis, comma 9, lettera b), che gli enti che hanno fatto accesso al fondo di rotazione, come è il caso del comune di Catania, sono obbligati alla riduzione del 10 per cento della spesa relativa alla prestazione di servizi (Intervento 03) e di quella relativa alla spesa per trasferimenti (intervento 05) del 25 per cento entro il termine di un triennio.

Il comune di Catania, al momento dell'approvazione del piano, come già evidenziato nella precedente deliberazione n.200/2015, estromette ingiustificatamente dalla spesa relativa alla prestazione dei servizi quella relativa al servizio rifiuti.

Deve darsi atto che, sulla base di quanto attestato nella memoria presentata, l'ente evidenzia, sulla base dei dati del preconsuntivo 2015, in raffronto ai dati relativi all'esercizio precedente, una riduzione della spesa per la prestazione di servizi del 13,7 per cento e di quella relativa ai trasferimenti del 29,3 per cento.

LA QUESTIONE DI MASSIMA

L'articolo 243 quater, comma 3, del Tuel riconosce alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il potere di vigilanza sull'esecuzione del piano di riequilibrio approvato riconoscendo la possibilità alla stessa, nell'esercizio del controllo effettuato ai sensi dell'articolo 243 bis, comma 6, lettera a), di emanare un'apposita pronuncia.

Il comma 6 del medesimo articolo, in via strumentale al controllo esterno sull'attuazione del piano di riequilibrio, prevede l'onere, in capo all'organo di revisione dell'ente, di trasmettere, dopo il compimento di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi.

Il comma 7, infine, stabilisce che l'accertamento, da parte della Sezione regionale di controllo, del grave e reiterato inadempimento degli obiettivi intermedi del piano, costituisce una delle cause che possono condurre l'ente alla dichiarazione di dissesto.

Le predette norme regolamentano i poteri e le attribuzioni della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in sede di verifica sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale già deliberato e successivamente approvato dalla Corte dei conti, ma si prestano a differenti applicazioni.

Una prima opzione interpretativa, che richiama espressamente il contenuto letterale delle norme sopra richiamate, con riferimento ai poteri riconosciuti alla Corte, valorizza, infatti, in modo particolare quanto stabilito dall'articolo 243 quater, comma 7, ritenendo che il potere di attivare la procedura per la dichiarazione di dissesto debba considerarsi condizionato alla ricorrenza, in sede di verifica del piano di riequilibrio, delle due condizioni espressamente richieste dal legislatore, cioè la gravità e la reiterazione dell'inadempimento degli obiettivi intermedi programmati nel piano approvato.

La predetta soluzione, in definitiva, privilegia un riscontro, meramente contabile, sulla base delle periodiche relazioni redatte dal collegio dei revisori, mediante valutazione degli scostamenti tra le previsioni originarie contenute nel piano ed i valori successivamente accertati e riferiti ai singoli impieghi (poste attive) e alle singole risorse (poste attive).

Una diversa opzione interpretativa, ritenuta maggiormente condivisibile da questa Sezione remittente, valorizza innanzitutto l'obiettivo finale programmato ovvero il risanamento dell'ente secondo le indicazioni già esplicitate dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte che, nella predisposizione delle linee guida relative al nuovo Istituto, ha precisato, dopo avere evidenziato che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale viene disciplinata allo scopo di fare fronte ad una evidente situazione di deficitarietà strutturale prossima al dissesto, ha precisato come, nel caso di specie, il risanamento dell'ente risulti affidato alle iniziative dei propri organi che, responsabilmente, dovranno raggiungere l'obiettivo finale del ripiano complessivo delle passività dichiarate.

La stessa Sezione delle Autonomie ha raccomandato che il percorso di risanamento deve prevedere il rispetto rigoroso della procedura ed i controlli necessari, per evitare che la misura

prescelta possa rivelarsi un artificioso *escamotage* con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'articolo 244 del Tuel.

Inoltre, come già affermato nella precedente deliberazione n. 200/2015 di questa Sezione relativa al controllo sull'andamento del piano del comune di Catania nel secondo semestre 2014, l'ente, in sede di esecuzione, è tenuto a non aggravare la situazione economico - finanziaria già accertata al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio in quanto ciò rappresenterebbe un evidente e insormontabile ostacolo per la realizzazione del progetto di risanamento programmato.

A tal riguardo appare significativo richiamare quanto esposto nella premessa contenuta nel piano di riequilibrio approvato dal comune di Catania (pag.11) nella quale afferma che lo stesso "si propone di risolvere definitivamente le residue criticità rilevate dalla Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione siciliana che possono così riassumersi:

- 1) *Persistenza difficoltà nel riscuotere entrate proprie;*
- 2) *Cronico ricorso all'anticipazione di tesoreria, idoneo a rivelare una incapacità strutturale dell'ente di fare fronte ai normali pagamenti;*
- 3) *Mantenimento in bilancio di una quota elevata di residui attivi dei titoli I e III con oltre cinque anni di anzianità, di dubbia esigibilità e in grado di incidere in misura determinante sul risultato di amministrazione del Comune;*
- 4) *Situazione delle partecipazioni comunali e rapporti finanziari con le stesse;*
- 5) *Improprio utilizzo dei servizi per conto di terzi per fattispecie non previste dalla normativa e dai principi contabili per gli enti locali;*
- 6) *Presenza di debiti fuori bilancio di rilevante ammontare;*
- 7) *Consistente indebitamento."*

I dati precedentemente esposti, invece, evidenziano come la programmata definitiva risoluzione delle criticità riscontrate nel corso degli ultimi esercizi finanziari non risulti affatto dimostrata; al contrario si manifesta un evidente e significativo aggravamento delle situazioni rappresentate al momento dell'approvazione del piano.

Il richiamo alla deliberazione n. 7/2011 della Sezione delle Autonomie, con la quale si individuano le cause principali e ricorrenti che determinano il dissesto degli enti locali, permette di verificare che, nel caso specifico del comune in questione, già in sede di verifica relativa al secondo semestre 2014 e ancor maggiormente attraverso la valutazione dei due semestri relativi all'esercizio 2015, è dato riscontrare la presenza proprio di tutti quegli indicatori individuati nella predetta deliberazione.

In particolare vengono in rilievo gli squilibri nella gestione dei residui, la conservazione in bilancio di un rilevante ammontare di residui attivi vetusti e di dubbia esigibilità, la crisi di liquidità ed il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria e l'esistenza di un ingente quantitativo di debiti fuori bilancio.

Inoltre, come espressamente riconosciuto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 4/1998), non può non evidenziarsi che la dichiarazione di dissesto risulta comunque funzionalizzata a favorire l'avvio di un percorso di risanamento virtuoso indirizzato al ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa, così da permettere una completa funzionalità dell'amministrazione e, al contempo, il risanamento finanziario e la salvaguardia della parità di trattamento tra i creditori.

La necessità di riconoscere alla Corte dei conti, in sede di verifica sull'andamento del piano di riequilibrio, un sindacato non limitato ad un mero riscontro contabile avulso dalla considerazione della reale situazione economico finanziaria dell'ente interessato, non soltanto è stato ammesso da questa Sezione nella precedente deliberazione n. 200/2015, ma risulta anche condiviso nell'interpretazione delle altre Sezioni regionali.

La Sezione di controllo per la regione Campania (delibera n. 58/2015), ad esempio, afferma infatti che *"il piano di riequilibrio, sia al momento della relativa approvazione che durante la relativa esecuzione, deve essere sempre proporzionato alle reali problematiche finanziarie esistenti e deve sempre risultare idoneo, sia in termini di competenza che in termini di cassa, all'effettivo risanamento dell'ente al termine del periodo considerato. In buona sostanza, un piano precedentemente approvato può dirsi ancora congruo quando sia accertata, concretamente, in termini di competenza e di cassa, l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse previste al fine dell'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente."*

Devono anche considerarsi, quale ulteriore fattore di criticità che rende più ragionevole l'attribuzione alla Corte di un sindacato più ampio ai fini della valutazione del piano di riequilibrio, i ritardi e le inadempienze che contraddistinguono l'operato dell'organo di revisione dell'ente.

Nel caso specifico, difatti, la relazione sull'andamento del piano di riequilibrio relativa al secondo semestre 2015, che, sulla base di quanto previsto dall'articolo 243 quater, comma 6, del Tuel doveva essere trasmessa a questa Sezione entro il 15 gennaio 2016, risulta pervenuta solo in data 19 aprile 2016 e la stessa si limita a riportare in un foglio di calcolo i dati riferiti alle risorse e agli impieghi per il periodo considerato, raffrontando le previsioni del piano e i risultati raggiunti in chiave esclusivamente numerica.

Successivamente il medesimo organo di revisione, destinatario di un'apposita diffida ad adempiere al fine della necessaria redazione di una esauriente relazione sull'andamento semestrale del piano di riequilibrio, in data 6 maggio 2016 ha fatto pervenire un succinto documento che descrive in modo sommario alcuni dati riferiti al periodo esaminato.

Inoltre gli elementi riportati nei prospetti relativi a ciascun semestre non forniscono alcuna indicazione sui criteri di calcolo impiegati per determinare la specifica consistenza di alcune fondamentali voci ricondotte tra le risorse e gli impieghi.

Così, ad esempio, la quantificazione dei debiti fuori bilancio per ciascun semestre non risulta comprensibile anche in considerazione degli autonomi accertamenti compiuti dalla Sezione per la verifica dell'esistenza di debiti fuori bilancio non ricompresi nel piano.

Allo stesso modo non risultano indicati i criteri impiegati per la verifica dell'esatta consistenza dei tagli relativi ai trasferimenti erariali e regionali, nonché per la determinazione dell'onere scaturente dalla minore lotta all'evasione.

Sul versante delle risorse utilizzabili le medesime incertezze si manifestano con riguardo ai criteri impiegati per l'accertamento dell'incremento dell'aliquota IMU e per la determinazione dello specifico introito scaturente dalla regolamentazione della TARES.

Ulteriori elementi che giustificano una valutazione più ampia della situazione economico finanziaria dell'ente si riconducono ai mutamenti sopravvenuti che, almeno in parte, rendono le previsioni coeve al momento dell'approvazione del piano non più attuali a seguito delle modifiche normative sopraggiunte.

Tale situazione si evince, ad esempio, con riferimento al sistema di tassazione relativo al servizio dei rifiuti che, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, risulta regolamentato per effetto di una nuova e diversa previsione normativa.

I predetti elementi di incertezza fin qui descritti sono ulteriormente aggravati per effetto della obiettiva difficoltà di valutare alcune specifiche voci, quale quella contemplata tra le risorse alla misura n. 6, azione 15, relativa alla gestione dei servizi sociali, che già al momento dell'approvazione del piano, anche se oggetto di una specifica sezione dello stesso (allegato C), non permetteva l'individuazione in termini concreti dei risultati migliorativi programmati e, allo stesso modo, in sede di verifica, la mancata esplicitazione delle modalità di determinazione dei risultati riportati nei prospetti non consente di giudicare l'attendibilità dei considerevoli risultati positivi raggiunti.

Inoltre spesso si riscontra, come ad esempio in riferimento all'accertamento e la riscossione delle entrate, la trasmissione di dati non coincidenti con quelli riportati nei documenti contabili acquisiti in sede istruttoria.

Infine, come già affermato nella precedente deliberazione di questa Sezione n. 82/2015, deve anche considerarsi che la ricorrenza delle due condizioni stabilite dall'articolo 243 quater, comma 7, del Tuel (gravità e reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi intermedi) presuppone che le previsioni contenute nel piano risultino contraddistinte dalla veridicità e dall'attendibilità.

La delibera n. 82/2015 precisava invero che l'eventuale pretermissione di rilevanti passività al momento della redazione del piano farebbe venire meno una condizione presupposta, cioè la quantificazione attendibile della reale esposizione debitoria da ripianare.

Nel caso specifico si ritiene che la rappresentazione della situazione economico finanziaria del comune di Catania, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, risulti caratterizzata da un'evidente sottovalutazione dell'effettiva consistenza delle passività da ripianare.

Tale assunto è dimostrato dalle successive acquisizioni istruttorie che hanno permesso di determinare in modo più attendibile l'insieme dei debiti fuori bilancio realmente sussistenti, il volume complessivo del contenzioso e una più puntuale definizione dei rapporti con le società e gli organismi partecipati, rispetto ai quali il divario tra i dati esposti nel piano di riequilibrio e quanto già accertato nell'ultima verifica sul secondo semestre 2014 è confermato con l'esame

dei dati riferiti al 2015, permettono di affermare che una considerevole porzione delle passività, pur se in forma latente, non è stata oggetto di una valutazione attendibile in grado di rappresentare compiutamente l'esatta dimensione delle passività gravanti sull'ente.

La situazione accertata, con riferimento all'anno 2015, ripropone le medesime criticità già accertate con la precedente verifica relativa al secondo semestre 2014 quando si evidenziava che *" le rilevanti criticità relative alla complessiva esposizione debitoria, alla gestione dei residui, all'incremento del disavanzo di amministrazione, alla nuova emersione di passività, alla mancata definizione dei rapporti esistenti con le società e gli organismi partecipati, alla mancata rilevazione del contenzioso esistente, al continuo e ininterrotto utilizzo di anticipazioni di liquidità con rilevanti scoperti, non soltanto determinano la grave violazione di norme e precetti contabili, ma si sostanziano in un evidente inadempimento degli obiettivi prefissati dal piano approvato, palesando una condizione di precarietà che pone a serio rischio la sostenibilità finanziaria del piano e la possibilità di potere perseguire gli obiettivi e le finalità assegnate dall'ordinamento"*

Le superiori premesse richiedono pertanto, non ritenendo confinati i poteri della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti all'esclusivo accertamento di quanto prescritto dall'articolo 243 quater, comma 7, del Tuel, un'interpretazione che possa assicurare la salvaguardia degli interessi superiori.

In quest'ottica devono essere salvaguardati la tenuta degli equilibri di bilancio, il buon andamento e la ordinaria funzionalità degli enti locali e, più in generale, la tenuta dei conti pubblici in un'ottica di coordinamento che possa garantire la corretta rappresentazione dei dati contabili di tutte le amministrazioni pubbliche evitando sottovalutazioni o ridimensionamenti capaci di celare la reale condizione della finanza pubblica.

La valorizzazione del ruolo della Corte dei conti, quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico per la tutela dell'unità economica della Repubblica, al fine della necessaria salvaguardia dei principi costituzionali dettati dagli articoli 81, 119 e 120, oltre che di quelli strettamente correlati all'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea, non può non avallare un'interpretazione volta a riconoscere i necessari poteri di vigilanza e di controllo al fine di permettere un accertamento più compiuto e dinamico della reale situazione dell'ente sottoposto alla procedura di riequilibrio, nonché l'attivazione dei poteri di intervento più idonei a salvaguardare il ripristino di una corretta ed equilibrata gestione della finanza pubblica. Un'interpretazione disancorata dai limiti della previsione dell'articolo 243 quater, comma 7, del Tuel e in ogni caso favorevole ad un'interpretazione estensiva dei poteri e delle attribuzioni della Sezione regionale di controllo della Corte, non può che legittimare, come già esposto, l'accertamento dell'inattendibilità della rappresentazione fornita al momento della redazione del piano ed il riconoscimento di un apprezzamento di natura più ampia in grado di permettere l'accertamento della reale situazione economico finanziaria dell'ente sottoposto alle periodiche verifiche semestrali sull'andamento del piano di riequilibrio.

Tale situazione, nel caso del comune di Catania, risulta considerevolmente aggravata, come accertato a seguito delle verifiche relative al secondo semestre 2014 e al primo e secondo

semestre 2015, e consente inoltre, con ragionevole certezza, di potere riscontrare che la rappresentazione delle passività già esistenti e di quelle potenziali al momento dell'approvazione del piano, in considerazione dei dati emersi dalle verifiche sopra menzionate, non possa essere considerata attendibile in quanto risultano sottostimati in modo evidente i fattori di squilibrio realmente sussistenti a carico dell'ente.

Si ritiene altresì che la sopravvenuta emanazione, nelle more della stesura della presente articolata deliberazione, del decreto legge 24 giugno 2016 n. 113, successivamente convertito dalla legge 7 agosto 2016 n. 160, non faccia venir meno l'attualità della questione come proposta, fatta salva, da parte dei competenti organi di questa Corte, l'interpretazione delle nuove disposizioni contenute nell'articolo 15 del sopra menzionato provvedimento legislativo.

Tali elementi inducono la Sezione a ritenere sussistenti i presupposti per la dichiarazione di dissesto che, in assenza di un'autonoma determinazione dell'ente, pur tuttavia, tenuto conto della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011 che ha stabilito che la predetta norma non trova applicazione in Sicilia (sentenza n. 219 del 2013), la relativa procedura potrà essere avviata, sulla base del combinato disposto dell'articolo 109 bis della legge regionale 15 marzo 1963 n. 16 e di quanto disposto dall'articolo 58, comma 1, della legge regionale n. 26 del 1993, con l'intervento dell'Assessore regionale delle Autonomie Locali in luogo del Prefetto.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana

D E L I B E R A

di sospendere il giudizio di cui all'articolo 243 quater, commi 3 e 6, del Tuel, relativo alla verifica del piano di riequilibrio del comune di Catania e di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 o alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'articolo 17, comma 31 del decreto legge n. 78 del 2009, la questione di massima in ordine alle surriferite problematiche interpretative afferenti l'articolo 243 quater, comma 7, del Tuel.

D I S P O N E

che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio del 31 maggio 2016.

IL RELATORE
(Giovanni Di Pietro)



IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il - 5 OTT, 2016
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA