

Un'analisi della trasparenza in materia di finanza pubblica: il bilancio consolidato del Comune di Catania

Agostino Sola

Abstract: Riprendendo l'analisi svolta con riferimento al bilancio consolidato di Roma Capitale, [già pubblicata nella rubrica dei Brevi di FinPA](#), pare ora di interesse soffermarsi sul bilancio consolidato del Comune di Catania, amministrazione territoriale di dimensioni minori, onde verificare se l'ampio ricorso alle amministrazioni parallele sia fenomeno tipico delle realtà territoriali di grandi dimensioni o se, come pare, il fenomeno prescinda dalla dimensione dell'ente.

Parole chiave: enti locali; bilancio consolidato; organizzazione amministrativa;

Introduzione: cenni sul bilancio consolidato quale strumento di trasparenza in ambito locale

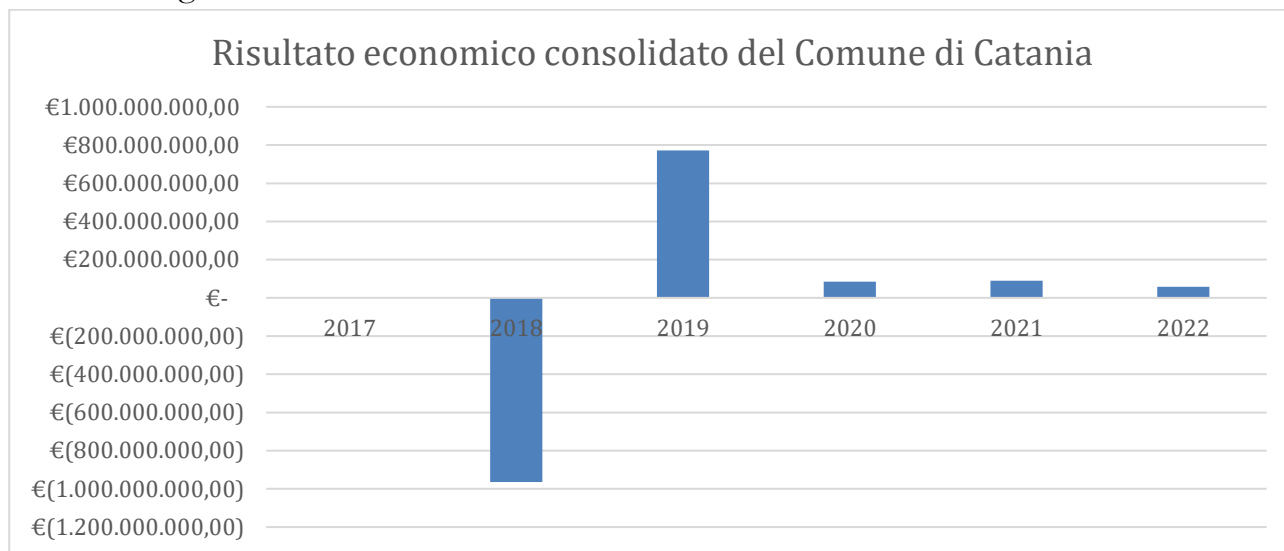
Come si era già rilevato nell'analisi riferita a Roma Capitale, l'obbligo di consolidamento dei conti tra gli enti locali e i loro organismi partecipati, disposto in forza del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, rappresenta un interessante strumento mediante il quale si declinano i principi di trasparenza. Peraltro, in termini più generali, gli obblighi di consolidamento determinano precisi vincoli di finanza pubblica in capo alle strutture, anche di natura privatistica, cui ricorre l'amministrazione per lo svolgimento delle proprie funzioni. In tal senso, infatti, dall'analisi dei bilanci consolidati di un ente locale si possono ricavare alcune informazioni rilevanti tanto per l'organizzazione quanto per l'attività amministrativa, potendosi individuare, in uno con i risultati di gestione, anche i soggetti coinvolti nello svolgimento delle funzioni amministrative dell'ente locale e, con essi, le priorità politiche nell'erogazione dei servizi sul territorio. Il tema non è secondario se si considera l'ampio ricorso alla figura organizzativa della società a partecipazione pubblica a livello locale e come questa, a dispetto della struttura formalmente privata, risulti comunque influenzata dalle disposizioni sul controllo e sul contenimento della spesa pubblica, cui sono tipicamente estranei i soggetti privati.

L'analisi dei dati del Comune di Catania.

Il presente contributo si intende concentrare sui dati relativi al risultato economico consolidato del Comune di Catania nel periodo 2017-2022 mediante un'analisi dei bilanci consolidati estratti dalle [banche dati](#) dell'Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica.

Seguendo l'analisi già proposta per Roma Capitale, si osserva ora il risultato economico consolidato del Comune di Catania nel periodo di riferimento.

Nell'anno 2017 il risultato è stato positivo per € 447.889,00; nell'anno 2018, invece, il risultato dell'esercizio ha registrato ingenti perdite per complessivi - € 965.114.952,00; nel 2019 il risultato di esercizio è stato pari ad € 771.301.913,00; nel 2020 pari a € 84.512.083,81; nel 2021 ha registrato una lieve flessione ed è stato pari ad € 58.224.290,59 €; nel 2022 pari a € 58.224.290,59. La tabella agevola la lettura dei dati riportati, dando evidenza degli aumenti e delle diminuzioni di anno in anno:



Non è facile risalire alle cause che determinano l'incremento o il decremento del risultato consolidato raggiunto di anno in anno. Ciò che emerge nel caso in esame sono le ingenti perdite al 2018 per complessivi - € 965.114.952,00, per lo più ascrivibili al Comune di Catania (che, da solo, ha registrato un risultato di esercizio di segno negativo per € 966.961.475,00), in ragione della maggior svalutazione dei crediti ed i maggiori accantonamenti sono indicati quali principale motivazione del risultato di segno negativo del conto economico consolidato.

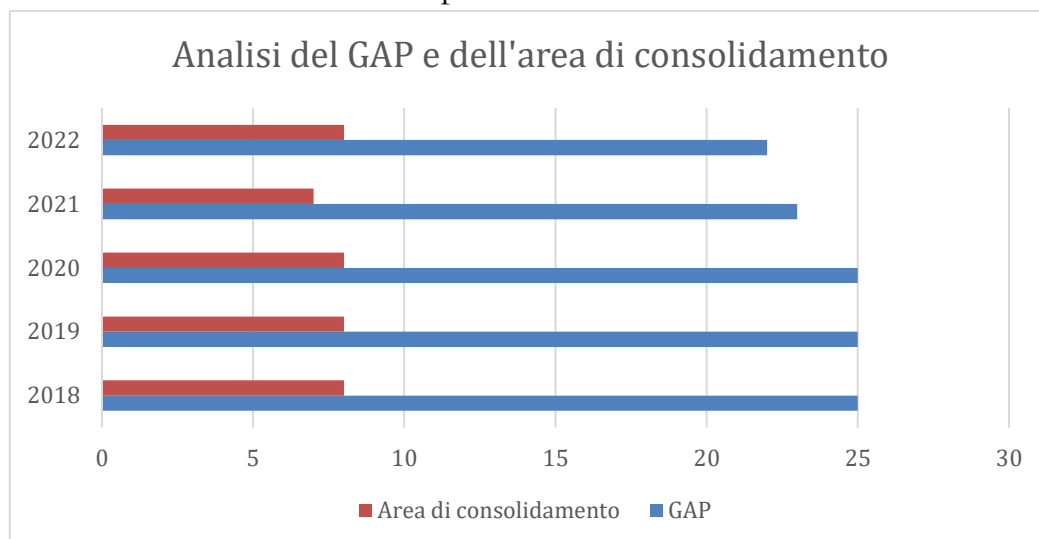
L'importante risultato positivo per l'esercizio 2019 appare in controtendenza rispetto alle perdite registrate nel 2018 ma trova un suo fondamento nella dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente e, con essa, nella cancellazione di tutti i residui attivi e passivi per gli anni precedenti, determinando un aumento delle voci relative alle sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo ed alle sopravvenienze attive e insussistenze del passivo. Dal 2019, poi, le azioni gestionali relative ai bilanci sono state improntate al rispetto delle previsioni del Bilancio Stabilmente Riequilibrato 2019-2023.

Interessante è riprendere anche per il Comune di Catania l'analisi dell'evoluzione del gruppo amministrazione pubblica (GAP) che vale a rappresentare, a fini contabili, un'unica entità economica, distinta dai propri componenti, siano essi enti strumentali, aziende, società controllate e partecipate, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, pubblica o privata. Nel caso del Comune di Catania tale analisi risulta di particolare interesse in ragione dell'ambizioso progetto di razionalizzazione delle partecipazioni

societarie con finalità di contenimento della spesa. Il progetto, avviato nel 2017, prevedeva la costituzione di una società *holding* di coordinamento e gestione dei servizi comuni e la fusione delle società già esistenti, le cui azioni saranno trasmesse alla costituenda *holding*. Tale processo di razionalizzazione, a seguito di iniziali operazioni straordinarie di fusione per incorporazione, si è interrotto.

In ogni caso, all'interno del gruppo amministrazione pubblica del Comune di Catania vi sono società, controllate e partecipate, e organismi ed enti strumentali partecipati. Il loro numero rimane piuttosto stabile con una media di 24 enti inseriti all'interno del gruppo amministrazione negli anni 2017-2022. La media degli enti inseriti all'interno dell'area di consolidamento è pari a 7. Le riduzioni registrate nel corso degli anni si devono alle operazioni di fusione per incorporazione attuate nell'ambito del richiamato progetto di razionalizzazione.

Una tabella mostra l'andamento anno per anno:



Riflessioni di sintesi

I risultati riportati in questa sede offrono un quadro di insieme del bilancio consolidato del Comune di Catania e sono integralmente frutto dell'analisi dei dati oggetto di obblighi di pubblicazione *ex lege*. La diffusione di simili dati garantisce maggior trasparenza laddove, oltre a conoscere l'andamento economico del gruppo amministrazione pubblica, consente anche di poterne indagare le cause, come osservato in precedenza con riferimento all'importante risultato di gestione registrato per l'anno 2019 che ha segnato un incremento di 1.717.266.949,00 € rispetto all'anno precedente. Il dato registrato non è indicativo in quanto maturato a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente comunale: i debiti contratti dall'ente, tuttavia, non sono venuti meno, sono semplicemente stati allocati altrove a fronte della cancellazione di tutti i residui attivi e passivi per gli anni precedenti.

Le dinamiche gestionali all'interno dell'area di consolidamento mostrano una cronica difficoltà degli enti di rispettare le disposizioni relative all'approvazione del bilancio consolidato: da una parte, infatti, per gli anni 2020-2021-2022 il bilancio consolidato non è stato approvato nei termini previsti per legge, attivando così la sanzione prevista del divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale. Del pari, le relazioni del collegio dei revisori hanno evidenziato, per il medesimo periodo, come alcuni enti all'interno del gruppo amministrazione pubblica non abbiano provveduto alla predisposizione ed alla conseguente approvazione del bilancio, così determinando una minore affidabilità dei risultati indicati nel bilancio consolidato in quanto basati su bilanci non veritieri. Tra questi, ad esempio, nell'anno 2021, la relazione dell'organismo di revisione dei conti pone l'accento sui risultati negativi di gestione all'interno del gruppo amministrazione pubblica e, tra questi, il più rilevante è quello del Consorzio Unificato per le Autostrade Siciliane che registra una perdita nel risultato economico pari a - € 11.637.112,00, stigmatizzando l'indicazione di oneri straordinari *“insufficientemente specificati”* per - € 7.478.327,65.