



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Ufficio III – Supporto Controllo | Il Magistrato istruttore  
Gestione Enti Locali Sicilia

CORTE DEI CONTI – CODICE UFF. R07A



DOC. INTERNO N. 71758311 del 23/03/2018

Al Presidente della Sezione di  
Controllo

**Oggetto: controllo finanziario degli enti locali — osservazioni in ordine alla relazione ex art. 1, comma 166 e seg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2015, sul bilancio di previsione e sul rendiconto 2016, nonché sulla mancata adozione delle misure correttive sul rendiconto 2014 del Comune di Catania (CT).**

Ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, si formulano le seguenti osservazioni relative alle relazioni in oggetto indicate.

In data 21 febbraio 2017, l'organo di revisione del comune di Catania ha trasmesso il questionario sul rendiconto 2015, unitamente agli allegati richiesti, a seguito del quale è stata inviata una richiesta di integrazione documentale (nota prot. n. 6929 del 1° agosto 2017 evasa in data 22/08/2017) e una richiesta di chiarimenti (nota prot. Cdc n. 8250 del 28/09/2017), evasa in data 15/11/2017 con nota prot. Cdc n. 10530 e successive integrazioni in data 17/11/2017 (nota prot. n. 10669) e 14/02/2018 (nota prot. 1494).

In data 13 gennaio 2017, l'organo di revisione del comune di Catania ha trasmesso il questionario sul rendiconto 2016, unitamente agli allegati richiesti, la cui attività istruttoria è stata condotta in sede di monitoraggio del piano di riequilibrio relativamente all'esercizio 2016.

Dall'esame della documentazione complessivamente trasmessa sono state riscontrate numerose criticità che traggono origine dall'approvazione del riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015.

Occorre premettere, a riguardo, che diverse riflessioni sono state già compiute nel precedente ciclo di controllo che ha riguardato il rendiconto 2014 e il monitoraggio del

piano di riequilibrio finanziario per i due semestri dell'esercizio 2015, ma che le stesse sono state riviste in un giudizio complessivo, in sede di rendiconto 2015 e 2016, al fine di verificare le modalità con cui hanno operato, in corso di gestione ordinaria, le valutazioni effettuate in sede di riaccertamento straordinario secondo le nuove regole della contabilità armonizzata.

Ciò premesso, occorre rilevare che dalla rivisitazione delle operazioni compiute al momento del riaccertamento straordinario dei residui sono emerse numerose incongruenze, in termini di quantificazione degli importi e di imputazione contabile, che hanno riguardato, sostanzialmente, le seguenti grandezze:

1. determinazione del risultato di amministrazione e relativa composizione distinta in quote accantonate, vincolate e destinate;
2. determinazione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV);
3. rivisitazione dei residui preesistenti e relativa imputazione contabile, alla luce dei nuovi principi della contabilità armonizzata;
4. quantificazione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE).

## **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

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

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



di alloggi, non supportate dall'esistenza nel conto del bilancio di residui attivi pertinenti.

Detto risultato, grazie al quale l'ente consegue il recupero sia del disavanzo progressivamente generato dall'esercizio 2012 al 2014, pari a € 29.600.717,80, sia della quota trentennale del disavanzo generato dal riaccertamento straordinario, pari a € 13.709.354,58, risulterebbe, in realtà, solo apparentemente positivo, in considerazione del fatto che lo stesso risulta conseguito attraverso una diversa distribuzione delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione rispetto a quelli del riaccertamento straordinario, ma anche e soprattutto in assenza di costituzione di altri fondi obbligatori per legge, tra cui principalmente il fondo perdite società partecipate (a fronte di debiti fuori bilancio da perdite società partecipate stimati in € 25.496.053,00), nonché dalla sottostima di fondi costituiti per la prima volta in fase di rendiconto, e, in primo luogo, il fondo passività potenziali e contenzioso, pari a € 10.000.000,00, a fronte di debiti fuori bilancio in costante aumento (i debiti emersi dopo l'approvazione del piano ammontano ad € 84.637.375,41, ottenuto sottraendo agli 80,7 mln di euro risultanti al 31.12.2016 i debiti inseriti nel piano per € 3,4 mln e sommando i debiti emersi al momento dell'approvazione del rendiconto per € 7,3 mln) e passività da contenzioso il cui *petitum*, al 31.12.2015, ammontava ad € 712.366.268,28 (nota del revisore - Rendiconto 2015).

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



La situazione può essere meglio rappresentata come segue:

		GESTIONE FINANZIARIA 2014 (comprensivo delle operazioni del riaccertamento straordinario dei residui)	GESTIONE FINANZIARIA 2015			GESTIONE FINANZIARIA 2016		
			RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio		803.817,45			884.671,05			884.671,05
RISCOSSIONI	(+)	1.009.546.163,93	95.730.233,99	993.370.064,38	1.089.100.298,37	77.650.797,27	1.177.089.444,93	1.254.740.242,20
PAGAMENTI	(-)	1.009.464.810,33	260.275.150,28	826.825.148,09	1.089.100.298,37	263.247.722,57	991.492.519,63	1.254.740.242,20
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	884.671,05			884.671,05			884.671,05
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)							
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	884.671,05			884.671,05			884.671,05
RESIDUI ATTIVI	(+)	699.097.140,59	581.584.116,39	317.753.278,15	899.337.394,54	567.640.891,32	200.191.581,33	767.832.472,65
RESIDUI PASSIVI	(-)	768.621.069,22	307.349.793,18	398.367.549,90	705.717.343,08	416.089.296,15	326.875.136,77	742.964.432,92
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)	1.943.075,46			7.269.979,50			8.475.209,84
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)	9.343.943,70			5.008.512,45			515.910,50
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	(=)	-79.926.276,74			182.226.230,56			16.761.590,44

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



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

## **FONDO PLURIENNALE VINCOLATO**

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

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

Ne consegue che l'importo di **€ 29.943.908,85**, accertato a dicembre 2014, cancellato al 1/01/2015 e re imputato all'esercizio 2015, per effetto della stessa re imputazione ad esercizio successivo, deve essere qualificata quale entrata non di pertinenza dell'esercizio 2014, con inevitabili refluenze sul rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2014 conseguito tramite un saldo positivo pari a € 9.064.787,00 (quale differenza tra saldo finanziario e obiettivo 2014).

A tal riguardo si richiamano le cancellazioni effettuate, in sede di riaccertamento ordinario 2015, per insussistenza o erronea contabilizzazione del credito, di residui relativi ad entrate correnti accertate nel 2014 per un importo complessivo di **€ 4.296.625,86**, con particolare riferimento a residui TARSU e proventi da sanzioni per violazione del CDS e residui inerenti ad un trasferimento di parte corrente da parte della Regione per € 2.714.806,97, accertato al 31.12.2014 e cancellato nel 2015 in quanto qualificato solo successivamente come fondo extra bilancio.



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

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

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

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



## GESTIONE RESIDUI

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

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

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

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

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



L'importo complessivo del residuo attivo, pari a € 8.482.492,78, e la restante parte del residuo passivo per € 6.942.438,06, risultano, poi, cancellati successivamente in sede di riaccertamento ordinario 2015.

### **FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'**

Discorso a parte merita il Fondo crediti di dubbia esigibilità la cui costituzione in sede di riaccertamento straordinario ha sollevato numerose perplessità in termini di relativa quantificazione.

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

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

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

**La situazione rappresentata risulta avvalorata dalla consistente cancellazione di residui attivi effettuata in sede di riaccertamento ordinario 2016, complessivamente pari a € 361.565.456,68, e conseguente riduzione del FCDE da € 446.003.649,15 a € 233.581.728,33.**

Dall'esame della documentazione contabile, infatti, emerge che il FCDE si è ridotto di circa il 48% dal 2015 al 2016 a fronte di una riduzione dei residui attivi oggetto di svalutazione pari a circa il 30% (i residui attivi di che trattasi diminuiscono di € 237.291.929,31 passando da € 802.815.007,97 ad € 565.523.078,66, comprendendo al suo



interno residui da entrate tributarie ed extratributarie cancellati per € 229.329.956,83 di cui € 165.523.194,22 risalenti ad esercizi anteriori al 2010 come di seguito evidenziato).

RESIDUI ATTIVI	IMPORTO CANCELLATO	di cui risalenti esercizi ante 2010
RUOLI ICI	20.252.713,62	5.468.229,89
RUOLI TARSU	43.206.738,70	23.954.347,13
TARSU ORDINARIA	53.103.912,84	38.795.237,51
PROVENTI ADDIZ. ART. 3 C.39 L. 549/1995	18.901.797,09	51.547.185,05
SANZIONI CDS	93.864.794,58	45.758.194,64
<b>TOTALE</b>	<b>229.329.956,83</b>	<b>165.523.194,22</b>

Si riscontra, inoltre, anche una riduzione della percentuale complessiva di svalutazione dei residui attivi che dal 55% in sede di rendiconto 2015 passa al 41% nel 2016 a fronte di una percentuale determinata in sede di riaccertamento straordinario del 90% circa.

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

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

#### **Osservazioni in ordine ai rendiconti 2015 e 2016.**

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



1. In merito alla gestione della cassa:

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

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

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

2. con riferimento alla situazione debitoria dell'ente:

- a. l'ulteriore ricorso all'anticipazione di liquidità alla CC.DD.PP. ai sensi del D.L. 78/2015, che denota la persistente carenza di liquidità dell'ente, con aggravio del debito da restituire che aumenta da € 182.599.056,25 al 1° gennaio 2015 ad € 199.292.273,77 al 31.12.2015, nonché degli interessi passivi da corrispondere che da € 68.101.153,52, da piano di ammortamento, aumentano ad € 71.188.216,92;



- b. l'esiguo ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2015 e 2016 a fronte di debiti fuori bilancio da riconoscere alla fine di ciascun esercizio in continua espansione. In particolare, si segnala che i debiti di cui trattasi, riconosciuti nel 2015, ammontano ad € 896.920,72 a fronte di un importo da riconoscere pari a € 79.999.893,279. Allo stesso modo i debiti riconosciuti nel 2016 ammontano ad € 8.063.888,46 a fronte di debiti da riconoscere, al 31.12.2016, pari a € 80.758.864,69 (di cui € 8.983.479,83 emersi nel corso dell'esercizio 2016).

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

- c. **il consistente ricorso ad altre forme di accordo con i creditori dell'ente per la risoluzione dei rapporti debitori che esulano dalla formale procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Il riferimento è, in particolare, alle proposte transattive adottate dai diversi responsabili di settore dell'ente su autorizzazione da parte della Giunta municipale, nonché al ricorso ad altri**



“regolamenti solutori” di debiti che ad oggi non costituiscono né oggetto di debito fuori bilancio, né oggetto di transazione.

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

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

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

- 1) il mancato riconoscimento, quale debito fuori bilancio, e il conseguente mancato pagamento dello stesso a seguito di sentenza esecutiva, con aggravio delle spese per contenzioso;
- 2) la successiva stipula, nel 2016, di proposta transattiva con il creditore, cui l'ente non ha dato seguito per mancato pagamento delle rate nelle modalità e nei tempi concordati nella stessa;
- 3) la segnalazione da parte dei legali del creditore (nota prot. n. 469 del 16.01.2017) circa l'esistenza di liquidità giacente presso c/correnti postali intestati all'ente, vincolati per il pagamento del suddetto debito, non riversata nel conto corrente della tesoreria unica e successivamente oggetto di pignoramento presso terzi; circostanza mai denunciata né da parte dell'ente, né da parte del Collegio dei revisori, con gravi ripercussioni sulle giacenze di cassa, sul discarico dei residui attivi cui erano riferite le giacenze di liquidità presenti nei c/correnti postali dedicati e sulla consistenza delle



procedure esecutive non regolarizzate ai fini del rispetto del parametro 5 di deficitarietà strutturale;

- 4) l'ulteriore stipula, nell'aprile del 2017, di un accordo transattivo con la controparte che, pur prevedendo un abbattimento del debito ad € 2.720.000,00, presenta diverse irregolarità circa le modalità di imputazione contabile del relativo importo nel conto del bilancio. Dalla documentazione in atti, risulterebbe, infatti, l'impegno dell'intero importo nel 2017 in assenza di relativo stanziamento (cfr. determina n. 5/249 del 20/04/2017) e l'imputazione alle spese correnti del pagamento della prima rata di acconto, pari a € 900.000,00, corrisposta al momento della stipula della transazione, nonostante la predetta passività si riferisca alla parziale estinzione di un debito di parte capitale (cfr. banca dati Siope - interrogazione giornaliera dei pagamenti alla data del 20 aprile);

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

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

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



di riequilibrio pluriennale, dalle quali emergevano posizioni non chiare in merito all'esposizione debitoria nei confronti di Sidra, AMT in liquidazione e Catania Multiservizi;

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



dall'AMT al comune di Catania, l'iscrizione nel conto del bilancio dell'ente sia del passivo patrimoniale pari a € 61.845.520,69, quale parte spesa, sia dell'attivo patrimoniale per € 55.959.880,00, quale parte entrata, chiudendo con un patrimonio netto di liquidazione negativo, pari a € 5.885.640,69, posto a carico del bilancio dell'ente.

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

- la chiusura con un attivo pari a € 55.959.880,00 costituito da € 44.082.190,00, quali disponibilità liquide in cassa, non impiegati per il pagamento dei debiti sussistenti, ed € 11.877.690, quali crediti da riscuotere, di cui € 7.065.953 nei confronti del comune di Catania a titolo di copertura disavanzo degli esercizi precedenti, pari a € 4.050.278,8, crediti IVA e copertura spese di liquidazione per € 200.000,00.
- **il trasferimento presso il tesoriere dell'ente delle disponibilità liquide depositate presso i c/c intestati ad AMT, pari a € 44.082.190,00, con vincolo di destinazione per il pagamento dei debiti della municipalizzata. Detto importo proviene dal pagamento dei debiti nei confronti di AMT da parte del comune di Catania mediante l'impiego dei fondi dell'anticipazione ottenuta dalla CC.DD.PP. ex D.L. 35/2013 che allo stato, anziché essere impiegati per il pagamento dei numerosi debiti di Amt nei confronti dell'erario e dell'Inps, sono stati trattenuti nelle disponibilità dei conti correnti per essere poi trasferiti presso il tesoriere del comune, a beneficio dell'anticipazione di tesoreria, divenendo, conseguentemente, somme a destinazione vincolata utilizzate per spese correnti ex art. 195, comma 2, del Tuel non ricostituite a fine esercizio. Non risulta, inoltre, comunicata, in sede istruttoria, la composizione della cassa vincolata al 31.12.2016 che certifichi la presenza di dette somme quali somme vincolate da ricostituire al termine dell'esercizio 2016;**
- **la chiusura con un patrimonio netto di liquidazione negativo pari a € 5.885.640,69, che riporta la perdita dell'esercizio 2017, pari a € 2.427.048, e un**



capitale netto di liquidazione pari a € 3.458.592,69 che include le perdite degli esercizi precedenti mai ripianate da parte del comune di Catania, nè ricomprese tra i debiti fuori bilancio da riconoscere, seppur conosciute negli importi, che risultano generate dall'alimentarsi degli oneri per sanzioni e interessi per il mancato pagamento dei debiti verso l'erario da parte dal commissario liquidatore della municipalizzata; inadempimento causato, in un primo momento, dalla carenza di liquidità per mancato pagamento dei debiti da parte dell'amministrazione, pari a oltre 55 mln di euro, e poi per effetto del mancato utilizzo delle somme riversate in cassa a seguito dell'estinzione dei predetti debiti mediante l'utilizzo dell'anticipazione di cassa ex D.L. 35/2013;

- un debito complessivo posto a carico dell'ente di € 12.941.974,00 totalmente da finanziare, che include non solo la perdita patrimoniale ma anche i crediti mai riscossi dall'AMT nei confronti del comune di Catania pari a € 7.065.953;
- la presenza, tra i costi della municipalizzata, di oneri per servizi erogati dalla partecipata Catania Multiservizi spa, pari a € 355.034,08, non giustificati da alcuna attività, atteso che la società è in liquidazione; detto debito, allo stato, risulta computato tra i debiti del comune di Catania per effetto del trasferimento del passivo patrimoniale dell'AMT nel conto del bilancio dell'ente;
- l'assenza di una reale chiusura della liquidazione poiché nonostante l'approvazione del bilancio finale in data 14 settembre 2016 e conseguente traslazione dei valori nel rendiconto 2016 del comune, è stato nominato nel 2017 un altro commissario liquidatore;
- la permanenza tra i residui passivi dell'ente al 31.12.2016 di debiti che risultavano pagati, in data 3 settembre 2014, con l'anticipazione di liquidità erogata da CC.DD.PP., con particolare riguardo ad una parte dei debiti verso l'AMT in liquidazione (€ 3.081.364,79 da delibera di C.C. n. 95/2014 e provvedimento di liquidazione n. 138 del 14.08.2014), ma anche di debiti verso Catania Multiservizi (€ 900.000,00 da provvedimento 136 del 14.08.2014) e



Sidra (€ 755.405,21 da provvedimento n. 37 del 14.08.2014) per un totale di € 4.736.670,00.

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



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

#### **Osservazioni in merito Bilancio di previsione 2016.**

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

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

#### **Osservazioni in merito alle misure correttive sul rendiconto 2014.**

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



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

Ciò premesso si trasmettono gli atti alla S.V. affinché sulle anzidette osservazioni possa pronunciarsi la Sezione di controllo.

**Il Magistrato istruttore**

**Dott. Giovanni Di Pietro**

Allegati:

Delibera di G. M. n.180 del 14/12/2015 di riaccertamento straordinario dei residui e relativi allegati;  
 Delibera di C.C. n. 36 del 30/12/2015 di modalità di recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui;  
 Questionario Siquel sul Rendiconto 2015 e relativi allegati;  
 Richiesta di documenti ai fin istruttori sul rendiconto 2015 nota prot. Cdc n. 6929 del 1° agosto 2017;  
 Nota di riscontro alla richiesta di chiarimenti nota prot. Cdc n. 7217 del 28/09/2017 e relativi allegati;  
 Delibera di G.M. n. 109 del 30/06/2016 di riaccertamento ordinario dei residui per l'esercizio 2015 e relativi allegati;  
 Richiesta di chiarimenti al questionario sul rendiconto 2015 nota prot. Cdc n. 8250 del 28/09/2017;  
 Nota di riscontro alla richiesta di chiarimenti nota prot. Cdc n. 10530 del 15/11/2017 e relativi allegati;  
 Nota di riscontro integrativa alla nota di riscontro alla richiesta di chiarimenti nota prot. Cdc n. 1494 del 14/02/2018 e relativi allegati;  
 Questionario Siquel sul Bilancio di previsione 2016 e relativi allegati;  
 Questionario Siquel sul Rendiconto 2016 e relativi allegati;  
 Delibera di G.M. n. 92 del 21/06/2016 di riaccertamento ordinario dei residui per l'esercizio 2016 e relativi allegati;  
 Segnalazione di cui alla nota prot. n. 469 del 16.01.2017;  
 Determina del comune di Catania n. 5/249 del 20/04/2017;  
 Segnalazione di cui alla nota n. 3242 del 21 marzo 2017.  
 Delibera di G.M. n. 67 del 14/04/2017 – Atto transattivo Europea 92;  
 Delibera di G.M. n. 131 del 29/09/2017 – Atto transattivo Catania Multiservizi spa.  
 Deliberazione del Commissario liquidatore di AMT (Azienda municipale trasporti) n. 6 del 14/09/2016.

