

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 21 aprile 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Licia Centro	- Consigliere
Giovanni Di Pietro	- Referendario - Relatore

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 la relazione redatta dal collegio dei revisori, protocollo CdC n.2264 CdC del 27 marzo 2015, con la quale sono stati forniti i dati ed i chiarimenti richiesti ai fini della predetta verifica sul piano di riequilibrio;

vista la nota del 9 aprile 2015, protocollo interno n. 46496171, con la quale il magistrato istruttore, in sede di verifica, a seguito degli scostamenti riscontrati nella relazione presentata dal collegio dei revisori, trasmetteva le proprie osservazioni al Presidente della Sezione per i provvedimenti conseguenti;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 63/2015/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 21 aprile 2015 per gli adempimenti di cui al menzionato art. 243 - quater del Tuel;

udito il relatore, Referendario dott. Giovanni Di Pietro;

udito per il comune di Catania l'assessore al bilancio avv. Giuseppe Girlando;

esaminata la documentazione trasmessa dal comune di Catania con nota del 17 aprile 2015 introitata con prot. n. 3037 CdC del 20 aprile 2015;

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 norme 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.

Il legislatore, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio da parte della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ha stabilito, come espressamente disposto dall'articolo 243 quater, comma 3, del Tuel, la necessità della vigilanza sull'esecuzione del piano da parte della medesima Sezione che a tal fine adotta 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 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.

Alla scadenza del secondo semestre dell'anno 2014 è stata richiesta al collegio dei revisori la prescritta relazione sulla verifica del piano e lo stesso, con nota pervenuta in data 27 marzo 2015, ha fornito le informazioni ed i dati che potessero consentire la verifica sull'attuazione del piano di riequilibrio e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi correlati.

La relazione trasmessa dall'organo di revisione economico-finanziaria (relazione n. 120/REV) ha permesso di evidenziare alcuni scostamenti, rispetto alle previsioni elaborate in sede di predisposizione del piano di riequilibrio, ed ulteriori fattori di criticità correlati al parziale rispetto delle prescrizioni e degli adempimenti previsti per gli enti sottoposti alla procedura di riequilibrio finanziario.

I predetti scostamenti e gli ulteriori fattori di criticità sono stati riassunti nella nota di deferimento del magistrato istruttore del 9 aprile 2015, con la quale si è richiesta al Presidente della Sezione la convocazione di un'adunanza pubblica per la verifica, in contraddittorio con l'ente locale interessato, dello stato di attuazione del piano di riequilibrio.

L'anzidetta nota ha riassunto gli scostamenti riscontrati come di seguito indicato:

1. il mancato raggiungimento dell'obiettivo connesso alla **Misura 1 "rideterminazione aliquote e tariffe"**:
 - a. Azione n. 3 – Monitoraggio gestione COSAP con uno scostamento di euro 7.558,00 (-3,02%);
 - b. Azione n. 4 – Adeguamento oneri di urbanizzazione con uno scostamento di euro 500.000,00 (-100%);
2. il mancato raggiungimento dell'obiettivo connesso alla **Misura 2 "copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale"**:
 - a. Azione n. 8 – Rimodulazione offerta asili nido con uno scostamento di euro 2.889.063,00;
 - b. Azione n. 9 – Servizi trasporti funebri con uno scostamento di euro 7.417,00 (-14,83%);
3. il mancato raggiungimento dell'obiettivo connesso alla **Misura 6 "revisione della spesa dei costi dei servizi e dei trasferimenti"**:
 - a. Azione n. 13 – Riduzione costi per indennità di carica Presidenti e Consiglieri circoscrizionali come da Progetto allegato "B" con uno scostamento di euro 45.830,00 (-6,52%);
 - b. Azione n. 16 – Riduzione fitti passivi e lavori di ristrutturazione dei locali di proprietà comunale e trasferimenti con uno scostamento di euro 543.942,00 (-55,38%);
 - c. Azione n. 23 – Riduzione costi per servizi: riduzione del 7 per cento del valore del contratto AMT s.p.a. con uno scostamento di euro 86.359,00 (-12,60%);
4. il mancato raggiungimento dell'obiettivo connesso alla **Misura 8 "gestione dell'indebitamento"**:
 - a. Azione n. 31 – Riduzione interessi passivi su anticipazioni di tesoreria con uno scostamento di euro 780.169,00 (-53,80%). Detta criticità nell'esercizio 2013 registra, a fronte di una riduzione dello scoperto di tesoreria, un costo per interessi passivi maggiore (€4.013.548,20 contro €3.569.940,19 nel 2012).
 - b. Azione n. 32 – Revisione indebitamento mutui con uno scostamento di euro 710.040,00;
5. il mancato raggiungimento dell'obiettivo connesso alla **Misura 9 "gestione del patrimonio"**:
 - a. Azione n. 33 – Alienazioni di beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente con uno scostamento di euro 3.802.930,00.

Si fa presente che, nonostante il mancato raggiungimento dei singoli obiettivi sopracitati, l'ente tuttavia raggiunge l'obiettivo complessivo relativo alle risorse, con uno scostamento positivo di euro 19.838.467,00.

Lo stesso non può dirsi per gli impieghi, il cui obiettivo complessivo non è stato raggiunto a causa della riduzione dei trasferimenti erariali con uno scostamento negativo di euro 7.789.676,00.

Relativamente agli impieghi, tuttavia, si è rilevato che la situazione debitoria rappresentata nel piano, il quale prevede la copertura decennale di oltre 94 milioni di euro, fa riferimento a passività (debiti fuori bilancio, passività potenziali, debiti fuori bilancio nei confronti delle società partecipate) non aggiornate e sottostimate. In particolare, come segnalato dall'organo di revisione, una consistente parte dei debiti riconosciuti e ancora da riconoscere (€67.531.076,23, oltre nuove passività emerse nel 2015) non sono stati inseriti nel piano di riequilibrio, nonostante essi risultino essere stati già finanziati, totalmente o parzialmente, sia negli esercizi precedenti, sia con il bilancio pluriennale 2014/2016.

In particolare, dalla relazione inviata dall'organo di revisione emergono:

1. debiti riconosciuti nell'esercizio 2014 per circa euro 87.862.322,31, di cui euro 59.980.821,40 inseriti nel piano di riequilibrio, e, di euro 27.881.510,91 non ricompresi nello stesso. Dell'importo totale dei debiti riconosciuti, (€66.250.339,08) parte sono stati coperti con l'anticipazione resa disponibile dal decreto legge n.35 del 2013, euro 2.099.648,95 risultano ancora da pagare al 31.12.2014, euro 4.599.154,91 costituiscono un risparmio a seguito di accordo con i creditori, mentre il residuo importo sarebbe stato finanziato con altre risorse, però non indicate dall'organo di revisione;
2. debiti da riconoscere al 31.12.2014 per euro 44.227.043,58, di cui euro 24.835.880,32 non ricompresi nel piano ma già pagati al 31.12.2014, euro 1.216.407,46 inclusi nel piano e pagati al 31.12.2014, euro 14.813.685,76 non ricompresi nel piano e ancora da pagare, euro 3.361.0710,04 inclusi nel piano ma ancora da pagare al 31.12.2014;
3. ulteriori passività emerse alla data del 23/03/2015 per l'importo di euro 2.587.320,56;
4. il riconoscimento, nel primo esercizio di riferimento del piano, di un importo di debiti fuori bilancio inferiore rispetto all'obiettivo posto nel piano stesso. Infatti, a fronte di un obiettivo di euro 10.726.345,00, l'ente ha provveduto a riconoscere nell'esercizio 2013 l'esigua somma di euro 642.732,04.

Nulla viene riferito in merito alla situazione debitoria nei confronti delle società partecipate dall'ente che risulta in corso di verifica, né sulla stima del contenzioso in essere alla data del 31.12.2014.

I dati appena rappresentati hanno determinato la necessità di definire l'esatta esposizione debitoria dell'ente e di chiarire le ragioni per cui non si è provveduto ad inserire il totale dei debiti maturati, ancorché finanziati o addirittura pagati, nel piano di riequilibrio finanziario, a prescindere dal relativo riconoscimento da parte del consiglio comunale.

Si è altresì riscontrata, quale prassi consolidatasi nel tempo, la continua e reiterata violazione degli articoli 193 e 194 del Tuel poichè l'Ente ha finanziato debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, rinviando il relativo pagamento agli esercizi successivi.

Con riferimento alle partecipazioni, societarie e non, detenute dall'ente si è evidenziata, inoltre, la mancata rappresentazione del quadro complessivo dei rapporti debito-credito esistenti nei confronti degli organismi partecipati e la mancata trasmissione, a questa Sezione, della nota informativa, prevista dall'art. 6, comma 4, del decreto legge n.95 del 2012, corredata dall'asseverazione degli organi di revisione dell'ente e delle singole società partecipate.

Si sono inoltre individuati i seguenti ulteriori profili di criticità, che potrebbero mettere a rischio la sostenibilità del piano di riequilibrio finanziario:

1. le modalità di finanziamento delle passività emerse dopo l'approvazione del piano, ivi compresi gli ulteriori debiti fuori bilancio, e l'aumento del disavanzo di amministrazione da euro 140.000.000,00 nel 2011 ad euro 143.400.000,00 nel 2013, quale ulteriore perdita di bilancio da ripianare;
2. le modalità di finanziamento delle ulteriori passività emerse a seguito del ricorso all'anticipazione di liquidità di cui al decreto legge n. 35 del 2013, quali in particolare:
 - a. gli interessi passivi maturati per tutti gli anni previsti dal piano di ammortamento dell'anticipazione concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti per l'importo complessivo di euro 73.006.373,74. A tal riguardo, alcune delle fonti di copertura individuate dall'ente in sede di modifica del piano di riequilibrio finanziario (risorse provenienti dalla remunerazione tariffaria dei cespiti gas), non hanno avuto alcun riscontro certo da parte degli enti finanziatori (nel caso specifico l'Autorità per l'energia elettrica e il gas);
 - b. l'imputazione a titolo di fondo svalutazione crediti della maggiore quota del 30 per cento dei residui attivi del titolo I e III, aventi anzianità superiore ai cinque anni, per tutti gli anni previsti dal piano di riequilibrio, come previsto dall'art.1, comma 17, del decreto legge n. 35 del 2013;
3. l'obbligo della revisione straordinaria dei residui cui l'ente è tenuto ai sensi dell'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del Tuel;
4. la necessità di assicurare il grado di copertura dei servizi a domanda individuale, oltre al servizio smaltimento rifiuti ed al servizio acquedotto, per la verifica del rispetto dell'art. 243-bis, comma 8, lettere b e c, del Tuel;
5. il vincolo imposto dall'art. 243-bis, comma 9, lettera b), del Tuel, di procedere alla graduale riduzione della spesa per la prestazione di servizi (intervento 3) di almeno il dieci per cento, atteso che l'ente ha fatto accesso al fondo di rotazione;
6. l'ulteriore vincolo imposto dall'art. 243-bis, comma 9, lettera c), del Tuel, relativamente alla graduale riduzione della spesa per trasferimenti di almeno il venticinque per cento delle spese di cui all'intervento 5, atteso che l'ente ha fatto accesso al fondo di rotazione.

1. Con riferimento agli scostamenti riferiti alla misura 1, azioni 3 e 4, deve rilevarsi che gli stessi riguardano la gestione della COSAP e l'adeguamento degli oneri di urbanizzazione registrando, rispettivamente, valori negativi di euro 7.558,00 e di euro 500.000,00 nell'anno solare.

La memoria dell'ente giustifica il mancato raggiungimento dell'obiettivo previsto dall'azione 4 in considerazione della crisi che coinvolge il settore edilizio.

2. In ordine alla misura 2 sono stati evidenziati scostamenti di carattere negativo riferiti alle azioni n.8 e n.9, rispettivamente relativi alla rimodulazione dell'offerta del servizio degli asili nido ed alla gestione dei servizi di trasporto funebre.

Per quel che concerne la prima deve osservarsi che il piano di riequilibrio per la stessa stimava un risparmio annuale pari ad euro 150.000,00, conseguente alla differenza stimata tra l'emissione dei *voucher* a favore dell'utenza a titolo di contributo sociale e i costi della prestazione del servizio risultanti dalla rendicontazione per l'anno 2012.

A partire dall'esercizio 2014 l'ente ha fatto rientrare il servizio tra quelli a domanda individuale con una corrispondente spesa, per quanto espressamente attestato, di complessivi euro 1.339.572,00, con un miglioramento, su base annuale, rispetto alla previsione contenuta nel piano, di euro 542.529,44.

A tale importo deve anche aggiungersi, quale ulteriore risorsa che si è venuta a determinare, la possibilità di disporre, per tale servizio, di un contributo a valere sui fondi PAC pari ad euro 635.881,00 che, sommato al risparmio come sopra indicato per la gestione del servizio, permette di contabilizzare a tale titolo un valore complessivo di euro 1.178.410,44.

In merito all'azione n.9 la relazione trasmessa dall'organo di revisione attesta, per l'esercizio 2014, uno scostamento negativo, dal momento che, rispetto al risultato programmato di risparmio pari ad euro 50.000,00, si è rendicontato un risultato pari ad euro 42.583,00.

L'ente, nella memoria trasmessa, fa riferimento alla spesa stanziata nel bilancio di previsione 2014, che risulterebbe pari ad euro 110.500,00, con un risparmio di euro 106.500,00, che appare maggiore di quello stimato di euro 100.000,00 preventivato al momento della stesura del piano.

3. In ordine alla misura 6, si registrano scostamenti negativi, rispetto agli obiettivi programmati, in relazione alle azioni n.13 (riduzione dei costi per le indennità di carica dei presidenti e dei consiglieri circoscrizionali), n.16 (riduzione del costo dei fitti passivi) e n.23 (riduzione del costo del contratto con la società AMT).

Il comune di Catania, nella memoria trasmessa, fa presente che il mancato raggiungimento dell'obiettivo correlato alla riduzione della spesa per i fitti passivi e per i lavori di ristrutturazione si deve ricollegare alle difficoltà incontrate per l'esecuzione dei predetti lavori come programmati e per la conseguente impossibilità di riallocazione degli uffici.

4. Con riguardo alla misura 8, relativa alla gestione dell'indebitamento, si sono rilevati considerevoli scostamenti negativi, riferiti agli obiettivi programmati di riduzione della spesa per gli interessi passivi dovuta a titolo di oneri accessori per le anticipazioni di tesoreria (azione n.31).

A tal riguardo si giustifica il mancato conseguimento dell'obiettivo programmato in considerazione delle difficoltà di cassa che hanno caratterizzato, negli ultimi esercizi, l'ente in esame.

Un'ulteriore criticità, sempre relativa alla misura 8, si ricollega al mancato conseguimento dell'obiettivo programmato in relazione alla revisione dell'indebitamento connesso ai mutui esistenti a carico dell'ente (azione n. 32).

5. Infine, con riferimento alla misura 9, relativa alla gestione del patrimonio, può rilevarsi lo scostamento negativo, riferito alla azione n.33, con la quale l'ente aveva programmato l'alienazione di beni patrimoniali non indispensabili.

L'ente, nella memoria trasmessa, ha evidenziato, relativamente a tale ultima azione, che il risultato programmato non era comunque preventivato quale risorsa utile a copertura del disavanzo risultante dal piano di riequilibrio.

Ciò premesso si deve comunque rilevare, come anche dedotto dal comune nella memoria, che complessivamente, rispetto ai dati contenuti nel piano di riequilibrio, si registra un risultato positivo, dal momento che, pur risultando incrementati gli impieghi, in ragione delle maggiori risorse disponibili rispetto a quelle preventivate, si evidenzia un saldo positivo di circa 12 milioni di euro alla data del 31 dicembre 2014.

La situazione appena descritta si limita a porre a confronto i dati contabili riportati nel piano di riequilibrio, approvato dall'ente nel corso dell'esercizio 2013, e quelli verificati dall'organo di revisione, per il semestre di riferimento.

Occorre anche evidenziare che, rispetto alle verifiche semestrali precedenti, quella relativa al secondo semestre 2014 ha consentito a questa Sezione di poter contestualizzare i dati riportati nel rendiconto finanziario per l'esercizio 2013, approvato dall'ente in data 8 ottobre 2014.

Ciò ha fatto emergere delle criticità correlate all'esposizione debitoria, ai rapporti con gli organismi partecipati, al maggiore disavanzo di amministrazione, ai maggiori oneri conseguenti al ricorso all'anticipazione di liquidità e alla necessità di adeguare la

consistenza del fondo di svalutazione crediti, all'operazione di riaccertamento dei residui, al raggiungimento degli obiettivi imposti dall'articolo 243 bis, comma 8, lettera b) e c), e comma 9, lettera b) e c), che saranno oggetto di approfondito esame.

Preliminarmente risulta utile chiarire la natura del potere di controllo riservato a questa Sezione, a seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario.

L'articolo 243 quater, comma 3, del Tuel riserva, infatti, alla Sezione il potere di vigilanza sull'esecuzione del piano di riequilibrio approvato riconoscendo alla stessa la possibilità, 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 mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano, costituisce una delle cause che può condurre l'ente alla dichiarazione del dissesto.

Il combinato disposto delle norme appena richiamate permette di individuare le attribuzioni riconosciute dall'ordinamento a favore delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti successivamente all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il potere di vigilanza e l'esercizio delle funzioni di controllo sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario riconoscono alla Sezione la possibilità di verificare la situazione economico-finanziaria complessiva dell'ente e non soltanto il rispetto degli obiettivi parziali come prefigurati al momento dell'approvazione del piano.

A tal riguardo la situazione economico-finanziaria come risultante dai documenti contabili assume un valore fondamentale al fine di individuare eventuali criticità in grado di pregiudicare il percorso di risanamento programmato.

L'ente sottoposto alla procedura di riequilibrio è infatti tenuto, anche sulla base delle criticità accertate nel corso degli esercizi precedenti, a non aggravare la propria condizione ed a conformare la propria azione al rispetto delle norme e dei principi contabili.

Occorre anche chiarire che il giudizio sull'approvazione del piano finanziario di riequilibrio, espresso dalla Sezione, si fonda sui dati riportati dall'ente e su quelli risultanti dall'istruttoria svolta dalla commissione ministeriale: l'eventuale emersione di ulteriori passività e criticità, pertanto, può determinare effetti pregiudizievoli ai fini della

valutazione della sostenibilità del piano e della possibilità di pervenire ad un effettivo risanamento finanziario.

Sulla base di queste necessarie premesse verranno di seguito analiticamente esaminate le gravi incongruenze emerse all'esito dell'esame del rendiconto per l'esercizio 2013 e della successiva attività istruttoria compiuta dalla Sezione ai fini della verifica semestrale dell'andamento del piano di riequilibrio finanziario.

La prima grave criticità che emerge dai dati acquisiti in sede istruttoria riguarda il dato relativo all'esposizione debitoria dell'ente.

A tal proposito si devono preliminarmente rammentare le disposizioni dettate dal legislatore per la predisposizione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale che, secondo quanto stabilito dall'articolo 243 bis, comma 7, del Tuel, impongono la necessità 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/2012/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 quel che riguarda 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, ricomprensente 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.

Il comune di Catania, al momento dell'approvazione del piano, a seguito di una ricognizione straordinaria effettuata da parte di tutte le direzioni interessate e conclusa il 7 gennaio 2013, determinava la consistenza dei debiti fuori bilancio a carico dell'ente nella somma complessiva di euro 61.008.812,00.

Al contempo l'ente provvedeva, ai fini della determinazione del disavanzo finanziario complessivo da ripianare, ad inserire fondi per la copertura di debiti fuori bilancio potenziali pari ad euro 8.318.387,00 con l'obiettivo dichiarato di "far 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 dalla capitalizzazione derivante dagli accantonamenti realizzati."

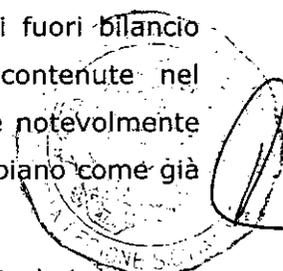
Si deve a tal riguardo precisare che la complessiva esposizione debitoria riportata nel piano risultava pari a poco più di 94 milioni di euro, considerando, oltre che i debiti fuori bilancio censiti e le passività potenziali individuate, anche quelli esistenti verso le società partecipate.

La nota del revisore, allegata al rendiconto dell'esercizio finanziario 2013, ha attestato la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento pari ad euro 122.835.691,85.

Tale dato, al quale in ogni caso deve cumularsi quello relativo ai debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013, che, sulla base delle informazioni contenute nel questionario Siquel risulta pari ad euro 642.732,04, rivela una situazione notevolmente deteriorata rispetto a quella dichiarata al momento dell'approvazione del piano come già precedentemente rappresentata.

La specifica istruttoria compiuta dalla Sezione, in sede della verifica semestrale in esame, ha messo in luce una quantificazione ancora più aggiornata dell'esposizione debitoria che individua debiti riconosciuti nell'esercizio 2014, da parte del consiglio comunale, pari ad euro 79.326.955,67, debiti riconosciuti nel corso del medesimo esercizio da parte dei commissari, pari ad euro 8.535.366,64, debiti fuori bilancio da riconoscere al 31 dicembre 2014, pari ad euro 44.227.043,58, ed ulteriori debiti emersi, fino alla data del 23 marzo 2015, pari ad euro 2.587.120,56.

La predetta quantificazione consente di individuare una complessiva esposizione debitoria, alla data del 23 marzo 2015, pari ad euro **134.676.486,45**, con un aggravamento sostanziale della massa debitoria di oltre 40 milioni di euro, rispetto a quanto quantificato al momento dell'approvazione del piano, con gli inevitabili riflessi sulla sostenibilità finanziaria dello stesso.



Tale rielaborazione dell'esposizione debitoria, comunque sempre effettuata sulla base dei dati forniti dall'ente, permette di accertare che l'ente non ha rispettato le condizioni imposte dall'articolo 243 bis, comma 7, del Tuel e ulteriormente riaffermate dalla delibera n. 16/2012/INPR della Sezione delle Autonomie.

La ricognizione dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali, infatti, non è stata effettuata in modo puntuale ed analitico come disposto dal legislatore, così da fornire alla Sezione, in sede di approvazione del piano, una rappresentazione sottostimata e poco attendibile della situazione economico finanziaria dell'ente.

Il quadro debitorio rappresentato può essere ulteriormente dettagliato, in relazione alle previsioni del piano, specificando che, con riferimento ai complessivi 79.326.955,67 euro di debiti riconosciuti dal consiglio comunale nel corso dell'anno 2014, solo 73.572.270,04 euro sono stati ricompresi nel piano, con riguardo ai debiti riconosciuti dai commissari nel corso del medesimo esercizio, pari a 8.535.366,64 euro, soltanto 6.071.230,67 euro risultano inseriti nel piano e che, per i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre 2014, (euro 44.227.043,58), 24.835.880,32 euro risultavano già pagati al 31 dicembre 2014 fuori dal piano, 14.813.685,76 risultavano da pagare alla medesima data sempre fuori dal piano, mentre solo euro 4.577.477,50 risultavano pagati o da pagare secondo le previsioni del piano.

A tali importi devono poi aggiungersi, quali ulteriori importi non ricompresi nel piano, le ulteriori passività pari ad euro 2.587.120,56 risultanti alla data del 23 marzo 2015.

I dati appena descritti permettono di individuare, rispetto ai 134.676.486,45 euro di esposizione debitoria complessiva, 84.220.978,21 euro ricompresi nel piano, mentre oltre 50 milioni di euro di passività restano non considerati al momento della redazione del piano. Tale sottostima del debito appare ancora più grave in quanto in buona parte i debiti riguardano provvedimenti giudiziari (sentenze, decreti ingiuntivi, pignoramenti) che dovevano già essere oggetto, anche se nella forma di passività potenziale, dell'accertamento preventivo imposto all'ente dalle norme poste a disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

La gravità della situazione appena descritta può evincersi anche considerando che lo stesso giudizio di approvazione del piano, formalizzato con la deliberazione di questa Sezione n. 269/2013/PRSP, espressamente 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 compiutamente 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 (a pag. 23) tra le attività da completare.

La Sezione inoltre concludeva facendo presente che "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.

Pertanto l'accertamento di tali gravi incongruenze non soltanto rende privo di significato il percorso di risanamento finanziario, in quanto attesta che l'ammontare delle passività dichiarate è risultato sottostimato e non corrispondente alle reali dimensioni dell'esposizione debitoria incombenza sull'ente, ma ha altresì permesso di verificare il consolidamento di pratiche contabili non consentite e palesemente in contrasto con le norme di riferimento e con i principi contabili dettati nella predetta materia.

Infatti si deve sottolineare che i debiti fuori bilancio costituiscono comunque 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 discende l'obbligo per gli enti di procedere con tempestività al riconoscimento dei predetti debiti al fine di evitare oneri aggiuntivi e per rispettare i principi di veridicità, di trasparenza e di equilibrio di bilancio.

La mancanza di tempestività per il riconoscimento dei debiti 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.

L'articolo 194 è norma di carattere eccezionale e deve servire a permettere di ricondurre al sistema del bilancio le eventuali spese realizzate in difformità rispetto ai procedimenti stabiliti dalle norme giuscontabili.

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 e 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), ovvero gli acquisti di beni e servizi in assenza dell'impegno di spesa.

Si ritiene che in ogni caso risulti necessaria la 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 precedentemente, come chiarito da numerose pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti (*ex multis*, deliberazione n. 9/2012/PAR della Sezione di controllo per la regione Puglia) e di questa stessa Sezione (da ultimo, deliberazioni n.55/2014/PAR e 80/2015/PAR).

A conferma di quanto appena rammentato, questa Sezione, infatti, ha espressamente affermato che è necessario porre " *particolare attenzione sull'imprecindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e 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).

La successiva delibera afferma 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 completamente 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 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 assunta senza il rispetto delle ordinarie norme contabili e, di sovente, successivamente pagata ancor prima che intervenga il riconoscimento consiliare quale atto di controllo volto a ricondurre ogni singola partita al sistema di bilancio.

Deve anche rilevarsi che, per effetto di quanto appena descritto, consegue altresì il rispetto solo apparente del parametro di deficitarietà strutturale n. 8, relativo ai debiti fuori bilancio, in quanto il decreto ministeriale fa espresso riferimento a quelli riconosciuti nel corso dell'esercizio finanziario, presupponendo chiaramente che ciascun ente, secondo le ordinarie norme contabili, proceda al tempestivo riconoscimento dei debiti venuti ad esistenza.

Si deve anche osservare che l'imputazione delle spese di bilancio ad esercizi diversi da quello di riferimento può costituire, come espressamente menzionato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare del 7 febbraio 2013 n.5, una delle fattispecie elusive attraverso la quale si aggirano i limiti imposti dalla normativa relativa al patto di stabilità.

Inoltre la violazione delle ordinarie regole contabili, che disciplinano le procedure di spesa, produce effetti anche ai fini della verifica del rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica, che trovano applicazione pure nei confronti degli enti territoriali che sono parte integrante della contabilità nazionale, così da assumere rilevanza ai fini della conformità ai parametri imposti in sede europea anche al nostro paese.

La prospettiva dell'armonizzazione dei sistemi contabili e l'obbligo del pareggio di bilancio orientano ormai l'azione di tutte le amministrazioni pubbliche verso la scrupolosa osservanza delle norme al fine di assicurare una rappresentazione dei dati di bilancio conforme ai principi generali di attendibilità, veridicità ed integrità.

Deve poi rappresentarsi che, sulla base dei dati forniti a questa Sezione, non risulta comprovata l'esistenza della necessaria copertura finanziaria relativamente al complesso dei debiti come sopra accertati.

Peraltro non appare in atto individuabile il criterio seguito dall'ente ai fini della scelta sull'inclusione solo di una porzione dei debiti esistenti all'interno del piano di riequilibrio approvato, così come non risulta conciliabile con le previsioni del piano e con i relativi equilibri da salvaguardare, l'esistenza di una rilevante porzione dei debiti ancora da riconoscere, ma già finanziati e, addirittura, di una parte dei debiti finanziati e già pagati, ma fuori dalle previsioni del piano.

La situazione appena descritta risulta poi aggravata a causa della mancanza di informazioni relative ai rapporti esistenti con le società e gli organismi partecipati dal comune di Catania.

A tale riguardo deve osservarsi che né i dati riportati nel questionario, né le successive richieste istruttorie hanno permesso di acquisire la nota informativa, prevista dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, attraverso la quale si devono riassumere i rapporti debito-credito intercorrenti tra l'ente e le singole società partecipate.

Tale documento, qualora conforme ai requisiti posti dalla norma appena richiamata, dovrebbe riassumere i rapporti debito-credito sulla base dei dati asseverati dagli organi di revisione dell'ente e delle singole partecipate.

L'unico dato a disposizione di questa Sezione è quello contenuto all'interno del piano che riassume i debiti complessivamente esistenti nei confronti delle società e degli enti partecipati nella somma di euro 25.496.053,00.

Tale importo complessivo risulta determinato considerando i debiti maturati in annualità anteriori al 2008 verso la società Multiservizi spa per euro 8.067.810,00, i debiti verso la Sidra s.p.a. di euro 5.498.801,00, scaturenti dall'approvazione del bilancio societario per l'esercizio 2010, e quelli verso l'azienda AMT di euro 11.929.442,00 rendicontati nell'anno 2012.

La predetta carenza di informazioni non consente di ritenere certamente capiente la previsione elaborata al momento dell'approvazione del piano ed è da ritenere verosimile

che ulteriori debiti potrebbero pertanto aggravare ulteriormente il disavanzo finanziario complessivo come individuato originariamente.

La rilevanza della predetta carenza dei dati può chiaramente evidenziarsi attraverso le conclusioni alle quali perviene, a tal riguardo, la delibera della Sezione delle Autonomie n. 16/2012/INPR, già in precedenza richiamata, ove si afferma che " nel contesto delle misure necessarie ad assicurare il graduale riequilibrio finanziario, assume rilievo, tra le altre, la verifica della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipate e dei relativi costi ed oneri, richiedendo l'adozione, ove non sia stato già provveduto, delle misure legislative di liquidazione e privatizzazione degli organismi partecipati secondo i criteri espressamente previsti.

Si deve inoltre rilevare che il dato relativo al disavanzo di amministrazione, il quale, sulla base di quanto accertato nel rendiconto per l'esercizio finanziario 2011, risultava pari a 140 milioni di euro e che è servito, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, per quantificare il disavanzo finanziario complessivo gravante sull'ente, si è ulteriormente incrementato: in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2013, risulta un disavanzo di amministrazione pari a 143.400.000,00 per cui si impone il ripiano dell'ulteriore posta passiva come accertata.

La memoria dell'ente, con riguardo alle passività insorte dopo l'approvazione del piano, fa esplicito riferimento alla previsione, contenuta all'interno del piano, di una apposita voce destinata a finanziare le passività potenziali. Tale posta tuttavia, come già precedentemente osservato, in quanto di poco superiore ad 8 milioni di euro, si rivela assolutamente inadeguata ad assicurare un'adeguata copertura finanziaria in considerazione della prospettazione, pur se non completamente esaustiva e quindi suscettibile di ulteriori appesantimenti, della complessiva esposizione debitoria sulla base di tutti i debiti e delle passività potenziali ricollegabili allo stato e alla natura del contenzioso gravante sull'ente. In riferimento agli oneri conseguenti all'anticipazione di liquidità richiesta dall'ente, sulla base di quanto previsto dal decreto legge n. 35 del 2013 e dalle successive norme di riferimento, il comune risulta tenuto a corrispondere, a titolo di interessi passivi sull'importo liquidato, la somma complessiva di 73 milioni di euro.

L'amministrazione ha individuato, per la necessaria copertura finanziaria, le risorse acquisibili grazie alla remunerazione tariffaria dei cespiti del gas ed il risparmio complessivo che conseguirà all'accollo da parte dello Stato delle spese inerenti il funzionamento degli uffici giudiziari.

Si deve tuttavia rilevare che la copertura finanziaria relativa alle risorse correlate ai cespiti del gas non è contraddistinta dalla certezza, dal momento che, come attestato dallo stesso ente con la documentazione prodotta, la relativa procedura risulta in corso di istruttoria presso l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico.

In riferimento alle criticità relative al fondo svalutazione crediti si deve precisare che l'articolo 3 bis del decreto legge n. 16 del 2014 stabilisce, esclusivamente per l'anno

2014, la possibilità di costituire il fondo svalutazione crediti per un importo non inferiore al 20 per cento del valore dei residui attivi, riferiti al titolo I e III dell'entrata.

Pertanto, per gli esercizi successivi, anche alla luce della disciplina dettata per effetto dell'armonizzazione dei sistemi contabili in relazione al fondo crediti di dubbia esigibilità, si evidenzia ancor di più la criticità correlata al mantenimento in bilancio di residui attivi, aventi anzianità superiore ai 5 anni, riferiti ai titoli I e III dell'entrata, pari a 109 milioni di euro.

A questo riguardo si deve rilevare che l'ente non ha provveduto, in difformità a quanto stabilito dall'articolo 243 bis, comma 8, lettera e), del Tuel ad effettuare " una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione".

Il comune di Catania non soltanto non ha proceduto, come era necessario, ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui, ma, anche in sede di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2013, ha svolto le operazioni di riaccertamento con modalità che non appaiono rispettare le norme ed i principi contabili.

Infatti dall'esame della relativa documentazione il collegio dei revisori ha rilevato, che, per ogni singolo residuo attivo eliminato o conservato in bilancio, non vi è un'adeguata motivazione a supporto della scelta compiuta.

Inoltre le attestazioni rese dai responsabili dei servizi non riguardano ciascun singolo residuo, ma hanno carattere complessivo, così da non fornire il necessario presupposto giuridico al fine di individuare specificamente la sussistenza delle condizioni per far ritenere la concreta esigibilità.

Tali criticità sono rese ancora più gravi dalla constatazione che, per una parte dei predetti residui attivi, il relativo accertamento è stato effettuato numerosi anni addietro e pertanto, avrebbe dovuto provvedersi, già da tempo, ad attivare la successiva fase della riscossione.

Si rileva inoltre che ulteriori anomalie discendono, sulla base di quanto riscontrato dal predetto collegio dei revisori, dalla conservazione dei residui attivi del titolo VI per i quali si era raccomandata, già in sede di esame del rendiconto dell'esercizio precedente, una specifica verifica.

I rilievi come fin qui riassunti, per quel che concerne la gestione dei residui, assumono una rilevanza fondamentale ai fini della valutazione della complessiva situazione economico-finanziaria dell'ente dal momento che si può ritenere che il risultato di amministrazione formalmente esposto nell'ultimo rendiconto approvato potrebbe rappresentare solo parzialmente l'effettivo disavanzo realmente esistente a carico dell'ente.

La stessa Sezione delle Autonomie, nella già richiamata deliberazione n.16/2012/INPR, aveva raccomandato agli enti sottoposti alla procedura di riequilibrio finanziario di

compiere un'attenta indagine sulla presenza di oneri latenti non adeguatamente considerati, in grado di potere esercitare negli anni di svolgimento della predetta procedura un'influenza determinante per il buon esito del risanamento finanziario programmato in considerazione di fenomeni quali " rinvio di contabilizzazione ad esercizi successivi, debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento, presenza di residui attivi vetusti, disallineamento nelle partite di giro e nei fondi vincolati, situazioni critiche delle società partecipate in corso di emersione, contenzioso".

Infine deve rilevarsi che, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 243 bis, comma 9, lettere b) e c), del Tuel, l'ente sottoposto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è tenuto, in caso di accesso al fondo di rotazione, ad operare misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio, consistenti, entro il termine di un triennio, nella riduzione di almeno il dieci per cento delle spese per la prestazione di servizi di cui all'intervento 03 della spesa corrente e in quella di almeno il venticinque per cento delle spese per trasferimenti di cui all'intervento 05 della spesa corrente.

A tal riguardo si deve precisare che tali risultati devono essere dimostrati computando tutte le voci che ordinariamente si riconducono alle spese per gli interventi come sopra descritti, non risultando giustificata alcuna estromissione effettuata dall'ente ai fini del predetto calcolo.

Così, ad esempio, per l'intervento 03 la riduzione del dieci per cento, entro il termine del triennio, dovrà prendere in considerazione anche la spesa relativa al servizio rifiuti che, invece, il comune non sembra computare.

La situazione come fin qui rappresentata impone delle considerazioni di carattere conclusivo che riguardano la situazione economico finanziaria del comune di Catania sulla base dei dati emersi dall'analisi del rendiconto per l'esercizio finanziario 2013, nonché dalla verifica dell'andamento del piano di riequilibrio relativa al secondo semestre dell'anno 2014.

Un utile guida per lo svolgimento delle predette considerazioni può essere rappresentata dagli indirizzi espressi, con riguardo alla procedura di riequilibrio finanziario, dalla Sezione delle Autonomie nella predisposizione delle linee guida relative al nuovo istituto e da questa stessa Sezione di controllo nelle precedenti deliberazioni relative ad altri enti. La Sezione delle Autonomie ha specificato che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto che si svolge privilegiando l'affidamento della gestione delle iniziative per il risanamento agli organi ordinari dell'ente.

La nuova procedura deve essere rigorosamente attuata e sottoposta a scrupolosi controlli sulla regolarità della gestione e sul puntuale procedere del percorso di risanamento in quanto potrebbe rivelarsi un dannoso *escamotage* per evitare il trascinarsi verso una situazione di dissesto diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate (Sezione delle Autonomie n.16/2012/INPR).

In sede di esecuzione del piano di riequilibrio, come già ricordato, l'articolo 243 quater riconosce alla Sezione regionale di controllo il potere di esercitare la vigilanza sull'esecuzione dello stesso, con la possibilità di adottare, nell'esercizio dei poteri di controllo ai sensi dell'articolo 243 bis, comma 6, lettera a), un'apposita pronuncia.

La valutazione complessiva delle criticità accertate attraverso i dati riassunti nel rendiconto per l'esercizio 2013 e di quelli emersi all'esito della verifica dell'andamento del piano di riequilibrio per il secondo semestre dell'anno 2014 permettono, sulla base di quanto riassunto in precedenza, di potere rilevare il grave inadempimento degli obiettivi fissati dal piano.

Infatti gli enti sottoposti alla procedura di riequilibrio devono seguire un percorso di risanamento che non può giustificare la sussistenza di gravi irregolarità contabili o l'aggravamento delle criticità già rilevate al momento dell'approvazione del piano.

L'ente, infatti, è tenuto, in sede di esecuzione di tale strumento, a conformare la propria azione al rispetto di tutti i vincoli e di tutte le norme vigenti, nè deve aggravare la propria situazione economico finanziaria in quanto ciò può determinare l'irreversibile pregiudizio del risanamento programmato.

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.

I competenti organi dell'ente ed in particolare il responsabile del servizio finanziario, a tal riguardo, sulla base dei poteri e delle prerogative riconosciutigli dall'articolo 153 del Tuel, potranno valutare la complessiva situazione economico-finanziaria e operare le necessarie valutazioni al fine di accertare se ricorrano i presupposti richiesti dall'articolo 244 del Tuel per la dichiarazione di dissesto, che si configura non soltanto quando l'ente non risulta in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ma anche qualora esistano crediti liquidi ed esigibili di terzi rispetto ai quali non si riesca validamente a fare fronte attraverso i provvedimenti di riequilibrio come previsti dall'articolo 193 o attraverso il riconoscimento dei debiti, nel rispetto delle previsioni contenute nell'articolo 194 del Tuel.

A tal fine una medesima responsabilità incombe sull'organo di revisione che, sulla base dei poteri riconosciuti dall'articolo 239 del Tuel, dovrà esprimere il proprio motivato giudizio sulla situazione dell'ente in ragione dei poteri di vigilanza e di referto correlati all'accertamento della regolarità della gestione patrimoniale, contabile e finanziaria.

Il ricorrere di una delle situazioni formalizzate dall'articolo 244 del Tuel obbliga l'ente alla dichiarazione di dissesto, in quanto la stessa costituisce un atto vincolato non suscettibile di apprezzamento discrezionale, anche per evitare l'aggravamento della situazione dell'ente ed il protrarsi del pregiudizio per i terzi creditori.

A tal riguardo possono richiamarsi le considerazioni già espresse da questa Sezione nella deliberazione n.82/2015/PRSP in ordine alla situazione di dissesto per insolvenza che presuppone l'impossibilità per l'ente di fare fronte " *validamente*" ai crediti liquidi ed esigibili dei terzi creditori attraverso le procedure previste dagli articoli 193 e 194 del Tuel.

L'utilizzo dell'avverbio " *validamente*" esprime, da parte del legislatore, la necessità di un accertamento sulla sussistenza delle condizioni formali e sostanziali al fine di procedere al riequilibrio o al riconoscimento dei debiti, valutando in particolare le possibilità di assicurare la necessaria copertura finanziaria, l'individuazione di una delle fattispecie di debiti come indicate nell'articolo 194 e il limite massimo di annualità entro le quali possono essere ripianati i debiti.

La Sezione delle Autonomie ha individuato, nella relazione prodotta al Parlamento (delibera n. 7/AUT/2011), le cause principali e ricorrenti che portano al dissesto degli enti dando rilievo alle fattispecie degli squilibri nella gestione dei residui, del mantenimento in bilancio di un rilevante ammontare di residui attivi vetusti e inesigibili, della crisi di liquidità e del costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria e dell'esistenza di un ingente quantitativo di debiti fuori bilancio.

Il richiamo alle predette fattispecie non fa che individuare alcune tra le più rilevanti criticità accertate nei confronti del comune di Catania all'esito del controllo economico finanziario sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2013 e della verifica del piano di riequilibrio relativa al secondo semestre 2014.

Ai predetti elementi di criticità si può aggiungere, sulla base di quanto rilevato attraverso il controllo sul rendiconto 2013, la cronica incapacità dell'ente di reperire le risorse finanziarie attraverso un'ordinata e puntuale attività di organizzazione dell'accertamento e della riscossione delle entrate che si traduce nell'accumulo di residui passivi e nel mancato rispetto dei termini ordinari per il pagamento dei crediti vantati dai terzi, con il conseguente onere di spese accessorie a carico dell'ente.

Sulla base delle predette premesse si deve anche considerare che la dichiarazione consiliare del dissesto, come rammentato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 4/1998), non va a detrimento dell'ente, ma serve ad avviare un percorso di risanamento virtuoso volto a favorire il ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa nonché la piena funzionalità dell'amministrazione, assicurando il risanamento finanziario e, al contempo, la salvaguardia dell'esigenza della necessaria parità di trattamento per i creditori.

I richiami fin qui espressi richiedono pertanto una specifica assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti e gli organi dell'ente a vario titolo interessati, al fine di evitare il protrarsi o l'aggravamento della situazione economico finanziaria dell'ente.

Questa Sezione, accertata la situazione di grave inadempimento rispetto agli obiettivi fissati dal piano, già dalla successiva verifica, che verrà svolta sulla base dei dati comunicati a questa Sezione entro il termine del 15 luglio 2015, potrà valutare, anche sulla base delle relazioni richieste al responsabile del servizio finanziario, ai sensi dell'articolo 153, ed al collegio dei revisori, ai sensi dell'articolo 239 del Tuel, l'adozione, qualora non abbiano già provveduto autonomamente gli organi dell'ente intestatari dei relativi poteri, dei provvedimenti che si riterranno necessari per salvaguardare il risanamento finanziario dell'ente.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, adotta, ai sensi dell'art. 243- quater, commi 3 e 6, del Tuel, apposita pronuncia in relazione alla verifica, per il secondo semestre dell'anno 2014, del piano di riequilibrio approvato dalla Sezione in data 18 settembre 2014, accertando il grave inadempimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano e riservando ulteriori valutazioni all'esito della verifica relativa al primo semestre 2015 e delle successive determinazioni assunte dall'ente.

O R D I N A

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Collegio dei revisori del comune di Catania, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica.

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio del 21 aprile 2015.

IL RELATORE

(Giovanni Di Pietro)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il

18 GIU. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

Boris Rasura