



5 DOC. INTERNO N.: 50067420 del 02/10/201

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA**Ufficio III – Supporto Controllo
Gestione Enti Locali Sicilia

Osservazioni in ordine alle relazioni ex art. 1, comma 166 e seg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sui rendiconti della gestione degli esercizi finanziari 2012 e 2013, trasmesse dall'Organo di Revisione del Comune di Palermo

L'art. 1, commi 166 e 167 della legge 266/2005 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 rendiconto dell'esercizio di competenza, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

L'art. 148 bis del TUEL (*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*) prevede, altresì, che, nell'ambito della suddetta attività di controllo, l'accertamento da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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 comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla competente Sezione regionale per la conseguente verifica.

Il Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana, con nota del 19 agosto 2013, ha comunicato al Sindaco e all'Organo di revisione, l'approvazione della deliberazione di questa Sezione di controllo n. 196/2013/INPR dell'8 agosto 2013, 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 2012", ai fini della compilazione del questionario e della sua



trasmissione entro 30 giorni dall'approvazione del documento.

In data 20/01/2014, l'organo di revisione del Comune di Palermo ha trasmesso la relazione sul rendiconto 2012 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.

Con nota del 12 settembre 2014, il Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana, allo stesso modo, ha comunicato al Sindaco e all'Organo di revisione, l'approvazione della deliberazione di questa Sezione di controllo 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", ai fini della compilazione del questionario e della sua trasmissione entro 30 giorni dall'approvazione del documento.

In data 13/12/2014, l'organo di revisione del Comune di Palermo ha trasmesso la relazione sul rendiconto 2013, a seguito della quale è stata inviata una richiesta di chiarimenti, evasa parzialmente con le note prot. Cdc nn. 5006 e 5096 del 12 e 17 giugno 2015 (cfr., a riguardo, note di sollecito nei confronti dell'Ente n. 13 del 18/02/2015, n. 22 del 05/03/2015, n. 57 del 12/06/2015 e n. 69 del 02/09/2015).

Dall'esame delle relazioni sul rendiconto 2012 e 2013 del comune di Palermo e della documentazione pervenuta in sede istruttoria, sono emerse, **allo stato degli atti**, i seguenti profili di criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2012 (avvenuta in data 21 maggio 2013) e del rendiconto 2013 (avvenuta in data 6 agosto 2014 in assenza di parere positivo dell'Organo di revisione) rispetto al termine di legge;
2. la 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%);
 - **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%);
- h) 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 dell'ente 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 deficitarietà strutturale, è stata posta in essere nel 2013, in cui viene estromesso l'importo di € 3.813.859,46;

3. con riferimento agli equilibri di bilancio:

- a. il computo al Titolo I delle entrate dei contributi per permessi a costruire, pari, nell'esercizio 2012, a €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. la 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, anche se per un importo inferiore (€41.675.860,10 a fronte di spese per €27.354.111,39);



- c. l'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. la 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 €87.326.591,18 ed €160.630.233,71. A tal riguardo, si fa presente che, da quanto segnalato in sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2012, il fondo di cassa di €87.326.591,18 risulta interamente vincolato poiché scaturisce dalla differenza tra il totale dei fondi vincolati pari a €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 €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 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. la bassissima 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 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 l'art. 68, comma 5, del regolamento di contabilità dell'ente;

5. la 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 €25.501.982,19, la quota vincolata è stata pari ad €9.000.000,00. Analoga problematica si riscontra nell'esercizio 2013, dove, a fronte di accertamenti per €29.908.096,29, la quota vincolata risulta pari a €12.000.000,00;

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

- a. un volume di residui attivi del Titolo I, principalmente imputabili a crediti TARSU, che ammonta ad €379.345.453,97 nel 2012 e ad €274.493.596,50 nel 2013;
- b. il mantenimento, nel Conto del bilancio, di residui attivi del Titolo II e IV con anzianità superiore ai 5 anni di importo elevato, pari a €7.254.656,65 ed €229.072.124,60 nell'esercizio 2012 e ad €6.613.872,52 ed €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 €10.645.283,60 e in competenza 1995 entrate per €34.604.707,51;
- c. il 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 €3.681.768,43 e ad €5.580.036,22;
- d. il 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. (*cf. 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;

7. con riferimento alla **situazione debitoria** dell'ente, si rilevano i seguenti fattori di criticità:

- a) la presenza, nell'esercizio 2013, di un'elevata consistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere, allo stato quantificati in €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;
- b) il finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, il cui pagamento 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 €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);
- c) la presenza di procedure esecutive e pignoramenti nei confronti dell'ente per importi elevati, che ammontano nel 2012 ad €4.507.021,15 e nel 2013 ad €10.263.983,14. Risultano, inoltre, sul rendiconto 2013, pagamenti coattivi diversi dai pignoramenti per €22.830,65;
- d) la necessità di pervenire ad una compiuta stima delle passività potenziali, con riferimento al contenzioso in essere, che, allo stato, risultano quantificati nella misura di €510.190.000, di cui €247.260.000 in cui l'ente è "convenuto/resistente/attore in opposizione a decreti ingiuntivi" ed €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. un'elevata esposizione debitoria nei confronti delle società partecipate, aggravata dall'assenza di informazioni, da parte dell'ente, dei reciproci rapporti di debito e credito. Allo stato, emerge 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, AMC e SISPI per complessivi €185.607.682,37;
- b) l'importo dei debiti che ha trovato copertura finanziaria nel bilancio 2012 è complessivamente pari a €132.417.921,14;
- c) l'importo dei debiti riconciliati la cui copertura è stata rinviata negli esercizi futuri risulta pari a €12.632,63, mentre l'importo dei debiti che ha trovato copertura nei fondi regionali è pari a €1.022,45;
- d) il disallineamento con la contabilità dell'ente al 31.12.2012 risulta pari ad €53.176.106,15, di cui €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 €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 €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 €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 **€7.611.327,09**;

- j) nessuna informazione è pervenuta in merito alle società AMIA, dichiarata fallita, e GESIP in liquidazione, ancorché partecipate entrambe per il 100%. A tal riguardo, l'Organo di revisione, nel parere al rendiconto 2012, segnala disallineamenti per circa €47.000.000,00 riferiti ad AMIA ed €12.000.000,00 a GESIP;

9. il 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 del rispetto del patto di stabilità interno. In particolare, si fa riferimento all'allocatione 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 €5.120,92 nel 2012;

10. in relazione alla spesa per il personale:

- a) la 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 €14.245.233.45;

- 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 formale 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.

I profili di criticità evidenziati ai punti precedenti sono stati in gran parte già segnalati all'Ente nei precedenti cicli di controllo, all'esito dei quali il Consiglio comunale ha adottato la deliberazione 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".


Dott. Francesco Albo

