Deliberazione n. 198/2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 21 aprile 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente

Licia Centro - Consigliere

Giovanni Di Pietro - Referendario – relatore -

******

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

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

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

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

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

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

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

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

vista la deliberazione di questa Sezione n. 95/2014/INPR del 29 luglio 2014 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 15 settembre 2014, con la quale è stata inoltrata la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Catania sul rendiconto 2013, trasmessa a questa Sezione tramite SIQUEL in data 9 gennaio 2015, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.63/2015/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria da parte dell'ente datata 17/04/2015 (prot. CdC n. 3036 del 20/04/2015);

udito il relatore referendario dott. Giovanni Di Pietro;

uditi, in rappresentanza dell'ente, l'assessore al bilancio avv. Girlando ed il ragioniere generale dott. De Salvo;

******

Premesso che:

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

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

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo

scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

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

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

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

Nel caso in cui, invece, sussistono squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può, comunque, comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge 131/2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di

coordinamento della finanza pubblica. Anche in tal caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà e di squilibrio ovvero per addivenire al superamento delle stesse.

******

Alla luce delle suddette premesse, con la presente attività di controllo la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare la regolarità finanziaria del rendiconto 2013 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (che ha riguardato il rendiconto 2012), anche in base a quanto previsto nel decreto del Presidente della Sezione n. 18/2014/CONTR con cui – nel fornire gli indirizzi relativi all'espletamento dell'attività di controllo - si è stabilito che le eventuali misure correttive richieste possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo sui documenti di bilancio.

Tale metodologia procedurale, legando gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al successivo ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e pericolosità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

******

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della L. 266/2005, questa Sezione, esaminata la citata relazione redatta dall'organo di revisione del Comune di Catania, ha formulato la richiesta di numerosi chiarimenti che, anche a seguito della risposta dell'ente, fanno ritenere il permanere delle seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (avvenuta in data 8 ottobre 2014) e del bilancio di previsione 2013 (avvenuta in data 23 dicembre 2013) rispetto al termine di legge, nonché la mancata adozione dei provvedimenti per la salvaguardia degli equilibri generali di bilancio riguardo alle previsioni di cui agli artt. 147- quinquies e 193 del Tuel;
2. la condizione di ente strutturalmente deficitario per l'esercizio 2013, tenuto conto del superamento dei valori limite di cinque parametri di deficitarietà strutturale (D.M. 18/02/2013) come di seguito riportato:
   a) **parametro 2**: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo di solidarietà di cui all'art.1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, pari al 60,13% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo di solidarietà (soglia 42%);
   b) **parametro 3**: ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III provenienti dalla gestione dei residui attivi, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo di solidarietà di

cui all'art.1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, pari al 157,83% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo di solidarietà (soglia 65%);

c) **parametro 4**: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I pari al 110,4 per cento degli impegni della medesima spesa corrente (soglia 40%);

d) **parametro 5**: esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti (6,75%);

e) **parametro 9**: esistenza al 31 dicembre 2013 di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento delle entrate correnti (25,44%);

3. errata contabilizzazione del Fondo di solidarietà comunale per l'esercizio 2013 il cui accertamento in bilancio è pari ad euro 80.608.433,92 a fronte dell'assegnazione ministeriale di euro 80.338.423,53;

4. con riferimento alla determinazione del **risultato di amministrazione 2013**;

a) l'aumento del disavanzo da euro 140.106.095,65, relativo all'esercizio 2011, ad euro 143.401.273,51 nel 2013;

b) sottostima del Fondo svalutazione crediti, complessivamente pari ad euro 23.901.713,95, di cui euro 16.021.345,95 relativi ai crediti per sanzioni da violazione del codice della strada (pari a circa il 61% del residui del titolo III con anzianità superiore ai 5 anni) e soli euro 7.880.368 per le finalità di cui all'art.6, comma 17, del decreto legge n.95 del 2012 (pari a circa il 19% dei residui del titolo I con anzianità superiore ai 5 anni e all'11% del totale dei residui titolo I e III ante 2008). A tal riguardo si evidenzia un diverso importo segnalato dal collegio dei revisori tra le quote vincolate del risultato di amministrazione (€11.796.430,92) rispetto a quanto comunicato in sede di risposta istruttoria (€16.021.345,95+€7.880.368) e riportato negli oneri straordinari della gestione corrente;

5. relativamente alla **gestione di cassa**:

a) l'aumento dell'anticipazione di cassa inestinta al termine dell'esercizio da euro 49.445.678,80, relativa all'anno 2012, ad euro 115.537.641,01 nell'esercizio 2013, con aggravio degli oneri per interessi passivi;

b) l'assenza di informazioni in merito all'eventuale utilizzo per cassa di fondi a destinazione vincolata e alla loro ricostituzione al 31.12;

c) la bassissima capacità di riscossione delle entrate da recupero dell'evasione tributaria (0,32% degli accertamenti effettuati nell'esercizio), nonostante una spesa per la riscossione coatta dei tributi di euro 1.452.868,00, di poco inferiore alla riscossione totale (conto competenza e conto residui) di euro 1.527.362,08;

d) la reiterata bassa capacità di riscossione delle entrate relative ai proventi derivanti dalle sanzioni per la violazione del Codice della Strada (9,3% degli accertamenti in conto competenza);

6. con riferimento alla **gestione dei residui**:

a) l'assenza di motivazioni, da parte dell'ente, in ordine al mantenimento e alla cancellazione dei residui attivi dal Conto del bilancio, per l'esercizio 2013, come segnalato nel parere del collegio dei revisori;

b) l'esigua cancellazione dei residui attivi di parte corrente nell'esercizio 2013, atteso l'elevato importo dei residui, mantenuti al 31.12, con anzianità superiore ai cinque anni (complessivamente pari ad euro 64.849.774,04 del Titolo I ed euro 44.411.399,35 del Titolo III) e della bassa capacità della riscossione degli stessi:

c) il mantenimento, nel conto del bilancio, di residui attivi del Titolo II, anteriori al 2009, per l'elevato importo di euro 7.577.191,63, senza che l'ente abbia prodotto, in sede istruttoria, la relativa documentazione giustificativa;

d) l'elevato importo dei residui passivi del Titolo I, complessivamente pari ad euro 446.163.029,78, di cui euro 84.776.946,83 relativi agli esercizi precedenti il 2009;

e) la reiterata permanenza, in bilancio, dell'elevato importo dei residui attivi e passivi attinenti ai servizi per conto terzi con anzianità superiore ai cinque anni (Titolo VI Entrate: euro 84.776.946,83 – Titolo IV Spese: euro 3.243.642,84), nonché del notevole divario tra gli stessi;

f) la discrasia tra l'importo del credito risultante dalla Dichiarazione Iva ed il corrispondente importo del residuo attivo riportato nel Conto del Bilancio 2013, come segnalato nel parere del collegio dei revisori;

7. una **situazione debitoria** critica e non ancora definita che desta preoccupazione per le refluenze negative sugli equilibri di bilancio, in ragione dei seguenti fattori di criticità:

a) la presenza, nell'esercizio 2013, di un consistente ammontare di debiti fuori bilancio (euro 122.835.691,85 da riconoscere, oltre l'importo riconosciuto nel corso del medesimo esercizio). A tal riguardo, si fa presente, come segnalato dall'organo di revisione nella nota allegata al questionario sul consuntivo 2013, che parte dei debiti ancora da riconoscere non risultano essere stati inseriti nel piano di riequilibrio pluriennale (€41.386.988,28) e che, dell'importo totale, ne risultano finanziati solo euro 83.549.064,06, di cui euro 81.448.703,57 con il piano di riequilibrio, euro 45.706,83 con l'avanzo di amministrazione (sotto forma, quindi, di vincolo da ricostituire), euro 108.755,48 mediante alienazioni ed euro 1.945.898,18 mediante realizzo di plusvalore di cui non è stato fornito, in sede istruttoria, altro chiarimento in merito;

b) il sopravvenire di procedure esecutive e pignoramenti nei confronti dell'ente per la non tempestiva attivazione della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, pari ad euro 27.300.137,85, oltre l'importo di euro 204.283,04 relativi ai pignoramenti subiti presso il Tesoriere;

c) la violazione degli artt. 193 e 194 del Tuel per avere, l'Ente, finanziato, anche in passato, debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare e rinviato il pagamento ai successivi esercizi;

d) la persistente difficoltà di pervenire a un quadro ricognitivo chiaro, attendibile ed aggiornato della situazione debitoria in ragione delle descritte prassi difformi dai principi contabili in materia; resta da chiarire se i debiti fuori bilancio dell'esercizio 2013 abbiano trovato integrale copertura nel piano di riequilibrio pluriennale, comprese le passività potenziali sotto forma di opportuni accantonamenti a fondo rischi; si registrano discordanze nelle informazioni fornite dall'organo di revisione rispetto a quanto comunicato alla Sezione delle Autonomie sui debiti riconosciuti nel 2013 (€642.732,04 a fronte di €655.604,13 riportato nel questionario); non sono stati forniti chiarimenti in ordine ai debiti riconosciuti antecedentemente ma non ancora impegnati al 31.12.2012 (€1.173.927,04), comunicati alla Sez. delle Autonomie, e non è stata fornita una stima del contenzioso in essere alla data del 31.12.2013;

e) l'assenza di informazioni aggiornate sull'esposizione debitoria nei confronti delle società partecipate e sull'allineamento contabile con i crediti e debiti risultanti dalla contabilità delle stesse (ex art. 6 comma 4 del d.l. 95/2012);

8. l'irregolare utilizzo dei **servizi conto terzi** con possibili refluenze sul calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2013. Il riferimento è, in particolare, a determinate voci allocate alle partite di giro nella fattispecie "altre per servizi per conto terzi" quali regolarizzazioni contabili, spese di trasporto, distretto socio sanitario.
9. criticità connesse alla **spesa per il personale**, con particolare riferimento:
   a) all'erogazione di "incentivi per il recupero ICI" (€ 658.453,00), considerata la bassa capacità di riscossione delle entrate accertate nell'esercizio a tale titolo (€28.923,92);
   b) al mancato rispetto dell'art. 9, comma 28, del decreto legge n.78 del 2010, con un'incidenza percentuale dell'80,3 per cento rispetto alla spesa impegnata nel 2009;
   c) alle nuove assunzioni di personale nel 2013 in presenza di una riduzione del personale in servizio di 106 unità;
   d) all'assenza di informazioni in merito agli incarichi di collaborazione autonoma, conferiti nell'esercizio 2013.
10. irregolarità segnalate dall'Organo di revisione in merito al regolare assolvimento degli adempimenti fiscali (ritardo nella presentazione dei modelli 770 e della dichiarazione annuale IRAP) con aggravio dei costi per sanzioni e interessi di mora.

In data 17 aprile 2015 è stata trasmessa una memoria contenente le deduzioni dell'ente (prot. CdC n. 3036 del 20/04/2015), riferite alle criticità evidenziate dalla Sezione, rilevando quanto di seguito riportato.

*****

1.In ordine al primo rilievo si osserva che il legislatore ha posto un termine per l'approvazione del rendiconto 2013 che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 227 del Tuel, in considerazione del differimento disposto dal decreto legge n. 16 del 2014, risulta essere quello del 30 giugno 2014.

Il rispetto di tale termine, oltre che costituire specifico adempimento della volontà del legislatore, si rivela funzionale per consentire una corretta programmazione della gestione finanziaria e contabile dell'ente, in considerazione delle risultanze emerse dall'esercizio finanziario appena concluso.

Peraltro il legislatore, con l'evidente finalità di favorire un più puntuale rispetto del termine normativamente fissato, ha anche previsto, con l'introduzione del comma 2 bis, per effetto dell'emanazione della legge n. 213 del 2012, che il mancato rispetto del termine determina l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 2 del Tuel.

Deve rilevarsi che non soltanto il rendiconto per l'esercizio finanziario 2013 risulta approvato solo in data 8 ottobre 2014 ma che, anche il bilancio di previsione per il medesimo esercizio finanziario, risulta approvato solo in data 23 dicembre 2013.

Con specifico riguardo alla mancata adozione dei provvedimenti finalizzati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio deve sottolinearsi che la disposizione normativa richiamata nella memoria (art. 12 bis della legge n. 119 del 2013) ha escluso la necessità, per gli enti che hanno approvato il bilancio dopo il 10 settembre 2013, di adottare i provvedimenti previsti dall'articolo 193, comma 2, del Tuel.

La predetta facoltà non riguarda viceversa la diversa previsione contenuta nell'articolo 147 quinquies del Tuel, che impone lo specifico vincolo del controllo degli equilibri finanziari, individuando i soggetti coinvolti e con l'espressa previsione della necessità di considerare, al fine di rispettare lo specifico vincolo imposto, l'andamento degli organismi gestionali esterni.

2. Con riguardo ai parametri di deficitarietà, come stabiliti dal decreto ministeriale 18 febbraio 2013, l'ente attesta la presenza di quattro parametri rispetto ai quali risultano superati i valori posti quale limite dal decreto.

In particolare viene in rilievo la presenza dei residui attivi complessivi, riferiti ai titoli I e III dell'entrata, provenienti dalla gestione residui (parametro n.3) pari, in rapporto alle entrate correnti relative ai medesimi titoli, ad una percentuale superiore al 157 per cento, tenuto conto della necessità per il calcolo del predetto parametro di escludere dai residui attivi le risorse a titolo di fondo di solidarietà e di fondo sperimentale di riequilibrio e dagli accertamenti delle entrate quelli relativi alle risorse relative ai predetti fondi conformemente a quanto prescritto dal decreto ministeriale

Si evidenzia ancora la presenza di un ammontare di residui passivi, riferiti al titolo I, che sopravanzano la percentuale fissata quale valore limite (40%) ai fini dell'accertamento del relativo parametro di deficitarietà (parametro n. 4).

Difatti i residui passivi riferiti al titolo I risultano pari al 110 per cento, in rapporto all'ammontare delle spese correnti impegnate nell'esercizio finanziario preso in considerazione, e testimoniano l'incapacità dell'ente di adempiere in modo regolare agli obblighi assunti.

L'elevato ammontare di residui passivi non appare rispondente ai criteri posti dalla normativa vigente che ripetutamente, in conformità alla normativa dettata in sede europea, impone la tempestività dei pagamenti a favore dei terzi creditori.

A tal riguardo deve rammentarsi che, in conseguenza del mancato rispetto dei tempi di pagamento disciplinati dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 231 del 2002, risulterà, per gli esercizi successivi, per effetto della previsione contenuta nell'articolo 41 del decreto legge n. 66 del 2014, che le amministrazioni che supereranno il termine medio di pagamento di 90 giorni nel 2014 e di 60 giorni nel 2015, non potranno procedere, nell'anno successivo, alle assunzioni di personale a qualunque titolo intervenute.

Si può rilevare che, rispetto all'esercizio precedente, l'ammontare dei predetti residui passivi risulta incrementato dal momento che il valore di 423 milioni di euro ha raggiunto, nell'esercizio in esame, la consistenza di 446 milioni di euro, evidenziando non soltanto il mancato miglioramento di tale indice ma piuttosto un ulteriore aggravamento della predetta criticità.

Si rileva ancora la presenza di procedimenti di esecuzione forzata pari a 204.000,00 euro che, in rapporto all'ammontare delle spese correnti, manifesta un'incidenza percentuale considerevolmente superiore a quella posta come limite dal decreto ministeriale (0,5 per cento).

Anche per la predetta criticità deve evidenziarsi che, rispetto all'esercizio precedente, si accerta la rilevanza di tale parametro che, sulla base dei dati relativi al rendiconto 2012, non presentava l'esistenza di procedure di esecuzione nei confronti dell'ente in esame.

Si registra inoltre il superamento dell'ulteriore limite posto dal parametro n.9, relativo alle anticipazioni di tesoreria, che, in rapporto alle entrate correnti, risultano di poco superiori al 9 per cento rispetto al limite del 5 per cento posto dal decreto ministeriale.

In particolare, nell'esercizio in esame, risulta l'utilizzo per l'intero anno delle anticipazioni di tesoreria e uno scoperto al 31 dicembre superiore a 42 milioni di euro, come meglio specificato nella memoria dell'ente.

Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, come già ripetutamente rammentato in sede di controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari pregressi, non può di certo costituire uno strumento volto ad assicurare in modo costante e continuo un finanziamento per l'ente ma fisiologicamente, per risultare coerente con la previsione normativa, deve solo servire a garantire le risorse necessarie per affrontare eventuali momentanee carenze di liquidità dell'ente.

Tale interpretazione viene da ultimo confermata anche dalla stessa Corte Costituzionale che ha espressamente ricordato, in considerazione dei vincoli espressi con l'articolo 119, sesto comma della Costituzione, riconducibili direttamente a principi già formalizzati in sede europea, la

necessità che l'istituto dell'anticipazione di cassa sia di breve durata, sia utilizzato entro limiti precisi e comunque non deve tradursi in una violazione dei principi posti dalla predetta norma costituzionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014).

La presenza, a fine esercizio, di uno scoperto superiore a 42 milioni di euro rivela ancora perdurante criticità peraltro confermata, anche per l'esercizio in esame, dal superamento del relativo parametro di deficitarietà, dal momento che il valore dello scoperto risulta superiore percentualmente al 5 per cento rispetto al totale delle entrate correnti, nonché dal costante utilizzo di tale istituto durante l'intero anno.

La situazione appena descritta, come formalmente risultante fino all'esercizio 2013, evidenzia una grave criticità che determina conseguenze pregiudizievoli per l'ente e la violazione di specifiche norme contabili con il rischio di elusione dei vincoli dettati dalle stesse norme costituzionali (art. 119).

La Sezione ha altresì accertato che rispetto al parametro n.2, che serve a valutare il volume dei residui attivi di competenza riferiti ai titoli I e III dell'entrata, in raffronto alle entrate accertate relative ai medesimi titoli, i criteri di calcolo impiegati dall'ente non appaiono rispettosi di quanto prescritto dal decreto ministeriale 18 febbraio 2013.

Infatti il decreto sopra citato autorizza lo scomputo, ai fini del predetto calcolo, dall'ammontare dei residui attivi di competenza, delle risorse relative al fondo di solidarietà e di quelle relative al fondo sperimentale di riequilibrio e dall'ammontare degli accertamenti delle entrate riferite ai titoli sopra rammentati degli accertamenti intervenuti a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà.

L'ammontare complessivo dei residui attivi di nuova formazione riferiti ai predetti titoli è pari ad euro 167.344.984,74 e da tale somma risulta possibile scomputare solo la porzione dei residui attivi relativa al fondo di solidarietà comunale, che è pari ad euro 6.010.640,90, così che il totale dei residui da porre in correlazione agli accertamenti è pari ad euro 161.334.343,84.

Le entrate accertate riferite ai titoli I e III risultanti dal rendiconto 2013 sono pari complessivamente ad euro 348.900.632,51 e dalla predetta somma risulta possibile scomputare la quota di accertamenti riferita al fondo di solidarietà comunale, ovvero 80.608.081,69 euro, così che il valore degli accertamenti sulla base del quale si deve valutare l'incidenza percentuale dei residui è determinato nella somma di euro 268.292.550,82.

La correlazione tra i residui attivi di nuova formazione, come sopra meglio quantificati nella misura di euro 161.334.343,84, e le entrate individuate al netto degli accertamenti relativi al fondo di solidarietà, che, come appena ricordato, sono pari ad euro 268.292.550,82, determina una rilevanza dei residui di nuova formazione che è pari al 60 per cento.

La memoria trasmessa dall'ente ritiene possibile scomputare dall'ammontare dei residui attivi riferiti al titolo I la complessiva somma di euro 52.483.361,07 pervenendo così alla determinazione dell'incidenza percentuale dei residui, ai fini del calcolo del parametro di

deficitarietà, sulla base del valore non più di 161.334.343,84 euro, ma di euro 108.850.982,77 in considerazione delle seguenti considerazioni.

In primo luogo l'ente asserisce che la somma di euro 24.216.142,79 è stata trattenuta dal Ministero dell'Interno, per il tramite dell'Agenzia delle Entrate, per alimentare il fondo di solidarietà comunale sulla seconda rata IMU 2013 e tali somme sono state effettivamente incassate nell'anno 2013 anche se hanno avuto evidenza contabile nell'esercizio successivo.

Allo stesso modo la somma di euro 8.037.668,00 è stata trattenuta dal Ministero dell'Interno per recuperare maggiori trasferimenti avvenuti nell'anno 2012, sempre per il tramite dell'Agenzia delle entrate, sulla seconda rata IMU 2013 e anche le predette somme sono state incassate nel 2013 pur se hanno avuto evidenza nell'esercizio successivo.

L'ente asserisce altresì che anche con riferimento alla somma di euro 7.590.343,37, relativa alle somme dovute a titolo di IMU per la prima casa per l'anno 2013 dal momento che, per effetto delle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 680, della legge n. 147 del 2013, il pagamento, anche se solo della differenza di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 133 del 2013, è stato differito al 24 gennaio dell'anno successivo le predette somme non dovrebbero essere considerate quali residui attivi di nuova formazione.

Allo stesso modo la somma di euro 12.639.206,91, in considerazione del medesimo articolo 1, comma 680, non dovrebbe essere considerata dal momento che la predetta norma rende possibile, ove non pagato entro il 16 dicembre 2013, il differimento del pagamento della maggiorazione standard della Tares.

L'articolata ricostruzione dello scomputo della somma complessiva di euro 52.483.361,07 dal complesso dei residui attivi del titolo I dell'entrata, a parere di questa Sezione, risulta non giustificata sulla base dei criteri posti dal decreto ministeriale che, pur modificati nell'anno 2013, non consentono l'estromissione dal computo dei residui delle somme accertate e non riscosse in considerazione di meccanismi compensativi relativi ai rapporti con il Ministero dell'Interno ovvero in ragione della predeterminazione normativa delle rate finali dell'IMU e della Tares nel mese di dicembre.

Alle predette considerazioni pertanto consegue l'accertamento della rilevanza anche del parametro n.2 ed essendo già comprovata, come precedentemente esaminato, l'esistenza di ulteriori 4 parametri di deficitarietà strutturale, ne discende, secondo quanto stabilito dagli articoli 242 e 243 del Tuel, che, per l'esercizio 2013, l'ente presenta una condizione di strutturale deficitarietà.

3. In riferimento al terzo rilievo deve rilevarsi che, contrariamente a quanto dedotto dall'ente, la contabilizzazione del fondo di solidarietà comunale per l'esercizio 2013 non risulta corrispondente all'importo che è stato effettivamente assegnato con il relativo provvedimento ministeriale.

4. Con riguardo al risultato di amministrazione, per l'esercizio 2013 si deve evidenziare che il disavanzo registrato negli esercizi precedenti risulta peggiorato dal momento che il disavanzo di euro 140.106.095,65, già accertato con il rendiconto 2011, nell'esercizio 2013 raggiunge il

valore complessivo di euro 143.401.273,51, determinando l'aggravamento della condizione dell'ente già verificata all'atto dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario.

Ulteriori criticità riguardano la carente costituzione del fondo svalutazione crediti rispetto alla previsione contenuta nell'articolo 6, comma 17, del decreto legge n. 95 del 2012.

Il legislatore ha richiesto agli enti locali, in considerazione dell'esistenza di residui attivi riferiti al titolo I e III dell'entrata aventi un'anzianità superiore ai 5 anni, la costituzione di un apposito fondo, in misura pari al 25 per cento dell'importo complessivo dei residui accertati.

Sulla base dei dati riportati nel rendiconto per l'esercizio 2012 il comune di Catania conservava residui attivi, riferiti ai predetti titoli, con anzianità ultraquinquennale, pari all'importo complessivo di 67 milioni di euro e pertanto avrebbe dovuto costituire un fondo svalutazione crediti pari all'importo di 16,7 milioni di euro.

L'ente ha proceduto alla costituzione di un fondo, peraltro ritenuto sottostimato dallo stesso organo di revisione, pari a 23,9 milioni di euro di cui 16 milioni di euro relativi ai crediti relativi alle sanzioni per la violazione del codice della strada e 7,8 milioni di euro in relazione a quanto previsto dall'articolo 6, comma 17, del decreto legge n. 95 del 2012.

Si deve peraltro evidenziare che il prospetto esplicativo del risultato di amministrazione per l'esercizio 2013 riporta, tra le quote vincolate, una previsione per il fondo svalutazione crediti considerevolmente differente e pari a 11,7 milioni di euro.

Le predette incongruenze e in ogni caso il non puntuale rispetto della previsione normativa attraverso la corretta predeterminazione del fondo svalutazione crediti aggravano, dal punto di vista sostanziale, la situazione economico-finanziaria dell'ente che, peraltro, nella memoria trasmessa non ha fornito, in riferimento a tale specifico rilievo, alcuna utile deduzione.

5. In ordine alla gestione di cassa si evidenzia innanzitutto, come già precedentemente rilevato al punto n. 2, la presenza nel periodo in considerazione di anticipazioni di tesoreria non regolarizzate, anche se le relative sezioni del questionario non risultano compilate correttamente così da impedire l'acquisizione dei dati in modo compiuto ed esauriente.

Sulla base dei dati ricavati dal parere espresso dal collegio dei revisori, confermati anche dalla memoria trasmessa dall'ente, risulta che l'anticipazione di tesoreria nell'anno 2013 è stata incrementata per fare fronte alle carenze della disponibilità di cassa e ciò giustifica l'aumento della spesa per gli interessi passivi.

Il dato relativo allo scoperto a fine esercizio appare sostanzialmente stabile presentando un lieve decremento rispetto all'esercizio precedente dal momento che nell'esercizio 2012 lo scoperto era pari a 49 e nel 2013 risulta pari a 42 milioni di euro, evidenziando, come già osservato al punto n.2, il superamento del relativo parametro di deficitarietà.

La memoria trasmessa ha precisato che l'ente ha utilizzato nel corso dell'esercizio 2013 fondi a destinazione vincolata per il pagamento delle spese correnti ma riuscendo a garantire al 31 dicembre la relativa disponibilità inalterata.

In riferimento alla mancanza di procedure automatiche volte ad evidenziare i vincoli esistenti si è proceduto manualmente nell'esercizio 2013 mentre dall'esercizio 2014 i vincoli vengono gestiti in modo automatico attraverso il sistema informatizzato.

La gestione di cassa è fortemente influenzata dall'assoluta incapacità dell'ente di procedere ad un'efficace riscossione delle entrate accertate, come può evincersi dai dati relativi agli accertamenti e alle riscossioni dei proventi ricavati dalle sanzioni relative alle violazioni del codice della strada.

Gli accertamenti relativi all'esercizio 2013 risultano pari a 27,8 milioni di euro e le riscossioni nel medesimo esercizio sono soltanto 2,5 milioni di euro con una rilevanza di poco superiore al 9 per cento.

La valutazione degli accertamenti compiuti negli esercizi precedenti permette di verificare i modesti importi conseguiti anche negli esercizi successivi rispetto a quello nel quale le predette entrate vengono accertate.

Nell'esercizio 2010 vengono accertate entrate per tale causale per complessivi 28,8 milioni di euro mentre le riscossioni nel triennio 2010-2012 non superano l'ammontare di 11,5 milioni con una incidenza di poco inferiore al 40 per cento.

Nell'esercizio 2011 risultano accertamenti per un importo complessivo pari a 38 milioni di euro e riscossioni nel triennio 2011-2013 pari a 8,5 milioni di euro evidenziando un andamento negativo dal momento che l'incidenza risulta di poco superiore al 22 per cento rispetto a quanto accertato.

Negli esercizi successivi non si evidenziano miglioramenti significativi dal momento che nell'esercizio 2012 gli accertamenti sono pari a 29 milioni di euro e le riscossioni registrate nel biennio 2012-2013 sono pari a 4,2 milioni euro (percentuale di poco inferiore al 20%) così nel 2013 gli accertamenti sono pari a 27,8 milioni di euro e le riscossioni nel medesimo esercizio sono pari a 2,5 milioni di euro (percentuale di poco inferiore al 10%).

Il dato relativo al recupero dell'evasione tributaria è ancora più significativo dell'incapacità dell'ente di organizzare in modo efficiente i servizi interessati per favorire il necessario recupero delle risorse indispensabili per assicurare la sana gestione finanziaria dell'ente.

Nell'esercizio 2013 risultano accertamenti relativi al recupero dell'evasione tributaria per complessivi 36,6 milioni di euro e riscossioni pari a 120 mila euro che rappresentano lo 0,3 per cento dell'accertato.

I dati relativi all'esercizio 2012 rappresentano l'esistenza, per la medesima causale, di accertamenti pari a 19,8 milioni di euro e riscossioni, nel biennio 2012-2013, complessivamente pari a poco più di 300 mila euro che rappresentano l'1,5 per cento dell'accertato.

La valutazione dei dati riferiti all'esercizio 2011 permette di evidenziare accertamenti pari a 48 milioni di euro e riscossioni, riferite al triennio 2011-2013, di poco superiori a 4 milioni di euro, che costituiscono poco più dell'8 per cento di quanto accertato.

I dati appena esposti evidenziano in modo chiaro e inoppugnabile le carenze che si ricollegano alla gestione delle entrate dell'ente e palesano una condizione di strutturale incapacità di rinvenire le risorse necessarie che rendono possibile la gestione dell'ente.

Le predette carenze peraltro non giustificano l'esistenza di una spesa pari a circa 1,5 milioni di euro per la riscossione dei tributi così come l'esistenza di incentivi per il recupero Ici che, nell'esercizio in esame, risultano pari a 658 mila euro.

6. In riferimento alla gestione dei residui deve innanzitutto rilevarsi, come evidenziato nel parere reso dal collegio dei revisori, che pur sussistendo le determine dei responsabili dei diversi servizi interessati, tuttavia non risulta, per ciascun residuo attivo eliminato, un'adeguata ed esaustiva motivazione, per i residui attivi mantenuti aventi un'anzianità superiore ai 5 anni è risultata carente la motivazione a supporto della predetta decisione in quanto il supporto giuridico a giustificazione della scelta compiuta non è apparso adeguato.

Peraltro l'organo di revisione aveva sollecitato, con riferimento ai residui attivi, una verifica volta a tradursi in una relazione nella quale, per ciascun residuo, doveva risultare la validità giuridica, così da avere un idoneo supporto per giustificare il mantenimento in bilancio delle suddette partite creditorie.

Inoltre lo stesso collegio aveva evidenziato la presenza di residui attivi assai vetusti per i quali risultava necessaria una tempestiva riscossione.

Un ulteriore approfondimento richiesto riguardava i residui relativi ai servizi conto terzi, già sollecitato in sede di approvazione del rendiconto 2012 e rimasto senza alcun esito.

In particolare l'organo di revisione evidenzia la necessità, per quel che concerne le entrate per servizi per conto di terzi, di un'attenta verifica delle attività descritte al titolo VI dell'entrata che non appaiono collocate in modo coerente e pertanto richiedono, come già sollecitato invano dal predetto organo, una apposita attività di ricognizione.

Si deve inoltre sottolineare l'evidente disallineamento tra i residui attivi delle partite di giro (titolo VI), che risultano pari complessivamente a 36 milioni di euro, ed i residui passivi (titolo IV) che presentano una consistenza assai più contenuta risultando pari a 23 milioni di euro.

Il disallineamento si evidenzia in modo più rilevante con riguardo ai residui dei predetti titoli aventi anzianità superiore ai 5 anni in quanto i residui attivi risultano pari a 19,3 milioni di euro mentre quelli passivi rivelano una consistenza ben più ridimensionata essendo pari a 3,2 milioni di euro.

I dati relativi al rendiconto 2013 palesano ancora l'esigua cancellazione dei residui attivi relativi al titolo I e III dell'entrata aventi un'anzianità superiore ai 5 anni che, conformemente ai principi contabili (principio contabile n.3, punto 45) viceversa richiederebbe un comportamento prudente evitando di conservare in bilancio i crediti inesigibili, quelli controversi e quelli di dubbia o difficile esazione.

In ogni caso la conservazione in bilancio presuppone, sulla base dei predetti principi, per ciascun residuo, la verifica della ragione del credito, del titolo giuridico, del soggetto debitore, della somma e della scadenza.

Il comune di Catania conserva nel conto del bilancio per l'esercizio 2013 64,8 milioni di euro di residui attivi riferiti al titolo I e 44,4 milioni di euro di residui attivi riferiti al titolo III dell'entrata per i quali, anche in ragione della carente documentazione a supporto, è da ritenere che gli stessi possano qualificarsi quantomeno di dubbia esigibilità.

Peraltro deve evidenziarsi che, rispetto all'esercizio precedente, risulta un considerevole incremento di partite creditorie mantenute in bilancio pur avendo un'anzianità superiore ai 5 anni e in assenza di adeguata documentazione, dal momento che nel 2012 risultavano conservati in bilancio complessivi 67 milioni di euro di residui attivi riferiti ai titoli I e III dell'entrata con anzianità superiore ai 5 anni e che, nell'esercizio successivo, l'ammontare di residui attivi relativi ai predetti titoli risulta incrementato di 42 milioni di euro in quanto complessivamente pari a 109 milioni di euro con un aumento che assume una consistenza di oltre il 60 per cento.

Il dato appena descritto assume una particolare significatività in considerazione della circostanza che il comune di Catania ha approvato, nel corso dell'anno 2013, un piano di riequilibrio finanziario pluriennale volto a consentire il ripiano di un disavanzo finanziario accertato sulla base dei dati risultanti dal rendiconto 2012 così che la conservazione di un ammontare così rilevante di residui attivi risalenti nel tempo e privi della necessaria documentazione volta a comprovare la concreta esigibilità degli stessi rischia di pregiudicare l'attendibilità dei dati contabili formalmente esposti e di celare un disavanzo finanziario assai più consistente.

Risulta opportuno, a tale specifico riguardo, rammentare i principi esposti recentemente dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.138 del 2013 nella quale si afferma espressamente che *"il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, è, nel nostro ordinamento, principio risalente in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economico e finanziaria. Alla luce di tale principio la definizione dei residui attivi come somme accertate e non riscosse ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a fare parte solo somme accertate e non presunte."*

"Le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultino idonee a violare il rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica".

E la stessa Corte sottolinea *"la necessità di prevenire pratiche contabili suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali quale obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia".*

La gestione dei residui evidenzia ulteriori criticità correlate alla conservazione nel conto del bilancio di residui attivi riferiti al titolo II aventi un'anzianità superiore ai 5 anni, per un importo di poco superiore ai 7,5 milioni di euro, per i quali si è provveduto, con la memoria trasmessa, solo a fornire un elenco delle singole voci senza alcuna utile indicazione sulla concreta esigibilità di alcune partite creditorie risalenti a numerosi anni addietro.

Si evidenzia ancora, come in rapporto ai dati del consuntivo per l'esercizio 2012, si registra un incremento dell'ammontare già consistente del volume complessivo dei residui sia attivi che passivi.

Per quanto riguarda i primi, nel rendiconto dell'esercizio precedente, risultavano complessivamente entrate accertate ma non riscosse pari a 680 milioni di euro, dei quali 513 milioni relativi ai residui di parte corrente mentre, dai dati del rendiconto per l'esercizio 2013, risultano complessivamente 787 milioni di residui attivi (+107 milioni + 15%), dei quali 634 milioni si riferiscono ai residui di parte corrente (+121 milioni + 23%).

Un analogo incremento si registra, per quel che riguarda i residui passivi, dal momento che il volume complessivo risulta nell'esercizio 2012 pari a 742 milioni di euro e nell'esercizio successivo raggiunge il valore di 812 milioni (+70 milioni +9%), dei quali i residui passivi del titolo I nell'esercizio 2012 risultano pari a 423 milioni di euro e nell'esercizio successivo si incrementano ulteriormente di 23 milioni di euro (+5 %).

Una particolare rilevanza assume il dato relativo ai residui passivi di parte corrente (titolo I) aventi un'anzianità superiore ai 5 anni che, nell'esercizio in esame, risultano pari a 84 milioni di euro e che palesano, unitamente al dato complessivo dei residui aventi la predetta natura, un'evidente criticità ricollegabile alla mancanza di adeguate risorse in grado di sostenere l'ordinaria gestione dell'ente.

Il comune di Catania, nella memoria trasmessa, ha rilevato che la pregressa esposizione debitoria, nel corso dell'esercizio 2014, è stata considerevolmente ridimensionata utilizzando i fondi delle diverse anticipazioni di liquidità rese disponibili a favore dell'ente.

Nel corso del medesimo esercizio l'ente attesta di avere approvato le misure organizzative finalizzate ad assicurare il rispetto della tempestività dei pagamenti.

Si deve infine segnalare, come rilevato dall'organo di revisione, che il credito risultante dalla dichiarazione IVA non corrisponde al residuo attivo riportato nel conto del bilancio.

7.L'analisi del settimo rilievo evidenzia le criticità correlate alla situazione debitoria dell'ente.

In particolare, sulla base di quanto riportato nel questionario e nella nota del revisore, risulta la presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti ed in attesa di riconoscimento per un importo complessivo di poco superiore a 122 milioni di euro.

Si rileva altresì che né dalla nota del revisore né dalla memoria successivamente trasmessa dall'ente, si ricavano informazioni utili sullo stato, sulla natura e sull'entità del contenzioso che coinvolge l'ente rendendo così impossibile determinare una stima attendibile delle passività potenziali che incombono sul predetto ente.

I debiti riconosciuti nel corso dell'esercizio 2013, sulla base dei dati risultanti dal questionario, sono pari a 642 mila euro anche se si registra l' importo parzialmente diverso di 655 mila euro risultante dalla nota del revisore e dal prospetto inviato alla Sezione delle Autonomie.

In ogni caso si deve a tal riguardo 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 debiti fuori bilancio al fine di evitare oneri aggiuntivi e per rispettare i principi di veridicità, di trasparenza ed 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 antecedentemente, come chiarito da ultimo dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la regione Puglia con la deliberazione n. 9/2012/PAR e da questa Sezione con le deliberazioni n.55/2014/PAR e 80/2015/PAR.

A conferma di quanto appena rammentato questa Sezione ha espressamente affermato che è necessario porre " *particolare attenzione sull'imprescindibile 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 vengono assunte senza il rispetto delle ordinarie norme contabili e, di sovente, successivamente pagate, 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 n. 8, relativo ai debiti fuori bilancio, in quanto il decreto ministeriale fa espresso riferimento ai debiti riconosciuti nel corso dell'esercizio finanziario presupponendo che ciascun ente, nel rispetto delle ordinarie norme contabili, proceda al tempestivo riconoscimento dei debiti venuti ad esistenza.

Il comune di Catania, come già precedentemente rammentato, attesta il riconoscimento, nell'esercizio in esame, di poco più di 600 mila euro di debiti ma al contempo dichiara l'esistenza di oltre 122 milioni di euro di debiti in attesa di riconoscimento.

Si deve anche ricordare 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 il mancato rispetto 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 anche nei confronti degli enti territoriali che sono parte integrante della contabilità nazionale, così da assumere rilevanza ai fini del rispetto dei 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.

Il rispetto dei principi sopra menzionati non potrà più, per l'avvenire, giustificare prassi contabili che si discostano dalle regole prefissate e pertanto impone, anche agli organi preposti

al controllo, una rigorosa vigilanza al fine di preservare gli obiettivi di carattere generale da raggiungere in sede nazionale.

Ulteriori considerazioni di carattere negativo conseguono, anche se costituiranno oggetto di specifico approfondimento in sede di verifica semestrale sul piano di riequilibrio, per effetto del mancato inserimento di una rilevante porzione dei debiti in attesa di riconoscimento all'interno del piano di riequilibrio approvato dall'ente.

L'ente dichiara che, relativamente ad una porzione pari ad euro 41.386.988,28, sussisterebbero le necessarie coperture finanziarie sulle quali, in mancanza di dati più specifici, non è possibile esprimere valutazioni.

La nota dei revisori, allegata al rendiconto, relativamente all'importo di euro 2.100.360,49 attesta la copertura di euro 45.706,83 con avanzo di amministrazione costituente un vincolo da ricostituire a carico dell'ente, di 108.755,48 euro con alienazioni rispetto alle quali non si è in grado di valutare l'effettività della copertura e di 1.945.898,18 euro mediante realizzo di un plusvalore del quale, anche in questo caso, non sono stati forniti elementi utili per apprezzarne la sostanziale effettività.

La difficile situazione debitoria ha anche prodotto l'attivazione di procedure esecutive direttamente a carico dell'ente pari ad euro 27 mila e ulteriori procedure avviate nei confronti del tesoriere per complessivi 204 mila euro.

La descritta rappresentazione dell'esposizione debitoria, di per sé assai critica come appena rammentato, è comunque incompleta dal momento che l'ente non ha fornito i necessari dati relativi ai rapporti debito-credito con le società partecipate.

L'ente non risulta avere allegato al rendiconto, come prescritto dall'articolo 6, comma 4 del decreto legge n. 95 del 2012, la nota informativa sulla verifica dei crediti e dei debiti esistenti verso le società partecipate.

Il predetto allegato riveste una rilevante importanza al fine di considerare l'eventuale esistenza di situazioni debitorie riferibili alle società partecipate e, in assenza di informazioni in grado di riassumere l'insieme dei debiti esistenti verso tutte le società e gli organismi partecipati, ciò costituisce un fattore di incertezza suscettibile di esercitare un'influenza sui dati esposti nel rendiconto.

Peraltro questa Sezione, già in sede di controllo come previsto dall'articolo 148 del Tuel, con la deliberazione n.148/2014/PRSP, aveva evidenziato le gravi criticità correlate alla mancata attivazione del sistema di controllo sulle società partecipate, come disciplinato dall'articolo 147 quater del Tuel, con inevitabili ripercussioni di carattere negativo, anche ai fini del controllo sugli equilibri finanziari, così come stabilito dall'articolo 147 quinquies del medesimo testo legislativo.

Tale carenza di informazioni contabili in un settore così delicato lascia un margine di incertezza potenzialmente in grado di aggravare la situazione economico finanziaria dell'ente ancor di più in considerazione del fatto che il comune di Catania è in atto sottoposto alla procedura di

riequilibrio finanziario pluriennale, come disciplinata dall' articolo 243 bis e dalle norme successive del Tuel.

8. L'ottavo rilievo evidenzia la criticità che si accompagna al mancato rispetto dell'articolo 168 del Tuel e di quanto stabilito dal principio contabile n. 2, punto 25, con riguardo al corretto utilizzo dei capitoli relativi ai servizi conto terzi.

La corretta imputazione di singole voci a titolo di entrate o di spese si ricollega al rispetto delle specifiche ipotesi descritte normativamente nelle quali si riscontra, quale comune denominatore, l'assenza di interesse per l'ente.

La non corretta imputazione di alcune voci inserite tra i servizi conto terzi si evince con chiarezza, anche sulla base degli ultimi indirizzi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 188/2014, nella quale si dice che le partite di giro si caratterizzano per la neutralità finanziaria e per il fatto che sono gestite in nome e per conto di altri soggetti ed in ogni caso risultano estranee all'amministrazione del patrimonio dell'ente interessato.

Si ribadisce infine che la non corretta allocazione di alcune poste contabili tra le partite di giro produce l'effetto di rendere una rappresentazione del bilancio dell'ente non attendibile con la conseguente alterazione dei dati necessari alla verifica del rispetto dei principali vincoli di finanza pubblica.

In particolare assumono rilievo, in quanto non appaiono rispettare le condizioni previste dai principi contabili, le allocazioni di singole partite quali quelle relative alle regolarizzazioni contabili, quelle riferite alle spese di trasporto, quelle riferite al distretto socio sanitario e, infine, quelle correlate al risarcimento dei danni.

9. Relativamente alla spesa per il personale deve innanzitutto rilevarsi che l'ente risulta avere impegnato e corrisposto l'importo di 658.453,00 euro a titolo di incentivo per il recupero ICI che, sulla base dei dati relativi al recupero dell'evasione tributaria forniti dall'ente, non risulta giustificato.

L'ente, nella memoria trasmessa, riguardo a tale specifica contestazione, attesta che il regolamento generale delle entrate prevede che l'ammontare delle risorse da destinare al potenziamento dell'ufficio tributi risulti pari al 25 per cento delle somme riscosse a tale titolo nell'esercizio precedente.

L'ente dichiara che nell'esercizio 2012 risultano riscossi complessivamente 2.930.858,14 euro a titolo di evasione ICI per cui risultava erogabile a titolo di incentivo una somma pari ad euro 732.714,53.

I dati che si ricavano dal questionario per l'esercizio 2012 evidenziano dati assolutamente inconciliabili con quelli forniti dall'ente dal momento che nell'esercizio 2012, a titolo di recupero evasione ICI, risultano riscossi solamente euro 504,00 a fronte di accertamenti pari a 7.959.000,00 euro.

Il predetto dato pertanto richiede un necessario chiarimento, che potrà essere svolto dalla competente Procura Regionale della Corte dei conti, al fine di accertare l'eventuale

corresponsione di incentivi non dovuti in quanto tali suscettibili di determinare un evidente danno erariale a svantaggio dell'ente.

Con riferimento alla spesa correlata ai rapporti di lavoro flessibile l'ente attesta, anche attraverso i chiarimenti resi durante l'adunanza, che il limite posto dall'articolo 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010 risulterebbe rispettato in quanto la relativa spesa sarebbe comunque contenuta entro il limite del 50 per cento rispetto alla spesa impegnata nell'esercizio 2009.

Relativamente alle nuove assunzioni di personale l'ente, sempre nel corso dell'adunanza, ha chiarito di non avere effettuato alcuna assunzione nel corso dell'anno 2013 e che la procedura di stabilizzazione di 115 unità di personale, menzionata nella nota del revisore allegata al rendiconto, non è stata completata pur in presenza dell' approvazione di un'apposita deliberazione della Giunta (delibera n.115 dell'1 agosto 2014).

Relativamente agli incarichi di collaborazione autonoma, in assenza di utili indicazioni riportate nel questionario, si osserva che il parere espresso dal collegio dai revisori, a tal riguardo, esprime una serie di raccomandazioni rivolte all'ente affinchè il conferimento dei predetti incarichi risulti sempre programmato, vi sia un'adeguata motivazione, vi sia l'impossibilità di reperire idonee professionalità interne, siano individuati obiettivi e progetti specifici e determinati e la coerenza con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione, il compenso risulti proporzionato alle mansioni richieste, venga informato il nucleo di valutazione, vengano trasmessi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti i provvedimenti di conferimento degli incarichi per importi superiori ai 5.000,00 euro e che si tenga conto di quanto previsto dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

10.Con riguardo al decimo rilievo deve innanzitutto osservarsi che l'organo di revisione, con riferimento all'attività contrattuale, invita gli uffici competenti alla rigorosa osservanza delle prescrizioni dettate dall'articolo 18 della legge n. 109 del 1994.

Inoltre, sulla base dell'attività di visione svolta dal collegio nell'esercizio in esame, si ritiene opportuno raccomandare l'indicazione dei termini entro i quali i terzi sono obbligati a rendere le proprie prestazioni con l'espressa previsione delle penalità per l'eventuale mancato adempimento, la verifica del rispetto dei termini fissati e dell'eventuale applicazione delle penalità in caso di ritardi o inadempienze, la verifica sul mantenimento delle garanzie fideiussorie a copertura delle inadempienze e dei danni e sul corretto adempimento della tempestiva certificazione della conclusione dei lavori nel rispetto dei termini e del capitolato.

Infine deve osservarsi, con riguardo specifico agli adempimenti fiscali, che dalla relazione redatta dal collegio dei revisori, si evince che alcuni adempimenti, in particolare quelli relativi alla presentazione del modello 770 e della dichiarazione Irap, sono stati effettuati non rispettando i termini ordinari di scadenza avvalendosi dell'istituto del ravvedimento operoso con aggravio di spese a carico dell'ente.

Anche con riguardo a tali specifiche inadempienze, produttive di ulteriori spese a carico dell'ente, sarà cura dell'amministrazione provvedere alla ripetizione di quanto corrisposto quale spesa ulteriore per usufruire dell'istituto del ravvedimento operoso.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità con riferimento ai motivi di deferimento sopra elencati ai n. 1,2,3,4,5,6,7,8,9 e10.

O R D I N A

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

D I S P O N E

Che le misure correttive relative alle criticità come sopra accertate potranno essere valutate da questa Sezione in concomitanza alla verifica semestrale del piano di riequilibrio dell'ente.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 21 aprile 2015.

L'ESTENSORE (Giovanni Di Pietro)

IL PRESIDENTE (Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 18 GIU. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA