



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 27 ottobre 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente
Licia Centro - Consigliere
Francesco Albo - Primo referendario - relatore

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

visto, in particolare, 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";

visto l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 95/2014/INPR del 30 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 all'ente la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

vista la deliberazione C.C. n. 323 dell'11 settembre 2013, avente ad oggetto "Contestazioni mosse al comune di Palermo dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana giusta deliberazione n. 176/2013/PRSP ex art. 148 bis del Tuel - azioni correttive";

esaminata la relazione sul rendiconto 2012, trasmessa dall'organo di revisione contabile del comune di Palermo in data 20 gennaio 2014, a seguito della quale è stata inviata una richiesta di chiarimenti, evasa in data 23 gennaio 2015 con nota del Collegio dei Revisori prot. n. 2;

esaminata la relazione sul rendiconto 2013, trasmessa dall'organo di revisione contabile del comune di Palermo in data 13 dicembre 2014, a seguito della quale è stata inviata una richiesta di chiarimenti, evasa parzialmente con le note prot. Cdc n. 5006 del 12 giugno 2015 e n. 5096 del 17 giugno 2015;

vista la relazione di deferimento allo stato degli atti, redatta dal magistrato istruttore con nota prot. n. 50067420 del 2 ottobre 2015;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 267/2015/CONTR del 13 ottobre 2015 con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, con invito all'ente a presentare memorie entro tre giorni liberi antecedenti;

vista la memoria dell'ente, acquisita al prot. Cdc n. 8690 del 26 ottobre 2015;

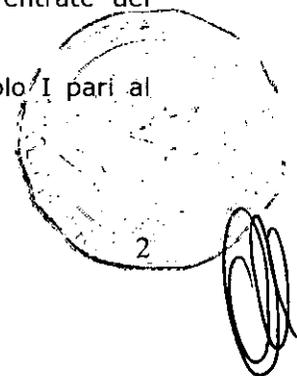
udito il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

uditi, in rappresentanza dell'ente, il dott. Luciano Abbonato, Assessore al bilancio e risorse finanziarie, il dott. Sergio Pollicita, Capo di Gabinetto, la d.ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale, il dott. Luigi Mortillaro, Dirigente servizio bilancio;

Premesso in fatto

All'esito dell'esame delle relazioni sul rendiconto 2012 e 2013 e della documentazione pervenuta in parziale riscontro alle richieste istruttorie, il comune di Palermo è stato deferito, allo stato degli atti, in adunanza pubblica sui seguenti profili di criticità:

1. ritardo nell'approvazione dei rendiconti 2012 e 2013 rispetto al termine di legge;
2. necessità di verificare la sussistenza, nell'esercizio 2012, della condizione di ente strutturalmente deficitario, tenuto conto:
 - a) del superamento di quattro valori limite di deficitarietà strutturale (D.M. 18/02/2013) come di seguito esplicitato:
 - parametro 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III pari al 56,31% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime (soglia 42%);
 - parametro 3: ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui, pari al 92,11% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli (soglia 65%);
 - parametro 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I pari al 60,79% degli impegni della medesima spesa corrente (soglia 40%);



A circular stamp with a textured background and a handwritten signature in black ink to its right. The number '2' is visible at the bottom of the stamp.

- parametro 8: consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti (Esercizio 2010: 3,69%, esercizio 2011: 1,53%; esercizio 2012: 1,84%);
 - b) dell'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata per l'importo complessivo di €4.507.021,15, come comunicato dal Tesoriere in data 31/12/2012, che risulta essere superiore alla soglia limite del parametro n. 5 (0,64% > 0,5% della spesa corrente). A tal riguardo, non risulta chiaro il meccanismo di sterilizzazione adottato dall'ufficio esiti del comune in relazione agli importi di alcuni pignoramenti (€3.267.562,71) regolarmente notificati al Tesoriere per crediti verso l'ente nell'esercizio di riferimento. Analoga operazione, benché non rilevante ai fini della deficiarietà strutturale, è stata posta in essere nel 2013, in cui viene estromesso l'importo di euro 3.813.859,46;
3. con riferimento agli equilibri di bilancio:
- a) computo al Titolo I delle entrate dei contributi per permessi a costruire, pari, nell'esercizio 2012, a euro 13.506.271,99. Tale criticità, che migliora indebitamente i saldi del PSI in favore dell'ente, viene superata nell'esercizio 2013, in cui tali entrate vengono correttamente contabilizzate al Titolo IV;
 - b) presenza di consistenti entrate correnti aventi carattere non ripetitivo (€74.104.793,68) non collegate ad altrettante spese aventi le medesime caratteristiche (€20.767.908,29), con incidenza sull'equilibrio di parte corrente. Tale disallineamento è presente anche nell'esercizio 2013, pur se per un importo inferiore (€41.675.860,10 a fronte di spese per €27.354.111,39);
 - c) errata contabilizzazione del Fondo di solidarietà comunale riportato nel Conto del bilancio al Titolo II delle entrate, in difformità a quanto previsto dalla classificazione SIOPE per l'esercizio 2013 che alloca dette entrate alla categoria 3° del Titolo I (CODICE 1303);
4. relativamente alla gestione di cassa:
- a) mancata ricostituzione, al 31.12, dei fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa sia nel corso dell'esercizio 2012 (€136.103.220,78) che nell'esercizio 2013 (€139.392.664,37), in presenza di un fondo di cassa al 31.12 positivo, rispettivamente pari ad euro 87.326.591,18 ed euro 160.630.233,71. A tal riguardo, da quanto segnalato in sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2012, il fondo di cassa di euro 87.326.591,18 risulta interamente vincolato poiché scaturisce dalla differenza tra il totale dei fondi vincolati pari a euro 223.413.791,95 e l'importo dei fondi da ricostituire ex art. 195, comma 2, del Tuel. Analogamente, nel 2013 il fondo di cassa di euro 160.630.233,71 scaturisce dalla differenza tra il totale dei fondi vincolati (€300.022.898,08) e l'importo dei fondi da ricostituire (€139.392.664,37). In tale sede, inoltre, il Collegio dei revisori ha fatto presente che, relativamente all'obbligo di ricostituzione delle somme a destinazione vincolata utilizzate per cassa, "l'Ente ritiene che dalla lettura del testo normativo di riferimento tale adempimento non debba

A circular official stamp is located in the bottom right corner of the page. The stamp contains some illegible text and a central emblem. Overlapping the bottom right edge of the stamp is a handwritten signature in black ink.

essere effettuato obbligatoriamente entro alcuna scadenza di legge" (cfr. nota prot. n. 2 del 23/01/2015, punto 3, lett. e). Si segnala, infine, che sia nella determinazione di parifica del Conto del tesoriere che nel Conto stesso reso dal Tesoriere banca BNL non viene fatta alcuna menzione né delle somme indisponibili per pignoramenti, né delle poste vincolate;

- b) bassa capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria (il 13,86% nel 2012 e il 13,97% nel 2013) e di quelle da sanzioni per violazione del codice della strada (il 25% nel 2012 e il 49,6% nel 2013);
- c) necessità di chiarire le ragioni della contabilizzazione separata di somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario, riportate tra i residui attivi dell'ente (€2.862.129,40 nel 2012 ed €2.050.073,13 nell'esercizio 2013), non risultanti dal Conto del bilancio ma inserita tra le disponibilità liquide riportato nel Conto del Patrimonio. Tale operazione stenta a conciliarsi con il principio di universalità del bilancio, nonché con lo stesso art. 68, comma 5, del regolamento di contabilità dell'ente;

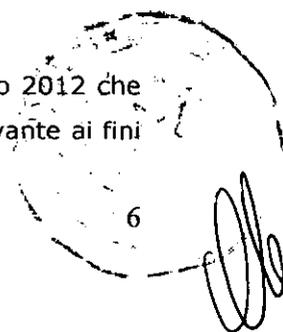
5. con riferimento alla gestione dei residui:

- a) elevato volume di residui attivi del Titolo I, principalmente imputabili a crediti TARSU, che ammonta ad euro 379.345.453,97 nel 2012 e ad euro 274.493.596,50 nel 2013;
- b) mantenimento, nel Conto del bilancio, di residui attivi del Titolo II e IV con anzianità superiore ai 5 anni di importo elevato, pari rispettivamente a euro 7.254.656,65 ed euro 229.072.124,60 nell'esercizio 2012 e ad euro 6.613.872,52 ed euro 219.949.225,82 nell'esercizio 2013. Si segnala che tra le predette poste attive contabilizzate al Titolo IV risultano mutui risalenti all'anno 1983 per euro 10.645.283,60 ed entrate in competenza 1995 per euro 34.604.707,51;
- c) mantenimento, nel Conto del bilancio, di un'elevata mole di residui attivi del Titolo III riferiti ad esercizi precedenti il 2009, legati a proventi acquedotto e a fitti attivi, che ammontano rispettivamente, nell'esercizio 2013, ad euro 3.681.768,43 e ad euro 5.580.036,22;
- d) consistente divario, nell'esercizio 2012, tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi (Titolo VI Entrate: €19.580.865,84 - Titolo IV Spese: €46.170.749,22) imputabile a partite contabili non correttamente allocate tra le partite di giro quali: penali e recuperi applicati alle aziende partecipate, regolarizzazioni contabili, bonus socio sanitario, bollo virtuale, crediti IVA ecc. (cfr. nota prot. n.2 del 23/01/2015, punto 5, let. f). Tale criticità risulta confermata anche nell'esercizio 2013, ove permane il notevole divario tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi (Titolo VI Entrate: €13.411.168,92 - Titolo IV Spese: €45.604.048,18). Relativamente alla partite di giro, si osserva, inoltre, che nell'esercizio 2013 risultano effettuate cancellazioni di residui attivi per prescrizioni (€7.587.308,12) in assenza di contestuali operazioni sul versante passivo;

6. destinazione per le finalità di cui all'art. 208 del CDS delle somme accertate a titolo di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada per importi inferiori rispetto alla percentuale minima del 50%. Infatti, a fronte di un accertamenti nel 2012 di euro 20.501.982,19, la quota vincolata è stata pari ad euro 9.000.000,00. Analoga problematica si riscontra nell'esercizio 2013, dove, a fronte di accertamenti per euro 29.908.096,29, la quota vincolata risulta pari a euro 12.000.000,00;
7. con riferimento alla situazione debitoria dell'ente, si rilevano i seguenti fattori di criticità:
- a) finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, il cui pagamento è rinviato a successivi esercizi. A tal riguardo, si fa presente che dal parere dell'Organo di revisione sul rendiconto 2013 emerge che i debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013 sono stati finanziati per euro 4.835.335,71 mediante "utilizzo di somme impegnate a residui" e che parte dei debiti da riconoscere risultano già finanziati nel 2013 (€39.646.351,24). La medesima criticità si rileva con riferimento all'esercizio 2012 in cui parte dei debiti riconosciuti (€12.742.266,92 su €15.437.266,92) risultano finanziati con "somme impegnate a residuo" (allegato 14 della nota prot. n.2 del 23/01/2015 - prospetto G12 al Rendiconto 2012);
 - b) presenza di procedure esecutive e pignoramenti nei confronti dell'ente per importi elevati, che ammontano nel 2012 ad euro 4.507.021,15 e nel 2013 ad euro 10.263.983,14. Risultano, inoltre, sul rendiconto 2013, pagamenti coattivi diversi dai pignoramenti per euro 22.830,65;
 - c) presenza, nell'esercizio 2013, di un'elevata consistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere, allo stato quantificati in euro 46.393.921,12, cui fa riferimento anche l'Organo di revisione dell'ente in sede di parere al rendiconto 2013. Nel predetto documento, peraltro, si presuppone l'esistenza di ulteriori debiti non ricondotti al sistema di bilancio per l'assenza dei requisiti di cui all'art. 194 del Tuel;
 - d) necessità di pervenire ad una compiuta stima delle passività potenziali, con riferimento al contenzioso in essere, che, allo stato, risultano quantificati nella misura di euro 510.190.000, di cui euro 247.260.000 in cui l'ente è "convenuto/resistente/attore in opposizione a decreti ingiuntivi" ed euro 262.930.000 in cui l'ente è "attore/ricorrente". A fronte della predetta esposizione debitoria potenziale, non risultano adottate misure prudenziali (sotto forma di fondi rischi e oneri) a tutela degli equilibri di bilancio;
8. elevata esposizione debitoria nei confronti delle società partecipate, aggravata dall'assenza di informazioni, da parte dell'ente, dei reciproci rapporti di debito e credito. Da tale situazione deriva un significativo disallineamento con la contabilità di numerosi organismi, anche a partecipazione totalitaria dell'ente. Limitando ad altra sede l'esame

dei profili extra - finanziari, sulla base della documentazione fornita in sede istruttoria, si osserva quanto segue:

- a) al 31.12.2012 risulta un'esposizione debitoria nei confronti delle società AMAP, AMAT, AMG e SISPI per complessivi euro 185.607.682,37;
 - b) l'importo dei debiti che ha trovato copertura finanziaria nel bilancio 2012 è complessivamente pari a euro 132.417.921,14;
 - c) l'importo dei debiti riconciliati la cui copertura è stata rinviata negli esercizi futuri risulta pari a euro 12.632,63, mentre l'importo dei debiti che ha trovato copertura nei fondi regionali è pari a euro 1.022,45;
 - d) il disallineamento con la contabilità dell'ente al 31.12.2012 risulta pari ad euro 53.176.106,15, di cui euro 4.450.363,58 riconoscibili ma privi di copertura finanziaria;
 - e) nell'esercizio 2013 l'importo complessivo dei debiti verso le sole società AMAP, AMAT, AMG e SISPI risulta pari a euro 116.036.738,61 (nota informativa ex art. 6, c. 17, del DL 95/2012 e Conto del patrimonio) con un disallineamento contabile, includendo RAP e Palermo ambiente, di euro 19.702.773,98;
 - f) per la copertura finanziaria delle predette passività, il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 239 del 06/08/2014, ha accantonato una quota, non quantificata, di avanzo di amministrazione;
 - g) emergono debiti nei confronti della società Palermo ambiente e della società RAP per complessivi euro 7.845.820,63, non confermati dall'amministrazione comunale;
 - h) la nota informativa di cui all'art. 6, comma 17, del d.l. 95/2012 al 31.12.2012 non risulta asseverata né dal Collegio sindacale - organo equipollente - delle singole società, né dal Collegio dei revisori dell'ente;
 - i) in merito alla coperture delle perdite subite dalle società partecipate, vengono fornite informazioni parziali solo con riferimento all'esercizio 2012. Dalla documentazione trasmessa, l'ente interviene nella copertura delle perdite della società GESAP s.p.a. (partecipata al 53%) e della società PATTO DI PALERMO s.c.a.r.l. (partecipata al 25,83%) mediante acquisto di azioni a seguito di aumento del capitale sociale, nel primo caso, e riparto tra i soci, nel secondo caso. A tal riguardo, occorre evidenziare che nel parere reso dall'Organo di revisione al rendiconto 2013 emergono, tra i Conti d'ordine del Conto del Patrimonio, impegni per acquisti di partecipazioni azionarie non ancora contabilizzati per euro 7.611.327,09;
 - j) nessuna informazione è pervenuta in merito alle società AMIA spa, dichiarata fallita, e GESIP spa in liquidazione, ancorché partecipate entrambe per il 100%. A tal riguardo, l'Organo di revisione, nel parere al rendiconto 2012, segnala disallineamenti per circa euro 47.000.000,00 riferiti ad AMIA ed euro 12.000.000,00 a GESIP;
9. non corretto utilizzo dei capitoli afferenti i servizi conto terzi, sia nell'esercizio 2012 che nell'esercizio 2013, con possibili refluenze sul calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini



A circular stamp is located in the bottom right corner of the page. The stamp contains the number '6' in the center. To the right of the stamp, there is a handwritten signature in black ink.

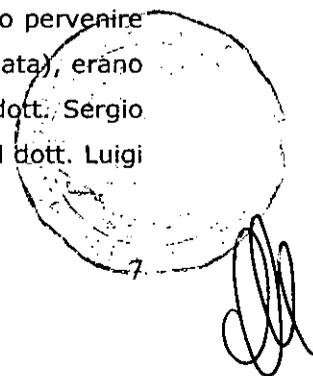
del rispetto del patto di stabilità interno. In particolare, si fa riferimento all'allocazione alle partite di giro delle seguenti voci:

- a) "contabilità generale organismi partecipati (€2.703.556,22 nel 2012 ed €421.938,17 nel 2013);
- b) "servizio esiti" (€4.704.397,03 nel 2012 ed €3.280.664,46 nel 2013 di cui €1.094.421,42 relativi a posizioni contabilizzate dall'Ufficio contenzioso);
- c) "servizio personale" (€1.480.504,2 nel 2012 ed €2.378.833,09 nel 2013);
- d) "servizio interventi finanziari" (€1.184.334,83 nel 2012 ed €365.451,77 nel 2013);
- e) "servizio tributario IVA" (€918.252,14 nel 2012 ed €338.862,08 nel 2013);
- f) "imposta virtuale di bollo" (€808.252,08 nel 2012 ed €808.252,08 nel 2013);
- g) "servizio introiti" (€241.378,02 nel 2012 ed €153.574,45 nel 2013);
- h) "concessione contributi immobili centro storico" per euro 7.050,00 nel 2012;
- i) "attività istruttoria nell'ambito dell'accertamento unico" per euro 5.120,92 nel 2012;

10. in relazione alla spesa per il personale:

- a) necessità di verificare il rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, nell'esercizio 2013, per la mancata inclusione, tra le spese per il personale, dell'importo pari alle risorse finanziarie necessarie ad assicurare la copertura dello strumento di sostegno del reddito convenuto nel protocollo di Intesa tra il comune di Palermo, l'INPS, la Regione Siciliana e la Gesip spa nei confronti dei lavoratori sospesi dall'attività lavorativa della società. I relativi impegni, infatti, risultano contabilizzati tra le spese del Titolo I, funzione 1, servizio 8, intervento 3 (servizi strumentali diversi) per l'importo di euro 14.245.233,45;
- b) mancato rispetto dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 con un'incidenza percentuale del 143% rispetto alla spesa impegnata nel 2009 in entrambi gli esercizi di riferimento (2012 e 2013);
- c) formale mancanza di incarichi di collaborazione autonoma per gli esercizi 2012 e 2013, in presenza di impegni per studi e consulenze pari a euro 63.324,39 nel 2012 e a euro 86.103,25 nel 2013;
- d) mancata verifica, da parte dell'organo di revisione, della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e il rispetto del patto di stabilità per gli esercizi 2012 e 2013.

Dopo la relazione del magistrato istruttore, per l'Amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria (prot. Cdc n. 8685 del 26 ottobre 2015, trasmessa via PEC in pari data), erano presenti il dott. Luciano Abbonato, Assessore al bilancio e risorse finanziarie, il dott. Sergio Pollicita, Capo di Gabinetto, la dott. ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale, e il dott. Luigi

A circular stamp with illegible text inside, and a handwritten signature in black ink extending from the bottom right of the stamp.

Mortillaro, Dirigente servizio bilancio, i quali hanno fornito, ciascuno per la parte di propria competenza, alcuni chiarimenti.

L'Assessore al bilancio ha effettuato una ricostruzione storica della situazione gestionale e contabile del comune di Palermo, evidenziando i sensibili miglioramenti conseguiti dall'attuale amministrazione, il cui operato risente, inevitabilmente, di prassi e gestioni del passato che sta tentando faticosamente di superare, sia sul fronte del bilancio, sia nell'area più critica delle società partecipate.

Si è soffermato, inoltre, sul difficile momento per la finanza locale nell'attuale congiuntura economica, caratterizzato da un progressivo assottigliamento delle risorse disponibili, cui l'ente, che vanta cospicui crediti per trasferimenti ancora da erogare, è riuscito fino ad ora a far fronte senza far ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Dopo aver richiamato l'ampio margine con cui, in entrambe le annualità, il comune ha rispettato l'obiettivo del patto di stabilità interno, ha svolto alcune considerazioni in merito alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ed alle possibili problematiche che potranno scaturire dalla necessaria anteponizione della deliberazione consiliare, ex art. 194 del Tuel, rispetto alla fase di impegno delle relative spese.

Pur nella consapevolezza che alcune problematiche non siano state ancora completamente superate, ha ritenuto meritevole di positiva valutazione anche il risultato di amministrazione, sempre in aumento e mai utilizzato.

Successivamente, ha ceduto la parola ai tecnici presenti.

Il Capo di Gabinetto ha fornito alcune delucidazioni sulle problematiche attinenti la mancata riconciliazione contabile con le società partecipate.

Ricollegandosi a quanto già riferito dall'Assessore, ha posto l'accento sul cambiamento di approccio, da parte dell'amministrazione, volto a valorizzare un'effettiva interlocuzione con le singole società.

Mediante tavoli tecnici congiunti, l'ente, in esecuzione degli indirizzi forniti dal Consiglio comunale, ha svolto un effettivo riscontro delle problematiche in contraddittorio con le singole società, tese, in ultima analisi, ad una definizione bonaria - e condivisa - delle partite ancora controverse, anche mediante il ricorso a soluzioni transattive.

Ha riferito delle cause ostative all'integrale allineamento contabile, che risiedono in poste ancora controverse, riguardanti prestazioni non eseguite o eseguite in modo difforme rispetto a quanto pattuito nel contratto di servizio.

Infine, ha fornito ragguagli sulla situazione di AMIA spa e di Gesip spa e sulle pretese creditorie avanzate dai rispettivi organi di liquidazione.

Il Ragioniere generale si è diffuso, in particolare, sulle problematiche attinenti la gestione di Tesoreria, che rendono difficoltosa la conciliazione con le risultanze contabili dell'ente, anche in riferimento alla situazione dei pignoramenti.

Il Dirigente del servizio bilancio, da ultimo, ha fornito spiegazioni in ordine alla contabilizzazione separata di somme riscosse a mezzo di conto corrente postale e bancario,

tra i residui attivi dell'ente, nonché sulla gestione dei proventi delle sanzioni per violazioni al codice della strada.

Al termine dell'adunanza, i predetti rappresentanti, richiesti in tal senso, hanno consegnato copia della sentenza della Corte d'Appello n. 906/2009, richiamata nelle memorie depositate in atti.

Considerato in diritto

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, viepiù 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.

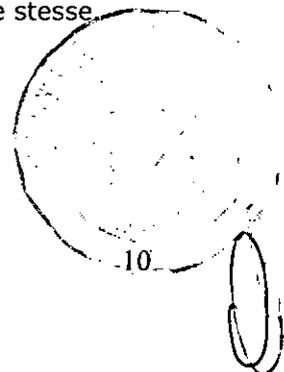
Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura 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. 40/2014).

Nel caso in cui, invece, sussistano 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.

Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento

1. Tempistiche di approvazione del rendiconto 2012 e 2013



Come si evince dalla tabella seguente, l'ente, in entrambe le annualità in esame, ha approvato il rendiconto di gestione ben oltre i termini massimi consentiti dall'art. 227, comma 2, del Tuel, eccezionalmente prorogati in riferimento ai rendiconti 2013 (art. 7, comma 1, del DL. 6 marzo 2014, n. 16, conv. in L. n. 68/2014).

Tabella 1: data approvazione rendiconto di gestione

Anno	Termine di scadenza	Data di approvazione
Rendiconto 2010	30-apr-11	13 ottobre 2011 (commissario ad acta)
Rendiconto 2011	30-apr-12	25-set-12
Rendiconto 2012	30-apr-13	26-giu-13
Rendiconto 2013	30-giu-14	06-ago-14
Rendiconto 2014	30-apr-15	06-ago-15

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comune di Palermo (nota prot. n. 818776/2015)

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha fatto presente di aver approvato entro il termine di legge solamente lo schema di rendiconto ad opera della Giunta comunale (rispettivamente, in data 29 aprile 2013 e 29 aprile 2014).

Ha prodotto, inoltre, un prospetto contenente gli estremi di approvazione dei predetti documenti contabili da parte dell'organo consiliare (o, in alcuni casi, ad opera del commissario *ad acta*), a partire dal 2000, dal quale si evincerebbe una riduzione del ritardo rispetto agli anni precedenti.

Dalla documentazione in atti, invero, l'inversione di tendenza cui l'ente fa riferimento risulta evidente fino al 2012, dal momento che il rendiconto 2013 risulta approvato in data 6 agosto 2014 (delibera C.C. n. 239) e quello 2014 - che esula dall'odierno deferimento - in data 6 agosto 2015 (delibera C.C. n. 86).

La predetta criticità era stata segnalata all'ente, da ultimo, con deliberazione n.176/2013/PRSP in riferimento al triennio 2009/2011, a seguito della quale il Consiglio comunale, con la deliberazione n. 323 dell'11 settembre 2013, in sede di misure correttive, dopo aver evidenziato una certa inversione di tendenza rispetto al passato, aveva impegnato la Giunta a "*predisporre lo schema di rendiconto per gli anni futuri non oltre il 31 di marzo, al fine di consentire al C.C. di rispettare la scadenza di legge*".

La Sezione, nel confermare la rilevanza della criticità contestata, richiama la responsabile attenzione dell'ente sulla necessità che, in futuro, il Consiglio comunale approvi entro i termini di legge il rendiconto di gestione, che, per il principio di "competenza mista", costituisce un fondamentale presupposto per la programmazione economico finanziaria e per la successiva gestione.

Ricorda che, in caso di ritardo, scaturiscono per l'ente una serie di preclusioni e di conseguenze pregiudizievoli per la gestione finanziaria, quali: l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per le finalità di cui all'art. 187 del TUEL; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento secondo quanto disposto dall'art. 203, comma 1, lett. a) del

TUEL (con riferimento all'approvazione del rendiconto del penultimo anno precedente); la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno di riferimento ai sensi dell'art. 161 del TUEL; l'assoggettamento provvisorio alle limitazioni previste per gli enti strutturalmente deficitari, nei termini di cui all'art. 243, comma 6, del Tuel.

L'importanza della tempestività del predetto adempimento ai fini della regolare gestione del ciclo di bilancio risulta ulteriormente valorizzata a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 227 bis, comma 2, del Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera l) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, che ha equiparato l'inadempienza nell'approvazione del rendiconto di gestione a quella relativa alla mancata adozione del bilancio di previsione, prevedendo una procedura sostitutiva più incisiva rispetto al passato, che può dar luogo allo scioglimento del consiglio inottemperante. Sul punto, per la diretta applicabilità in Sicilia della norma, si richiama la circolare dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica n. 16 del 2 ottobre 2013.

Anche nella prospettiva di far fronte ai complessi adempimenti scaturenti dall'entrata a regime della riforma in materia di armonizzazione contabile (tra i quali si richiamano, in particolare, quelli previsti dagli artt. 18, comma 1, lett. c, e 11, commi 8 e 9, del D. Lgs. n. 118/2011), recepita a livello regionale dall'art. 1 della L.R. 10 luglio 2015, n. 12, il Collegio ritiene necessaria un'anticipazione dei tempi - di avvio e di conclusione - dell'intero iter procedimentale, rispetto al quale l'approvazione dello schema di rendiconto da parte della Giunta comunale riveste natura chiaramente prodromica.

2. Possibile condizione di deficitarietà strutturale (art. 242 e 243 del Tuel) nel 2012

In base alla vigente legislazione, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi nell'ipotesi in cui almeno la metà presentino valori deficitari.

Gli enti che versano nella predetta condizione sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, nonché ai controlli centrali in materia di copertura del costo dei servizi di cui all'art. 243 del Tuel. Inoltre, gli stessi vanno incontro alle ulteriori limitazioni previste in materia di incarichi dirigenziali esterni (risoluzione di diritto di quelli fuori dotazione organica), nonché di personale delle società partecipate (art. 243, comma 3 bis, Tuel).

Per il periodo in considerazione, i parametri obiettivi - complessivamente dieci - sono individuati dal D.M. Interno 18 febbraio 2013.

L'ente, in sede di certificazione dei parametri, ha attestato nel 2012 il superamento dei valori soglia di quattro parametri (n. 2, 3, 4 ed 8), specificati in precedenza.

In sede istruttoria, tuttavia, è emerso anche il possibile sfioramento del parametro n. 5 (relativo all'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata per un importo complessivo superiore allo 0,5 per cento della spesa corrente), che, ove confermato, sarebbe decisivo ai fini della condizione di deficitarietà strutturale dell'ente e dell'assoggettamento alle conseguenti limitazioni.

A riguardo, il Tesoriere in data 31/12/2012 ha comunicato all'ente l'esistenza di pignoramenti per euro **4.507.021,15**, pari allo **0,64%** della spesa corrente.

Da tale importo, tuttavia, l'ufficio esiti dell'ente ha sterilizzato l'ammontare di alcuni pignoramenti - per un totale di euro 3.267.562,71 - al netto dei quali l'importo delle azioni esecutive rientrerebbe entro il valore limite.

Analoga operazione, benché nella fattispecie non rilevante ai fini della deficitarietà strutturale, è stata posta in essere nel 2013, in cui viene estromesso dal totale complessivo dei pignoramenti l'importo di euro 3.813.859,46.

La tabella seguente illustra in dettaglio, per ciascuna delle due annualità in considerazione, i valori dichiarati dall'ente e quelli risultanti dall'esame incrociato dei valori emersi in sede istruttoria e confermati dalle banche dati Sirtel e Siquel:

Tabella n. 2 - Parametri di deficitarietà strutturale 2012 - 2013

	ANNO 2012				ANNO 2013			
	Valore dichiarato dall'Ente		Valore da Banche dati SIRTEL/SIQUEL Corte dei Conti		Valore dichiarato dall'Ente		Valore da Banche dati SIRTEL/SIQUEL Corte dei Conti	
1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento);	9,26%	Rispettato*	0,00%	Rispettato	4,20%	Rispettato*	0,00%	Rispettato
2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 dell'allegato 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;	56,81%	Non rispettato	56,81%	Non rispettato	38,19%	Rispettato	41,45%	Rispettato
3) Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione di eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 dell'allegato 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;	92,11%	Non rispettato	91,11%	Non rispettato	34,93%	Non rispettato	112,90%	Non rispettato
4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;	90,79%	Non rispettato	90,79%	Non rispettato	99,59%	Non rispettato	58,49%	Non rispettato
5) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotti vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del Tuel;	0,24%	Rispettato	0,64%	Non rispettato	0,30%	Non rispettato	1,37%	Non rispettato
6) Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40 per cento per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38 per cento per i comuni oltre ai 29.999 abitanti; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore;	33,37%	Rispettato	33,87%	Rispettato	33,12%	Rispettato	33,60%	Rispettato
7) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel con le modifiche di cui all'art. 2, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 185, e decorrenza dall'1 gennaio 2012;	33,82%	Rispettato	32,91%	Rispettato	30,50%	Rispettato	33,25%	Rispettato
8) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre anni;	2,75%	Non rispettato	3,69%	Non rispettato	1,59%	Non rispettato	1,59%	Rispettato
	2,84%		1,93%		1,84%		1,84%	
	1,84%		1,84%		39,87%		0,59%	
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;	0,00%	Rispettato	0,00%	Rispettato	0,00%	Rispettato	0,00%	Rispettato
10) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del Tuel con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 e decorrenza dall'1 gennaio 2013; ove sussistono i presupposti per legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.	0,00%	Rispettato	0,00%	Rispettato	0,00%	Rispettato	0,00%	Rispettato

* Il dato è stato calcolato dall'ente anche se il risultato contabile di gestione, nell'esercizio in questione, è risultato positivo.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Banca dati Siquel -Sirtel

In sede di controdeduzioni, l'ente ha fornito, testualmente, le seguenti spiegazioni: *"la determinazione del parametro n. 5 per l'esercizio 2012 è stata effettuata al netto di alcune poste vincolate dal Tesoriere alla data del 31 dicembre, per le quali non sono ritenuti validi i presupposti per l'apposizione del vincolo sul saldo di cassa", e precisamente:*

- a) "euro 2.621.965,37 relativi ad un pignoramento risalente al 1997, già sospeso con provvedimento del 13.10.1997, confermato dal Pretore di Palermo quale Giudice dell'esecuzione che in date 29.12.1997/29.04.1998 aveva disposto <prende atto della citata sospensione e non provvede per la prosecuzione del giudizio>. Successivamente, con sentenza n. 906/2009 della corte d'Appello di Palermo, non impugnata, il decreto ingiuntivo è stato revocato in via definitiva. Pertanto, il vincolo già non esisteva alle predette date;*
- b) euro 555.335,75 quali somme residue relative a pignoramenti già con mandati effettuati;*
- c) euro 10.329,14 somme vincolate escluse per prescrizione decennale;*
- d) euro 79.932,45 somme vincolate di cui risultano essere già stati trasmessi alla Tesoreria BNL i decreti di estinzione.*

Tali oggettive situazioni hanno indotto questo Ente a determinarsi a non considerare il parametro 5 deficitario".

A riguardo, un primo profilo di problematicità risiede nella mancata inclusione, nel computo, di tutti gli importi dei pignoramenti notificati al tesoriere dell'ente.

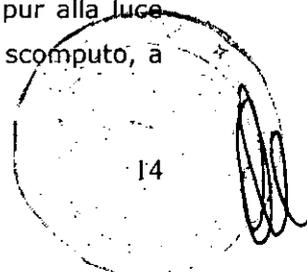
Le risultanze istruttorie, infatti, hanno messo in luce una cernita discrezionale, da parte di una struttura comunale *ad hoc* (ufficio esiti), degli importi da considerare rilevanti ai fini del parametro in questione, nell'ambito dei dati ufficialmente comunicati dalla tesoreria.

Queste valutazioni costituiscono un elemento di anomalia, in quanto poste in essere in un ambito ordinariamente caratterizzato da automatismi aritmetici, obiettivamente riscontrabili (che ammettono, al massimo, la sterilizzazione degli importi relativi ai pignoramenti presso terzi, in quanto l'ente non è debitore principale).

Con riferimento a questi aspetti, il Ragioniere generale, in sede di adunanza, ha attribuito le cause del fenomeno ad una serie di difficoltà "di dialogo" con la Tesoreria comunale, a seguito della gestione centralizzata della stessa.

Questa circostanza, che trova peraltro riscontro nella riproposizione meccanica, da parte dell'Istituto creditizio, dei medesimi pignoramenti nel 2013, merita adeguata attenzione da parte dell'ente ai fini del ripristino di un maggior livello di attendibilità nei flussi informativi provenienti dalla tesoreria.

Al di là delle predette considerazioni, di ordine metodologico, il Collegio, pur alla luce degli elementi di giudizio forniti dall'ente, ritiene che alcune operazioni di scomputo, a



valere sugli importi complessivi comunicati dalla BNL, non siano sorrette da valide giustificazioni.

Un primo fattore di perplessità riguarda l'importo sub a), pari ad euro 2.621.965,37, parimenti riproposto dal tesoriere - e sterilizzato dall'ente - in sede di elenco dei pignoramenti del 2013.

In sede istruttoria, l'Organo di revisione aveva giustificato la decurtazione di tale importo, in quanto relativo ad un'azione esecutiva promossa dall'IACP di Palermo, per la quale era stata stipulata una transazione con l'istituto creditore, nei termini previsti da una delibera addirittura risalente al 2006 (del. GC n. 577 del 29 dicembre 2006).

A seguito del deferimento, l'amministrazione, a supporto del proprio operato, ha invocato la sentenza della Corte d'Appello di Palermo n. 906/2009, che, avendo caducato definitivamente il titolo esecutivo, avrebbe fatto venir meno la pretesa sostanziale oggetto di esecuzione.

Poiché tale atto non è stato allegato alle memorie, i rappresentanti dell'ente, richiesti espressamente a riguardo, ne hanno prodotto copia al termine dell'adunanza.

Dalla lettura della sentenza, tuttavia, che vede l'ente parzialmente soccombente, non sembrano trovare totale riscontro le circostanze dedotte dal comune.

Il predetto provvedimento, infatti, riforma l'esito del giudizio di primo grado, nel quale il Tribunale civile - con sent. n. 550 del 1° febbraio 2001 non in atti - aveva disposto la revoca del decreto ingiuntivo originariamente concesso all'IACP di Palermo per euro 1.921.730,88, oltre interessi, a titolo conguaglio dell'indennità di occupazione di aree espropriate.

Il dispositivo della sentenza n. 906/2009, in parziale riforma di quella di prime cure, ridetermina l'indennità di occupazione temporanea delle aree interessate da due ordinanze sindacali in euro 43.771 ed euro 6.577,8, in favore dell'IACP, onerando l'ente del deposito alla Cassa DDPP, oltre interessi.

Il giudizio d'appello, con riferimento al decreto ingiuntivo opposto e poi caducato, indica infatti importi (€1.921.730,88 derivanti dalla conversione in lire) non sovrapponibili con quelli, ben superiori, della somma sterilizzata dall'ente (€2.621.965,37).

Un secondo, rilevante, fattore di perplessità riguarda l'importo sub b), pari euro **555.335,75**, che l'ente scomputa sia nel 2012 che nel 2013, in quanto concernente "somme residue relative a pignoramenti già con mandati effettuati".

L'amministrazione, a riguardo, produce un prospetto (all. 1 alla nota prot. n. 8690), di seguito riportato, nel quale il predetto importo corrisponde al totale delle somme, al lordo, e non al netto, dell'importo dei mandati già effettuati.

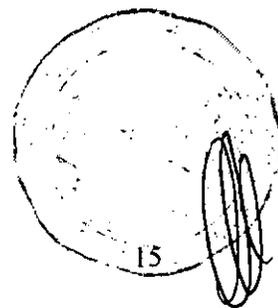


Tabella n. 3 - pignoramenti con mandati effettuati al 31.12.2013

Data notifica	IMPORTO PIGNORATO	IMPORTO VINCOLATO	Sentenza	TOTALE VINCOLO	Note	ALTRO
03/10/2008	€ 1.500,00	€ 1.500,00	1296/08	€ 1.500,00	In essere per differenza	mandato n. 13483 del 21.10.2008 €554,89 p. D.D. n. 425/08 P.M.
11/06/2009	€ 278,55	€ 578,55	8956/08	€ 578,55	In essere per differenza	mandato n. 7527 del 14.05.2009 €279,05 gs. D.D. n. 240/09 P.M.
08/05/2012	€ 3.000,00	€ 3.000,00	5791/2011	€ 3.000,00	In essere per differenza	mandato n. 6623 del 24.05.2012 €2.685,05 gs. D.D. n. 242/12 P.M.
22/04/2010	€ 3.500,00	€ 3.500,00	1449/09	€ 3.500,00	In essere per differenza	mandato n. 6550 del 12.05.2010 €1.388,26 gs. D.D. n. 227/10 Risorse Umane
21/12/2009	€ 2.000,00	€ 2.000,00	6638/09	€ 2.000,00	In essere per differenza	mandato n.14923 del 05.11.2009 €313,09 gs. D.D. n. 568/09 P.M.
22/06/2004	€ 4.281,16	€ 6.000,00	886/02	€ 6.000,00	In essere per differenza	mandato n. 5683 del 29.05.2003 €7.147,02 gs. D.D. n. 112/03 Centro Storico
18/07/2010	€ 38.000,00	€ 38.000,00	2639/09	€ 38.000,00	In essere per differenza	mandato n.13795 del 04.11.2010 €31.249,95 gs. D.D. n. 273/10 Manutenzione
07/05/2010	€ 470,85	€ 470,85	8911/09	€ 470,85	In essere per differenza	mandato n. 2388 del 16.02.2010 €284,10 (spese legali) gs. D.D. n. 48/10 P.M. e mandato n. 3781 del 16/03/2010 €134,10 (spese successive) gs. D.D. n. 109/10 P.M.
09/01/2008	€ 600,00	€ 600,00	5376/07	€ 600,00	In essere per differenza	mandato n. 15779 del 03.12.2007 €294,04 (spese legali) gs. D.D. n. 380/07 P.M. e mandato n. 1084 del 11.01.2008 €230,30 (spese precetto) gs. D.D. n. 461/07 P.M.
21/12/2009	€ 966,30	€ 966,30	6144/09	€ 966,30	In essere per differenza	mandato n. 16864 del 02.12.2009 €307,57 gs. D.D. n. 614/09 P.M.
24/06/2009	€ 360,00	€ 360,00	8784/08	€ 360,00	In essere per differenza	mandato n. 10006 del 02.08.2010 €196,69 gs. D.D. n. 475/10 P.M.
22/04/2009	€ 1.800,00	€ 1.800,00	10904/08	€ 1.800,00	In essere per differenza	mandato n. 6073 del 23.04.2009 €690,86 (spese legali) gs. D.D. n. 126/09 P.M. e mandato n. 7605 del 18/05/2009 €506,68 (spese precetto) gs. D.D. n. 254/09 P.M.
28/07/2009	€ 1.500,00	€ 1.500,00	13262/098	€ 1.500,00	In essere per differenza	mandato n.7670 del 19.05.2009 €231,25 gs. D.D. n. 256/09 P.M.
16/12/2009	€ 2.000,00	€ 2.000,00	5544/09	€ 2.000,00	In essere per differenza	mandato n.16815 del 01.12.2009 €226,76 gs. D.D. n. 229/09 P.M.
10/06/2009	€ 1.500,00	€ 1.500,00	12877/08	€ 1.500,00	In essere per differenza	mandato n. 7954 del 29.05.2009 €554,82 gs. D.D. n. 229/09 P.M.
20/05/2010	€ 907,84	€ 907,84	3168/09	€ 907,84	In essere per differenza	mandato n. 7191 del 26.05.2010 €398,30 gs. D.D. n. 308/10 P.M.
27/06/2005	€ 36.000,00	€ 36.000,00	1831/02	€ 36.000,00	In essere per differenza	gs. nota Avvocatura n. 261676 del 03/04/12 di opposizione all'esecuzione dei mandati nn. 12286, 12436, 12318, 12327,12339, 12343, 12354, 12358, 12361, 12365, 12367, 12384, 12347 del 10/10/2012 gs. D.D. n. 153 del 28/09/2012 ESPR.
23/07/2008	€ 7.685,13	€ 7.685,13	67/08	€ 7.685,13	In essere per differenza	mandato n. 12126 del 23.09.2008 €7.551,75 gs. D.D. n. 38/08 Segreteria Generale
20/07/2011	€ 1.153,66	€ 1.153,66	4380/10	€ 1.153,66	In essere per differenza	mandato n. 4755 del 19.04.2011 €11.046,13 (spese legali) gs. D.D. n. 30/11 Segreteria Generale mandato n. 9138 del 02.08.2011 €678,55 (spese precetto) gs. D.D. n. 93/72 Segreteria Generale
27/08/2008	€ 400,00	€ 400,00	1927/08	€ 400,00	In essere per differenza	mandato n. 7415 del 24.06.2008 €328,40 gs. D.D. n. 212/08 P.M.
01/12/2009	€ 1.569,14	€ 1.569,14	2760/09	€ 1.569,14	In essere per differenza	gs. nota Avvocatura n. 205157 del 15/03/12 di comunicazione di assegnazione di €536,84
07/09/2011	€ 8.828,66	€ 8.828,66	534/11	€ 8.828,66	In essere per differenza	mandato n. 5595 del 10.05.2011 €521,74 gs. D.D. n. 386/11 P.M.
11/01/2010	€ 142,60	€ 142,60	5021/09	€ 142,60	In essere per differenza	mandato n. 15911 del 17.11.2010 €223,70 gs. D.D. n. 603/09 P.M.
08/09/2011	€ 245,51	€ 245,51	4277/10	€ 245,51	In essere per differenza	mandato n. 9961 del 24.08.2011 €3.615,38 gs. D.D. n. 258/11 P.M.
01/07/2005	€ 6.000,00	€ 7.200,00		€ 7.200,00	In essere per differenza	mandato n. 2718 del 12.03.2003 €3.682,60 gs. D.D. n. 6/03 Manutenzione - mandato n. 8500 del 22/08.2003 di €338,16 (cadauno €132,72) - mandato n. 8501 del 22.08.2003 €525,65 (cadauno €131,42) - mandato n. 8507 del 22.08.2003 (€112,72) D.D. n.125/03 manutenzione
20/02/2009	€ 2.200,00	€ 2.200,00	8827/08	€ 2.200,00	In essere per differenza	mandato n. 984 del 22.01.2009 €187,64 gs. D.D. n. 505/08 P.M.
01/07/2005	€ 354,57	€ 354,57		€ 354,57	In essere per differenza	mandato n. 23768 del 05.10.2009 €154,57 gs. D.D. n.537 P.M.
16/09/2010	€ 2.000,00	€ 2.000,00	1276/10	€ 2.000,00	In essere per differenza	mandato n. 6659 del 145.05.2010 €226,29 gs. D.D. n. 285/10 P.M.
05/10/2009	€ 24.970,82	€ 24.970,82	2480/09	€ 29.964,75	In essere per differenza	mandato n. 14552 del 20.10.2009 €12.251,95 e mandato n. 14573 del 20/10/2009 €12.251,95 gs. D.D. n. 373/09 Manutenzione
07/03/2011	€ 12.834,21	€ 12.834,21	2814/2010	€ 12.834,21	In essere per differenza	mandato n. 3059 del 03.03.2011 €8.879,15 gs. D.D. n. 51/11 Ufficio 00_PP.
07/06/2010	€ 85.000,00	€ 85.000,00	137/07	€ 85.000,00	In essere per differenza	mandato n. 2051 del 09.02.2011 €10.666,46 gs. D.D. n. 3/11 Settore Urbanistica
09/11/2011	€ 900,00	€ 900,00	2198/11	€ 900,00	In essere per differenza	mandato n. 13559 del 28.11.2011. €309,12 gs. D.D. n.6115/11 P.M.
10/08/2010	€ 1.700,00	€ 1.700,00		€ 1.700,00	In essere per differenza	mandato n. 9200 del 12.07.2010 €360,50 gs. D.D. n. 345/10 P.M.
07/02/2005	€ 2.500,00	€ 2.500,00	511/2001	€ 2.500,00	In essere per differenza	mandato n. 993 del 06.06.2002 €1.291,14 gs. D.D. n. 252/01 Espropriazioni
09/11/2010	€ 257,01	€ 257,01	2003/2010	€ 257,01	In essere Per differenza	mandato n. 15479 del 10.12.2010 €143,84 gs. D.D. n. 1269/10 P.M.
23/09/2010	€ 1.598,95	€ 1.598,95	1904/2010	€ 1.598,95	In essere Per differenza	mandato n. 11263 del 06.09.2010 € 802,87 gs. D.D. n.498/10 P.M.
21/01/2003	€ 1.032,91	€ 1.032,91	229/02	€ 1.232,91	In essere Per differenza	mandato n. 1163 del 03.02.2003 €183,60 gs. D.D. n. 10/03 P.M.
03/07/2009	€ 142.189,18	€ 142.189,18	5845/08	€ 142.189,18	In essere Per differenza	mandato n. 4409 del 16.03.2010 €82.030,45 e mandato n.4410/10 €12.690,12 gs. D.D. n. 263/09 Espropriazioni
04/01/2010	€ 144.695,93	€ 144.695,93	5845/08	€ 144.695,93	In essere Per differenza	mandato n. 4409 del 16.03.2010 €82.030,45 e mandato n. 4410/10 €12.690,12 gs. D.D. n. 263/09 Espropriazioni
TOTALE				555.385,75		

Fonte: Nota del comune di Palermo prot. n. 818776 del 23.10.2015 - allegato 1

Con riferimento, ad esempio, alla prima voce ivi indicata, relativa al creditore A.G., viene riportato un importo pignorato di euro 1.500 a seguito di sentenza n. 1296/08, a

fronte della quale è apposto un vincolo di pari importo. A seguito del mandato per euro 554,89, stando alle prospettazioni dell'ente, dovrebbe considerarsi, per differenza, l'importo di euro 945,11 (importo pignorato - importo pagato), mentre risulta considerato, ai fini della sterilizzazione, l'importo originario di euro 1.500,00.

Pertanto, la somma complessivamente portata in detrazione dall'ente, pari ad euro 555.335,75, risulta sovrastimata in quanto corrispondente al totale complessivo del debito originario e non a quello residuale, come dichiarato dall'ente, a seguito del parziale pagamento.

Un terzo motivo di perplessità risiede nell'elenco dei pignoramenti comunicati dal Tesoriere nel 2013, dal quale ne emergerebbe uno, dell'importo di euro **3.928.908**, che sembra recare come data di notifica il 2012, di cui non v'è traccia nell'elenco dell'anno precedente (e dunque nemmeno negli importi certificati dall'ente).

Inoltre, dal saldo tra i pignoramenti complessivi ricevuti nel 2013 e quelli sterilizzati in quell'annualità (euro 3.813.859,46), si dovrebbe ricavare l'importo dei nuovi pignoramenti, che l'ente certifica in euro **10.263.983,14** (importo, quest'ultimo, che risulta determinante, nel 2013, ai fini del superamento della soglia limite del parametro n. 5).

Dal predetto elenco, invece, i pignoramenti notificati in tale annualità ammonterebbero solamente ad euro 571.847.

Interpellati in adunanza, i rappresentanti dell'amministrazione non sono stati in grado di fornire ulteriori elementi giustificativi, in quanto privi della relativa documentazione, ma hanno manifestato disponibilità a fornirli successivamente.

Il Collegio, sulla base del quadro conoscitivo appena tratteggiato, non ritiene superate le perplessità espresse in sede di deferimento con riguardo alla giustificabilità dello scomputo - dal totale comunicato dal tesoriere - di alcuni pignoramenti che sarebbero stati determinanti ai fini del superamento del valore soglia del parametro n. 5, e, più in generale, ai fini del rientro nella condizione di deficiarietà strutturale.

Tenuto conto della gravi difficoltà espresse dall'ente nella gestione dei rapporti con l'istituto tesoriere, che trovano riscontro non solo in evidenti incongruenze documentali, ma anche nella corrispondenza tra le parti rinvenute in atti, ritiene che l'amministrazione, alla luce delle superiori considerazioni, debba effettuare un attento riconteggio dei valori contenuti nel parametro gestionale n. 5 relativo al 2012, producendo nuova certificazione al Ministero dell'Interno, da trasmettere in copia a questa Sezione, unitamente a dettagliata e chiara relazione esplicativa dei calcoli operati, al fine di consentire a questa Corte le determinazioni conseguenziali.

In termini più generali, la Sezione richiama la massima attenzione sulla necessità di porre urgentemente rimedio alle disfunzioni segnalate, che stanno alla base di anomale fluttuazioni di importi particolarmente rilevanti, e di -quantomeno irrivalenti - interventi di rettifica da parte dell'ente.

Anche nella prospettiva dell'armonizzazione contabile, che valorizza particolarmente l'importanza della programmazione e della gestione in termini di cassa, risulta indispensabile un immediato ripristino, in tale ambito, di un quadro conoscitivo pienamente attendibile e necessariamente simmetrico con le risultanze contabili dell'amministrazione.

Efficaci misure correttive, in questo senso, trovano sbocco anche in un'intensificazione della frequenza dei controlli sui flussi di cassa e nella conseguente conciliazione con le evidenze di bilancio dell'ente.

3. Equilibri nella gestione di competenza

Con riferimento agli equilibri di competenza, il deferimento si sofferma sui seguenti tre aspetti:

- a) Erronea imputazione nel 2012 dei proventi delle concessioni edilizie, per un importo di euro 13.506.271,99 al tit. I delle entrate anziché al tit. IV;
- b) Finanziamento di spese ripetitive con entrate non aventi la stessa natura;
- c) Errata contabilizzazione del Fondo di solidarietà comunale al tit. II delle entrate e con codifica SIOPE non pertinente.

3a - Imputazione dei proventi da concessioni edilizie tra le entrate tributarie

L'ente, a giustificazione del proprio operato, invoca il principio contabile dell'Osservatorio sulla finanza locale n. 2.20, il quale considera i proventi da permessi a costruire alla stregua di entrate tributarie, utili al concorso degli equilibri di parte corrente.

A fronte dell'accertamento di euro 13.506.271,99, l'amministrazione dichiara di aver incassato euro 13.050.152,19, e pertanto di non aver conseguito alcun indebito miglioramento dei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

La medesima criticità era stata già censurata, nel precedente ciclo di controllo, con deliberazione n. 176/2013/PRSP, con la quale la Sezione aveva sottolineato l'incongruenza di tale contabilizzazione rispetto alle codifiche SIOPE (che prevedono l'imputazione in entrata al tit. IV, cat. 5, codice 4501), e dunque la palese difformità di tale prassi rispetto al decreto del MEF n. 135553 del 14 novembre 2006 (in termini, vedasi anche la circolare Min. Interno FL n. 05 dell'8 marzo 2007), nonché rispetto all'unanime orientamento della giurisprudenza contabile in materia (tra le tante, Sezione regionale di controllo per il Lazio, delibera n. 31/G/2008).

In sede di controdeduzioni, l'ente ha dichiarato che a seguito della richiamata deliberazione n. 176, ha provveduto a correggere tale irregolarità a decorrere dal 2013.

Il rilievo, alla stregua di tali considerazioni, è da intendersi solo parzialmente superato.

La Sezione, infatti, non ritiene di poter condividere l'asserita neutralità di tale contabilizzazione ai fini del patto di stabilità interno 2012, in quanto tali proventi, nel corso dell'anno, sono stati riscossi non per l'intero, bensì per euro 13.050.152,19.



Trattandosi di un'entrata in conto capitale, il comune ha, pertanto, conseguito un indebito miglioramento dei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno almeno pari ad euro 456.119,8, ossia alla differenza tra accertato e riscosso nella competenza di riferimento.

Questo fattore, unitamente ad altri di cui si riferirà in seguito (cfr. *infra*, punti n. 7 e 9), ridimensiona il – pur consistente – margine con cui è stato formalmente rispettato il patto di stabilità interno nel 2012.

3b - utilizzo delle entrate *extra ordinem*

Un secondo aspetto problematico per il mantenimento dell'equilibrio di parte corrente riguarda la riscontrata presenza di consistenti entrate correnti aventi carattere non ripetitivo (€74.104.793,68) non collegate ad altrettante spese aventi le medesime caratteristiche (€20.767.908,29).

Analogo disallineamento, sia pur per importi inferiori (€41.675.860,10 a fronte di spese per €27.354.111,39), è stato acclarato anche nell'esercizio 2013.

Nelle memorie presentate, l'ente ritiene che i proventi da recupero evasione tributaria, i contributi per permessi a costruire, le entrate derivanti dalle violazioni del codice della strada e i canoni concessori possano essere considerati alla stregua di entrate ripetitive, in considerazione del gettito stabile che riescono a garantire negli anni, comprovato da apposita tabella illustrativa prodotta in atti.

Pur prendendo atto di quanto riferito dal comune, la Sezione, al di là della specificità dei proventi da concessioni edilizie e da sanzioni per violazioni al codice della strada (destinabili entro certe percentuali al finanziamento di specifici interventi di spesa aventi natura vincolata), richiama l'attenzione sul rilievo fondamentale, nella gestione finanziaria degli enti locali, assunto dall'equilibrio del bilancio di parte corrente, che denota la capacità dell'ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre titoli delle entrate) derivanti dal prelievo tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale.

In proposito, l'art. 162, comma 6, del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della gestione corrente, intesa quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma dei primi tre titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari.

In questo modo, il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale, impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale.

Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti siano – come nella fattispecie – superiori alle entrate ordinarie, evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale, che può essere temporanea o duratura.

Nel primo caso, è sufficiente ricercare le cause della situazione di squilibrio che può essere determinata da incrementi di spesa eccezionali o da un'imprevista riduzione delle entrate e porre in essere interventi di natura eccezionale, i quali possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio.

Nel secondo caso, se lo squilibrio si ripete nel tempo, è sicuro indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate e i rimedi che l'ente deve adottare devono essere maggiormente incisivi e complessi, poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (alcune delle quali, peraltro, etero determinate).

L'importanza dell'equilibrio di bilancio è stata recentemente ribadita dal legislatore che, nell'ambito della legge 24 dicembre 2012 n. 243, di attuazione del principio del pareggio di bilancio introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, co. 1 della legge sopra citata).

Ha stabilito, inoltre, che qualora, in sede di rendiconto di gestione, gli enti in questione registrino un valore negativo dei saldi indicati sopra, sono tenuti ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero della differenza negativa entro il triennio successivo (co. 2, del citato art. 9).

Anche se le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno a partire dall'esercizio 2016 (art. 21, co. 3 della citata legge n. 243 del 2012), è opportuno che gli enti locali attuino una gestione finanziaria diretta ad assicurare l'equilibrio sia della gestione di competenza che della parte corrente del bilancio (cfr., sul punto, Corte costituzionale, sentenza, 10 aprile 2014, n. 88).

Correlato all'equilibrio di parte corrente è anche l'impiego corretto delle entrate non ripetitive, che, seppur utilizzabili nell'ambito del singolo esercizio, per natura non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi (e per questo motivo sono chiamate anche "entrate *una tantum*").

Pertanto, il finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura non ripetitiva può profilare rischi per i futuri equilibri di bilancio.

Non è secondario osservare che alcune tipologie di entrata, quali ad esempio quelle collegate ai cd. "oneri di urbanizzazione" (i cui andamenti risentono del diverso carico urbanistico di anno in anno previsto), finanziano - e solo in percentuale - le spese correnti in virtù di un'espressa norma derogatoria, rinnovata di volta in volta dal legislatore (da ultimo, cfr. art. 1, comma 536, della legge n. 190/2014), che sarà difficilmente compatibile con i nuovi principi in tema di equilibrio di bilancio sanciti, a regime, dalla legge n. 243/2012.

In sede di relazione sulla finanza locale, questa Sezione ha più volte rimarcato (cfr., da ultimo, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera 207/2015/GEST) gli effetti deleteri di tali deroghe legislative, ormai stratificate negli anni, che hanno finito per sovradimensionare la spesa corrente a discapito di quella d'investimento.

3c - contabilizzazione del Fondo di solidarietà comunale

Un ultimo ordine di rilievi riguarda l'errata contabilizzazione, acclarata in sede istruttoria, del Fondo di solidarietà comunale al Titolo II delle entrate, anziché al titolo I, categoria 3°, cod. 1303, come previsto dalla classificazione SIOPE per l'esercizio 2013.

Il rilievo è da intendersi sostanzialmente superato alla luce delle controdeduzioni dell'ente, il quale fa presente - come anche accertato dalla Sezione - che tale prassi irregolare non ha comunque avuto ricadute sostanziali né sui saldi di bilancio, né sul patto di stabilità interno.

In ogni caso, il comune riferisce di aver corretto tale anomalia a decorrere dal bilancio di previsione 2014.

4. Equilibri nella gestione di cassa

Con riferimento agli equilibri nella gestione di cassa, all'esito dell'istruttoria sono emersi i seguenti profili problematici, su cui è stato stimolato il contraddittorio con l'ente in sede di deferimento:

- a) la mancata ricostituzione, al 31 dicembre, dei fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa sia nel corso dell'esercizio 2012 che nell'esercizio 2013;
- b) la bassa capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria (il 13,86% nel 2012 e il 13,97% nel 2013) e delle entrate da sanzioni per violazione del codice della strada (il 25% nel 2012 e il 49,6% nel 2013);
- c) la contabilizzazione separata di somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario, riportate tra i residui attivi dell'ente (€2.862.129,40 nel 2012 ed €2.050.073,13 nell'esercizio 2013), inserita tra le disponibilità liquide riportate nel Conto del Patrimonio.



4a - Fondi a destinazione vincolata utilizzati in termini di cassa

Occorre premettere che l'art. 195 del Tuel prevede che gli enti locali, ad eccezione di quelli in dissesto, possano disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore

all'anticipazione di tesoreria disponibile.

In sede di deferimento, sono stati richiesti chiarimenti in ordine alla mancata ricostituzione, al 31 dicembre, dei fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa.

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha spiegato che il saldo di cassa negli ultimi anni è stato sempre inferiore all'utilizzo dei fondi a destinazione vincolata e che tale limitata disponibilità avrebbe impedito la tempestiva ricostituzione degli stessi.

In alternativa, si sarebbero rese necessarie anticipazioni di Tesoreria, di cui non ha fruito per via della loro onerosità.

Ha inoltre precisato che il ricorso all'utilizzo dei fondi a destinazione vincolata è avvenuto entro i limiti del combinato disposto di cui agli artt. 195 e 222 del Tuel e che, al fine di porre rimedio alla deficiarietà di cassa, si prefigge l'obiettivo di incrementare la liquidità attraverso il potenziamento di entrate proprie, ed in particolare di quelle da recupero dell'evasione tributaria.

In sede di adunanza, l'Assessore al bilancio ha sottolineato che il comune di Palermo, nonostante i cospicui crediti vantati per trasferimenti pregressi, non ha avuto, a differenza di altre amministrazioni, sostanziali difficoltà di cassa.

Il Collegio, preliminarmente, si dichiara ben consapevole delle crescenti difficoltà per il sistema di finanza locale derivanti dalla progressiva e consistente riduzione delle risorse etero determinate, e, soprattutto, dai notevoli ritardi nella loro erogazione, che generano tensioni di liquidità negli enti creditori.

Su questi aspetti, di non secondaria importanza, rinvia alle recenti analisi effettuate in sede di indagine sulla finanza degli enti locali siciliani (cfr. delibera n. 207/2015, cit.), i cui contenuti sono stati anche portati a conoscenza dell'Assemblea regionale siciliana nel corso di recenti audizioni (da ultimo, cfr. Audizione delle Sezioni Riunite in sede di controllo sul DEF regionale del 6 novembre 2015).

Con specifico riguardo alla fattispecie in esame, pur prendendo atto degli elementi di giudizio acquisiti, si ritiene, tuttavia, di dover confermare le perplessità espresse in sede di deferimento.

Pur in assenza di anticipazioni di tesoreria, la Sezione esprime forte preoccupazione per l'ammontare dei fondi da ricostituire per cassa, pari ad euro **136.103.220,78** nel 2012, che ascende ad euro **139.392.664,37** nell'esercizio successivo.

Non ritiene condivisibili, a riguardo, le giustificazioni fornite dal Collegio dei revisori nella nota prot. n. 2 del 23/01/2015 (punto 3, lett. e) nella parte in cui, con riferimento

all'obbligo di ricostituzione delle somme a destinazione vincolata utilizzate per cassa, riferisce che "l'Ente ritiene che dalla lettura del testo normativo di riferimento tale adempimento non debba essere effettuato obbligatoriamente entro alcuna scadenza di legge".

Tale affermazione, infatti, non risulta in linea con quanto disposto dall'art. 195, comma 3, del Tuel, il quale, nella versione *pro tempore* vigente, dispone l'obbligo di reintegro della consistenza con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione, che deve avvenire al più tardi entro il termine dell'esercizio di riferimento e non può in alcun modo procrastinarsi, come nella fattispecie, *sine die*.

Al di là degli stringenti limiti temporali ai fini della ricostituzione dei fondi, di cui l'ente, invero, è ben conscio nella memoria prodotta, appare evidente la forte tensione di liquidità in cui versa il comune, che, infatti, non riesce a fine esercizio, come richiesto per legge, a ricostituire i fondi utilizzati in termini di cassa. Ciò finisce per procrastinare in avanti la restituzione della liquidità al finanziamento originario.

Il fenomeno appare in tutta la sua gravità nella tabella seguente, dalla quale emerge chiaramente come, nel rendiconto 2012, il fondo di cassa, pari ad euro 87.326.591,18 risulti interamente vincolato, in quanto scaturente per differenza tra il totale dei fondi vincolati pari ad euro 223.413.791,95 e l'importo di quelli da ricostituire ex art. 195, comma 2, del Tuel.

Analogamente, nel 2013, il fondo di cassa di euro 160.630.233,71 è determinato per differenza tra il totale dei fondi vincolati (€300.022.898,08) e l'importo dei fondi da ricostituire (che ascende ad €139.392.664,37).



Tabella n. 4 - attivazione dell'anticipazione di tesoreria
(art. 222 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267)

ACCERTAMENTI		
	RENDICONTO 2010	RENDICONTO 2011
TITOLO I	251.896.345,05	255.693.633,53
TITOLO II	543.548.952,54	559.929.351,84
TITOLO III	61.699.732,87	64.529.814,59
TOTALE accertamenti Tit. I + II + III	857.145.030,46	880.152.799,96
STANZIAMENTO PREVISTO IN BILANCIO PER ANTICIPAZIONE DI TESORERIA (Entrata tit.5, cat.1; Spesa tit.3, int. 1) 3/12 del tot. delle entrate accertate penultimo anno precedente - Rendiconto della Gestione 2010 e 2011	214.286.257,60	220.038.200,99
Utilizzo anticipazione di cassa ex art. 222 del TUEL al 31/12	-	-
CASSA VINCOLATA al 31 dicembre (tipo di finanziamento)	2012	2013
Altri EE.PP.	487.624,09	2.245.237,26
U.E.	8.420,66	18.024.234,62
Provincia	1.848.050,16	-
Regione	31.004.375,03	44.007.509,87
Stato	110.780.171,27	141.312.155,31
Mutui/Obblig.ni	42.218.261,78	69.646.992,77
P.G.	37.066.888,96	24.786.768,25
Totale F.di vincolati al 31/12	223.413.791,95	300.022.898,08
Fondo di Cassa al 31/12	87.310.571,17	160.630.233,71
Vincolo su anticipazione di tesoreria (ex art.195, co.2, del D.lgs.267/2000)	136.103.220,78	139.392.664,37

Fonte: Sito istituzionale del Comune di Palermo - Allegato G 21-bis al Rendiconto 2012 e 2013

Orbene, l'interpretazione sistematica delle disposizioni che riguardano l'utilizzo di entrate di cassa vincolate per il finanziamento di spese correnti evidenzia che la *ratio* dell'istituto è di costituire uno strumento preventivo e/o alternativo all'utilizzo di anticipazioni di tesoreria, tanto che soggiace alle medesime condizioni, presupposti e limiti posti dall'art. 222 del TUEL.

Con tali fondi, infatti, l'ente può provvedere al pagamento di spese correnti, rispettando alcuni presupposti, taluni di carattere sostanziale, altri di carattere procedurale.

Dal punto di vista sostanziale, tale possibilità va incontro a precise restrizioni:

- non possono ricorrervi gli enti in stato di dissesto finanziario per i quali non sia stato emanato il decreto di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato;

- il volume complessivo dei pagamenti di spese correnti che è possibile effettuare deve essere contenuto entro il limite massimo dell'anticipazione di tesoreria (tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno);
- con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione va ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti.

Inoltre, dal punto di vista procedurale, l'art. 195 del Tuel, a garanzia della ricostituzione delle somme vincolate, impone all'ente locale di avviare la procedura per l'attivazione di anticipazioni di tesoreria, che, in particolare, richiede: l'adozione di una deliberazione di Giunta, assunta in termini generali all'inizio di ciascun esercizio, con la quale si autorizza l'anticipazione di tesoreria ai sensi dell'articolo 222, comma 1, del Tuel; l'attivazione dell'anticipazione sui fondi a specifica destinazione che deve intervenire su "specifiche richieste" del servizio finanziario dell'ente.

Orbene, la presenza di un debito così elevato, che trae origine dall'utilizzo - peraltro crescente - di liquidità devoluta ad altre finalità rispetto a quella originaria, ma non reintegrata nei termini di legge, denota una situazione di grave squilibrio di cassa, che finisce per compromettere la concreta utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione formalmente accertato dall'ente.

Infatti, la presenza di un così consistente onere restitutorio in termini di cassa (ossia l'obbligo di reintegro della consistenza con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione), rimasto insoluto nel tempo, impedisce, nella sostanza, la concreta utilizzabilità delle risorse disponibili con l'avanzo di amministrazione.

La situazione appena descritta risulta ulteriormente aggravata dalla mancata specificazione dei vincoli da ricostituire da parte della Tesoreria, il cui conto annuale, regolarmente parificato dall'ente, non reca alcuna menzione né delle somme indisponibili per pignoramenti, né delle poste vincolate da ricostituire in termini di cassa.

Tale prassi confligge con la necessità, da parte di ciascuna amministrazione, di evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione previste dall'art. 195 del TUEL, al fine di garantire il rispetto delle richiamate condizioni procedurali e sostanziali. Giova ricordare che l'art. 180, comma 3, lettera d), e l'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL prevedono che gli enti indichino al tesoriere, in sede di emissione degli ordinativi d'incasso e di pagamento, l'eventuale natura vincolata delle somme (al riguardo, la riforma in materia di armonizzazione ha imposto l'ulteriore specificazione della provenienza del vincolo a seconda che derivante da legge, da trasferimenti e da prestiti).

Alla stregua delle superiori considerazioni, appare necessario che l'Organo di revisione dell'ente vigili con la massima attenzione (art. 239 e 240 del Tuel) sulla predetta problematica, segnalando a questa Sezione l'eventuale ripetersi di tali irregolarità.

L'ente, dal canto suo, dovrà porre rimedio alla situazione prospettata ricostituendo i fondi man mano che si realizzino le entrate senza vincolo di destinazione, come peraltro correttamente riconosciuto in sede di controdeduzioni.

Tale adempimento risulta di basilare importanza in vista dei nuovi obblighi, previsti dalla riforma in materia di armonizzazione contabile, di redazione a fini gestionali del bilancio di cassa, i quali presuppongono, già sul piano logico, una corretta ricostruzione ed annotazione dei vincoli restitutori.

In questa prospettiva, il legislatore ha disposto (art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126) che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, del Tuel siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria e che la ricostituzione dei vincoli debba essere perfezionata con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.

Analogamente, il nuovo comma 3 bis dell'art. 209 del TUEL prevede l'obbligo per il tesoriere di tenere contabilmente distinti gli incassi di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d). I prelievi di tali risorse sono consentiti solo con i mandati di pagamento di cui all'articolo 185, comma 2, lettera i). E' consentito l'utilizzo di risorse vincolate secondo le modalità e nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 195.

Ai fini dell'operazione di ricostituzione dei fondi, si richiama l'attenzione dell'ente sul rispetto del punto 10 ("contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali") del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (allegato 4.2 al D. Lgs. n. 118/2011, che, a differenza dei principi contabili dell'Osservatorio sulla finanza locale, ha valenza legislativa di rango primario).

Tale principio è richiamato anche dalla recentissima deliberazione della Sezione delle autonomie n. 31/2015/INPR del 9 novembre 2015, recante linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, cui si rinvia.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, particolare attenzione, in sede di monitoraggio da parte della Sezione, sarà prestata alla corretta osservanza dei precetti contenuti al punto 10.6, secondo il quale *"all'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014"*.

In questa direzione, appare sicuramente condivisibile la volontà dell'amministrazione di fronteggiare le tensioni di liquidità attraverso un potenziamento delle riscossioni delle entrate proprie, ed in particolare di quelle della lotta ad evasione ed elusione tributaria, se non altro nella prospettiva di una maggiore equità e deterrenza del sistema fiscale locale.

I livelli di riscossione concretamente registrati in tale ambito nel biennio in considerazione, soprattutto ove posti in raffronto con quelli registrati in altre zone geografiche, presentano a riguardo indubbi margini di miglioramento.

4b - Velocità di riscossione

La velocità di riscossione, che raffronta, in termini di competenza, le riscossioni rispetto ai corrispondenti accertamenti, è uno dei più importanti indicatori gestionali, in quanto fornisce la misura del gettito effettivo, in termini di liquidità, su cui l'ente può contare nel corso dell'esercizio e, al contempo, un valido ausilio per gli enti ai fini della stima, secondo criteri prudenziali, degli importi da accertare.

Gli esiti istruttori hanno confermato l'esistenza, anche in questo ciclo di controllo, di una bassa velocità di riscossione di alcune tipologie di entrate, quali quelle da recupero evasione tributaria e da sanzioni per violazione del codice della strada.

Analoga problematica era già stata segnalata, da ultimo, con delibera di questa Sezione n. 176/2013, a seguito della quale il Consiglio comunale, con delibera n. 323/2013, ha riferito di aver intensificato le politiche di contrasto all'evasione ed elusione fiscale, come comprovato anche dall'approvazione del relativo programma operativo ad opera della Giunta comunale con deliberazione n. 30/2013

In riferimento ai proventi delle sanzioni per violazioni del codice della strada, l'organo consiliare auspica di conseguire percentuali di riscossione più elevate, a seguito delle modifiche introdotte dal DL n. 69/2013 che hanno previsto la riduzione del 30% del relativo importo qualora il pagamento avvenga nei primi 5 giorni.

Alla medesima finalità tendono alcune iniziative dell'amministrazione, tra le quali è da annoverare l'imminente stipula di una convenzione con Poste italiane per il pagamento elettronico anche presso le delegazioni municipali, nonché la nuova convenzione con la Sispi spa per la gestione del sistema informatico comunale, che, a giudizio del Consiglio comunale, dovrebbe garantire una considerevole riduzione dei tempi di elaborazione dei verbali e di notifica degli stessi.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha dichiarato di registrare *"un netto miglioramento della capacità di incasso delle entrate in esame"*, prendendo in considerazione un arco temporale più ampio rispetto all'esercizio di competenza.



Tabella n. 5 - riscossioni entrate recupero evasione e sanzioni cod. della strada

Accertamenti di competenza	2012	2013
Recupero evasione tributaria	€ 38.784.600,97	€ 27.001.432,10
Incassi	2012	2013
2012	5.376.051,61	
2013	7.187.612,63	€ 3.772.920,99
2014	1.225.135,73	€ 3.486.405,17
totale incassi	13.788.799,97	7.259.326,16
% di incasso totale	35,55%	26,88%
% di incasso	13,86%	13,97%
Accertamenti di competenza	2012	2013
Sanzioni per violazione del codice della strada	€ 24.155.119,15	€ 29.908.096,29
Incassi	2012	2013
2012	9.766.598,50	
2013	2.944.861,35	€ 14.842.467,94
2014	321.101,35	€ 4.125.577,59
totale incassi	13.032.561,20	18.968.045,53
% di incasso totale	53,95%	63,42%
% di incasso	40,43%	49,63%

Fonte: elaborazione Corte conti su nota comune di Palermo prot. n. 818776 del 23.10.2015

Come ben evidenziato nella tabella precedente, le entrate da recupero evasione registrano una velocità di riscossione in competenza del 13,86% nel 2012 e del 13,97% nel 2013, che ascende alle percentuali, rispettivamente, del 35,55% e del 26,88%, ove si considerino anche gli incassi conseguiti nelle successive annualità.

Analogamente, per i proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada, la velocità di riscossione – pari al 24,06% nel 2012 ed al 32,71% nel 2013 – ascende, rispettivamente, al 53,95% ed al 63,92%.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto riferito, richiama l'attenzione dell'ente sulla deficitarietà dei valori di riscossione, quale che ne sia la base temporale presa a riferimento.

Queste preoccupazioni trovano peraltro riscontro negli anomali volumi di residui attivi riscontrati alle entrate proprie, tanto con riferimento a quelli di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza (il parametro 2 nel 2012 registra un rapporto



con i corrispondenti accertamenti delle entrate ai titoli I e III pari al 56,31%, a fronte di un valore soglia del 42%), quanto per quelli da entrate proprie provenienti dalla gestione residui (che, rapportate alle corrispondenti entrate di competenza sono pari al 92,11% nel 2012 e al 102,90% nel 2013, a fronte di un valore soglia del 65%; cfr. parametro 3).

Questa Corte, già con la delibera n. 176/2013, ha richiamato l'attenzione dell'ente sui rischi di ipertrofia dei residui attivi e sulle correlate tensioni di liquidità che ne possono scaturire nel medio - lungo periodo per via del disallineamento temporale tra incassi e pagamenti.

Osserva, tuttavia, che vanno sicuramente nella direzione auspicata sia l'intensificazione delle politiche di contrasto all'evasione ed elusione fiscale, sia le iniziative intraprese per migliorare la riscossione delle sanzioni per violazioni al codice della strada, di cui sarà cura di questa Corte verificare i concreti risultati nei prossimi cicli di controllo.

A quest'ultimo proposito, si raccomanda all'amministrazione comunale un'attenta verifica, in sede di controllo di gestione, dei costi d'esercizio della convenzione con la Sispi spa per la gestione del sistema informatico comunale (sulla base delle memorie presentate, infatti, le spese sostenute dall'ente per la notifica dei verbali ammonterebbero nel 2013 ad €3.566.735, ossia al 12% circa sul totale dei proventi accertati - €29.908.096,29 - nello stesso anno).

In termini più generali, è evidente che, pur tenendo conto delle difficoltà derivanti dall'attuale congiuntura economica, l'incremento della velocità di riscossione costituisce attualmente una delle principali leve strategiche ai fini del risanamento dell'ente.

Nella prospettiva, poi, dell'armonizzazione contabile, con l'introduzione del concetto di competenza finanziaria "rinforzata" e del bilancio in termini di cassa, la velocità di riscossione acquisirà un'importanza basilare ai fini della stessa funzionalità dell'ente, il quale dovrà poter contare su una liquidità sufficiente a sostentarne la concreta operatività.

Particolarmente accurato, pertanto, sarà il riscontro, da parte della Sezione, sul corretto recepimento delle nuove modalità di contabilizzazione (per le entrate tributarie l'imputazione contabile dovrà avvenire, di regola, all'esercizio in cui sono emessi il ruolo e le liste di carico), ma anche dello stanziamento, nel bilancio di previsione, di un congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Poiché l'ammontare di tale appostamento è determinato non solo sulla base dei crediti previsti nell'esercizio, ma anche della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata negli esercizi precedenti, appare evidente che la bassa percentuale di riscossione registrata negli ultimi anni si riverbererà direttamente, in senso incrementale, sulla quota prudenziale da accantonare a tale titolo.

Tale quota, come noto, non sarà oggetto di impegno e genererà un'economia di bilancio destinata a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

4c - contabilizzazione di somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario

Un terzo ordine di criticità attinente la gestione di cassa è stato individuato nella contabilizzazione separata di somme riscosse a mezzo di conto corrente postale e bancario tra i residui attivi dell'ente per importi elevati (€2.862.129,40 nel 2012 ed €2.050.073,13 nell'esercizio 2013); nel Conto del Patrimonio tali importi sono invece inclusi tra le disponibilità liquide.

L'ente, a seguito del deferimento, ha spiegato che le somme giacenti al 31 dicembre presso i predetti conti correnti sono state regolarmente *accertate*, per poi confluire nel Conto del bilancio come residui attivi.

Non ravvisa, nella fattispecie, alcuna violazione del principio di universalità del bilancio, né dell'art. 68, comma 5, del regolamento di contabilità e, sulla base delle indicazioni ricevute dall'Organo di revisione (nota prot. n. 455 del 5 agosto 2011), ritiene che la contabilizzazione di tali partite nel Conto del patrimonio sia avvenuta *erroneamente* tra le disponibilità liquide anziché tra l'attivo circolante. Si prefigge, pertanto, di porre rimedio a tale errata contabilizzazione in sede di rendiconto di gestione 2015.

In sede di adunanza, il Dirigente del servizio bilancio ha imputato la prassi di considerare tali somme alla stregua di meri crediti, anziché come giacenze liquide, al ritardo con cui pervengono le contabilità separate dei conti correnti bancari e postali, che ne impedisce l'aggregazione alle disponibilità di cassa giacenti presso la tesoreria.

Tali importi, pertanto, restano contabilizzati semplicemente come crediti accertati e, oltrepassato l'esercizio di riferimento, come residui attivi; in quanto tali, per coerenza, devono essere contabilizzati da un punto di vista patrimoniale tra l'attivo circolante.

La Sezione, sul punto, ritiene utile una breve ricostruzione, in via preliminare, della normativa di riferimento, su cui richiama l'attenzione dell'ente.

L'art. 181 del Tuel, nel precisare che il versamento costituisce l'ultima fase dell'entrata, consistente nel trasferimento delle somme riscosse nelle casse dell'ente, dispone che le somme riscosse dagli incaricati della riscossione, interni ed esterni, devono essere trasferite al tesoriere nei termini e nei modi fissati dalle disposizioni vigenti e da eventuali accordi convenzionali, mentre gli agenti contabili interni versano le somme riscosse presso la tesoreria dell'ente con cadenza stabilita dal regolamento di contabilità.

In coerenza con tali disposizioni, il regolamento dell'ente, all'art. 68, commi 5 e 6, dopo aver previsto l'obbligo di concentrazione nella cassa del Tesoriere di tutti i pagamenti e di tutte le riscossioni che appartengono al conto del comune, dispone che qualora queste operazioni siano effettuate da contabili secondari o minori, le stesse devono comunque affluire al Tesoriere attraverso i versamenti ed i rimborsi ordinati dal comune rispettivamente con ordinativi d'incasso e mandati di pagamento.

Tali norme costituiscono diretta applicazione del fondamentale principio di universalità, sancito dall'art. 162, comma 1, del Tuel, cui deve necessariamente improntarsi la gestione contabile.

In base al richiamato principio, il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola amministrazione pubblica, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'amministrazione, anche nell'ottica degli equilibri economico - finanziari del sistema di bilancio.

Sono, pertanto, incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative - che non abbiano autonomia gestionale - che non transitano nel bilancio.

Le contabilità separate (quale quella in esame), **nei casi in cui sono ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio.**

Sulla base della richiamata normativa, disattesa dall'ente, appare evidente che le *somme esistenti* al 31 dicembre presso i conti correnti postali e bancari devono essere tempestivamente comunicate all'ente ai fini della loro aggregazione alle disponibilità liquide giacenti in tesoreria.

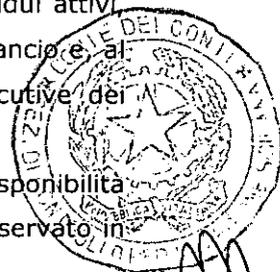
La loro "concentrazione" alla cassa del tesoriere, mediante regolari reversali d'incasso, deve essere conclusa in tempo utile affinché il rendiconto dell'esercizio possa annoverare finanziariamente tali risorse - coerentemente con la loro natura - quali disponibilità liquide e non quali semplici crediti - rilevati come residui attivi - nel Conto del bilancio.

Le giacenze in questione, correttamente contabilizzate sotto il profilo patrimoniale, necessitano, pertanto, di coerente rappresentazione in sede di Conto del bilancio, e non viceversa.

Alla stregua di queste considerazioni, la Sezione ritiene che la prassi seguita dall'ente concreti una grave irregolarità contabile, cui va posto immediato rimedio attraverso idonee misure correttive.

Pur non alterando, infatti, i risultati di amministrazione (i residui attivi, al pari della cassa, compongono l'attivo, da cui va detratto l'ammontare dei residui passivi), è di palmare evidenza che l'irregolare contabilizzazione di tali giacenze come residui attivi, anziché come cassa, finisca per compromettere la veridicità del Conto del Bilancio, e, al contempo, per costituire riserve liquide sottratte alle eventuali azioni esecutive dei creditori, peraltro in preoccupante crescita.

L'aggregazione di tali riserve alla cassa dell'ente, inoltre, aumentando le disponibilità liquide dell'ente, contribuirà a risolvere le tensioni di cassa che, come si è osservato in



precedenza, hanno impedito nel tempo la ricostituzione dei fondi a destinazione vincolata.

5. Equilibri nella gestione residui

Il livello di problematicità della gestione residui del comune di Palermo, già oggetto di reiterata attenzione da parte della Sezione (da ultimo, delibera n. 176/2013/PRSP), trova obiettivo riscontro, innanzitutto, sul piano obiettivo, nel superamento dei valori soglia dei parametri di deficitarietà strutturale (parametri 2 e 3 nel 2012 e parametro 3 nel 2013), nonché nella bassa velocità di riscossione, di cui si è riferito in precedenza (rispettivamente, punti 2a e 4b).

In sede di deferimento, è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sui seguenti quattro profili di criticità:

- a) anomalo volume di residui attivi del Titolo I;
- b) mantenimento, nel Conto del Bilancio, di residui attivi del Titolo II e IV con anzianità superiore ai 5 anni di importo elevato;
- c) mantenimento, nel Conto del Bilancio, di un'ingente mole di residui attivi del Titolo III riferiti ad esercizi precedenti il 2009;
- d) consistente divario, in entrambi gli esercizi presi a riferimento, tra i residui attivi e passivi dei servizi c/terzi.

5a- residui attivi da entrate tributarie

All'esito dell'istruttoria, è stata acclarata la contabilizzazione, da parte dell'ente, di un elevato volume di residui attivi del Titolo I, pari ad euro 379.345.453,97 nel 2012 e ad euro 274.493.596,50 nel 2013, principalmente imputabili a crediti TARSU rimasti insoluti.

L'ente, in sede di controdeduzioni, ha illustrato l'andamento della consistenza dei residui – di nuova formazione e derivanti da gestione residui – nonché le corrispondenti riscossioni, sia per la TARSU che, dal 2013, per la TARES.



Tabella n. 6 - Residui attivi e riscossioni TARSU e TARES – anni 2012 e 2013

Residui attivi finali Titolo I (riportati nel Conto del Bilancio)	2012	diff. 2013-2012	2013	
Derivanti dalla gestione di competenza	€ 198.938.925,08		€ 127.197.776,62	a
Derivanti dalla gestione a residuo	€ 255.831.061,55		€ 275.860.392,30	b
Totale	€ 454.769.986,63	-€ 51.711.817,71	€ 403.058.168,92	c=a+b
<i>di cui:</i> <i>da TARSU</i>	€ 379.345.453,97		€ 274.493.596,50	d
<i>da TARES</i>	-		€ 57.756.417,95	e
da TARSU e TARES	€ 379.345.453,97	-€ 47.095.439,52	€ 332.250.014,45	f=d+e

Incassi Titolo I (riportati nel Conto del Bilancio)	2012	diff. 2013-2012	2013	
Derivanti dalla gestione di competenza	€ 138.051.654,93		€ 210.934.289,06	a
Derivanti dalla gestione a residuo	€ 149.083.652,69		€ 135.988.143,37	b
Totale	€ 287.135.307,62	€ 59.787.124,81	€ 346.922.432,43	c=a+b
<i>di cui:</i> <i>da TARSU</i>	€ 117.986.998,19		€ 92.318.307,39	d
<i>da TARES</i>	-		€ 67.106.473,69	e
da TARSU e TARES	€ 117.986.998,19	€ 41.437.782,89	€ 159.424.781,08	f=d+e

Fonte: Comune di Palermo, nota prot. n. 818776 del 23 ottobre 2015

Dall'esame dei dati contenuti nella tabella precedente trova conferma quel progressivo miglioramento prospettato dall'ente con riferimento sia alla consistenza dello *stock* totale (che si riduce da €454.769.986,63 ad €403.058.168,92), sia all'ammontare delle riscossioni (che, per converso, subiscono un incremento, passando da €287.135.307,62 ad €346.922.432,43).

Con riferimento alla TARES, subentrata nel 2013 alla TARSU, l'amministrazione comunale riferisce di aver dato indicazioni, con delibera CC n. 212 del 26 giugno 2013, affinché tale tributo sia riscosso nello stesso esercizio dell'accertamento.

Pur nella condivisibilità della scelta, tesa a ridurre la formazione di nuovi residui e a generare flussi di cassa immediati nella competenza di riferimento, va comunque rilevato il consistente volume di residui di nuova formazione, pari a ben euro 57.756.417,95, che sembra piuttosto imputabile ad una sovrastima del relativo accertamento.

Il Collegio, pertanto, invita l'ente ad un attento e costante monitoraggio della situazione creditoria, ponendo in essere tutti gli accorgimenti prudenziali utili a tutela degli equilibri di bilancio.

5b - residui attivi da trasferimenti

Analoga problematica si riscontra nei residui attivi da trasferimenti, sia di parte corrente che di parte capitale, pari, rispettivamente, a euro 7.254.656,65 ed euro 229.072.124,60 nell'esercizio 2012 e ad euro 6.613.872,52 ed euro 219.949.225,82 nell'esercizio 2013.

L'ente ne giustifica il mantenimento nel Conto del bilancio in quanto tali poste attive sarebbero relative a trasferimenti non revocati, a fronte delle quali sussisterebbero altrettanti residui passivi.

Tra le partite creditorie contabilizzate al Titolo IV, l'istruttoria ha messo in evidenza la presenza di residui risalenti all'anno 1983 per euro 10.645.283,60 e all'anno 1995 per euro 34.604.707,51 per contributi statali non ancora riscossi.

A riguardo, la Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti dell'ente, demanda all'Organo di revisione, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 239, comma 1, lett. c) del Tuel, di verificare, nella fattispecie, la sussistenza di atti interruttivi della prescrizione, riferendo degli esiti a questa Sezione.

5c - residui attivi da entrate extratributarie

Anche con riferimento alle entrate extratributarie, l'istruttoria ha messo in evidenza la contabilizzazione, nel conto del bilancio, di residui attivi di importo elevato, relativi a crediti datati.

In particolare, nel Conto del bilancio 2013 risultano mantenuti residui attivi di elevato ammontare per crediti anteriori al 2009 derivanti da proventi acquedotto (euro 3.681.768,43) e fitti attivi (euro 5.580.036,22) non ancora riscossi.

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha rassicurato sul fatto che gli uffici, in sede di revisione ordinaria dei residui ex art. 228 del Tuel, hanno certificato la presenza di un valido titolo giuridico ai fini del mantenimento nel Conto del bilancio.

Ha dichiarato, inoltre, che nel 2015, in ossequio al principio contabile 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, con delibera GC n. 155 del 23 settembre 2015, ha effettuato un adeguato accantonamento iniziale al Fondo crediti di dubbia esigibilità ex art. 167 del Tuel anche per tali crediti.

Il Collegio, nel prendere positivamente atto di tale circostanza, osserva che, per quanto riguarda gli esercizi in esame, l'ente, a tutela degli equilibri di bilancio, ha costituito nel 2012 e nel 2013 un congruo accantonamento in bilancio a titolo di fondo svalutazione crediti, il cui ammontare è in linea con le prescrizioni dell'art. 6, comma 17, del D.L. n. 95/2012.

Tale norma, come noto, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili, imponeva agli enti locali, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, di iscrivere nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, con anzianità ultraquinquennale, con possibilità di esclusione dalla base di calcolo dei residui attivi per i quali fosse stato analiticamente certificato l'elevato tasso di riscuotibilità.

Nella medesima direzione si colloca, inoltre, l'operazione prudenziale di stralcio dal conto del bilancio 2013 di crediti di dubbia esigibilità per un importo complessivo di euro 38.327.656,80 al tit. I e di euro 17.743.859,38 al tit. III, e loro contestuale iscrizione nel conto del patrimonio (cfr. D.D. Ragioniere generale n. 567/2014).

Tabella n. 7 - Consistenza dei crediti in sofferenza con condizione di dubbia esigibilità cancellati dal conto del bilancio e reiscritti nel conto del patrimonio

DESCRIZIONE	CONSISTENZA 01/01/2013	VARIAZIONI AUMENTATIVE	VARIAZIONI DIMINUTIVE PER STRALCIO DEFINITIVO DAL CONTO DEL PATRIMONIO	VARIAZIONI DIMINUTIVE PER RISCOSSIONE	CONSISTENZA 31/12/2013
CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'	282.439.635,39	59.399.024,93	191.219,43	3.136.289,32	338.511.151,57
CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' ALLEGATO F GM 170/2009	35.617.837,83		35.617.837,83		-
CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' ALLEGATO E GM 122/2010	2.494.013,24				2.494.013,24
TOTALE	320.551.486,46	59.399.024,93	35.809.057,26	3.136.289,32	341.005.164,81

COMUNICAZIONI SERVIZIO ENTRATE	nuovi crediti di dubbia esigibilità	crediti da stralciare dal conto del patrimonio per inesigibilità	crediti inesigibili riscossi nel 2013	nuovi crediti di dubbia esigibilità reiscritti nel Conto del Patrimonio
servizio entrate (VIOLAZ. AL CODICE DELLA STRADA)	18.265.420,95	184.152,57	1.200.156,55	16.881.111,83
servizio entrate (ICI)	1.923.374,39		244.733,16	1.678.641,23
servizio entrate (TARSU)	32.470.765,03		1.610.229,78	30.860.535,25
servizio entrate (IMPOSTA PUBBLICITA')	2.575.015,02	1.150,56	4.163,06	2.569.701,40
servizio entrate (PUBBLICITA' INTERESSI)	58.049,55	13,64		58.035,91
servizio entrate (TOSAP TEMPORANEA)	1.284.675,96			1.284.675,96
servizio entrate (TOSAP PERMANENTE)	1.611.147,07	1.704,74	6,32	1.609.436,01
servizio entrate (ICIAP INTERESSI)	334.961,85	309,58		334.652,27
servizio entrate (ICIAP)			54.725,85	-54.725,85
servizio entrate (ICIAP INTERESSI)			13.295,38	-13.295,38
servizio entrate (TRASFERIMENTI)				0,00
Sanzioni ammin. violazioni ai regolamenti comunali	84.935,29	3.888,34	8.979,22	72.067,73
servizio entrate (Settore Cultura)	57.678,33			57.678,33
servizio entrate (ruoli di competenza Segr. Generale)	1.251,28			1.251,28
servizio entrate (ruoli per Sentenze emesse dalla Commissione Prov. Tributaria)	4.804,41			4.804,41
servizio entrate (ruoli SUAP Sanzioni Amministrative Commercio Fisso Pubblici)	726.917,33			726.917,33
Rimborsi ai dipendenti ritenute previdenziali operate sulle retribuzioni	28,47			28,47
Totale	59.399.024,93	191.219,43	3.136.289,32	56.071.516,18

Fonte: sito istituzionale del Comune di Palermo - nota integrativa al Conto del patrimonio 2013

4d - residui attinenti ai servizi c/terzi

Un ulteriore profilo di criticità nella gestione residui riguarda il consistente divario tra quelli attivi e passivi attinenti ai servizi per conto di terzi.

La tabella seguente evidenzia un saldo negativo, nella gestione residui di tali capitoli, pari ad euro 26.589.865,84 nel 2012, che lievita ad euro 32.192.879,26 nel 2013.

Tabella n. 8 - saldo gestione residui servizi conto terzi

Esercizio	Residui attivi Tit. VI	Residui passivi Tit. IV	differenza
2012	€ 19.580.865,84	€ 46.170.749,22	- € 26.589.883,38
2013	€ 13.411.168,92	€ 45.604.048,18	€ 32.192.879,26

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati tratti da nota n. 818776 del 23 ottobre 2015 del comune di Palermo

L'organo di revisione, in sede istruttoria (nota prot. n.2 del 23/01/2015, punto 5, lett. f), ha elencato le partite contabili non correttamente allocate tra le partite di giro, ossia: penali e recuperi applicati alle aziende partecipate, regolarizzazioni contabili, bonus socio sanitario, bollo virtuale, crediti IVA ecc.

In sede di controdeduzioni, il comune, pur riconoscendo un utilizzo non del tutto ortodosso di tali capitoli nelle casistiche sopra elencate, circostanza che costituisce il retaggio di vecchie prassi affermatesi presso l'ente, ritiene, tuttavia, fisiologico un certo divario nella gestione residui delle partite di giro.

Riferisce, in ogni caso, che alcune posizioni sono in corso di regolarizzazione, tra cui, in particolare, segnala le seguenti:

Tabella n. 9 – partite in corso di regolarizzazione - servizi conto terzi

	Divario 2012	Divario 2013
Penali e recuperi applicati alle aziende	€ 2.500.000	€ 2.000.000
Reintroito di somme non riscosse (bonus socio sanitario, integrazione all'affitto e borse di studio)	€ 2.600.000	€ 2.400.000
Elezioni amministrative	€ 1.061.885,96	€ 2.204,17
Bollo virtuale	€ 492.123,82	€ 0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati tratti da nota n. 818776 del 23 ottobre 2015 del comune di Palermo

Il Collegio, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'ente, richiama, tuttavia, le reiterate censure mosse a riguardo nei precedenti cicli di controllo (da ultimo, cfr. 176/2013/PRSP), tese alla correzione di prassi contabili scorrette, che purtroppo, lungi dall'essere superate, si riscontrano anche nella gestione di competenza (cfr. punto 9).

Pur riconoscendo fisiologico, nei servizi per conto terzi, un lieve differenziale legato al divario temporale tra l'anticipazione di somme per conto di terzi sul versante della spesa e i successivi rimborsi a tale titolo ricevuti, si ritengono poco giustificabili, infatti, saldi negativi di siffatte proporzioni, in quanto sintomatici di contabilizzazioni non pertinenti.

Come già osservato in sede di relazione sulla finanza locale, nei casi più gravi, l'imputazione contabile alle partite di giro può essere strumentale all'immediato soddisfacimento di esigenze di spesa in assenza di copertura finanziaria, con conseguente immediato esborso e correlata insorgenza di un residuo attivo al titolo VI dell'entrata, a titolo di rimborso, privo di concrete *chances* di riscossione.

Con riferimento alla fattispecie, l'indebita imputazione ai servizi per conto terzi ha finito per estromettere tali poste dalla pertinente contabilizzazione agli ordinari capitoli di bilancio, neutralizzandone nella sostanza, le ricadute sugli equilibri di bilancio (generalmente, di parte corrente), rispetto ai quali rimangono estranee.

Particolarmente problematica, in questo contesto, può risultare l'avvenuta cancellazione, per prescrizione, di residui attivi, nel corso del 2013, per un importo molto elevato, pari ad euro 7.587.308,12, in assenza, peraltro, di contestuali operazioni sul versante passivo.

Tale operazione, infatti, può essere indicativa di una difficile riscuotibilità *ab origine* dei crediti, per via di non corrette imputazioni iniziali, oppure di un possibile danno finanziario per l'ente, cagionato dall'inerzia degli uffici competenti.

A riguardo, l'amministrazione si limita a motivare genericamente la cancellazione con l'intervenuta prescrizione decennale, allegando copia della determinazione D.D. n. 567/2014, dalla quale, tuttavia, non emergono considerazioni analitiche su tale aspetto, che dovrà essere verificato dal Collegio dei revisori.

Particolare attenzione, inoltre, merita la voce "penali e recuperi applicati alle aziende" in quanto, a prescindere dalla difficile riconducibilità di tali poste contabili ad un'attività per conto di terzi, l'andamento del recupero di tali crediti va inquadrato in una più generale valutazione dell'incisività delle politiche di *corporate governance*, recentemente oggetto di importanti riforme organiche da parte dell'amministrazione.

6. Proventi sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada

In sede di deferimento, è stato contestato all'ente il mancato rispetto del vincolo di destinazione dei proventi da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, utilizzati per le finalità previste dall'art. 208 del codice in misura inferiore rispetto alla percentuale minima del 50%.

A fronte di un accertamenti, nel 2012, di euro 20.501.982,19, la quota vincolata è stata pari ad euro 9.000.000,00.

Del pari, nell'esercizio 2013, a fronte di accertamenti per euro 29.908.096,29, la quota vincolata è risultata pari ad euro 12.000.000,00.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha prodotto un prospetto analitico sull'utilizzo della quota vincolata, che si riporta di seguito:

Tabella n. 10 – risorse art. 208 codice della strada

Destinazione risorse 208 cds	2012	2013	
Totale annuo accertato	20.501.982,19	25.132.225,07	A
Quota vincolata ex art. 208	10.250.991,10	12.566.112,54	B=A*50%
Totale risorse impegnate	9.000.000	12.559.321,12	C
Quota di risorse confluite nella parte vincolata dell'avanzo di gestione	1.250.991,10	6.791,41	D=B-C

Fonte: comune di Palermo, nota prot. n. 818776 del 25.10.2015

Ha altresì precisato che l'importo accertato nel 2013, pari ad euro 29.908.096,29, va depurato della quota attinente le spese per produzioni di verbali e spese di notifica, che ammontano ad euro 3.566.735,45, al netto delle quali l'importo finale ammonta ad euro 25.132.225,07.

Come sopra evidenziato, la differenza tra quanto accertato con vincolo di destinazione (50%) e la corrispondente spesa finanziata con tali risorse confluisce annualmente nella parte vincolata del risultato di gestione, che è pari ad euro 1.250.991,10 nel 2012 e ad euro 6.791,41 nel 2013.

Il Collegio, nel prendere atto delle repliche dell'amministrazione, richiama, tuttavia, l'attenzione dell'ente sull'allegato G21bis al rendiconto 2013, dal quale emerge che l'ammontare dei fondi da ricostituire, negli anni, a tale titolo, è però pari complessivamente ad euro **38.071.330,08**.

Tale importo è sintomatico di un utilizzo, protratto negli anni, dei proventi in questione diverso rispetto alle finalità cui sarebbero legislativamente destinati, sia pur in percentuale sul totale.

La tabella seguente evidenzia un ammontare progressivamente crescente del disavanzo di tale gestione, che da 31,8 milioni di euro del 2012 ascende, nel 2013, ad oltre 38 milioni di euro.

Tabella n. 11 - rendiconto di gestione 2013 - avanzo vincolato derivante da proventi da sanz.cod. della strada (ex art.208 d.lgs.285/92)

A		Rendiconto 2012	-81.819.906,75
			2013
B	Utilizzo avanzo di amministrazione 2012 da sanzioni codice della strada nel Bilancio di Previsione 2013		
C=A+B	saldo		-81.819.906,75
D	Proventi da sanzione cod. strada - TOTALE ACCERTATO		25.192.225,07
E1=D*40,31%	100% dei proventi ex art. 142 (come da certificazione del Comandante)		5.495.327,00
E2=(D-E1)*50%	50% dei proventi ex art. 208 (al netto di quelli ex art. 142)		9.818.449,04
F	Totale impegni finanziati con la q. vincolata del prov.sanz.strada comprensivo del Fondo Svalutazione crediti		12.559.321,12
G=E1+E2-F	Avanzo di gestione 2013 vincolato		2.754.454,92
H	50% dei minori accertamenti a residuo derivanti da proventi da sanzione cod. strada con vincolo di destinazione		9.175.178,12
I	50% dei minori impegni a residuo finanziati con proventi da sanzione cod. strada con vincolo di destinazione		169.299,88
L=I-H	Differenza		-9.005.878,24
M=C+G+L	Disavanzo di amministrazione da q. vincolata dei proventi da sanzioni codice della strada 2013		-38.071.330,08

Fonte: Comune di Palermo, All G 21 bis al rendiconto 2013

In sede di adunanza, il Dirigente del servizio bilancio ha attribuito le cause di tale fenomeno alla cancellazione dei residui attivi correlati ai proventi in questione.

La Sezione, sul punto, ritiene pertanto che l'ente, nell'ambito delle necessarie misure correttive da adottare sulla base della presente pronuncia, non possa prescindere dal fornire chiara ed adeguata evidenza dei fondi a destinazione vincolata da ricostituire.

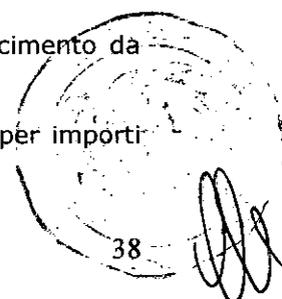
A tal fine, richiama l'attenzione sulle recentissime linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, approvate dalla Sezione delle autonomie con delibera n. 31/SEZAUT/2015/INPR del 9 novembre 2015.

7. Esposizione debitoria dell'ente

Anche negli esercizi oggetto di odierno esame, gli esiti istruttori hanno confermato una serie di problematiche riconducibili all'elevata esposizione debitoria dell'ente ed alla presenza di consistenti passività latenti.

In sede di deferimento, l'attenzione è stata focalizzata sui seguenti aspetti:

- finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare;
- presenza di procedure esecutive e pignoramenti nei confronti dell'ente per importi elevati;



- c) elevata consistenza, nell'esercizio 2013, di debiti da riconoscere;
d) mancanza di una compiuta stima delle passività potenziali, con riferimento al contenzioso in essere, e mancata previsione di un fondo rischi e oneri a tutela degli equilibri di bilancio.

7a - irregolarità nella procedura di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio

Un primo ordine di criticità, peraltro già reiteratamente portato all'attenzione dell'ente (da ultimo, cfr. delibera n. 176/2013/PRSP), riguarda il finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare.

Dal parere dell'Organo di revisione sul rendiconto 2013, emerge che i debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013 sono stati finanziati per euro 4.835.335,71 mediante "utilizzo di somme impegnate a residui" e che parte dei debiti da riconoscere risultano già finanziati nel 2013 (euro 39.646.351,24).

Analogamente, nell'esercizio 2012, una parte dei debiti riconosciuti - pari ad euro 12.742.266,92 sul totale di 15.437.266,92 - risulta finanziata con "somme impegnate a residuo" (allegato 14 della nota prot. n.2 del 23/01/2015 - prospetto G12 al Rendiconto 2012).

Il prospetto seguente fornisce evidenza grafica di quanto appena detto.

Tabella n.12 - debiti fuori bilancio

Debiti Fuori Bilancio	D.F.B. riconosciuti nel corso dell'anno 2013	Totale richieste di risorse fin rie dai Settori	Differenza tra richieste dei Settori e D.F.B. riconosciuti	di cui in attesa di riconoscimento da parte del C.C.
Sentenze esecutive	4.835.335,74	41.897.117,42	37.061.781,68	19.717.861,70
disavanzi di aziende speciali da ripianare	-	185.485,54	185.485,54	-
ricapitalizzazione di società partecipate	-	-	-	-
espropri	-	3.533.496,71	3.533.496,71	-
acquisizione di beni e servizi	-	5.613.157,19	5.613.157,19	-
TOTALE	4.835.335,74	51.229.256,86	46.393.921,12	19.717.861,70

COPERTURA FINANZIARIA DEI D.F.B. (riconosciuti nel corso dell'esercizio)	
disponibilità del bilancio di parte corrente	-
disponibilità del bilancio di parte investimenti	-
avanzo di amministrazione	-
altre specificità (somme impegnate a residuo)	4.835.335,74 (*)
debiti non ripiananti	-
TOTALE	4.835.335,74

(*) Le risorse sono state impegnate in precedenti esercizi finanziari ma le relative debite sono state approvate nel corso dell'esercizio finanziario corrente da parte dell'Organo consiliare.

Annuale del riporto del D.F.B. (riconosciuti nel corso dell'esercizio)	E	F	G	M=H+14-L
	2013	2014	2015	
	4.835.335,74			
COPERTURA FINANZIARIA DELLE RICHIESTE DEI SETTORI (al netto del D.F.B. riconosciuti nell'esercizio)				
	H	L	2015	2013/2015
somme impegnate sulla competenza - parte corrente	21.902.401,14	-	-	21.902.401,14
somme impegnate sulla competenza - parte investimento	333.401,65	-	-	333.401,65
disponibilità del bilancio pluriennale - parte corrente	-	5.843.926,09	-	5.843.926,09
disponibilità del bilancio pluriennale - parte investimento	-	903.841,00	-	903.841,00
somme impegnate con utilizzo di avanzo di amministrazione	-	-	-	-
altre specificità (somme impegnate a residuo)	17.410.351,24	-	-	17.410.351,24
TOTALE	39.646.154,03	6.747.767,09	-	46.393.921,12

Fonte: Nota n. 2351 del 31/03/2015 del Collegio dei revisori allegata al questionario sul Rendiconto 2013



In sede di controdeduzioni, l'ente giustifica il proprio operato alla luce della delibera delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 2/2005, cui dichiara di essersi uniformato.

Tale delibera, come noto, valorizzando le esigenze di celerità nella procedura di riconoscimento dei debiti derivanti da sentenza esecutiva, ammetteva la possibilità, in via d'urgenza, al fine di evitare la maturazione di oneri ulteriori, di procedere all'impegno di spesa prima del formale riconoscimento da parte del Consiglio comunale. L'amministrazione dichiara comunque di prendere atto del *revirement* giurisprudenziale della Corte ed annuncia un'inversione di tendenza "a partire dall'anno in corso".

Questa circostanza è stata anche confermata, in sede di adunanza, dall'Assessore al bilancio, il quale, tuttavia, ha espresso preoccupazione per il rischio di lievitazione dei costi connessi alle tempistiche con cui il Consiglio comunale esita le procedure di riconoscimento.

La Sezione, in linea con l'orientamento della restante giurisprudenza contabile, nonché con i principi contabili dell'Osservatorio sulla finanza locale n. 2-101/103, ha, infatti, da tempo (cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 270/2011/GEST, n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n. 55/2014/PAR, n. 184/2014/PRSP, 80/2015/PAR, ecc.) mutato il proprio precedente avviso, risalente al 2005.

Secondo l'attuale orientamento, i presupposti e le procedure per ricondurre le passività al sistema di bilancio dell'ente sono tassativamente individuati dall'art. 194 del TUEL, che attribuisce al consiglio comunale un imprescindibile ruolo di controllo politico amministrativo, nell'ambito del quale tale organo:

- accerta la sussumibilità del debito all'interno di una delle fattispecie normativamente tipizzate;
- riconduce l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente;
- individua le risorse per farvi fronte;
- accerta le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Nell'ipotesi di acquisizione di beni e servizi in violazione delle procedure di spesa di cui all'art. 191, commi 1, 2 e 3, del Tuel, contemplata dall'art. 194 lettera e, l'organo consiliare, pur in presenza di idonea copertura finanziaria, è chiamato ad una valutazione discrezionale - con correlato obbligo di motivazione - sulla sussistenza di una serie di requisiti imprescindibili ai fini della riconoscibilità del debito, ossia l'utilità (da valutare come vantaggio ricavato dalla prestazione di beni e servizi del terzo creditore, in termini anche di obiettivo riscontro della congruità dei prezzi), l'arricchimento (che include solo la quota corrispondente al valore materiale della prestazione effettivamente ricevuta, con esclusione della quota di utile d'impresa e di voci accessorie quali interessi, rivalutazione, spese legali, ecc.) e la propedeuticità

all'espletamento di funzioni e servizi di competenza (ossia la stretta coerenza con la *mission* istituzionale dell'ente).

Anche con riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lettera a, del TUEL), il consolidato orientamento della Sezione, in conformità alla restante giurisprudenza, ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, che, essendo ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi.

In tale ambito, le esigenze di celerità devono essere soddisfatte attraverso una tempestiva convocazione dell'organo assembleare, al fine di impedire la maturazione di oneri ulteriori e di adottare le necessarie misure di riequilibrio (come, peraltro, prescritto dai richiamati principi contabili dell'Osservatorio).

Tale soluzione risulta anche coerente con la logica ispiratrice dei nuovi parametri di deficitarietà strutturale, approvati con DM 18 febbraio 2013, che, non prendendo più a riferimento la consistenza dei debiti "formatisi" nel corso dell'esercizio di riferimento, bensì quella dei debiti "riconosciuti" (cfr. parametro n. 8), valorizzano al massimo livello il momento formale della riconduzione della passività al sistema di bilancio dell'ente da parte dell'organo consiliare e il rispetto della scansione procedimentale delineata dal legislatore.

La necessità di prendere ad esclusivo riferimento il momento formale della deliberazione consiliare, evitando indebite inversioni procedimentali, risulta ulteriormente avvalorata dalla necessità che i debiti in questione siano imputati all'effettivo esercizio in cui maturano i presupposti del riconoscimento, scongiurando il rischio di possibili prassi elusive ai fini del patto di stabilità interno, tese a rinviare ad esercizi successivi passività di cui l'ente è già a conoscenza.

Per quanto concerne le tempistiche particolarmente prolungate entro cui l'organo consiliare conclude la procedura di riconoscimento e l'annesso rischio d'insorgenza di azioni esecutive, il Collegio, in linea con la restante giurisprudenza (Sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera n. 9/2012/PAR, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 213/2013/PAR) ritiene che i 120 giorni di tempo dalla notifica del titolo esecutivo previsti (art. 14 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 288) ai fini dell'avvio di pignoramenti nei confronti della P.A., costituiscono un termine "ragionevole" anche per consentire all'ente di adottare i provvedimenti idonei al ripristino degli equilibri.

Del pari, non sembrano cogliere nel segno le preoccupazioni in ordine alla possibile maturazione di oneri ulteriori per interessi, nel caso di intempestivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, posto che tale rischio non può giustificare il mantenimento di prassi indebite, in quanto darebbe luogo ad un'evidente eterogenesi dei fini. Al

contrario, deve costituire uno stimolo affinché l'ente si doti di un *iter* procedimentale sufficientemente snello per garantire il rispetto delle predette, imprescindibili, esigenze di celerità, al pari delle restanti amministrazioni sul territorio nazionale.

Appare necessario, pertanto, che l'amministrazione provveda ad apportare le necessarie modifiche all'art. 17, comma 4, del regolamento di contabilità, dotandosi di una procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio in linea con i richiamati consolidati principi, che, confidando anche nella solerzia del Consiglio comunale, eviti indebite maturazioni di oneri accessori e conseguente insorgenza di ipotesi di responsabilità amministrativa (Osservatorio finanza locale, principio contabile 2.93).

7b - debiti fuori bilancio da riconoscere

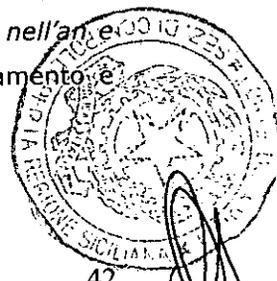
Un secondo fattore di criticità è costituito dall'elevato ammontare di debiti fuori bilancio da riconoscere, che l'Organo di revisione dell'ente, in sede di parere – non favorevole – al rendiconto 2013, quantifica in euro **46.393.921,12**.

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha precisato che tale importo scaturisce dalla ricognizione dei debiti fuori bilancio operata dagli uffici, nel rispetto del principio contabile dell'Osservatorio n. 2.105.

A seguito delle richieste inoltrate dagli uffici relativamente alle risorse finanziarie da destinare alla copertura di debiti fuori bilancio, pervenute tramite apposite certificazioni atte a definire il debito nell'*an* e nel *quantum*, l'ente ha provveduto ad istituire appositi stanziamenti, come indicato nel richiamato principio contabile (all. G 12 al rendiconto 2013).

Riferisce, in conclusione, che *"la complessiva consistenza dei debiti fuori bilancio da riconoscere, pari a € 46,4 mln., risulta essere data dal totale tra il totale delle suddette richieste meno il totale delle stesse che sono state riconosciute, entro il 31 dicembre 2013, dall'Organo Consiliare, ai sensi dell'art. 194 del Tuel. Non risultano esistenti ulteriori debiti non ricondotti al sistema di bilancio per l'assenza dei requisiti di cui all'art. 194 del Tuel"*.

Orbene, l'anfibologica ricostruzione dell'ente, testualmente riportata, non aiuta a chiarire se il predetto importo sia riconducibile a passività potenziali (come sembrerebbe evincersi dal riferimento al principio contabile dell'Osservatorio 2.105, il quale prevede l'opportunità di idonei stanziamenti per affrontare l'onere connesso a *possibili* situazioni debitorie fuori bilancio) o se, invece, si riferisca a passività non riconosciute, benchè in possesso dei requisiti di cui all'art. 194 del Tuel (come sembrerebbe evincersi dal riferimento a certificazioni *"atte a definire il debito nell'an e nel quantum"* e al saldo tra l'ammontare derivante dalle richieste di stanziamento e quello dei debiti riconosciuti).



La differenza non è di poco momento, per le implicazioni che scaturirebbero nel secondo caso sia sugli equilibri di bilancio, sia sul sostanziale rispetto del patto di stabilità interno.

Come noto, l'indebita postergazione di oneri finanziari ad esercizi successivi rispetto a quello in cui maturano i presupposti del riconoscimento può dar luogo ad un elusivo miglioramento dei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, nella misura in cui finisca per rinviare artificiosamente ad esercizi futuri oneri finanziari di cui l'ente è già a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (cfr., sul punto, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 105/2013/PRSP, n. 200/2012/VSGF, n. 21/2013/VSGF, ecc. e, in termini, Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 5 del 7 febbraio 2013).

7c - Pignoramenti ed azioni esecutive

Un preoccupante indice della gravità dell'esposizione debitoria del comune è costituito dall'elevata consistenza dei pignoramenti avviati nei suoi confronti, che sono quantificati nel 2012 in euro 4.507.021,15 e addirittura in euro 10.263.983,14 nel 2013. In quest'ultima annualità risultano ulteriori euro 22.830,65 per pagamenti a seguito di giudizi di ottemperanza.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha rideterminato in euro 6.450.123,68 l'importo dei pignoramenti 2013, sterilizzando dal totale l'importo delle seguenti voci:

- euro 2.621.965,37 relativi ad un pignoramento risalente al 1997, il cui decreto ingiuntivo è stato revocato in via definitiva con sentenza n. 906/2009 della corte d'Appello di Palermo, passata in giudicato;
- euro 529.164,65 (e non 555.335,75 come nel 2012) quali somme residue relative a pignoramenti già con mandati effettuati;
- euro 10.329,14 somme vincolate escluse per prescrizione decennale;
- euro 652.400,30 (e non €79.932,45 come nel 2012) per somme vincolate di cui risultano essere già stati trasmessi alla Tesoreria BNL i decreti di estinzione.

In termini generali, pur alla luce di quanto riferito dall'ente, il Collegio, nel richiamare in questa sede le perplessità precedentemente espresse al punto 2 in ordine alla possibilità di scomputare i riferiti importi, non può esimersi dall'evidenziare come la presenza di azioni esecutive costituisca, di per sé, un pericoloso sintomo di degenerazione giudiziale di pretese di terzi rimaste insolute, in grado di compromettere la tenuta degli equilibri di bilancio.

L'elevato livello di criticità trova riscontro non solo nel *trend* crescente degli importi, ma anche nel superamento dei valori limite (5 per cento delle entrate correnti) previsti dal parametro di deficitarietà strutturale n. 5 nel 2013 e, probabilmente, anche nel 2012.

La Sezione, nell'esprimere forte preoccupazione a riguardo, richiama i principi di veridicità, trasparenza e di equilibrio di bilancio, ed invita l'amministrazione a porre in

essere con la massima urgenza le opportune misure correttive, tese ad un controllo concomitante e costante della situazione gestionale e delle passività.

Il comune dovrà adottare tutti gli accorgimenti prudenziali utili a mitigare l'effetto di tali debiti sugli equilibri di bilancio e a riportare in equilibrio la gestione, modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura di passività *medio tempore* insorte.

Prioritaria attenzione meritano i pignoramenti e i pagamenti coattivi *jussu iudicis* in genere, per i quali l'ente deve immediatamente provvedere al relativo riconoscimento e finanziamento, nonché alla regolarizzazione del pagamento avvenuto, nei termini previsti dal Tuel, onde evitare pericolosi disallineamenti tra la propria contabilità e quella del Tesoriere.

Si richiamano, a riguardo, le nuove indicazioni contenute al punto 6.3 del principio contabile applicato alla competenza finanziaria (all. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011).

7d - passività potenziali

Un ultimo ordine di perplessità esplicitate nel deferimento riguarda la mancata stima delle passività potenziali, con riferimento al contenzioso in essere, e la mancata previsione di un fondo rischi e oneri a tutela degli equilibri di bilancio.

Tali considerazioni trovano conferma nel referto 2013 previsto dall'art. 148 del Tuel, che sarà oggetto di separata trattazione, la cui istruttoria ha messo in luce, nel predetto esercizio, la mancata stima del contenzioso passivo ed un elevato numero di nuovi giudizi promossi dall'ente (n. 2.086 in totale), nonché di giudizi conclusi con oneri a carico dell'ente (n. 1.014), in ordine ai quali l'amministrazione aveva effettuato accantonamenti in bilancio per soli n. 275 di essi.

In realtà, il contenzioso passivo, in cui l'ente è "convenuto/resistente/attore in opposizione a decreti ingiuntivi", sulla base della documentazione in atti, è stato successivamente stimato in euro **247.260.000**.

Per contro, quello attivo, in cui l'ente è "attore/ricorrente", ammonta ad euro 262.930.000, per un totale complessivo di euro 510.190.000.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha riferito di aver provveduto ad una stima del contenzioso solo a partire dal 2015, a seguito di richiesta dell'Organo di revisione relativa alla situazione esistente al 31/12/2013 (necessaria per la compilazione dei questionari da inoltrare a questa Sezione).

Osserva, tuttavia, che la stima di quello passivo si riferisce a tutte le richieste giudiziali pervenute, a prescindere da qualsiasi valutazione sul relativo livello di fondatezza.

Poiché i nuovi principi contabili impongono la valutazione del contenzioso passivo sulla base della reale probabilità di soccombenza, riferisce di aver fatto una stima più precisa, con la collaborazione dell'Avvocatura comunale, che ha consentito di rideterminare l'esposizione in euro 101,1 milioni di euro, per la cui copertura ha provveduto, prudenzialmente, a quantificare il "fondo rischi spese legali".

Per l'ammontare del contenzioso attivo, per il quale la valutazione di fondatezza sussisteva sin dall'origine (in sede, cioè, di attivazione in sede giudiziale della pretesa), è stato confermato l'importo di euro 262.930.000, che però, prudenzialmente - e correttamente- non è stato iscritto in bilancio.

Il Collegio, nel prendere atto di tale operato, osserva che già prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 118/2011, i principi contabili dell'Osservatorio, pur non aventi forza di legge, consigliavano (3-65 e 3-66) di identificare e valutare eventuali passività potenziali, al fine di predisporre adeguati accantonamenti per la copertura di futuri debiti, o comunque per la loro adeguata conoscibilità.

E' evidente, infatti, che una corretta stima quantitativa e soprattutto qualitativa del contenzioso passivo - effettuata sulla base del grado di maturazione dello stesso, dell'esito dei precedenti gradi di giudizio, nonché della stima del probabile esito - consente la messa in atto di efficaci misure prudenziali tese a limitare l'impatto di passività sopravvenute sugli equilibri di bilancio.

In questa direzione, tuttavia, l'ente non è rimasto del tutto inerte, avendo introdotto la prassi, di cui riferisce nella delibera CC n. 323/2013, di segnalare, in sede di formazione del bilancio, eventuali contenziosi potenzialmente forieri di debiti fuori bilancio.

L'amministrazione ha dimostrato un approccio più sistematico nei confronti di questa problematica, che in passato scontava i limiti derivanti dalla mancata conoscenza, da parte dell'Avvocatura comunale, di una rilevante parte del contenzioso gestito a livello decentrato da ogni singolo settore.

Nel prendere atto, pertanto, dell'intervenuta correzione della criticità, sia pur in aderenza ad un recente obbligo di legge, il Collegio invita l'ente, in quanto in possesso dei necessari elementi conoscitivi, ad un continuo monitoraggio sull'idoneità degli stanziamenti prudenzialmente appostati, anche con riferimento ai possibili flussi di cassa che possono scaturire da un eventuale esito infausto del contenzioso.

8. Conciliazione tra la contabilità dell'ente e quella delle società partecipate

Per quanto concerne la complessa gestione degli *assets* societari dell'ente, il Collegio si limiterà in questa sede ad affrontare esclusivamente la presente problematica, per le evidenti ed immediate implicazioni di natura finanziaria che ne scaturiscono, rinviando ad altra deliberazione gli aspetti attinenti alla gestione delle società partecipate, che hanno costituito oggetto di separato deferimento.

Uno dei più significativi fattori di rischio per gli equilibri di bilancio dell'ente è costituito dall'elevata esposizione debitoria nei confronti delle società partecipate, aggravata dall'assenza di informazioni, da parte dell'amministrazione, sui reciproci rapporti di debito e credito.

Questa criticità è già stata oggetto di reiterata segnalazione all'ente da parte della Sezione, sin dalle verifiche sul rendiconto 2008.

La deliberazione n. 176/2013/PRSP si era ampiamente soffermata sull'argomento, evidenziando il "progressivo e costante aumento" del disallineamento tra i crediti verso l'ente socio risultanti dal bilancio delle società partecipate e il corrispondente ammontare dei residui passivi riportati nella contabilità del comune.

Tale situazione, determinata anche dalla presenza di crediti contestati dall'ente in applicazione dei contratti di servizio, si connota di profili di particolare criticità, in quanto, alterando la rappresentazione contabile dei rapporti finanziari tra l'ente stesso e le sue partecipate, rischia di compromettere la veridicità del rendiconto comunale.

Al fine di scongiurare questa evenienza, l'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha stabilito l'obbligo per gli enti locali, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate.

La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, deve evidenziare analiticamente eventuali discordanze e deve fornirne motivazione, con conseguente obbligo per l'ente locale di adottare senza indugio i provvedimenti necessari alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

La Sezione, all'esito del precedente ciclo di controllo, si era riservata di verificare la correttezza di tali adempimenti.

Con deliberazione del C.C. n. 323 dell'11 settembre 2013, il comune di Palermo, dopo aver osservato che gran parte delle predette asimmetrie contabili originava da contenzioso, si era impegnato a garantire la loro copertura finanziaria con le risorse all'uopo già stanziare e, per la parte restante, con la quota non vincolata di avanzo di amministrazione 2012, dallo stesso stimata in 30,7 milioni di euro.

Nonostante ciò, l'istruttoria condotta sui rendiconti 2012 - 2013, nonché sulle misure correttive *medio tempore* adottate dall'ente, ha messo in evidenza il perdurare di una serie di aspetti fortemente problematici.

A questo proposito, il Collegio osserva preliminarmente che la nota informativa sui rapporti di debito - credito con gli organismi partecipati, prevista dal citato art. 6, comma 4, risulta asseverata dal Collegio dei revisori solamente nel 2012¹, ma non nel 2013.

In sede di parere - non favorevole - al rendiconto di tale ultima annualità, il Collegio dei revisori ha stigmatizzato una certa frammentarietà e parzialità dei dati e delle informazioni trasmesse con riferimento alle società partecipate, di cui una buona parte possedute in maniera totalitaria, lamentando una possibile sottovalutazione delle relative ricadute sugli equilibri di bilancio dell'ente.

¹ le società AMG, AMAT, SISPI ed AMAP hanno espressamente asseverato i crediti vantati come da allegato B al rendiconto di gestione 2012.

In particolare, il predetto organo ha segnalato la mancanza di una specificazione dettagliata, per ciascuna partecipazione, dell'ammontare dell'esposizione debitoria complessivamente esistente nei confronti delle società partecipate.

Nello stato patrimoniale, quest'ultima è quantificata in euro 116.036.738,61, ma è relativa esclusivamente alle società AMAP, AMG, SISPI ed AMAT, mentre manca del tutto l'indicazione del "debito riferito alle ulteriori società partecipate del Comune di Palermo (RAP, AMIA, Palermo Ambiente, GESIP, GESAP, Teatro al Massimo Stabile, Patto di Palermo). Tale omissione - prosegue l'Organo di revisione - appare ancora più grave per le società AMIA e Gesip, per le quali a tutt'oggi non si ha alcuna notizia del dettaglio relativo all'esercizio precedente".

Con specifico riferimento alla nota informativa, contenuta nell'allegato "B" al rendiconto 2013, l'Organo di revisione rappresenta quanto segue:

- AMAP spa: il disallineamento risulta pari ad euro 7.075.608,56; la nota informativa allegata al rendiconto non riporta i crediti vantati nei confronti della partecipata;
- SISPI spa: il disallineamento risulta pari ad euro 343.936,53; la nota informativa allegata al rendiconto non riporta i crediti vantati nei confronti della partecipata;
- AMAT spa: il disallineamento risulta pari ad euro 4.380.258,77; manca l'asseverazione del revisore della partecipata;
- AMG spa: la società vanta un credito verso l'ente di euro 4.236.402,74, ma l'amministrazione non ha fornito il dettaglio debiti e crediti verso la partecipata;
- Palermo ambiente spa: l'azienda ha comunicato di vantare crediti per euro 340.653,87 e debiti per euro 41.135,23 a fronte dei quali l'amministrazione non ha fornito il dettaglio dei propri crediti e debiti;
- RAP spa: l'azienda ha comunicato un credito di euro 7.505.166,76 a fronte del quale l'amministrazione non ha fornito il dettaglio dei propri crediti e debiti.

Per via delle predette incongruenze documentali e della totale assenza di informazioni riguardanti le altre società, il predetto Organo di controllo ha dichiarato di essere impossibilitato a procedere all'asseverazione richiesta.

Al fine di sopperire alle lacune conoscitive testè lamentate, l'ente è stato destinatario di alcune richieste istruttorie, che hanno consentito di ricostruire, sia pur parzialmente, la situazione nei termini di seguito esposti.



Tabella n. 12 – disallineamenti crediti/debiti al 31.12.2012

SOCIETA'	%	TOTALE CREDITI SOCIETA' PARTECIPATE AL 31.12.2012	DETTAGLIO IMPORTI RICONCILIATI			DISALLINEAMENTO 2012	DETTAGLIO DEL DISALLINEAMENTO			
			CREDITI RICONCILIATI CON COPERTURA FINANZIARIA NEL BILANCIO 2012	CREDITI RICONCILIATI CON COPERTURA FINANZIARIA NEI BILANCI SUCCESSIVI	CREDITI RICONCILIATI CON COPERTURA FINANZIARIA SU FONDI REGIONALI		RICONOSCIBILI MA PRIVI DI COPERTURA FINANZIARIA	CREDITI NON RICONOSCIBILI	CREDITI IN CONTESTAZIONE	CREDITI IN CORSO DI VERIFICA
AMAP	100,00%	13.366.375,32	8.235.824,07			5.132.551,25	14.200,00	8.419,48		5.109.931,77
AMG	52,89%	15.735.529,05	15.239.904,11	10.549,24	1.022,45	484.053,25	472.920,04			11.133,21
AMAT	100,00%	148.611.340,38	101.974.303,11			46637037,27*	3.963.243,54	6.458.139,64	29.666.777,00	6.548.876,77
SISPI	100,00%	7.892.437,62	6.967.889,85	2.083,39		922.464,38		920.396,66		2.067,72
TOTALE		185.607.682,37	132.417.921,14	12.632,63	1.022,45	53.176.106,15	4.450.363,58	7.386.955,78	29.666.777,00	11.672.009,47

* Dalla nota n. 818784 del 23/10/2015, trasmessa dall'Ente a seguito dell'Ordinanza 266/2015 della Corte dei Conti, risulta un disallineamento pari a €47.931.678,02.
Fonte: Nota informativa art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012 trasmessa come allegato al questionario sul consuntivo 2012

Fonte: Nota informativa art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012 trasmessa come allegato al questionario sul consuntivo 2012

Al 31 dicembre 2012 l'esposizione debitoria del comune nei confronti delle società AMAP, AMAT, AMG e SISPI ammontava complessivamente ad euro 185.607.682,37, che solo in parte – per un importo pari a euro 132.417.921,14 - ha trovato copertura finanziaria nel relativo bilancio di previsione dell'ente.

L'importo dei debiti riconciliati la cui copertura è stata rinviata negli esercizi futuri risulta pari a euro 12.632,63, mentre l'importo di quelli che hanno trovato copertura nei fondi regionali è pari a euro 1.022,45.

Conseguentemente, con riferimento alle predette quattro società, il disallineamento con la contabilità dell'ente risulta di euro 53.176.106,15, in gran parte imputabile a crediti in contestazione (euro 29.666.777) e a quelli in corso di verifica (euro 11.672.009,47).

I crediti non riconoscibili ammontano ad euro 7.386.955,78, mentre quelli riconoscibili ma privi di copertura finanziaria ammontano ad euro 4.450.363,58.

Il corrispondente aggiornamento al 31 dicembre 2013, desumibile dal relativo rendiconto, evidenzia un disallineamento complessivo, nei confronti delle quattro società, che si riduce sensibilmente, attestandosi ad euro 11.856.953,35.

Come si evince dalla tabella seguente, anche in questo caso risulta prevalente l'ammontare dei crediti in contestazione - euro 7.052.989,08 – rispetto a quelli in corso di verifica (euro 1.624.334,17 con copertura finanziaria ed euro 1.129.371,79 senza copertura finanziaria).

I crediti non riconoscibili ammontano ad euro 1.382.860,83, mentre quelli riconoscibili sono pari ad euro 667.396,53.

Tabella n. 14 – disallineamenti crediti/debiti al 31.12.2013

SOCIETA'	%	TOTALE CREDITI SOCIETA' PARTECIPATE AL 31.12.2013	DETTAGLIO IMPORTI RICONCILIATI			DISALLINEAMENTO 2013	DETTAGLIO DEL DISALLINEAMENTO			
			CREDITI RICONCILIATI CON COPERTURA FINANZIARIA NEL BILANCIO 2013	CREDITI RICONCILIATI CON COPERTURA FINANZIARIA NEI BILANCI SUCCESSIVI	CREDITI RICONCILIATI CON COPERTURA FINANZIARIA SU FONDI REGIONALI		RICONOSCIBILI MA PRIVI DI COPERTURA FINANZIARIA	CREDITI NON RICONOSCIBILI	CREDITI IN CONTESTAZIONE	CREDITI IN CORSO DI VERIFICA
AMAP	100,00%	11.722.913,89	4.647.305,13			7.075.608,56	14.200,00	8.419,00	7.052.989,08	
AMG	52,89%	4.527.492,19	4.457.081,86		13.262,46	57.149,49	57.149,49			
AMAT	100,00%	106.615.730,62	102.235.471,91			4.380.258,77	596.047,40	1.374.441,83		2.409.769,43
SISPI	100,00%	5.040.816,24	4.096.879,71			343.936,53				343.936,53
TOTALE		127.906.952,74	116.036.738,61	0,00	13.262,46	11.856.953,35	667.396,89	1.382.860,83	7.052.989,08	2.753.706,06

Fonte: Sito istituzionale del Comune di Palermo - Allegato B al Rendiconto 2013

Al 31 dicembre 2014, le posizioni non riconciliate si riducono ulteriormente ad euro 7.648.663,95.

I crediti in corso di verifica - euro 4.328.523,27 - prevalgono su quelli non riconoscibili o in contestazione - euro 3.320.140,68.

La tabella seguente, i cui totali trovano riscontro anche nei dati di pre consuntivo comunicati dall'ente in sede di relazione semestrale di aggiornamento sulle società partecipate, fornisce evidenza grafica del fenomeno.

Tabella n. 15 - disallineamenti crediti/debiti al 31.12.2014

SOCIETA'	%	TOTALE CREDITI SOCIETA' PARTECIPATE AL 31.12.2014	CREDITI RICONCILIATI	DISALLINEAMENTO 2014	DETTAGLIO DEL DISALLINEAMENTO	
					CREDITI NON RICONOSCIBILI O IN CONTESTAZIONE	CREDITI IN CORSO DI VERIFICA
AMAP	100,00%	7.811.738,26	4.927.695,83	2.884.042,43	2.884.042,43	
AMG	52,89%	4.549.944,00	4.374.352,30	175.592,30		175.592,30
AMAT	100,00%	86.933.300,10	82.364.928,93	4.568.371,17	436.098,25	4.132.272,92
SISPI	100,00%	4.972.539,07	4.951.681,08	20.657,99		20.657,99
TOTALE		104.267.522,09	96.618.858,14	7.648.663,95	3.320.140,68	4.328.523,27

Fonte: Sito istituzionale del Comune di Palermo - Allegato B al Rendiconto 2014

Ad un primo esame dei dati appena esposti, appare evidente il *trend* di miglioramento, posto che, nel triennio in considerazione, l'ammontare complessivo dei crediti vantati dalle quattro società che non trovano riscontro nel bilancio dell'ente **si riduce da euro 53.176.106,15 del 2012 ad euro 7.648.663,95 del 2014.**

Particolarmente confortanti, almeno ad un sommario esame, appaiono i risultati raggiunti nei confronti di AMAP spa, la cui divergenza nei rapporti di debito/credito rispetto alle risultanze ufficiali di bilancio passa nel triennio 2012-2014 da euro 46.637.037,27 ad euro 2.884.042,43.

Il Capo di Gabinetto dell'ente, interpellato in adunanza sul punto, dopo aver chiarito che i disallineamenti indicati per ogni esercizio riguardano il totale dei rapporti attivi e passivi in essere, e non solo quelli a carico dell'esercizio, ha riferito che i ragguardevoli risultati esposti sono stati raggiunti mediante l'intensificazione dei tavoli tecnici congiunti, e, in generale, tramite il potenziamento dell'interlocuzione con le singole società.

Ciò ha consentito un effettivo riscontro delle problematiche in contraddittorio e, in ultima analisi, ad una definizione bonaria - e condivisa - delle partite controverse, anche mediante il ricorso a soluzioni transattive.

Le poste contabili ancora controverse, che assumono preminenza nell'ambito degli importi da riconciliare, riguardano prestazioni non eseguite o, soprattutto, eseguite in modo difforme rispetto agli *standard* pattuiti nel contratto di servizio.

La Sezione, nel prendere positivamente atto dei sensibili miglioramenti raggiunti in questo specifico contesto, non può esimersi dall'osservare che il mancato asseveramento dei rapporti di credito/debito da parte dell'Organo di revisione, in sede di nota informativa nel 2013, può essere sintomatico di una prospettazione non biunivoca, che potrebbe non collimare con le evidenze contabili delle singole società.

In secondo luogo, osserva che tali società sono in gran parte unipersonali, ossia integralmente partecipate dal comune stesso², e sono anche *in house*, e dunque assimilabili ad una propaggine organizzativa dell'ente, nei cui confronti quest'ultimo svolge un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Muovendo da questo presupposto, appare evidente che le eventuali rinunce ai crediti nei confronti dell'ente da parte delle singole società, pur determinando un immediato beneficio finanziario per l'amministrazione, che vede ridursi la propria esposizione debitoria, danno luogo ad un correlato depauperamento finanziario delle stesse.

Tali operazioni, inoltre, non sono prive di conseguenze sul piano economico patrimoniale per l'amministrazione, in termini di svalutazione delle proprie immobilizzazioni finanziarie, e possono peraltro dar luogo ad esborso finanziario, sia pure postumo, nel caso in cui si rendano necessarie operazioni di ricapitalizzazione.

Questo fenomeno risulta particolarmente evidente per AMAP spa, di cui l'ente comunica - secondo la propria prospettazione contabile - un sensibile ridimensionamento dei crediti vantati nei propri confronti (da 46,6 a 2,8 milioni di euro, relativo a partite di cui gli uffici hanno certificato la mancata o difforme prestazione di servizi), la quale, pur in assenza di simmetrici elementi conoscitivi, è risultata comunque destinataria di un'operazione di ricapitalizzazione.

Pur alla luce degli elementi di giudizio forniti dal comune, secondo cui le ricapitalizzazioni di AMAP (così come quelle di AMG, RAP e Reset) mirano a permettere *"alle stesse l'attivazione di piani d'investimento finalizzati al potenziamento produttivo, nonché al recupero di efficienza, efficacia ed economicità"*, non può escludersi, allo stato, che tali programmi d'investimento avrebbero potuto trovare, proprio nella riscossione parziale di alcuni crediti verso l'ente, un'utile alternativa di cofinanziamento. Per quanto concerne le altre partecipazioni detenute dall'amministrazione, ossia RAP, Palermo ambiente, GESAP, Teatro al Massimo Stabile, Patto di Palermo anche se minoritarie, nonché in riferimento alle società AMIA spa e GESIP spa, relativamente alle quali l'organo di revisione aveva lamentato la lacunosità delle informazioni disponibili, l'ente, in sede di controdeduzioni (prot. Cdc n. 8690 del 26 ottobre 2015), ha spiegato di aver preso in considerazione esclusivamente le società che presentano il requisito del controllo e della partecipazione totalitaria, ai sensi dell'art. 2357 del codice civile.

I successivi elementi conoscitivi acquisiti hanno consentito di accertare la seguente situazione:

Palermo ambiente spa vanta crediti nei confronti dell'amministrazione che ammontano, al 31/12/2014, ad euro 355.210,40 relativi a spettanze maturate nel 2014, conciliate per euro 328.488,69. Pertanto, i crediti vantati nell'anno precedente, ancorché non

² La società AMG ENERGIA SPA risultava partecipata dal comune di Palermo per il 52,89% e per la restante parte dalla società AMIA SPA, unipersonale ed in fallimento, fino al mese di giugno 2015. A seguito della sentenza del Tribunale di Palermo n. 3526/2015 la quota di partecipazione del comune di Palermo risulta pari al 100%.

riconciliati in sede di rendiconto 2013, sono stati liquidati nel 2014 senza generare ulteriori disallineamenti.

Con riferimento alla società RAP spa, per la quale l'Organo di revisione aveva segnalato, al 31 dicembre 2013, un credito della società per euro 7.845.820,63, che non trovava riscontro nella contabilità del comune, quest'ultimo, in sede di controdeduzioni, ha imputato le cause della mancata riconciliazione alla tardiva trasmissione dell'elenco dei crediti da parte della società, avvenuta contestualmente alla fase di chiusura del rendiconto 2013.

Ha riferito, inoltre, che in sede di rendiconto 2014 non emergono partite da riconciliare (viene solo segnalato un credito di RAP spa verso l'ente pari ad euro 17.415.145,01, interamente riconciliato).

Fanno eccezione, tuttavia, le partite "relative all'applicazione di penali, a fronte delle quali l'ente presenta adeguati impegni a copertura".

L'ente, con tale ultimo inciso, in maniera alquanto laconica, lascia intendere che vi siano delle ulteriori partite in contestazione, di cui, tuttavia, non specifica se riferite a propri debiti (come sembrerebbe dall'espressione "impegni a copertura") o a crediti, né quantifica il relativo ammontare.

L'amministrazione ha inoltre riferito che le altre società, ad eccezione di AMIA e Gesip di cui si dirà in seguito, non hanno comunicato, in seno all'attività di ricognizione, crediti e/o debiti nei confronti dell'ente - come peraltro risulta dai rispettivi documenti contabili ad eccezione di Patto di Palermo scarl, dal cui bilancio al 31 dicembre 2014, infatti, risulta iscritto un "credito verso soci" nei confronti del comune di Palermo, a titolo di contributo, per un importo non elevato, pari ad euro 18.081,00.

In ogni caso, il comune precisa che, non intrattenendo rapporti di natura contrattuale con tali organismi, non sorgerebbero problemi di disallineamento contabile con gli stessi.

Alla luce del quadro innanzi delineato, il Collegio ritiene che vadano nella giusta direzione le iniziative già intraprese dall'amministrazione comunale al fine di pervenire ad una tempestiva verifica congiunta di tutte le partite debitorie e creditorie, anche mediante la costituzione di gruppi di lavoro intersettoriali tra uffici dell'amministrazione e delle società.

In questo ambito, tra gli atti più rilevanti, si collocano la delibera CC. n. 323 dell'11/9/2013 e l'ordine del giorno approvato dall'organo consiliare in sede di approvazione del rendiconto 2013 (deliberazione n. 239 del 06/08/2014) che, facendo proprie le perplessità espresse dall'Organo di revisione, ha impegnato l'amministrazione, entro quell'esercizio, ad intensificare e concludere l'attività di riconciliazione delle partite creditorie e debitorie ex art. 4 del dl. n. 95/2012.
Per la copertura finanziaria delle predette passività, il Consiglio comunale ha reso indisponibile una quota di avanzo di amministrazione "libero" del 2013, per l'importo di

euro 11.856.952,76, corrispondente a quello certificato dal dirigente del servizio programmazione e controllo degli organismi partecipati.

Cionondimeno, appaiono condivisibili le preoccupazioni dell'Organo di revisione in sede di rendiconto 2013, nella parte in cui evidenzia *l'assenza del dettaglio dell'ammontare della voce "altri debiti di funzionamento", il cui elevato ammontare (euro 298.108.888,33) richiede approfondite ed opportune analisi*, e che, comunque, gli impedisce di *verificare l'esatta rappresentazione patrimoniale dell'ente*.

In termini più generali, la Sezione richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità che la copertura ai debiti *medio tempore* emersi in sede di riconciliazione contabile debba essere garantita da fonti di finanziamento idonee, anche in termini di cassa.

Richiamando quanto osservato in precedenza (punto 4a) a proposito dei fondi a destinazione vincolata da ricostituire, non può esimersi dall'esprimere riserve sulla possibilità di fornire copertura, sia pur prudenziale, ai debiti insorti nei confronti delle partecipate attraverso accantonamento di quote di avanzo non vincolato (allo stato, difficilmente configurabili).

Particolarmente delicata, invece, appare la situazione nei confronti di AMIA spa in fallimento e di Gesip spa in liquidazione, in riferimento alle quali il Collegio dei revisori, in sede di parere sul rendiconto 2012, segnalava l'esistenza di disallineamenti per circa euro 47.000.000,00 nei confronti della prima e di euro 12.000.000,00 nei confronti della seconda.

Nel parere sul rendiconto dell'esercizio successivo, il medesimo organo lamentava l'assenza totale d'informazioni nei confronti delle predette società, benchè possedute in maniera totalitaria, e dunque una possibile sottovalutazione delle relative ricadute sugli equilibri di bilancio dell'ente.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha, innanzitutto, fatto presente che per AMIA il Tribunale di Palermo ha convertito il fallimento in amministrazione straordinaria.

Ha, inoltre, riferito che, con missiva in data 11 maggio 2015, la curatela del fallimento di tale società ha chiesto al comune di Palermo il pagamento di euro 44.797.835,82. Con successiva diffida, tramite PEC del 23 luglio 2015, ha intimato il pagamento immediato di euro **44.230.501**.

A fronte di tali pretese, l'ente ha riferito di aver effettuato - tramite gli uffici competenti - un attento riscontro sulla fondatezza delle richieste, all'esito del quale riconosce che, in via prudenziale, sussistono le condizioni per l'apposizione di un vincolo d'indisponibilità sul risultato 2014 per euro **1.438.615,15**.

In sede di adunanza, i rappresentanti dell'amministrazione, ed in particolare il Capo di Gabinetto, hanno fornito i richiesti chiarimenti, riconoscendo congruo il predetto stanziamento, in considerazione della manifesta infondatezza della gran parte delle pretese avanzate dalla predetta società.

Per quanto riguarda GESIP spa, l'ente riferisce che l'organo di liquidazione ha comunicato di vantare crediti per euro **8.435.675,54**, di cui una parte oggetto di decreto ingiuntivo nel 2012 (D.I. n. 578/2012).

Con nota del 16 marzo 2015, il predetto organo straordinario ha invitato il comune a devolvere ad un collegio arbitrale il giudizio sulla spettanza del credito, in favore della società, di euro **4.563.085,06**, che l'ente ritiene non dovuti, o comunque in contestazione.

Il Collegio, a riguardo, nel richiamare le considerazioni espresse in precedenza sulla concreta fattibilità dell'apposizione di ulteriori vincoli d'indisponibilità al risultato di amministrazione, non può esimersi dall'esprimere forte preoccupazione per le predette situazioni contenziose, che, per la loro consistenza, possono costituire un rilevante fattore d'incognita per la tenuta degli equilibri di bilancio, anche futuri, dell'ente.

Pur prendendo atto della natura controversa di buona parte delle pretese, e senza entrare nel merito delle valutazioni degli uffici, in possesso dei necessari elementi conoscitivi, richiama la responsabile attenzione dell'ente sul consistente divario esistente tra le richieste creditorie avanzate dalle predette società e l'ammontare dei debiti che il comune riconosce come sussistenti.

Invita, inoltre, l'amministrazione ad adottare tutti gli accorgimenti prudenziali utili a tutelare gli equilibri di bilancio, ed in particolare a creare un idoneo fondo, da determinare e gestire contabilmente in conformità a quanto disposto dal D. Lgs. n. 118/2011 e dai relativi principi contabili.

In termini più generali, sulle cause delle rilevate asimmetrie, l'ente osserva che le attività di riconciliazione, essendo state condotte in assenza di un sistema informativo contabile, non possono non generare "*disallineamenti temporali e sistemici*".

Riferisce, inoltre, che l'incompletezza dei dati, più volte censurata anche dall'Organo di revisione, è in parte da attribuire al fatto che, al momento di chiusura del rendiconto, l'amministrazione non dispone ancora dei bilanci d'esercizio delle singole partecipate, né tantomeno dei progetti di bilancio.

Tale criticità risulta acuita, per il rendiconto di gestione 2014, dalla circostanza che tre società, ossia AMAT, AMAP e Rap, si sono avvalse della proroga prevista dall'art. 2364 del codice civile, con evidenti effetti dilatori nella rappresentazione delle relative consistenze economico - patrimoniali e finanziarie.

La Sezione, a riguardo, osserva che, come più volte rilevano (cfr., da ultimo, delibere n. 228/2014/PRSP, 61/2015/PRSP, ecc.), le operazioni di allineamento contabile con gli organismi partecipati mirano, principalmente, ad una finalità almeno duplice.

In primo luogo, consentono l'eventuale emersione di passività occulte per l'ente e dunque il contestuale ripristino degli equilibri finanziari e della veridicità delle risultanze contabili.

In secondo luogo, intendono agevolare il consolidamento contabile con i bilanci degli organismi partecipati, posto che questa operazione, come noto, presuppone la preventiva elisione dei reciproci rapporti di debito - credito "infragrupo".

La presenza delle predette asimmetrie contabili, pertanto, oltre a costituire, come già osservato, un pericoloso e rilevante margine d'incognita per gli equilibri di bilancio, che richiede la messa in atto di urgenti misure correttive, diviene un rilevante fattore ostativo ai fini della futura redazione del bilancio consolidato.

Pur tenendo conto delle incertezze indotte da un quadro legislativo regionale di recepimento del D.Lgs. n. 118/2011 alquanto ondivago e del rinvio dell'operatività di tale importante istituto, l'ente riferisce di aver semplicemente avviato interlocuzioni con la società SISPI.

Orbene, nella nuova prospettiva introdotta dall'armonizzazione dei sistemi contabili, la rilevazione integrata dei fenomeni gestionali non può prescindere da una visione dell'intero "Gruppo amministrazione pubblica", nel quale rientrano gli organismi strumentali, gli enti strumentali controllati dell'amministrazione pubblica capogruppo, gli enti strumentali partecipati, nonché le società controllate e partecipate, per i quali sussistono i requisiti stabiliti dal D.Lgs. n. 118/2011 (all. n. 4/4).

Nel delineato contesto, l'imminente prospettiva di aggregazione dei risultati d'esercizio consentirà all'ente di ottenere una visione completa, e in definitiva più veritiera, delle consistenze patrimoniali e finanziarie dell'intero gruppo che vi fa capo.

Tale operazione, infatti, consente di sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti locali che, come il comune di Palermo, perseguono le proprie funzioni anche mediante politiche di *outsourcing* attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, fornendo in tal modo una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo.

L'obiettivo finale, infatti, è quello di conseguire una *vision* strategica di gruppo - che, allo stato, mal si concilia con l'insorgenza di contenzioso tra le sue componenti - ma anche un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo, comprensivo di enti e società.

In tale ambito si colloca anche la nuova accezione di equilibrio di bilancio- assunto a rango costituzionale con la legge costituzionale n. 2/2012 - che travalica il versante squisitamente finanziario, e postula una rappresentazione analitica, attendibile e completa della situazione economico patrimoniale e della sua evoluzione, attraverso una rilevazione integrata dei fenomeni gestionali.

Al fine di garantire questo risultato, la più recente evoluzione legislativa, che prende le mosse dal DL n. 174/2012, ha previsto non solo l'implementazione dei controlli interni - in cui rientrano quelli sugli organismi partecipati previsti dall'art. 147 quater del Tuel, e l'annesso obbligo di redazione del bilancio consolidato - ma anche di quelli esterni.

A riguardo, il nuovo art. 148 bis, comma 2, del Tuel, prevede che le Sezioni regionali di controllo siano tenute ad accertare 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.*

L'allargamento del perimetro gestionale e contabile delle amministrazioni pubbliche, che trascende la realtà del singolo ente per giungere ad una visione di gruppo, impone un percorso graduale nel quale l'allineamento contabile - che, come detto, necessita di importanti misure correttive - costituisce semplicemente la prima tappa evolutiva.

La necessaria transizione verso una fase più evoluta di aggregazione contabile dei risultati, dapprima come semplice rendiconto consolidato ex art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 118/2011 e poi come bilancio consolidato, ex art. 11 bis, impone imprescindibilmente la messa a punto di un percorso preparatorio nel quale l'ente, rifuggendo da logiche meramente adempimentali, è chiamato a svolgere un ruolo di guida e coordinamento dei vari soggetti coinvolti.

In questo contesto, si collocano non solo la complessa attività prodromica, che implica pure la messa a punto di un efficace sistema informativo (senza il quale si verificano quei disallineamenti "sistemici" che lo stesso lamenta³), ma anche le direttive, da impartire agli organismi partecipati, in ordine a modalità e tempi di trasmissione dei bilanci di esercizio, e delle informazioni necessarie all'elaborazione del bilancio consolidato, nel rispetto delle scadenze imposte dal d.lgs. n. 118/2011.

La scansione delle tempistiche e la già avviata definizione consensuale dei rapporti contestati costituiscono, pertanto, tappe obbligate da seguire nel percorso di ulteriore implementazione e messa a punto delle politiche di *corporate governance*, al fine di garantire un circolo virtuoso di risanamento delle società, in una logica di equilibrio economico generale.

9. Servizi per conto terzi

Come avvenuto in occasione del presente ciclo di bilancio, anche per entrambe le annualità prese a riferimento l'istruttoria ha messo in evidenza un utilizzo non corretto dei capitoli afferenti i servizi conto terzi.

La tabella seguente, tratta dalla risposta istruttoria dell'ente, specifica, per ciascuna voce contestata, gli importi relativi non solo al 2012- 2013, ma anche al 2014.

³ Questi ultimi, in una dimensione "fisiologica", dovrebbero riguardare ambiti abbastanza limitati (principalmente, la gestione dell'IVA e di tutti quei fenomeni intercettati dalla contabilità economico patrimoniale, quali ad es. le fatture da emettere, ma non da quella finanziaria).

Tabella n. 16 – Dettaglio “Altre per servizi c/terzi”

voce	Importo 2012	Importo 2013	Importo 2014
a)"contabilità generale organismi partecipati"	€ 2.703.556,22	€ 421.938,17	€ 100.498,90
b) "servizio esiti"	€ 4.704.397,03	€ 3.280.664,46	€ 2.916.508,62
c)"servizio personale"	€ 1.480.504,20	€ 2.378.833,09	€ 1.954.914,69
d)"servizio interventi finanziari"	€ 1.184.334,83	€ 365.451,77	C 229.060,65
e)"servizio tributario IVA"	€ 918.252,14	€ 338.862,08	€ 489.122,82
f)"imposta virtuale di bollo"	C 808.252,08	€ 808.252,08	C 758.373,24
g)"servizio introiti"	€ 241.378,00	€ 150.840,29	€ 181.414,81
h) rilascio tesserini raccolta funghi epigei	€ 1.910,00	€ 3.620,00	€ 3.620,00
i)"concessione contributi immobili centro storico"	€ 7.050,00	-	-
l)"attività istruttoria nell'ambito dell'accertamento unica"	€ 5.120,92	€ 824,16	
Totale	€ 11.246.503,34	€ 7.749.286,10	€ 5.646.079,84

Fonte: Comune di Palermo, nota prot. n. 818776 del 23 ottobre 2015

A seguito degli analoghi rilievi contenuti nella deliberazione n. 176/2013/PRSP, il Consiglio comunale, con la delibera n. 323/2013, aveva dato atto che “si è provveduto, a valere dalla competenza dell’esercizio 2012, ad utilizzare le partite per conto di terzi nel pieno rispetto di quanto disposto dall’art. 168 del Tuel e dai principi contabili”.

In sede di controdeduzioni, l’amministrazione, più cautamente, ha dichiarato che, in effetti, sta procedendo da svariati esercizi ad una progressiva e continua attività di controllo, ai fini del corretto utilizzo di tali capitoli e del definitivo superamento di vecchie prassi indebitamente consolidate nel tempo.

Afferma che la maggior parte delle contabilizzazioni è stata effettuata *correttamente* per regolarizzazioni di sospesi per mandati non riscossi dai beneficiari o di accantonamenti operati a seguito di pignoramenti presso terzi o per depositi cauzionali.

Esclude, infine, qualsiasi possibile refluenza sui saldi rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, senza, tuttavia, allegare –ai fini della simulazione contabile ai pertinenti capitoli di bilancio- un prospetto dimostrativo contenente, per ciascuna voce, gli importi accertati, riscossi, impegnati e pagati.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto documentato dall’ente, osserva che permane, non solo nel 2012, ma anche nel 2013 e 2014, un utilizzo non corretto dei servizi per conto terzi, atteso che le poste in esame non sembrano in gran parte riconducibili ad un’attività meramente strumentale alla realizzazione di interessi di altro soggetto, cui pertiene la spesa (che postula, di norma, un’anticipazione per conto di terzi, cui fa seguito il successivo rimborso).

Giova ribadire che l’utilizzo di tali capitoli al di fuori dei casi strettamente previsti dall’ordinamento finanziario e contabile e dall’elencazione di cui al principio contabile 2.25, riveste profili di grave criticità: le partite di giro, infatti, non sono prese in considerazione dalla vigente normativa ai fini del computo dei saldi rilevanti per il patto di stabilità, proprio in ragione della loro neutralità e della propedeuticità rispetto alla realizzazione di interessi istituzionali di terzi.

Pur tenendo conto del significativo margine con cui l'ente ha rispettato il patto di stabilità interno nel biennio in considerazione, è evidente, però, che la non corretta contabilizzazione di tali poste contabili può compromettere la veridicità e l'attendibilità di alcuni parametri di calcolo che presuppongono la corretta allocazione di tutte le poste contabili, quali, ad es., i limiti di spesa del personale, di ricorso all'indebitamento, all'anticipazione di cassa, ecc., oltre che del PSI (cfr. *supra*, sub 3a).

Più in particolare, i servizi in questione comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente, presupposto che sussiste solamente quando l'amministrazione concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa.

E' da escludere, pertanto, la natura di "Servizi per conto di terzi" per le spese sostenute per conto di un altro soggetto, che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate (e che, di conseguenza, devono essere contabilizzate ai pertinenti titoli del bilancio).

Parimenti da escludere sono tutte quelle operazioni in attesa di imputazione definitiva, che danno luogo ad una successiva compensazione amministrativa ai pertinenti capitoli di bilancio, con conseguente duplicazione delle movimentazioni contabili.

Tale prassi, peraltro, è espressamente vietata dal legislatore (art. 7, comma 1, lett. b, D. Lgs. n. 118/2011).

E' da osservare, inoltre, che alcune voci mantengono addirittura un andamento crescente, anche nel 2014, come ad esempio nel caso contemplato sub g) "servizio introiti".

Particolare criticità riveste, infine, la contabilizzazione alle partite di giro delle penali irrogate alle società partecipate sulla base dei contratti di servizio o del vigente regolamento comunale, già riscontrata in sede di gestione residui, che permane nella gestione di competenza 2012/2014.

Si richiamano, a riguardo, anche le considerazioni già espresse al punto 5 lett. d, in ordine al rischio di sterilizzazione di queste peculiari poste contabili dagli equilibri di bilancio.

10. Contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale

Con riferimento alla spesa del personale, all'esito dell'istruttoria, le perplessità della Sezione si sono incentrate sui seguenti aspetti:

- a) la necessità di verificare il rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 nell'esercizio 2013;
- b) il mancato rispetto dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 con un'incidenza percentuale del 143% rispetto alla spesa impegnata nel 2009 in entrambi gli esercizi di riferimento (2012 e 2013);



- c) la dichiarata mancanza di incarichi di collaborazione autonoma per gli esercizi 2012 e 2013, in presenza di impegni per studi e consulenze pari a €63.324,39 nel 2012 e a €86.103,25 nel 2013;
- d) la mancata verifica, da parte dell'organo di revisione, della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e il rispetto del patto di stabilità per gli esercizi 2012 e 2013.

10a - limite di spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006

Con riferimento a questo primo profilo, è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sulla mancata inclusione, tra le spese per il personale, dell'esborso - pari ad euro 14.245.233,45 - necessario ad assicurare la copertura dello strumento di sostegno del reddito convenuto nel protocollo d'intesa tra il comune di Palermo, l'INPS, la Regione siciliana e la Gesip spa nei confronti dei lavoratori sospesi dall'attività lavorativa della società.

Tali somme sono state impegnate al Titolo I, funzione 1, servizio 8, intervento 3 (servizi strumentali diversi).

L'ente, in sede di controdeduzioni, ha motivato la mancata inclusione di questa tipologia di spesa tra quelle da includere ai fini del limite di spesa del personale alla luce della peculiare natura della stessa, non riconducibile alla fattispecie legislativa richiamata.

A seguito della sottoscrizione del protocollo d'intesa, infatti, l'amministrazione si sarebbe limitata a fornire all'INPS parte della provvista finanziaria derivante dall'accordo, senza perciò assumere la funzione di datore di lavoro nei confronti dei percettori della CIG. Gli oneri sono stati imputati all'intervento 3 (prestazioni di servizi).

Giova ricordare, a riguardo, che la tematica, in termini generali, è stata affrontata anche nell'adunanza del 3 maggio 2013, all'esito della quale la Sezione, con delibera n. 176/2013/PRSP, ha osservato che *"l'accollo da parte del Comune degli oneri del trattamento di integrazione salariale a favore dei dipendenti Gesip può ritenersi giustificato solo se, e nella misura in cui, esso trovi riscontro nella prevista prestazione da parte dei dipendenti destinatari del beneficio degli stessi servizi affidati alla società, pur nel quadro del nuovo regime discendente dall'accordo.*

A tal fine si ritiene opportuno che il Comune si doti di un efficiente sistema di rilevazione delle prestazioni rese che dimostri, contabilmente, la proficuità della spesa sostenuta.

Rimane in ogni caso esclusa, per effetto dell'accordo in questione, ogni ipotesi surrettizia di internalizzazione del personale in violazione delle disposizioni di legge".

Proprio in ragione della peculiare natura dell'istituto in questione, e della correlata spesa, la Sezione, con successiva ordinanza n. 1/2014, ha richiesto ulteriori approfondimenti istruttori a riguardo.



Alla luce della copiosa documentazione pervenuta, il Collegio ritiene che le giustificazioni fornite dal comune non consentano di fugare del tutto le perplessità espresse in sede di deferimento.

Può essere utile rammentare che in data 11 aprile 2013 il comune ha siglato un Protocollo d'Intesa con la Regione siciliana e l'INPS, che prevedeva il cofinanziamento da parte del comune di Palermo del trattamento di Cassa integrazione in deroga a favore dei dipendenti GESIP, i quali sono stati avviati allo svolgimento di attività di pubblica utilità "a beneficio dell'amministrazione comunale" nel limite di 20 ore settimanali.

Nell'ambito di questo accordo, il Comune di Palermo si impegnava, tra l'altro, all'impiego in attività di utilità pubblica dei suddetti lavoratori nonché a stanziare e versare all'Inps - con le modalità determinate dall'Istituto - una provvista in misura pari alle risorse finanziarie necessarie per assicurare la copertura dello strumento di sostegno al reddito per tutto il periodo di prestazione delle attività di utilità pubblica.

Con nota prot. n. 124106 in data 8 febbraio 2014, l'amministrazione ha illustrato in dettaglio il percorso seguito, riferendo della direttiva del Sindaco prot. n. 340982 del 24 aprile 2013 ai fini della successiva assegnazione del personale ex Gesip sulla scorta dei piani di distribuzione realizzati dall'ufficio sviluppo organizzativo del comune.

In merito ai servizi espletati dal personale in questione, la Giunta comunale, con deliberazioni n. 61 del 30 aprile 2013 e n. 87 del 6 giugno 2013, ha approvato un'apposita disciplina d'utilizzo, nonché l'elenco dei servizi comunali cui adibirlo (verde pubblico, impianti sportivi, trasporto disabili, cimiteri, canili, pulizia uffici, portierato, ecc.).

L'avviamento del predetto personale (circa 1780 unità) nei predetti servizi di competenza comunale ha reso necessaria l'emanazione di numerose direttive sull'utilizzo delle risorse umane, di cui i dirigenti responsabili dei settori di assegnazione certificano le prestazioni rese in favore dell'ente ai fini del successivo controllo da parte dell'ufficio competente.

In un secondo momento, a seguito della direttiva prot. n. 20811/2014 dell'Ufficio di Gabinetto, è stato previsto un Piano di utilizzo giornaliero del suddetto personale.

Pur nell'ambito di una peculiare forma di "triangolazione" scaturente dal protocollo d'intesa, il comune di Palermo ha beneficiato delle prestazioni lavorative del personale in questione, adibito a vari servizi comunali secondo le direttive dell'amministrazione e sotto il controllo dei dirigenti competenti, affrontandone, nella sostanza, una parte consistente del relativo costo.

A fronte dei servizi ricevuti, infatti, l'ente utilizzatore ha corrisposto **"una provvista in misura pari alle risorse finanziarie necessarie per assicurare la copertura dello strumento di sostegno al reddito per tutto il periodo di prestazione delle attività di utilità pubblica"**.

Tale importo, come riferito, è stato correttamente contabilizzato come prestazione di servizi (Titolo I, funzione 1, servizio 8, intervento 3, servizi strumentali diversi).

Occorre, comunque, precisare come l'accezione di "spesa di personale" si sia progressivamente ampliata nel tempo - in via legislativa e per prassi amministrativa - ben oltre i confini della spesa di cui all'intervento 01, fino a comprendere, per finalità anti elusive, anche le prestazioni di servizi acquisite dall'esterno in favore dell'ente, contabilizzate all'int. 03 della spesa corrente.

Dirimente, a riguardo, appare l'elencazione contenuta nei questionari per gli organi di revisione approvati dalla Sezione delle autonomie e da questa Sezione di controllo (nella fattispecie, delibera n. 95/2014/INPR), la quale annovera la spesa per prestazioni di servizi tra le componenti da includere ai fini del limite di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (che, in caso di violazione, determina nell'anno successivo il blocco totale delle assunzioni previsto dal comma 7 dell'art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, e relativa legge di conversione).

Contrariamente a quanto affermato dall'ente, inoltre, l'inclusione dell'importo sostenuto a tale titolo, pari ad euro 14.245.233,45, sarebbe risultata decisiva ai fini del superamento del limite in questione (pari, all'epoca dei fatti, al corrispondente esborso sostenuto nell'esercizio precedente).

Computando tale componente di spesa, sterilizzata dall'ente, il limite di cui al comma 557 - formalmente rispettato con un margine di poco più di dieci milioni di euro - sarebbe stato, infatti, superato per euro 4.164.774,04.

La tabella seguente, tratta dal questionario compilato dall'Organo di revisione, fornisce, in comparazione con l'esercizio precedente, evidenza grafica di quanto appena osservato:

Tabella n. 17 - Verifica del rispetto dei criteri di cui all'art. 1, comma 557, l.296/2006

Verifica del rispetto dei criteri di cui all'art. 1, comma 557, l.296/2006:		
	Rendiconto 2012	Rendiconto 2013
Spese intervento 01	268.797.195,27	257.458.236,45
Spese intervento 03	63.324,39	86.103,25
Spese intervento 07	15.058.097,89	14.308.968,18
Altre spese da specificare:		
	0,00	0,00
Totale spese personale (A)*	283.918.617,55	271.853.307,88
(-)Componenti escluse (B)**	77.379.632,03	75.394.781,77
(=)Componenti assoggettate al limite di spesa (A-B)	206.538.985,52	196.458.526,11
Spesa sostenuta per il personale GESIP		14.245.233,45
Spesa soggetta al rispetto cui all'art. 1, comma 557, l.296/2006	206.538.985,52	210.703.759,56

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti - Banca dati Siquel

Il problema risulta superato nelle annualità successive, in quanto l'amministrazione riferisce, seppure incidentalmente, che il personale ex GESIP è transitato nella neo istituita società RESET spa, posseduta al 100%.

10b - limite di spesa di personale previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010

Con un secondo ordine di rilievi, in sede di deferimento sono state espresse perplessità sul rispetto del limite di spesa per il personale a tempo determinato previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, essendo stata registrata, in entrambi gli esercizi di riferimento, un'incidenza percentuale del 143% rispetto alla spesa impegnata nel 2009. L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha chiarito che il processo di stabilizzazione da cui trae origine questa spesa è stato avviato alla fine dell'anno 2008 e che la disposizione di cui all'art. 9, comma 28, è intervenuta quando già era in corso la durata quinquennale dei contratti stipulati. Riferisce, inoltre, che negli anni 2012 e 2013 non ha proceduto a nuove assunzioni di personale a tempo determinato, né a proroghe. Questa Sezione, già con deliberazione n. 176/2013/PRSP, aveva escluso che dall'applicazione della norma potesse derivare la risoluzione dei contratti in essere, fermo restando l'obbligo, alla scadenza, di superare i predetti limiti del 2009 con i successivi rinnovi.

Per la componente riguardante i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la spesa nei due esercizi (rispettivamente, euro 63.324 e 86.103) è stata ben inferiore alla corrispondente spesa sostenuta nel 2009, pari ad euro 558.539,72.

Il rilievo, pertanto, è da intendersi superato.

10c - incarichi di collaborazione autonoma

Il rilievo mosso, a questo proposito, in sede di deferimento, nasce dalla mancanza di incarichi di collaborazione autonoma, dichiarata dall'organo di revisione per gli esercizi 2012 e 2013, in presenza, invece, di impegni per studi e consulenze pari a €63.324,39 nel 2012 e a €86.103,25 nel 2013.

L'amministrazione ha trasmesso una tabella contenente il dettaglio degli incarichi formalmente attribuiti, con relativo ammontare di spesa impegnata.

Poiché i totali collimano con gli importi in possesso della Sezione, si è in presenza di un mero refuso in sede di compilazione del questionario, che rende superato il rilievo.

10d - costi della contrattazione integrativa

Risulta, del pari, superato l'ultimo ordine di rilievi, relativo alla mancata verifica, da parte dell'organo di revisione, della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e con il rispetto del patto di stabilità per gli esercizi 2012 e 2013, avendo l'amministrazione trasmesso le note del Collegio dei revisori prot. n. 62 del 18 giugno 2015 con riferimento al 2012 e prot. n. 2053 del 13 dicembre 2013 con riferimento al 2013.

Restano oggetto di separata trattazione le problematiche riscontrate in sede di verifica delle misure correttive nella gestione degli organismi partecipati e del piano di razionalizzazione delle società partecipate (relazione prot. n. 50203516/2015), nonché quelle relative al funzionamento dei controlli interni 2013 e 2014 ex art. 148 Tuel (relazione prot. n. 50075564/2015), entrambe oggetto di autonomo deferimento.

In conclusione la Corte, pur dando atto dell'impegno profuso dall'amministrazione, deve rilevare la persistenza di alcuni fattori di criticità (cfr. n. 1; 2; 3 lett. a, b; 4 lett. a, b, c; 5 lett. a, b, c, d; 6; 7 lett. a, b, c; 8; 9; 10 lett. a) che si raccomanda fortemente di rimuovere attraverso un complesso di azioni correttive tempestive ed efficaci.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, all'esito della verifica sui rendiconti di gestione 2012 e 2013, accerta la presenza dei profili di criticità nei termini indicati in narrativa.

ORDINA

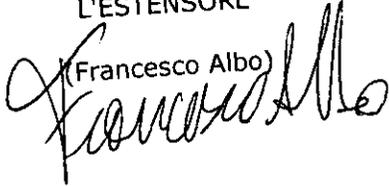
che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale - per il tramite del suo Presidente - ai fini della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco ed al Collegio dei revisori del comune di Palermo (PA).

DISPONE

che l'ente trasmetta a questa Sezione di controllo, entro 60 (sessanta) giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, le misure correttive adottate dall'organo consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, ai fini della relativa verifica.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 27 ottobre 2015.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)


Depositata in segreteria il



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)


IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA

