



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 10 novembre 2016, composta dai seguenti magistrati:

| | |
|------------------|--------------------------|
| Maurizio Graffeo | - Presidente |
| Stefano Siragusa | - Consigliere |
| Francesco Albo | - Consigliere - 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. 241/2015/INPR del 29 luglio 2015 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 2014";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 31 agosto 2015, 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 di questa Sezione n. 387/2015/PRSP avente ad oggetto il controllo ex art. 148 bis del Tuel sui rendiconti 2012 e 2013 del comune di Palermo;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 389/205/PRSP avente ad oggetto la relazione semestrale sull'andamento delle società partecipate del comune di Palermo ed il relativo piano di razionalizzazione adottato;

vista la deliberazione C.C. n. 24 del 23 febbraio 2016, avente ad oggetto "Controllo finanziario degli enti locali - Rendiconto 2012 e Rendiconto 2013, ai sensi dell'art. 148- bis del Tuel. Deliberazione n. 387/PRSP/2015 del 27/10/2015. Azioni correttive", trasmessa con nota prot. Cdc n. 2017 del 25 febbraio 2016 e relativi allegati;

esaminata la relazione sul rendiconto 2014 dell'organo di revisione contabile del comune di Palermo, acquisita al prot. Cdc n. 9178 del 3/11/2015, a seguito della quale è stata inviata una richiesta di chiarimenti prot. n. 3863 del 1 aprile 2016, evasa parzialmente con nota prot. Cdc n. 7035 del 12/8/2016;

esaminata la relazione sul bilancio di previsione 2015, trasmessa dall'organo di revisione contabile del comune di Palermo in data 28 aprile 2016 (prot. Cdc n. 4777/2016);

vista la nota del Collegio dei revisori del comune di Palermo n. 21 del 25 marzo 2016 acquisita al prot. Cdc n. 3633 del 25 marzo 2016, avente ad oggetto il riscontro delle misure richieste al predetto organo con deliberazione n. 387/2015;

vista la nota del comune di Palermo n. 188916 dell'8 marzo 2016 acquisita al prot. Cdc n. 2897 dell'11 marzo 2016, avente ad oggetto il riscontro delle misure richieste all'ente con deliberazione n. 387/2015;

vista la nota del Collegio dei revisori del comune di Palermo n. 39 del 26 maggio 2016 acquisita al prot. Cdc n. 5622 del 3 giugno 2016 inerente all'asseverazione della relazione periodica sulle società partecipate;

vista la relazione sui risultati conseguiti - Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, trasmessa dal comune di Palermo con nota n. 356445 del 31 marzo 2016 e acquisita con prot. n. 4120 dell'8 aprile 2016;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento allo stato degli atti, con nota prot. n. 59423978 del 19 ottobre 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 278/2016/CONTR del 26 ottobre 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata nell'adunanza del 10 novembre 2016 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. 9471 del 9 novembre 2016;

udito il relatore, Cons. Albo Francesco;

uditi, in rappresentanza del comune di Palermo, il Sindaco, Prof. Leoluca Orlando, la d.ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale, il dott. Luigi Mortillaro, Dirigente servizio bilancio;

Premesso in fatto

All'esito dell'istruttoria condotta sul rendiconto 2014, sul bilancio di previsione 2015 e sulle misure correttive adottate dall'ente all'esito del precedente ciclo di controlli, sono emersi, allo stato degli atti, i seguenti profili di criticità:

1. il superamento del valore limite di quattro parametri di deficitarietà strutturale (D.M. 18/02/2013) come di seguito riportato:

a. parametro 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo di solidarietà di cui all'art.1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, pari al 49,23% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo di solidarietà (soglia limite: 42%);

b. parametro 3: ammontare dei residui attivi di cui ai titoli I e III provenienti dalla gestione dei residui attivi, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo di solidarietà di cui all'art.1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, pari al 95,68% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo di solidarietà (soglia limite: 65%);

c. parametro 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I pari al 60,54% degli impegni della medesima spesa corrente (soglia limite: 40%);

d. parametro 5: esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti (1,48%) riferiti a somme vincolate presso la Tesoreria comunale per l'importo di € 9.785.490,61;

2. Relativamente alla gestione di cassa:

a. la bassissima capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria, in lieve aumento rispetto agli esercizi precedenti (il 17,4% nel 2014; il 13,97% nel 2013 e il 13,86% nel 2012), e delle entrate da sanzioni per violazione del codice della strada, pari al 46% circa a fronte del 49,6% nel 2013 e del 25% nel 2012;

b. la contabilizzazione separata delle somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario, riportate tra i residui attivi dell'ente (€ 954.339,11 nel 2014) e non aggregate alla giacenza di tesoreria, in violazione del principio di universalità del bilancio, nonché dell'art. 68, comma 5, del regolamento di contabilità dell'ente;

c. l'improprio utilizzo per cassa di fondi a destinazione vincolata per le finalità di cui all'art. 195 del Tuel, puntualmente non ricostituiti al 31.12 e per un importo in costante aumento nell'ultimo triennio (€ 136.103.220,78 nel 2012; € 136.103.220,78 nel 2013 ed € 153.756.336,46 nell'esercizio 2014);



d. l'anomala cancellazione, in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, di residui passivi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate per l'importo di € 249.696.557,81, a fronte di una cancellazione dei residui attivi aventi le medesime caratteristiche per soli € 34.820.383,03. In particolare, si osserva che la quasi totalità dei residui passivi di cui sopra attengono alla gestione vincolata (€ 223.889.632,91) e risultano finanziati con trasferimenti vincolati (€ 181.720.656,26), prestiti (€ 27.802.127,98) ed entrate a specifica destinazione da legge e da principi contabili (€ 14.366.848,66). Tale operazione sembrerebbe strettamente correlata all'esistenza di fondi di cassa vincolata per l'importo complessivo di € 241.180.875,88 (di cui € 153.756.336,46 utilizzati per il finanziamento delle spese correnti ex art. 195 del Tuel) ed alla destinazione di una consistente quota del risultato di amministrazione rideterminato al 1° gennaio 2015, pari a € 232.083.423,27, a fondi vincolati;

3. con riferimento alla gestione dei residui:

a. un volume di residui attivi del Titolo I, provenienti dalla gestione dei residui, pari a € 293.147.297,4, in aumento rispetto all'esercizio 2013 (€ 274.493.596,50), quasi integralmente imputabili a crediti TARSU (€ 276.606.230,77). A tal riguardo, si richiamano le perplessità espresse dal Collegio dei revisori in sede di parere al rendiconto 2014 in merito al basso tasso di smaltimento dei residui attivi e passivi dell'ente ed alla compiuta rivisitazione dei residui attivi e passivi riferiti al 31.12.2014 in sede di riaccertamento ordinario (cfr. pag. 57 del parere dell'Organo di revisione al rendiconto 2014);

b. il mantenimento, nel Conto del bilancio, di un elevato importo di residui attivi dei Titoli II e IV con anzianità superiore ai 5 anni, rispettivamente pari a € 6.556.078,12 ed € 182.256.673,23;

c. il consistente ed anomalo divario, nell'esercizio 2014, tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi, sia nel totale (Titolo VI Entrate: € 6.408.766,82 - Titolo IV Spese: € 34.794.937,79), che con riferimento agli esercizi antecedenti il 2010 (Titolo VI Entrate: € 2.033.053,40 - Titolo IV Spese: € 20.618.238,39), probabilmente imputabile a partite contabili non correttamente allocate tra le partite di giro, analogamente a quanto rilevato nei precedenti controlli finanziari (deliberazione n. 387/2015/PRSP);

d. la bassissima capacità di riscossione delle entrate in c/residui, con particolare riferimento alle entrate proprie, atteso che, nonostante siano state operate cospicue cancellazioni di residui vetusti nell'ultimo triennio (€ 62.515.067,03 nel 2013; € 48.479.150,74 nel 2014; € 66.306.409,07 nel 2015), la mole complessiva dei residui totali dei Titoli I e III presenta un andamento crescente nel tempo, attestandosi, al 31.12.2015, ad € 619.955.275,03.

4. All'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario di cui alla delibera G.C. n. 155 del 23 settembre 2015, il consistente ammontare della quota accantonata (€ 456.614.398,85), vincolata (€ 232.083.423,27) e destinata (€ 3.092.532,38), dà luogo, ai

sensi dell'art. 187, c. 1 ult. per. del Tuel, ad un risultato d'amministrazione negativo per euro -396.112.954,74. L'amministrazione dichiara di ripianare tale disavanzo di cui all'art. 3, comma 15 e ss. del d.lgs. n. 118/2011 in trent'anni secondo quanto previsto dal DM 2 aprile 2015, senza, tuttavia, specificarne in dettaglio le modalità di copertura;

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

a) la presenza, nell'esercizio 2014, di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 31.800.701,66 e da riconoscere per l'importo di € 33.732.489,32, in ordine ai quali non sono stati prodotti in sede istruttoria, seppur specificatamente richiesti, i relativi elenchi con indicazione dello stato della procedura di riconoscimento e della fonte di finanziamento individuata. La situazione risulta aggravata dall'assenza delle attestazioni, da parte dei singoli uffici comunali, sull'inesistenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere al termine dell'esercizio di riferimento (cfr. pag. 58 del parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2014). Ulteriore profilo di perplessità si ravvisa nella fluttuabilità degli importi del passivo che il Collegio dei revisori, in sede di questionario sul bilancio di previsione 2015, quantifica in € 35.280.792,54;

b) il finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, con conseguente rinvio del pagamento ad esercizi successivi. A tal riguardo, si fa presente che, anche nel 2014, una parte dei debiti da riconoscere (€ 10.783.158,31) risulta finanziata mediante "utilizzo di somme impegnate a residui" (prospetto G12 al Rendiconto 2014);

c) la presenza di pignoramenti per € 9.785.490,6, cui si sommano ulteriori € 9.758.042 quali ulteriori pagamenti coattivi a titolo diverso;

d) la necessità di pervenire ad una stima compiuta delle passività potenziali, con riferimento al contenzioso passivo in essere, che risulta quantificato, alla data del 22 maggio 2015, in € 247.600.00 (cfr. pag. 59 del parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2014). Non risulta chiaro se la stima dello stesso includa o meno la somma di € 44.797.835,82 richiesta dalla curatela fallimentare di Amia Spa con nota di diffida in data 11 maggio 2015. A fronte dell'esposizione debitoria potenziale, non risultano tuttavia adottate, nel 2014, misure prudenziali (sotto forma di fondi rischi e oneri) a tutela degli equilibri di bilancio. Nell'esercizio successivo, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, viene accantonato l'importo di €14.723.570,76 a titolo di fondo rischi per spese legali, la cui congruità, tuttavia, non risulta asseverata dall'Organo di revisione in sede di parere. L'ammontare del predetto fondo, in sede di bilancio di previsione 2015 (delibera CC n. 443 del 5 dicembre 2015) viene rideterminato in aumento in € 33.416.904,09;

6. il non corretto utilizzo dei capitoli afferenti i servizi c/terzi con possibili refluenze sul calcolo del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. In particolare, si fa riferimento alla persistente allocazione alle partite di giro delle seguenti voci:



a) "servizio esiti" per € 2.916.508,62 relativi a posizioni contabilizzate dall'Ufficio contenzioso;

b) "servizio personale" per € 1.954.914,69;

c) "imposta virtuale di bollo" per € 758.373,24;

d) "servizio tributario IVA" per € 489.122,82;

e) "servizio interventi finanziari" per € 229.057,65;

f) "servizio introiti" per € 181.414,81;

g) "contabilità generale organismi partecipati" per € 100.408,9 che riguarda le penali relative al servizio di igiene ambientale effettuato dalla società RAP spa;

7. numerose criticità inerenti i rapporti esistenti tra il comune di Palermo e gli organismi partecipati, in ordine ai quali si rileva:

a) la presenza, al 31.12.2014, di posizioni debitorie non conciliate con gli organismi partecipati, per complessivi € 7.648.663,95 (di cui € 3.320.140,68 non riconciliabili o in contestazione ed € 4.328.523,27 in corso di verifica), come rilevato dalla nota informativa trasmessa ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012, la quale, tuttavia, riporta l'esposizione debitoria dell'ente riferita limitatamente alle seguenti società partecipate:

AMG SPA per € 175.592,36 (oltre € 89.437,02 più IVA), asseverata dal solo revisore legale della società;

AMAT SPA per € 4.568.371,17, asseverata dal solo revisore legale della società;

SISPI SPA per € 20.657,99, asseverata dal solo revisore legale della società;

RAP SPA per € 0,00, asseverata sia dal revisore legale che dall'Organo di revisione dell'ente;

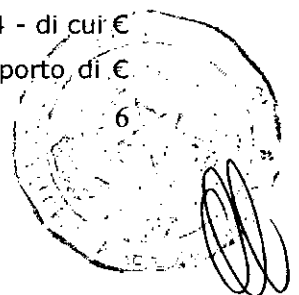
AMAP SPA per € 2.884.042,43, asseverata sia dal revisore legale che dall'organo di revisione dell'ente.

A tale esposizione debitoria va aggiunto il debito esistente con la società PALERMO AMBIENTE SPA in liquidazione per € 26.721,71, asseverato dal solo revisore legale della società.

Per quanto riguarda, invece, la posizione creditoria nei confronti delle società partecipate, risultano crediti rinvenuti dai relativi progetti di bilancio, non riscontrati dagli uffici comunali per mancata o parziale verifica dei residui attivi dell'ente. Si fa riferimento, in particolare, ai crediti nei confronti di: AMAP SPA per € 5.763.092, di AMG SPA di cui non si conosce l'importo e di AMAT SPA per € 333.590,67 (i crediti verso l'Acquedotto consortile Biviere per € 114.891 e AMIA per € 956,00 risultano rinvenuti dai rispettivi bilanci 2012, non riscontrati dagli uffici comunali);

b) la mancata definizione della posizione debitoria con riferimento alle società GESIP SPA in fallimento e AMIA SPA in fallimento, in ordine alle quali occorre rilevare:

l'esistenza di un debito pendente nei confronti di GESIP SPA per € 8.435.675,54 - di cui € 4.968.895 ingiunto con decreto n. 578/2012 - cui si aggiungerebbe l'ulteriore importo di €



148.000,00 relativo ad un contenzioso in attesa di giudizio per responsabilità contrattuale (R.G. 690/2015);

un'esposizione debitoria pendente nei confronti di AMIA SPA per € 86.480.192,02 oggetto di contenzioso (€ 412.170.027,00 giudizio pendente – R.G. 8653/2012 ed € 44.310.165,02 giudizio pendente – R.G. 2660/2016);

c) l'assenza della nota informativa di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012 con riferimento alle società: GESAP SPA, PATTO DI PALERMO SCARL, SRR PALERMO AREA METROPOLITANA E TEATRO AL MASSIMO SCARL, le quali non hanno prodotto alcun elenco di posizioni debitorie e creditorie;

d) un'esposizione debitoria verso l'Acquedotto consortile Biviere per € 86.088,96.

Con riferimento agli organismi partecipati, si richiamavano, infine, le considerazioni espresse in sede di verifica del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie con la deliberazione n.389/PRSP/2015, in esito alla quale l'Amministrazione comunale, con nota n. 356445 del 31 marzo 2016, ha trasmesso la relazione sui risultati conseguiti ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190/2014. A tal riguardo, si osservava che:

1. la quasi totalità delle società poste in stato di liquidazione risulta ancora in essere, ad eccezione di GESIP spa dichiarata fallita con sentenza n. 1237/2015. Carenti risultano le informazioni relative alle partecipazioni indirettamente detenute nelle società Servizi per l'Occupazione srl e Gesip servizi spa (le relazioni di liquidazione richiamano documenti allegati non in atti di questa Corte);

2. non risultano significativi elementi di novità in riferimento alle partecipazioni detenute nell'Acquedotto consortile Biviere e nella società consortile Teatro al Massimo stabile privato di Palermo. Permane, allo stato, il rinvio della decisione sulla dismissione delle partecipazioni detenute nella società GESAP spa.

ESAME DELLE MISURE CORRETTIVE A SEGUITO DELLA DELIBERAZIONE 387/2015/PRSP

A seguito della deliberazione di accertamento n. 387/2015/PRSP, relativa al controllo sui rendiconti 2012 e 2013, l'ente ha trasmesso, entro i termini di legge, la deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 23 febbraio 2016 avente ad oggetto: "controllo finanziario degli enti locali – rendiconto 2012 e rendiconto 2013 ai sensi dell'art. 148 bis del Tuel. Azioni correttive".

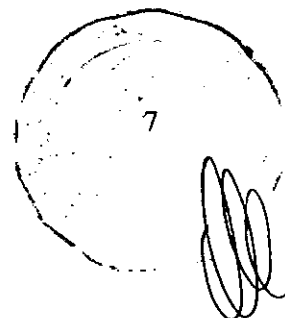
All'esito dell'istruttoria, si osservava che, con riferimento alle criticità di seguito elencate, risulta avviato un percorso correttivo, i cui effetti, anche alla luce dei principi contabili applicati del d.lgs. n. 118/2011 *medio tempore* entrato in vigore, saranno oggetto di monitoraggio nei futuri cicli di controllo. Più precisamente:

Criticità punto 1: tempistica di approvazione del rendiconto;

Criticità punto 3 lett. b: utilizzo entrate *extra ordinem*;

Criticità punto 4 b velocità di riscossione;

Criticità punto 5a residui attivi da entrate tributarie;

A circular stamp with a handwritten signature over it. The stamp contains some illegible text and a central mark. The signature is written in dark ink and appears to be a stylized name.

Criticità punto 5c residui attivi da entrate *extra* tributarie,

Criticità punto 7d – passività potenziali;

Criticità punto 9 – irregolare utilizzo dei capitoli relativi ai servizi per conto terzi.

Considerazioni diverse hanno riguardo ad un secondo gruppo di criticità, che si elencano di seguito, per le quali, invece, il percorso correttivo intrapreso dall'amministrazione non risulta idoneo a fugare le perplessità e i timori per il superamento delle disfunzioni segnalate e per la tenuta degli equilibri di bilancio, anche futuri, dell'ente.

Più precisamente:

Criticità punto 2 – possibile condizione di deficitarietà strutturale nel 2012 per via del probabile superamento del valore soglia del parametro n. 5: con deliberazione n. 387/2015/PRSP si invitava l'Amministrazione a procedere ad *"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, al fine di consentire a questa Corte le determinazioni conseguenziali"*. Con la delibera consiliare n. 24/2016, l'ente ha provveduto a sterilizzare dall'importo delle azioni esecutive certificato dal tesoriere (euro 4.507.021,15) una serie di voci, elencate di seguito, al netto delle quali il parametro risulta rispettato (importo rettificato pari ad euro 1.239.458,44 , pari allo $0,18\% < 0,5\%$ della spesa corrente):

- a. IACP sentenza Corte d'Appello n. 906/2009;
- b. pignoramenti con mandati effettuati;
- c. pignoramenti prescritti;
- d. pignoramenti con decreti di estinzione.

A questo riguardo, nel prendere atto degli elementi di giudizio pervenuti, si osserva che, con riferimento ai pignoramenti con mandati già effettuati (sub lett. b), l'ente continua a far riferimento all'importo onnicomprensivo di euro 555.335,75, anziché al saldo tra debito originario ed importi già pagati in precedenza (euro 313.855,52, per un nuovo totale pari ad euro 241.480,23). Gli importi pretermessi non sono comunque idonei ad inficiare le risultanze complessive.

In secondo luogo, si rileva che la stessa amministrazione, nel 2014, ha seguito una metodologia di calcolo del tutto differente, avendo certificato un importo complessivo di euro 9.785.490,61 (pari a $1,48\% > 0,5\%$ spese correnti), che sembra ricomprendere tutte le tipologie di debito portate in detrazione nel 2012 e 2013 (cfr. nota dirigente servizio esiti relativa ai pignoramenti al 31.12.2014 acquisita al prot. revisori n. 1096 del 29/7/2016).

Criticità punto 4 a - mancata ricostituzione fondi a destinazione vincolata per importi elevati (136,1 mln/€ nel 2014 e 139,3 mln/€ nel 2013): l'ente, dopo aver elencato una serie di iniziative per incrementare la velocità di riscossione, dà atto *"di aver tenuto conto delle osservazioni della Magistratura ed avviato un'ampia revisione ed attualizzazione della reale*



situazione dell'utilizzo delle somme a destinazione vincolata di cui si darà contezza in sede di approvazione del Rendiconto di Gestione 2015".

In ordine alle verifiche richieste all'Organo di revisione, quest'ultimo (nota prot. Cdc n. 3633 del 25/6/2013), dopo interlocuzione con il comune, afferma di essere ancora *"in attesa di conoscere la reale consistenza dell'utilizzo delle somme a destinazione vincolata al 31 dicembre 2015, per i quali l'ente, come da sua nota, ne darà contezza in sede di approvazione del Rendiconto di gestione 2015"*.

Criticità 4c - contabilizzazione di somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario come residui attivi e mancata aggregazione alla cassa del Tesoriere: pur prendendosi atto degli elementi di giudizio forniti dall'ente, risulta permanere, allo stato, la presenza di contabilità separate non tempestivamente ricondotte al sistema di bilancio, le quali non risultano in linea con quanto previsto dall'art. 181 del Tuel, in combinato disposto con l'art. 68, commi 5 e 6 del regolamento di contabilità. Al 31/12/2014, le disponibilità liquide non aggregate ammontano a ben euro 954.339,11. Tale aspetto costituirà oggetto di prioritaria attenzione in sede di verifica sul rendiconto 2015.

Criticità 5b- residui attivi da trasferimenti per importi elevati risalenti al 1983 e al 1995: l'ente si limita a prendere atto dei rilievi e si impegna per il futuro a monitorare attentamente i presupposti per la persistente contabilizzazione, nel conto del bilancio, delle partite creditorie in questione.

A tal riguardo, era stato richiesto all'Organo di revisione di verificare, nella fattispecie, la presenza di atti interruttivi della prescrizione, riferendo degli esiti alla Sezione; quest'ultimo, tuttavia, ha fatto presente di essere ancora in attesa della documentazione sollecitata agli uffici (cfr. nota Collegio dei revisori dell'Ente prot. n. 21 dell'11/03/2016 e nota prot. n. 68 del 12/08/2016).

Criticità 5d - residui attinenti ai servizi per conto di terzi: l'ente riferisce di un trend migliorativo negli esercizi successivi, sebbene tale circostanza sembri collidere con quanto osservato ai punti n. 3c e 6 del presente deferimento. Con specifico riguardo al residuo attivo di euro 7.587.308,12, cancellato per prescrizione decennale nel 2013 (determinazione DD n. 567/2014), la Sezione aveva richiesto al Collegio dei revisori di verificare le motivazioni della prescrizione e l'eventuale presenza di danni, soprattutto in riferimento alla voce "penali e recuperi applicati alle aziende". Anche in questo caso, la richiesta è rimasta, allo stato, senza esito, avendo l'organo di revisione riferito che le informazioni rese dall'ente *"risultano non chiare e non esaustive"* e che *"è in corso una più approfondita attività di verifica"*.

Criticità 7a - irregolarità nella procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio: l'ente si limita ad affermare di essersi adeguato alle nuove prescrizioni e che *"saranno impartite apposite direttive"* affinché il regolamento di contabilità sia adeguato alla vigente normativa.

Sul punto, nel riservarsi idonee verifiche sul prossimo ciclo di controllo, non ci si può esimere dal constatare la mancata modifica dell'art. 17 comma 4 del regolamento di

contabilità, richiesta dalla Sezione, nonché l'assenza di eventuali circolari e/o prassi interne tese a dare corretta attuazione alla procedura di cui all'art. 194 del Tuel.

Criticità 7b- debiti fuori bilancio da riconoscere: l'amministrazione, nel motivare la sottostima degli importi riconosciuti rispetto a quelli impegnati, osserva che "A valere su tali risorse sono stati riconosciuti nel corso del 2013 DFB per soli € 4.835.335,74. La restante parte delle passività stimate dagli uffici o non è risultata possedere i requisiti per il riconoscimento, ovvero non ha avuto seguito nel 2013 con apposita deliberazione consiliare". Tale affermazione conferma, nella sostanza, la fondatezza delle perplessità espresse dalla Sezione (delibera n. 387/2015) in ordine alla possibile presenza di debiti riconoscibili non tempestivamente ricondotti al sistema di bilancio nell'esercizio di riferimento. Tale circostanza, peraltro, può avere significative rifluenze sul computo dei saldi del patto di stabilità interno e dei parametri di deficitarietà strutturale.

Criticità 7c - pignoramenti ed azioni esecutive: nel prendere atto delle controdeduzioni, si osserva che la possibile sottostima delle azioni esecutive non riguarda certamente il 2013 (euro 10.263.983,14), in cui l'ente certifica il superamento del valore soglia, bensì il 2012, in cui la presenza di pignoramenti oltre il valore limite - disconosciuta dall'ente - risultava decisiva ai fini del possibile superamento della metà dei parametri di deficitarietà strutturale.

Nulla si riferisce con riferimento al tempestivo pagamento delle passività ingiunte.

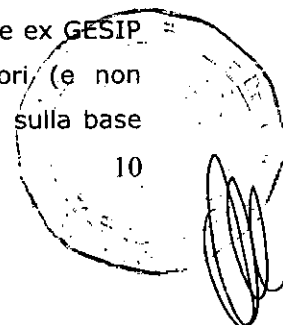
Criticità 8 - allineamento contabile nei rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati: in aggiunta a quanto già osservato al punto n. 7 del presente deferimento, risultano concretamente adottate misure correttive solamente nei confronti delle società AMG SPA, AMAT SPA, SISPI SPA, RAP SPA, AMAP SPA.

In termini più generali, con riferimento alla gestione delle società partecipate, risulta una marcata carenza di informazioni che trova conferma sia nella mancata trasmissione delle relazioni semestrali al 30.06.2015, al 31.12.2015 e al 30.06.2016, sia nella mancata adozione, da parte dell'organo consiliare, delle necessarie misure correttive a seguito della deliberazione n. 389/2015/PRSP.

Con riferimento al primo dei due aspetti, si richiamano le note n. 1889 dell'8 marzo 2016 del comune di Palermo e n. 39 del 26 maggio 2016 del Collegio dei revisori dell'ente circa l'impossibilità di asseveramento delle relazioni al 31.12.2014 e al 30.06.2015 per gravi carenze documentali, circostanza, quest'ultima, ritenuta, poi, ostativa ai fini dello stesso inoltro della relazione alla Sezione.

Nulla, infine, risulta in riferimento agli adempimenti prodromici alla redazione del bilancio consolidato, su cui la deliberazione n. 387/2015 si è ampiamente soffermata.

Criticità 10a - possibile superamento del limite di cui all'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006- pur prendendosi atto della rideterminazione della spesa per il personale ex GESIP in euro 13.806.195,84 anziché euro 14.308.968,18 come indicato dai revisori (e non contestato a suo tempo dall'ente in sede di controdeduzioni), si sottolinea come, sulla base



dei dati contenuti nella tabella prodotta dall'ente, il limite di cui al comma 557 risulti comunque abbondantemente superato. Il problema, come già evidenziato, non si pone per le annualità successive, in cui il predetto personale è transitato alla Reset spa.

Si prendeva atto, da ultimo, dei chiarimenti forniti in riferimento al punto 6, relativo ai proventi da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, che, sia pur tardivamente, esplicando meglio il contenuto delle controdeduzioni a suo tempo presentate sul punto, inducono a ritenere il profilo di censura superato.

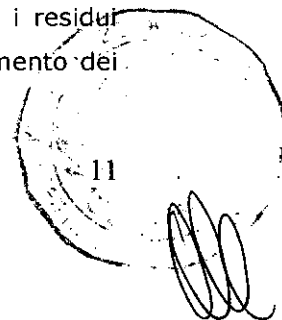
Dopo la relazione del magistrato istruttore, per l'Amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria (prot. Cdc n. 9471 del 9 novembre 2016, trasmessa via PEC in pari data), erano presenti il Prof. Leoluca Orlando, Sindaco, la dott. ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale, e il dott. Luigi Mortillaro, Dirigente servizio bilancio, i quali hanno fornito, ciascuno per la parte di propria competenza, alcuni chiarimenti, anche in riferimento alle diverse discordanze di importi comunicati a vario titolo dall'ente.

In particolare, il Sindaco ha fornito alcuni elementi conoscitivi sul contenzioso con la curatela AMIA spa e sulla problematica dei disallineamenti contabili con le società partecipate. Con specifico riguardo a questo tema, nel sottolineare i sensibili miglioramenti registrati, grazie anche alla vigile attenzione della Corte, ha riferito dell'attività di modifica degli statuti societari (delibera C.C. n. 1/2016), al fine di renderli coerenti con le prescrizioni del nuovo Testo Unico sulle società partecipate, approvato con d.lgs. n. 175/2016.

Con riferimento al piano di razionalizzazione delle società partecipate, ha rappresentato che la Giunta, recependo le indicazioni della delibera di questa Sezione n. 61/2016/INPR, ha varato i criteri di mobilità inter aziendale (delibera n. 82/2016), applicati da tutte le aziende per utilizzare al meglio il personale esistente. Riferisce che le prime cento unità sono state trasferite e ribadisce l'osservanza delle direttive comunali tra cui il divieto assoluto di nuove assunzioni, i limiti alla fruizione dello straordinario, nonché il tetto massimo per le retribuzioni dei direttori generali.

Ha preso, poi, la parola il Ragioniere generale, che, su richiesta del magistrato istruttore, ha fornito chiarimenti in ordine ai parametri di deficitarietà strutturale, alla capacità di riscossione sia in competenza che in conto residui, all'aggregazione al conto di tesoreria delle giacenze dei conti correnti postali, all'utilizzo dei servizi per conto terzi sia nella gestione di competenza che in quella in conto residui, ove si registra un disallineamento tra i residui attivi e passivi, alle operazioni di riaccertamento straordinario, all'iter di riconoscimento dei

11



debiti fuori bilancio, al fondo rischi contenzioso, anche in riferimento ai giudizi con AMIA spa, nonché in ordine alle misure correttive adottate dall'ente.

Il dott. Mortillaro ha fornito delucidazioni in ordine alle modalità di riversamento alla tesoreria della liquidità presso i conti correnti postali ed alle modalità di contabilizzazione dei pignoramenti.

Da ultimo, ha nuovamente preso la parola il Sindaco che, preliminarmente, in relazione al ritardo con cui l'amministrazione ha prodotto le memorie e la documentazione allegata, ha assicurato, per il futuro, la massima attenzione al rispetto dei termini assegnati per il contraddittorio.

Ha infine ribadito il percorso virtuoso intrapreso dall'Amministrazione, come comprovato dagli utili che il comune ha recentemente conseguito dalla proprie società (2,2 milioni di euro), dalla riduzione della spesa del personale, dalla previsione di ampi accantonamenti al fondo rischi contenzioso e al fondo crediti di dubbia esigibilità. Ha ricordato che, nonostante i tagli dei trasferimenti da parte della Regione, l'ente non fa ricorso all'anticipazione di cassa e non supera i 20 milioni annui di debito.

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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di quelli strumentali all'ente.

Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento

1. superamento del valore limite di quattro parametri di deficitarietà strutturale

All'esito dell'istruttoria l'ente, in sede di rendiconto 2014, risulta aver superato i valori soglia dei seguenti quattro parametri:

a. parametro 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 di solidarietà di cui all'art.1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, pari a circa il 49,23% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo di solidarietà (soglia limite: 42%);

b. parametro 3: ammontare dei residui attivi di cui ai titoli I e III provenienti dalla gestione dei residui attivi, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo di solidarietà di cui all'art.1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, pari al 95,68% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli, esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo di solidarietà (soglia limite: 65%);

c. parametro 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I pari al 60,54% degli impegni della medesima spesa corrente (soglia limite: 40%);

d. parametro 5: esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti (1,48%) riferite a somme vincolate presso la Tesoreria comunale per l'importo di € 9.785.490,61.

In sede di controdeduzioni, l'Amministrazione conferma le predette risultanze istruttorie, che comunque non danno luogo alla condizione di deficitarietà strutturale.

Riferisce, inoltre, che i parametri 2, 3 e 4 - relativi alla gestione residui - sono in sensibile miglioramento nel 2015, come del resto prevedibile a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario e straordinario previste dal d.lgs. n. 118/2011.

Conferma anche il superamento del parametro n. 5, relativo ai procedimenti di esecuzione forzata, il cui importo, tuttavia, non sarebbe pari ad euro 9.785.490,61, bensì ad euro 5.669.543,53, al netto della sterilizzazione di alcune partite contabili non pertinenti (avvenuta emissione di decreti di estinzione, avvenuto pagamento, revoca procedura per pignoramento IACP, prescrizione decennale, pignoramenti in essere per la differenza a seguito di parziale pagamento, pignoramenti non rinvenuti in atti).

Sulle problematiche indotte da tale fenomeno, questa Sezione (delibera n. 387/2016/PRSP, punto 2) ha già ampiamente sottolineato la problematicità di una cernita discrezionale, da parte di una struttura comunale *ad hoc* (ufficio esiti), degli importi dei pignoramenti da considerare rilevanti ai fini del parametro in questione, nell'ambito dei dati ufficialmente comunicati dalla tesoreria.

Tale metodologia, come già noto, presenta evidenti profili di anomalia, in quanto posta 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).

La meccanica riproposizione, da parte della Tesoreria, dei medesimi importi nei vari esercizi, anche in presenza di obbligazioni estinte o prescritte da anni, ripropone, anche nell'attuale ciclo di controllo, un evidente problema di opinabilità del flusso d'informazioni provenienti dal Tesoriere, che si ripercuote sull'attendibilità delle risultanze contabili finali dell'ente.

Il Collegio, nel prendere atto degli elementi di giudizio acquisiti, conferma la criticità in riferimento agli aspetti gestionali di cui i singoli parametri sono espressione.

Con specifico riferimento al parametro n. 5, invita l'ente ad una maggiore chiarezza nella prospettazione degli importi, atteso che nel prospetto esplicativo del calcolo dei singoli parametri, prodotto in atti dal Collegio dei revisori, viene indicato l'importo "lordo" di euro 9.785.490,61.

Tale circostanza non è comunque dirimente né per la condizione di deficitarietà strutturale – esclusa, nella fattispecie, per carenza dei presupposti previsti dall'art. 242, comma 1, del Tuel - né per il superamento del valore soglia del parametro (importo pignoramenti >0,5 per cento delle spese correnti), comunque avvenuto.

Per quanto concerne le misure correttive adottate all'esito del precedente ciclo di controllo, la delibera di questa Sezione n. 387/2015/PRSP, in riferimento al 2012, riscontrava un possibile superamento del predetto parametro – nella fattispecie decisivo ai fini dell'eventuale deficitarietà strutturale – ed invitava l'Amministrazione a procedere ad *"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, al fine di consentire a questa Corte le determinazioni conseguenziali"*.

Con la delibera consiliare n. 24 del 23 febbraio 2016, l'ente ha provveduto a sterilizzare dall'importo delle azioni esecutive certificato dal tesoriere (euro 4.507.021,15) una serie di voci, elencate di seguito, al netto delle quali il parametro risulta rispettato (importo rettificato dall'ente ineuro 1.239.458,44 , pari allo 0,18% < 0,5% della spesa corrente):

- a. IACP sentenza Corte d'Appello n. 906/2009;
- b. pignoramenti con mandati effettuati;
- c. pignoramenti prescritti;
- d. pignoramenti con decreti di estinzione.

Particolare rilevanza assume la voce sub a) per il consistente importo ivi sterilizzato (euro 2.621.965,37 anziché 1.921.730,88 citato dalla richiamata sentenza del 2009), in relazione al quale l'ente riferisce di aver conteggiato l'importo complessivo richiamato dal correlato atto di precetto, notificato il 2 luglio 1997, non prodotto però in atti.

Il Collegio, nel prendere atto degli elementi di giudizio pervenuti, osserva comunque che, con riferimento ai pignoramenti con mandati già effettuati (sub lett. b), l'ente continua a far riferimento all'importo onnicomprensivo di euro 555.335,75, anziché al saldo tra debito originario ed importi già pagati in precedenza (euro 313.855,52, per un nuovo totale pari ad euro 241.480,23).

Gli importi pretermessi non sono comunque idonei ad inficiare le risultanze complessive.

In attesa di idonee – e risolutive - soluzioni organizzative, appare condivisibile la necessità – segnalata dal Consiglio comunale – di "monitorare con massima attenzione i

flussi informativi provenienti dal Tesoriere, mantenendo costante e vigile l'attenzione sull'operato dell'istituto".

2. Profili correlati alla gestione di cassa

Con riferimento alla gestione di cassa, gli esiti istruttori hanno evidenziato i seguenti profili di criticità:

a. la bassissima capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria e delle entrate da sanzioni per violazione del codice della strada;

b. la contabilizzazione separata delle somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario, riportate tra i residui attivi dell'ente e non aggregate alla giacenza di tesoreria;

c. l'improprio utilizzo per cassa di fondi a destinazione vincolata per le finalità di cui all'art. 195 del Tuel, puntualmente non ricostituiti al 31.12 e per un importo in costante aumento nell'ultimo triennio (€ 136.103.220,78 nel 2012; € 136.103.220,78 nel 2013 ed € 153.756.336,46 nell'esercizio 2014);

d. l'anomala cancellazione, in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, di residui passivi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate per l'importo di € 249.696.557,81, a fronte di una cancellazione dei residui attivi aventi le medesime caratteristiche per soli € 34.820.383,03.

a. Il primo profilo di criticità è già stato evidenziato, da ultimo, con delibera n. 387/2016/PRSP (profilo n. 4b).

L'assenza di un adeguato volume di riscossioni a fronte degli importi accertati dà luogo alla formazione di un anomalo *stock* di residui attivi alle entrate proprie, sia di nuova formazione che provenienti dalla gestione residui, il quale trova riscontro nel superamento dei valori limite dei parametri di deficitarietà n. 2 e 3.

La tabella seguente, tratta dalle controdeduzioni dell'ente, conferma un *trend* di miglioramento della velocità di riscossione sia delle entrate da recupero evasione - che tra il 2011 e il 2014 passa dal 13,4% al 17,3% - che di quelle per sanzioni per violazioni al codice della strada- che nello stesso periodo aumentano dal 35,1% al 43%.

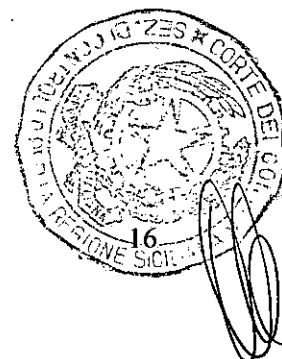


Tabella 1 – velocità di riscossione recupero evasione tributaria e sanzioni al cds

| Accertamenti di competenza | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Recupero evasione tributaria | 32.936.090,26 | 38.784.600,97 | 27.001.432,10 | 22.598.563,30 | a |
| Sanzioni per violazione codice della strada (*) | 31.408.985,76 | 24.155.119,15 | 29.908.096,29 | 35.274.313,53 | b |
| Incassi di competenza | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Recupero evasione tributaria | 4.416.172,83 | 5.376.051,61 | 3.772.920,99 | 3.930.192,01 | c |
| Sanzioni per violazione codice della strada (*) | 11.047.529,81 | 9.766.598,50 | 14.842.467,94 | 15.170.544,57 | d |
| % di incasso | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Recupero evasione tributaria | 13,41% | 13,86% | 13,97% | 17,39% | e=c/a |
| Sanzioni per violazione codice della strada (*) | 35,17% | 40,43% | 49,63% | 43,01% | f=d/b |
| % di incasso annua | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| | 24,03% | 24,06% | 32,71% | 33,00% | g=(c+d)/(a+b) |

Fonte: comune di Palermo, nota prot. Cdc n. 9471 del 9/11/2016.

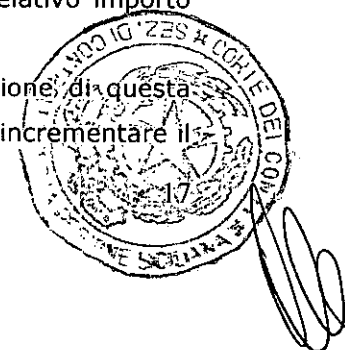
Il Collegio prende atto favorevolmente del miglioramento riscontrato, ma non può esimersi dal continuare a richiamare l'attenzione dell'ente sulla deficiarietà degli indicatori di riferimento, soprattutto per quanto concerne il recupero dell'evasione tributaria.

Il potenziamento di tale attività, soprattutto in presenza di blocchi *ope legis* della leva fiscale, può costituire un fattore particolarmente strategico ai fini del recupero di liquidità, che si riverbera positivamente anche in termini di maggiore equità e deterrenza del sistema fiscale locale.

Nonostante il lieve miglioramento, comunicato dall'ente, relativamente all'ultimo anno, i valori di comparazione con altre realtà omogenee testimoniano la persistenza di ampi margini di miglioramento.

Considerazioni lievemente diverse meritano le sanzioni al codice della strada, la cui velocità di riscossione - attestata su valori ben più elevati - subisce una sensibile riduzione tra il 2013 e il 2014 (dal 49,6 al 43 per cento), nonostante l'entrata a regime delle modifiche introdotte dal dl n. 69/2013 (tra cui la riduzione del 30% del relativo importo qualora il pagamento avvenga nei primi 5 giorni).

L'amministrazione, a seguito di analoghi rilievi mossi nella deliberazione di questa Sezione n. 387/2015 (profilo 4 b), con la citata delibera n. 24 ha stabilito di incrementare il



monitoraggio dell'efficacia dell'attività di riscossione del concessionario e di provvedere, in seno alla rivisitazione dei residui, ad un'attenta analisi di tutte le poste attive per le quali è venuto meno il presupposto del mantenimento.

Questa Sezione, comunque, nei prossimi cicli di controllo, continuerà a monitorare attentamente l'evoluzione di tali criticità, il cui impatto gestionale dovrebbe comunque risultare attenuato a seguito dell'entrata a regime dell'armonizzazione contabile e, dunque, di importanti istituti quali il principio di competenza finanziaria potenziata, il riaccertamento ordinario e straordinario dei residui, l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché il bilancio di cassa.

Nella delibera n. 387/2015, la Sezione, sia pur incidentalmente, aveva anche invitato l'Amministrazione ad effettuare, mediante il controllo di gestione, una verifica dei costi d'esercizio della convenzione con la Sispi spa per la notifica dei verbali, apparsi *prima facie* alquanto elevati (nel 2013 i costi si attestavano al 12% del totale dei proventi, ossia euro 3.566.735 a fronte di complessivi euro 29.908.096).

A questo riguardo, il comune, nella delibera concernente le misure correttive, si limita a riferire che *"i costi del servizio sono a totale carico del contravventore e ad oggi più della metà (€1.922.981,54) risultano riscosse"*.

La risposta non appare soddisfacente, in quanto l'amministrazione ha l'obbligo di organizzare i propri servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, quale che ne sia il sistema di finanziamento e senza arrecare indebiti aggravii di costi all'utenza.

L'eventuale riversamento di costi sproporzionati a carico della categoria dei contravventori finirebbe, infatti, per dar luogo ad un ulteriore profilo afflittivo, aggiuntivo rispetto alla sanzione amministrativa obblata, che mal si concilierebbe con i principi di buon andamento, ma anche di parità di trattamento rispetto a realtà diverse in relazione a medesime condotte, nonché di equità e proporzionalità della sanzione.

b. Risulta confermata, anche nel 2014, la contabilizzazione separata delle somme riscosse a mezzo di c/c postale e bancario, riportate tra i residui attivi dell'ente (nell'esercizio in questione, euro 954.339,11) e non aggregate alla giacenza di tesoreria, in violazione del principio di universalità del bilancio, nonché dell'art. 68, comma 5, del regolamento di contabilità dell'ente.

La medesima criticità era già stata rilevata dalla Corte nel precedente ciclo di controllo finanziario (delibera n. 387/2015, profilo 4c), ove le giacenze liquide dei conti correnti bancari e/o postali non confluite nella generale disponibilità di cassa ammontavano ad importi ben superiori, ossia ad € 2.050.073,13 nel 2013 e ad € 2.862.129,40 nel 2012.

A questo riguardo, con la delibera n. 24/2016 il Consiglio comunale riferisce dello sforzo dell'amministrazione per velocizzare la riscossione delle giacenze dei conti correnti postali, in una prospettiva di totale introito delle stesse al 31 dicembre di ogni anno, pur

nella consapevolezza dei limiti scaturenti dal rapporto trilaterale tra amministrazione, tesoreria, Poste italiane spa.

Queste difficoltà di ordine tecnico sono state ampiamente illustrate sia nelle controdeduzioni, ove si riferisce di tempi tecnici di riversamento di quattro giorni lavorativi, sia in sede di adunanza, in cui il Ragioniere generale ha riferito dell'infruttuoso tentativo – da parte dell'ente – di introitare con unica reversale al 31 dicembre 2015 le giacenze dei conti correnti postali.

Il Collegio, pertanto, prende atto della sensibile riduzione degli importi delle giacenze liquide dei conti correnti bancari e/o postali non confluite nella generale disponibilità di cassa (euro 2.862.129,40 nel 2012; euro 2.050.073,13 nell'esercizio 2013; euro 954.339,11 nel 2014), nonchè degli sforzi compiuti dall'amministrazione.

Pur non ignorando la presenza delle difficoltà tecniche segnalate (legate a tempi di valuta, costi del servizio da addebitare, interessi attivi da accreditare, presenza di diversi conti correnti in cui affluiscono continuamente le risorse, ecc.) che rendono impossibile l'aggregazione alla giacenza di Tesoreria dell'intero saldo attivo dei conti correnti postali, quale risultante al 31 dicembre dell'anno di riferimento, invita, tuttavia, l'ente a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 68, commi 5 e 6, del regolamento di contabilità comunale, nei termini in cui questa sia tecnicamente configurabile, contabilizzando le giacenze in questione alla data più ravvicinata possibile a quella di scadenza dell'esercizio.

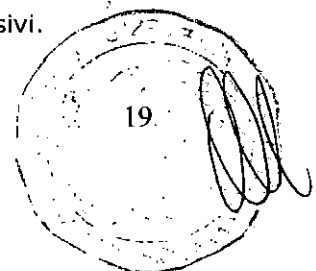
La valutazione della "tempestiva riconduzione al sistema di bilancio", più volte raccomandata, implica infatti la necessità di ridurre al massimo – nei tempi e modi in cui è tecnicamente possibile – l'entità dei residui attivi scaturenti dalla mancata aggregazione alla cassa del Tesoriere.

Tale aspetto, su cui si richiama anche l'attenzione del Collegio dei revisori, costituirà oggetto di prioritaria attenzione nei prossimi cicli di verifica, in vista dei quali l'ente avrà cura di indicare la data dell'ultima reversale e di produrre copia degli estratti conto delle giacenze residue che è stato impossibilitato a riscuotere negli ultimi giorni dell'anno.

c. Anche l'improprio utilizzo per cassa di fondi a destinazione vincolata per le finalità di cui all'art. 195 del Tuel, non ricostituiti al 31 dicembre, è stato già portato all'attenzione dell'ente con delibera di questa sezione n. 387/2015 (punto n. 4a).

In sede di misure correttive, l'ente, dopo aver descritto le iniziative intraprese per incrementare la velocità di riscossione, dà atto *"di aver tenuto conto delle osservazioni della Magistratura ed avviato un'ampia revisione ed attualizzazione della reale situazione dell'utilizzo delle somme a destinazione vincolata di cui si darà contezza in sede di approvazione del Rendiconto di Gestione 2015"*.

In sede di controdeduzioni, il comune sottolinea la convenienza economica di tale istituto rispetto all'anticipazione di tesoreria, foriera di esborso per interessi passivi.



A questo riguardo, il Collegio ritiene che quest'ultimo profilo, legato alla convenienza rispetto all'anticipazione di cui all'art. 222 del Tuel e mai messo in discussione da questa Corte, rischi di apparire fuorviante.

Oggetto di censura, infatti, nei precedenti cicli di controllo, sono state le cause dell'erosione della liquidità che stanno alla base del ricorso al rimedio di cui all'art. 195 del Tuel (sul punto, il comune ha riferito in merito alle azioni intraprese per aumentare la liquidità) e, soprattutto, la mancata ricostituzione dei fondi in questione utilizzati per cassa.

A quest'ultimo riguardo, l'ente, benchè espressamente richiesto in tal senso, non ha trasmesso elementi conoscitivi in esito alla raccomandazione - allo stato, disattesa - sulla celere ricostituzione dei fondi a destinazione vincolata con le entrate senza vincolo di destinazione via via realizzate, in osservanza a quanto prescritto dall'art. 195, comma 3, del Tuel.

Restano, pertanto confermati i rilevanti profili di criticità evidenziati nei precedenti cicli di controllo, i quali assumono connotazione di ulteriore gravità per il progressivo accentuarsi del fenomeno, desumibile dal costante aumento dei fondi non ricostituiti nell'ultimo triennio (€ 136.103.220,78 nel 2012; € 136.103.220,78 nel 2013 ed € 153.756.336,46 nell'esercizio 2014).

Pur prendendosi atto delle particolari difficoltà legate al progressivo assottigliamento dei trasferimenti, anche regionali, e alle relative tempistiche di erogazione (sul punto, si rinvia all'indagine sulla finanza locale in Sicilia, anni 2014-15, di cui alla delibera di questa Sezione n. 131/2016/GEST), il Collegio non può esimersi dal confermare, anche per il 2014, la violazione dell'art. 195, comma 3, del Tuel, il quale 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 consapevole 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, anche nel rendiconto 2014, il fondo di cassa, pari ad euro 87.434.539,42 risulti interamente vincolato, in quanto scaturente per differenza tra il totale dei fondi vincolati pari ad euro 241.190.875,88 e l'importo di quelli da ricostituire ex art. 195, comma 2, del Tuel.

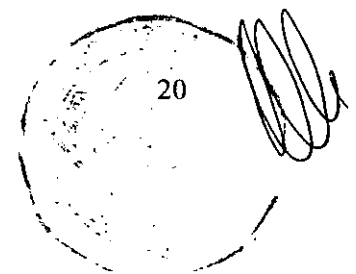


Tabella 2 -LIMITE MASSIMO DELL'ANTICIPAZIONE DI TESORERIA

| ACCERTAMENTI - RENDICONTO 2012 ex Delibera del C.C. n. 211 del 26/06/2013 | ACCERTAMENTI 2012 |
|---|-----------------------|
| TITOLO I | 336.990.580,01 |
| TITOLO II | 446.009.626,41 |
| TITOLO III | 55.323.489,76 |
| TOTALE accertamenti Tit. I + II + III | 838.323.696,18 |

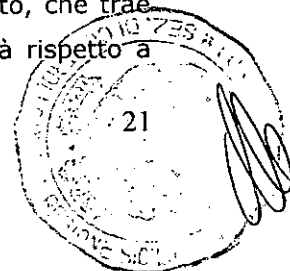
| STANZIAMENTO PREVISTO IN BILANCIO PER ANTICIPAZIONE DI TESORERIA (Entrata tit.5, cat.1; Spesa tit.3, int. 1) | STANZIAMENTO 2014 |
|--|----------------------|
| 3/12 del tot. delle entrate accertate penultimo anno precedente - Rendiconto della Gestione 2012 | 209.580.925,05 (*) |
| Utilizzo anticipazione di cassa ex art. 222 del TUEL al 31/12/2014 | - |

(*) L'anticipazione di tesoreria è stata prevista per 3/12 per l'anno 2014 con deliberazione di G.M. n.115 del 08/07/2014

| CASSA VINCOLATA al 31 dicembre | | 2014 |
|---|----------------------|-----------------------------|
| tipo finanziamento | altri EE.PP. | 2.136.558,84 |
| | U.E. | 5.437.939,79 |
| | Provincia | - |
| | Regione | 41.802.932,71 |
| | Stato | 120.866.852,79 |
| | Mutui/Obblig.ni | 63.546.209,16 |
| | P.G. | 6.679.867,50 |
| | Imposta di soggiorno | 720.515,09 |
| Totale F.di vincolati al 31/12 | | 241.190.875,88 A |
| Fondo di Cassa al 31/12 | | 87.434.539,42 B |
| Vincolo su anticipazione di tesoreria (ex art.195, co.2, del D.lgs.267/2000) | | 153.756.336,46 C=A-B |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del comune di Palermo

Come già osservato da questa Corte, 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, il verificarsi 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.

Con specifico riguardo, invece, alla determinazione della giacenza vincolata alla data dell'1 gennaio 2015 (all. 4/2, pr. cont. appl. 10.6), solo il giorno antecedente l'adunanza l'ente ha fatto pervenire copia della determinazione del responsabile del servizio finanziario n. 45 del 25 marzo 2015 unitamente a voluminosa documentazione, non mettendo, sostanzialmente, questa Sezione nelle condizioni di instaurare un efficace contraddittorio con l'intempestivo interlocutore.

Tali profili di criticità – tuttora perduranti – saranno pertanto oggetto di prioritario monitoraggio nei prossimi cicli di controllo.

Analoghe carenze informative si registrano con riferimento agli esiti delle verifiche richieste a riguardo all'Organo di revisione con la citata deliberazione n. 387/2015/PRSP.

Quest'ultimo, con nota prot. Cdc n. 3633 del 25/6/2016, dopo interlocuzione con il comune, ha affermato di essere ancora *"in attesa di conoscere la reale consistenza dell'utilizzo delle somme a destinazione vincolata al 31 dicembre 2015, per i quali l'ente, come da sua nota, ne darà contezza in sede di approvazione del Rendiconto di gestione 2015"*.

d. Un quarto profilo problematico, evidenziato in sede di deferimento, riguarda l'anomala cancellazione, in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, di residui passivi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate per l'importo di € 249.696.557,81, a fronte di una cancellazione dei residui attivi aventi le medesime caratteristiche per soli € 34.820.383,03.

In sede istruttoria, si è riscontrato che la quasi totalità dei predetti residui passivi attengono alla gestione vincolata (€ 223.889.632,91) e risultano finanziati con trasferimenti vincolati (€ 181.720.656,26), prestiti (€ 27.802.127,98) ed entrate a specifica destinazione da legge e da principi contabili (€ 14.366.848,66).

In sede di controdeduzioni, l'ente ha riferito che *"il riaccertamento straordinario dei residui è stato condotto dall'Ente in ossequio con il principio contabile applicato n. 2, di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011 e ss.mm. e ii., pertanto, le cancellazioni dei residui attivi e passivi sono state effettuate in coerenza al principio di esigibilità. Non si ravvisa pertanto nessuna correlazione tra la cancellazione di residui passivi e la cancellazione di residui attivi, né tra queste cancellazioni e l'esistenza di "fondi di cassa vincolata" al 1 gennaio 2015"*.

Inoltre, "le partite con vincolo di destinazione sono confluite nella parte vincolata del risultato di gestione 2014 come rideterminato. A tali fini, la normativa di riferimento ha previsto l'approvazione dell'allegato 5/2, facente parte integrante e sostanziale della deliberazione di Giunta Municipale n. 155 del 23/09/2015, su cui ha reso parere favorevole l'Organo di Revisione".

A questo riguardo, il Collegio, preliminarmente, ritiene che non colga nel segno l'asserita assenza di correlazione tra la cancellazione di residui passivi e il mantenimento o la cancellazione di quelli attivi: tale nesso emerge con evidenza dalla stessa tipologia delle poste contabili in questione, ossia di spese finanziate da proventi di gestione vincolata, con trasferimenti vincolati, prestiti ed entrate a specifica destinazione da legge e da principi contabili.

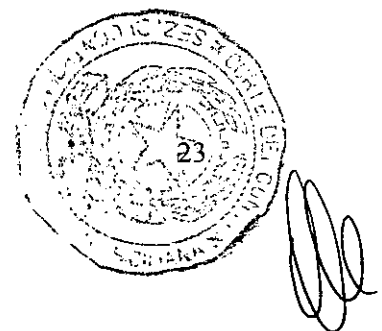
In questi casi, come peraltro desumibile dalla stessa caratterizzazione vincolata delle risorse, risulta evidente il nesso di finalizzazione delle entrate - per legge o scelta dell'ente - al finanziamento di una tipologia di spesa, che rende inconfigurabile alcuna cancellazione di quest'ultima senza la contemporanea elisione della corrispondente posta di entrata cui è vincolata.

In difetto, la radicale cancellazione della spesa a fronte del mantenimento della correlata posta d'entrata costituisce palese violazione del vincolo - legislativamente od amministrativamente imposto - e finisce per alterare la veridicità delle risultanze contabili, dando luogo ad un indebito miglioramento del risultato d'amministrazione. Sul punto, si richiamano le linee d'indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, espresse dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 31/2015/INPR.

Di particolare gravità appare la violazione del vincolo di destinazione scaturente da pregresse contrazioni di mutui o prestiti.

Osserva, a riguardo, il Collegio che la mancata considerazione del vincolo di competenza che correla inscindibilmente le entrate da indebitamento e le spese in conto capitale cui le prime sono finalizzate, oltre a costituire di per sé una grave irregolarità contabile, può concretare una violazione del divieto d'indebitamento di cui all'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 nella misura in cui gli eventuali introiti siano distratti per uno scopo non coerente con la spesa d'investimento programmata o, eventualmente, riprogrammata, a seguito di devoluzione del mutuo.

Il Collegio dei revisori avrà cura di verificare tali profili, adottando ogni conseguenziale segnalazione a riguardo, senza tralasciare anche l'eventuale presenza di danni correlati a possibili oneri di progettazione indebitamente sostenuti dall'ente per spese d'investimento non più effettuate.



3. criticità riconducibili alla gestione dei residui:

Con riferimento alla gestione residui, gli esiti istruttori hanno evidenziato i seguenti profili di criticità:

a. un elevato volume di residui attivi del Titolo I, provenienti dalla gestione dei residui, quasi integralmente imputabili a crediti TARSU, e in aumento rispetto all'esercizio precedente;

b. il mantenimento, nel conto del bilancio, di un elevato importo di residui attivi del Titolo II e IV con anzianità superiore ai 5 anni, rispettivamente pari a € 6.556.078,12 ed € 182.256.673,23;

c. il consistente ed anomalo divario, nell'esercizio 2014, tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi, sia nel totale (Titolo VI Entrate: € 6.408.766,82 - Titolo IV Spese: € 34.794.937,79) che con riferimento agli esercizi antecedenti il 2010 (Titolo VI Entrate: € 2.033.053,40 - Titolo IV Spese: € 20.618.238,39);

d. la bassissima capacità di riscossione delle entrate in c/residui, con particolare riferimento alle entrate proprie, atteso che, nonostante siano state operate cospicue cancellazioni di residui vetusti nell'ultimo triennio (€ 62.515.067,03 nel 2013; € 48.479.150,74 nel 2014; € 66.306.409,07 nel 2015), la mole complessiva dei residui totali dei Titoli I e III presenta un andamento crescente nel tempo, attestandosi, al 31.12.2015, ad € 619.955.275,03.

Con riferimento al profilo di criticità sub a), riguardante l'anomalo volume (€ 293.147.297,4) di residui attivi da entrate tributarie, provenienti dalla gestione dei residui, quasi integralmente imputabili a crediti TARSU (€ 276.606.230,77) e in aumento rispetto all'esercizio precedente (€ 274.493.596,50), l'ente, in sede di controdeduzioni, sottolinea il miglioramento - in valore assoluto - rispetto al 2011, nonostante l'inversione di tendenza registrata nell'ultimo anno.

L'ampia rivisitazione delle partite creditorie datate risulta in effetti descritta nella seguente tabella, che analizza il grado di vetustà dei residui attivi all'esito del riaccertamento ordinario 2014, in comparazione rispetto al precedente triennio.

A questo riguardo, si registra una riduzione dell'anzianità media delle poste creditorie, che, anche in considerazione della prescrizione quinquennale dei tributi locali (in assenza, ovviamente, di atti interruttivi), contribuisce ad una maggiore veridicità delle risultanze contabili.

Non altrettanto può dirsi, invece, in riferimento alla riduzione dei volumi complessivi, essendosi registrato un incremento del totale dei residui attivi al titolo I per via di quelli di nuova formazione pari, nel 2014, ad euro 152.788.251,62. Tale fenomeno dovrebbe essere probabilmente imputabile ad uno slittamento in avanti dei termini di pagamento della TARES 2014.

Tabella 3 – residui attivi titolo I – grado vetustà

| Anno di provenienza | Rendiconto 2011 | Rendiconto 2012 | Rendiconto 2013 | Rendiconto 2014 |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1995 | 3.732,40 | 3.332,40 | - | - |
| 1996 | 2.118,66 | - | - | - |
| 1997 | 4.137,04 | 1.150,84 | - | - |
| 1998 | 4.181.635,58 | 7.453,22 | - | - |
| 1999 | 387.713,37 | 13.140,86 | - | - |
| 2000 | 757.142,58 | 135.320,70 | - | - |
| 2001 | 1.201.540,22 | 138.685,94 | - | - |
| 2002 | 2.538.284,00 | 586.284,91 | - | - |
| 2003 | 2.246.004,58 | 322.298,37 | - | - |
| 2004 | 16.493.597,79 | 1.590.706,75 | - | - |
| 2005 | 20.027.331,98 | 2.525.638,58 | - | - |
| 2006 | 20.364.745,64 | 2.077.808,14 | 7.930,78 | 6.599,05 |
| 2007 | 37.100.703,80 | 34.018.754,77 | 286.369,83 | 267.346,74 |
| 2008 | 36.243.978,92 | 31.379.383,20 | 30.497.354,52 | 621.837,75 |
| 2009 | 60.354.512,08 | 46.468.052,90 | 45.091.917,57 | 42.503.183,40 |
| 2010 | 98.365.047,31 | 60.102.698,73 | 55.114.550,48 | 50.860.821,42 |
| 2011 | 161.881.435,27 | 76.459.951,24 | 65.263.353,03 | 64.529.445,98 |
| 2012 | - | 198.938.925,08 | 79.598.916,09 | 71.025.444,18 |
| 2013 | - | - | 127.197.776,62 | 63.332.618,88 |
| 2014 | - | - | - | 152.788.251,62 (*) |
| TOTALE | 462.153.661,22 | 454.769.586,63 | 403.058.168,92 | 445.935.549,02 |

Fonte: comune di Palermo, nota prot. Cdc n. 9471 del 9/11/2016.

(*) Importo al netto dei trasferimenti di Stato e Regione aventi natura tributaria (€15.699.608,22 da Stato ed €10.106.441,27 da Regione), in quanto contabilizzati tra i trasferimenti correnti.

Per quanto concerne proprio i crediti Tarsu/TARES, i dati del deferimento, desunti dalla relazione del Collegio dei revisori, non risultano coerenti con le risultanze ufficiali, riportato nella tabella seguente fornita dall'ente, che evidenziano un *trend* decisamente inverso.

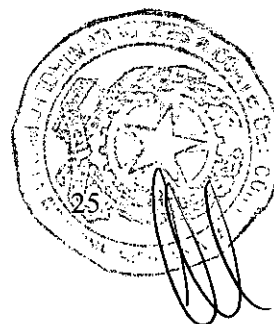


Tabella 4 – residui attivi TARSU /TARES

| TARSU | | | | |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Anno di provenienza | Rendiconto | Rendiconto | Rendiconto | Rendiconto |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 2002 | 3.169,28 | | | |
| 2003 | 18.337,45 | | | |
| 2004 | 8.937.443,45 | 9.983,19 | | |
| 2005 | 17.421.805,01 | 11.225,12 | | |
| 2006 | 18.198.708,44 | 1.300,44 | - | |
| 2007 | 35.910.164,08 | 32.892.847,14 | | |
| 2008 | 35.359.090,65 | 30.642.844,97 | 29.817.611,91 | 220,27 |
| 2009 | 58.043.418,86 | 44.364.081,05 | 43.097.634,41 | 41.590.622,72 |
| 2010 | 91.094.035,26 | 56.475.033,43 | 51.678.915,64 | 47.752.798,48 |
| 2011 | 135.654.304,79 | 72.778.486,43 | 61.814.019,33 | 61.209.906,82 |
| 2012 | | 142.169.652,20 | 70.863.908,31 | 64.362.809,26 |
| 2013 | | | 17.221.506,90 | 14.011.924,93 |
| 2014 | | | | 9.404.651,50 |
| TOTALE | 400.640.477,27 | 379.345.453,97 | 274.493.596,50 | 238.332.933,98 |

Fonte: comune di Palermo, nota prot. Cdc n. 9471 del 9/11/2016.

Questa Sezione, nel prendere atto, monitorerà il fenomeno nei futuri cicli di controllo, a seguito dell'entrata a regime della contabilizzazione secondo competenza finanziaria potenziata.

b. Un secondo profilo di perplessità espresso in sede di deferimento riguarda l'elevato *stock* di residui attivi da trasferimenti correnti e, soprattutto, di parte capitale.

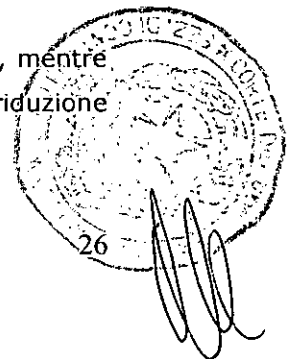
A questo proposito, l'ente, nelle memorie presentate, evidenzia un andamento decrescente in riferimento ad entrambe le tipologie d'entrata, come chiaramente comprovato dalla tabella seguente.

Tabella 5 – volume residui attivi da trasferimenti

| Volume residui attivi | Rendiconto | Rendiconto | Rendiconto | Rendiconto |
|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| TITOLI II | 7.254.656,65 | 6.613.873,52 | 6.556.078,12 | 5.797.620,83 |
| TITOLI IV | 229.072.124,60 | 219.949.225,62 | 182.256.673,23 | 102.002.482,39 |

Fonte: comune di Palermo, nota prot. Cdc n. 9471 del 9/11/2016.

La prima tipologia di residui attivi – tra il 2012 e il 2014- si riduce del 21 %, mentre ancora più marcato appare il fenomeno in riferimento al titolo IV, ove la riduzione complessiva è pari al 55,5%.



Il processo di revisione prende a riferimento anche il 2015, nel quale si registra la riduzione più significativa, quale naturale conseguenza delle nuove modalità di contabilizzazione di tali poste contabili secondo il principio di competenza finanziaria potenziata.

Per quanto concerne, invece, l'analogia criticità riscontrata nel precedente ciclo di controllo, questa Sezione (deliberazione n. 387/2015, punto 5b) aveva riscontrato, tra le partite creditorie contabilizzate al Titolo IV, 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.

Aveva pertanto demandato 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 Corte.

Tale accertamento, al pari degli altri richiesti, è rimasto senza esito, avendo tale organo riferito (prot. n. 21 dell'11 marzo 2016, acquisito al prot. Cdc n. 3633 del 25.3.2016) di essersi parimenti attivato (nota prot. 5 del 9 febbraio 2016 sollecitata con prot. n. 6 del 15 febbraio 2016; dopo parziale riscontro, nota prot. n. 14 del 2 marzo 2016), ma, ad oggi, *"rimane in attesa di ricevere la documentazione richiesta agli uffici"*.

A questo riguardo, il Collegio, in considerazione anche del notevole lasso di tempo intercorso, assegna per la conclusione della verifica un termine di giorni 30 (trenta) dalla ricezione della presente deliberazione, decorso il quale il Collegio dei revisori, allo stato degli atti, adotterà i conseguenziali provvedimenti di competenza.

c. Un terzo profilo di criticità riguarda lo squilibrio, nella gestione residui relativi ai servizi per conto terzi, in cui lo *stock* di quelli attivi (Titolo VI Entrate: € 6.408.766,82), in controtendenza rispetto a quanto riscontrato nella maggioranza dei casi, risulta sensibilmente meno consistente rispetto a quelli passivi (Titolo IV Spese: € 34.794.937,79). Il divario è particolarmente concentrato negli esercizi antecedenti il 2010 (Titolo VI Entrate: € 2.033.053,40 - Titolo IV Spese: € 20.618.238,39).

Pur riconoscendo fisiologico, per le poste in questione, 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, invece, saldi negativi di siffatte proporzioni, in quanto sintomatici di contabilizzazioni non pertinenti.

L'amministrazione, in sede sia di misure correttive che di controdeduzioni, ha sottolineato il progressivo miglioramento dei risultati raggiunti, anche rispetto all'esercizio precedente (RRAA finali -52,2%; RRPP finali - 23,7%).

Interpellato a riguardo in adunanza sulle cause del fenomeno, il Ragioniere generale ha motivato tale anomalia con la restituzione di assegni sospesi da parte del concessionario, temporaneamente imputati alle partite di giro in attesa di regolarizzazione.

Questa Sezione, pur prendendo atto dei miglioramenti registrati, ha già richiamato l'ente sulla irregolarità della prassi delle cd. "compensazioni amministrative", per l'indebita duplicazione di operazioni contabili cui dà luogo, e che lo stesso legislatore nazionale ha vietato, seppur in regime armonizzato, con l'art. 7, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 118/2011.

Analoga anomalia era stata riscontrata nel precedente ciclo di controllo (delibera n. 387/2015/PRSP, punto 5d), ove era risultata particolarmente problematica l'avvenuta cancellazione, per prescrizione, di residui attivi, nel corso del 2013, per un importo molto elevato, pari ad euro 7.587.308,12, che l'Amministrazione aveva genericamente motivato con l'intervenuta prescrizione decennale, allegando copia della determinazione D.D. n. 567/2014, dalla quale, tuttavia, non emergevano considerazioni analitiche su tale aspetto.

Demandate le opportune verifiche al Collegio dei revisori, questa Corte aveva ritenuto particolarmente problematica 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, poteva essere sintomatica dell'esistenza di un danno finanziario per l'amministrazione.

L'organo di revisione, con nota prot. n. 21 dell'11 marzo 2016 (prot. Cdc n. 3633 del 25 marzo 2016) riferisce di aver richiesto alla Ragioneria generale (prot. n. 5 del 9 febbraio 2016) una dettagliata relazione che desse contezza analitica delle cancellazioni in questione.

Tale richiesta è stata solo parzialmente riscontrata con nota prot. n. 152938 del 24 febbraio 2016.

Dagli elementi acquisiti, anche per le vie brevi, i revisori riferiscono che *"le informazioni rese dall'ente, a parere dello scrivente Collegio e allo stato dell'arte, risultano non chiare ed esaustive"*. Conseguentemente, è in corso una più approfondita attività di verifica.

Anche a questo riguardo, dunque il Collegio assegna per la conclusione della verifica un termine di giorni 30 (trenta) dalla ricezione della presente deliberazione, decorso il quale il Collegio dei revisori, allo stato degli atti, adotterà i conseguenziali provvedimenti di competenza.

d. Un quarto profilo problematico riguarda la bassa capacità di riscossione delle entrate in c/residui, con specifico riferimento a quelle proprie.

Nonostante siano state operate cospicue cancellazioni di residui vetusti nell'ultimo triennio (€ 62.515.067,03 nel 2013; € 48.479.150,74 nel 2014; € 66.306.409,07 nel 2015), la mole complessiva dei residui totali del Titolo I e III presenta tuttavia un andamento crescente nel tempo, attestandosi, al 31.12.2015, ad € 619.955.275,03.



Tabella 6 – residui attivi entrate proprie

| Andamento residui attivi Titolo I e III | 2013 | 2014 | 2015 | riaccertamento straordinario |
|---|----------------|----------------|----------------|---|
| Iniziali | 582.246.710,67 | 522.891.417,89 | 600.881.833,65 | |
| Riscossi | 146.986.521,09 | 84.346.724,30 | 123.671.968,05 | |
| Cancellati | 62.515.067,03 | 48.479.150,74 | 66.306.409,07 | 1.702.727,72 |
| Nuova formazione | 150.146.295,34 | 210.816.290,80 | 209.051.818,50 | |
| Risultanti al 31/12 | 522.891.417,89 | 600.881.833,65 | 619.955.275,03 | 591.283.722,73 (Dato comunicato dall'organo di revisione nel questionario sul bilancio di previsione 2015) |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dall'ente

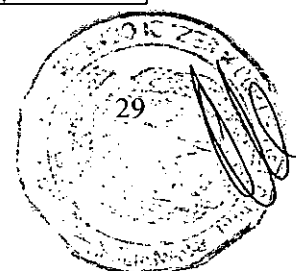
In sede di controdeduzioni, l'ente imputa le cause di tale situazione all'inefficienza del sistema di riscossione. Precisa, tuttavia, che con le attività di riaccertamento straordinario ex art. 3 del D.Lgs. n.118/2011 e ordinario ex art. 228 del TUEL - effettuate nel corso del 2015 - ha costituito ed alimentato dal 2015 il Fondo crediti di dubbia esigibilità al fine di sterilizzare la bassa capacità di riscossione di alcune entrate proprie.

Il risultato di tale attività è che al 31 dicembre 2015 i residui da entrate proprie, al netto degli accantonamenti, che quindi incidono come componenti positive sul risultato di amministrazione, sono diminuiti ad euro 205.872.796,25 come da tabella seguente:

Tabella 7 – residui entrate proprie

| Titoli I e III | 2015 | |
|--|-----------------------|------------------|
| Residui iniziali | 600.881.833,65 | A |
| Cancellazioni | 66.306.409,07 | B |
| Riscossioni | 123.671.968,05 | C |
| Residui finali | 410.903.456,53 | D=A-B-C |
| Residui da competenza | 209.051.818,50 | E |
| Residui finali complessivi | 619.955.275,03 | F=D+E |
| Accantonamento FCDE iniziale a seguito Ravis. Straord. | 441.890.828,09 | G |
| Accantonamento a FCDE di competenza | 34.446.809,79 | H |
| Utilizzo FCDE | 62.255.159,10 | I |
| Residui attivi finali al netto degli accantonamenti | 205.872.796,25 | L=F-G-H+I |

Fonte: comune di Palermo, nota prot. Cdc n. 9471 del 9/11/2016.



Nel ciclo di revisione ordinaria e straordinaria di tali poste contabili, l'Organo di revisione (parere rendiconto 2014, pag. 57) aveva espresso perplessità in ordine alla completezza delle operazioni di verifica e stralcio delle partite creditorie datate, osservando che *"la rivisitazione dei residui sia attivi che passivi, al fine di dare una puntuale rappresentazione in bilancio, non risulta del tutto compiuta. L'applicazione del d. lgs. n. 118/2011 e successive m. e i. costituirà il limite temporale oltre il quale l'Ente non potrà remorare oltre il riaccertamento auspicato anche dall'organo di revisione"*.

Tali rilievi sembrano trovare riscontro nella documentazione relativa al successivo riaccertamento ordinario 2015, nella quale risulta una cancellazione di residui attivi per € 248.492.909,62 (€ 63.753.603 entrate proprie) per "insussistenza".

Nell'ambito di tale importo - e non in aggiunta - sono stati radiati dal conto del bilancio € 62.415.376,64 ed iscritti nel conto del patrimonio. Risultano reimputati con FPV poste attive per € 2.217.376,27.

La bassa capacità di riscossione delle entrate risulta confermata dall'elevato importo del **fondo crediti di dubbia esigibilità**, quantificato in **€ 441.890.828,09** a fronte di residui finali che richiedono l'accantonamento al fondo pari a complessivi € 529.015.740,49 (83,53%). L'obiettivo finanziario per il finanziamento di tale accantonamento prudenziale è stato sottolineato anche dal Sindaco nel corso dell'adunanza.

4. Risultano invece superati i profili di perplessità riscontrati nella mancata specificazione, in sede di riaccertamento straordinario, di dettagliate modalità di copertura dell'ulteriore disavanzo di cui all'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 118/2011.

La delibera della Giunta comunale n. 155 del 23 settembre 2015, a questo riguardo, recita infatti testualmente al punto 9 del deliberato: *"APPROVARE, ai sensi del comma 16, dell'art. 3, del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, così come modificato dalla Legge 23 dicembre 2014, n. 190, e decreto del Ministero dell'Economie e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, del 2 aprile 2015, il piano di riparto trentennale a quote costanti, di € 13.203.765,16, **finanziato con risorse di competenza e/o altre modalità consentite dalla normativa**, come riportato nell'Allegato 23 quater, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento"*.

Nonostante la generica dicitura ivi inserita, il Ragioniere generale, in sede di adunanza, ha comunque chiarito che la quota di ripiano (trenta *tranches* costanti da 13,2 milioni di euro) risulta stanziata annualmente nella parte di spesa del bilancio e, in quanto tale, richiede copertura con risorse di bilancio o con modalità comunque rispettose dell'apposito decreto ministeriale.

5. Per quanto concerne la situazione debitoria, in sede di deferimento è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sui seguenti profili:

a) la presenza, nell'esercizio 2014, di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 31.800.701,66 e da riconoscere per l'importo di € 33.732.489,32 (fonte: banca dati

Siquel), in ordine ai quali non sono stati prodotti in sede istruttoria, seppur specificatamente richiesti, i relativi elenchi con indicazione dello stato di riconoscimento e della fonte di finanziamento individuata;

b) il finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, con conseguente rinvio del pagamento ad esercizi successivi;

c) la presenza di pignoramenti per € 9.785.490,6, cui si sommano ulteriori € 9.758.042 quali ulteriori pagamenti coattivi a titolo diverso;

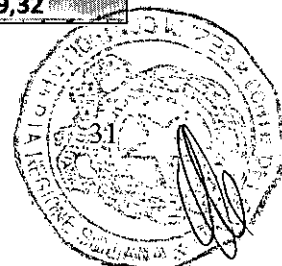
d) la necessità di pervenire ad una stima compiuta delle passività potenziali, con riferimento al contenzioso passivo in essere, che risulta quantificato, alla data del 22 maggio 2015, in € 247.600.00 (cfr. pag. 59 del parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2014), anche in considerazione del contenzioso con Amia Spa;

In relazione al profilo sub a), l'ente, in sede di controdeduzioni, riferisce che, a seguito delle previsioni di bilancio prodotte dagli uffici per euro 65.533.190,98, sono stati complessivamente stanziati in bilancio 2014/2016 euro 55.975.771,96, di cui:

- euro 31.800.701,66, con impegni e residui passivi a copertura delle deliberazioni di consiglio comunale di riconoscimento approvate entro il 31/12/2014;
- euro 19.012.197,30, con impegni e residui passivi a copertura delle proposte di riconoscimento finanziate e non approvate da parte del Consiglio comunale entro il 31 dicembre 2014;
- euro 9.557.419,0 con stanziamenti 2015/2016

Tabella 8 - RENDICONTO DI GESTIONE 2014 PROSPETTO G 12 - DEBITI FUORI BILANCIO

| | A | B | C=B-A |
|--|---|--|---|
| DEBITI FUORI BILANCIO | D.F.B. riconosciuti nel corso dell'anno 2014 | Totale richieste di risorse fin.rie dai Settori | Differenza tra richieste dei Settori e D.F.B. riconosciuti |
| Sentenze esecutive | 29.361.411,50 | 53.106.405,37 | 23.744.993,87 |
| Disavanzi di aziende speciali da ripianare | - | 185.485,54 | 185.485,54 |
| Ricapitalizzazione di società partecipate | - | - | - |
| Espropri | 1.540.224,58 | 3.723.595,20 | 2.183.370,62 |
| Acquisizione di beni e servizi | 899.065,58 | 8.517.704,87 | 7.618.639,29 |
| TOTALE | 31.800.701,66 | 65.533.190,98 | 33.732.489,32 |



| | D |
|--|----------------------|
| COPERTURA FINANZIARIA DEI D.F.B. RICONOSCIUTI | 2014 |
| Avanzo di amministrazione | 1.229.806,99 |
| Disponibilità del bilancio di parte corrente | 1.707.898,95 |
| Disponibilità del bilancio di parte investimenti | - |
| Altre specificità (somme impegnate a residuo) | 28.862.995,72 |
| TOTALE | 31.800.701,66 |

| | E | F | G | H=E+F+G |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| COPERTURA FINANZIARIA DELLE RICHIESTE DEI SETTORI (al netto dei D.F.B. riconosciuti nell'esercizio) | 2014 | 2015 | 2016 | 2014/2016 |
| Avanzo di amministrazione: | - | - | - | - |
| - Parte corrente | 11.220.911,99 | 5.794.043,57 | 2.460.875,45 | 19.475.831,01 |
| - Parte investimento | 2.171.000,00 | 651.250,00 | 651.250,00 | 3.473.500,00 |
| - Altre specificità (somme impegnate a residuo) | 10.783.158,31 | - | - | 10.783.158,31 |
| TOTALE | 24.175.070,30 | 6.445.293,57 | 3.112.125,45 | 33.732.489,32 |

Fonte: comune di Palermo, nota prot. Cdc n. 9471 del 9/11/2016

Alla stregua degli elementi conoscitivi acquisiti, osserva preliminarmente il Collegio che non risulta chiaro se le proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio finanziate, ma non riconosciute dal Consiglio comunale entro il 31 dicembre 2014 (19 milioni di euro secondo le controdeduzioni, 24,1 mln di euro secondo il citato prospetto G12), siano o meno relative a passività suscettibili di riconoscimento, in quanto in possesso dei requisiti di cui all'art. 194 del Tuel.

In caso affermativo (come sembra logico attendersi dalla presenza di proposte di deliberazioni, munite dei pareri di cui all'art. 49 Tuel), si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di applicare le restrizioni previste dall'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel, ove ne ricorrano i presupposti.

Sotto altro profilo, questa Sezione si è già ampiamente soffermata (cfr., da ultimo, delibera n. 387/2015/PRSP, punto 7a) sulla necessità che il momento formale del riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio comunale, espressione dell'attività d'indirizzo e controllo politico amministrativo, preceda necessariamente la fase di gestione della spesa a questo correlata.

In particolare, ha già reso edotto l'ente sugli effetti negativi che indebite inversioni procedurali possano avere non solo ai fini del rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 8 (che, non prendendo più a riferimento la consistenza dei debiti "formatisi" nel corso dell'esercizio di riferimento, bensì quella dei debiti "riconosciuti", valorizza



massimo livello il momento formale della riconduzione della passività al sistema di bilancio dell'ente da parte dell'organo consiliare), ma anche ai fini del patto di stabilità interno.

La necessità che i debiti in questione siano imputati all'effettivo esercizio in cui maturano i presupposti del riconoscimento scongiura, infatti, anche 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.

Al fine di pervenire ad una procedura di gestione più in linea con le previsioni di legge, il Collegio dei revisori (cfr. pag. 58 del parere del sul rendiconto 2014) riferisce di aver richiesto, senza esito, le attestazioni, da parte dei singoli uffici comunali, sull'inesistenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere al termine dell'esercizio di riferimento.

Tale circostanza, a suo avviso, *"rende il fenomeno patologico per entità e persistenza"*; conseguentemente, *"considera prioritario che l'Ente ponga in essere, nell'immediato, idonei strumenti e procedure per determinare nel medio periodo la drastica riduzione della formazione dei debiti fuori bilancio da riconoscere"*.

Nel contesto appena delineato, appare evidente la necessità di un attento presidio da parte dell'organo consiliare che, nell'esercizio delle proprie prerogative di controllo politico amministrativo, è tenuto ad esercitare un attento scrutinio sulle cause del continuo reiterarsi di debiti fuori bilancio. E ciò, non solo con riferimento alle passività previste dal combinato disposto di cui agli artt. 194, lett. e), e 191, comma 4, del Tuel, ma anche con riguardo a quelle derivanti da sentenze esecutive (art. 194, lett. a), evitando il perpetuarsi di anomalie funzionali che già più volte hanno dato luogo a soccombenza giudiziale.

E' di tutta evidenza, infatti, che la mera ratifica postuma di provvedimenti dirigenziali, che, già sul piano logico dovrebbero essere consequenziali alle decisioni consiliari, finirebbe per rendere immune dal predetto controllo - se non, addirittura, controllore di sé stesso - l'apparato amministrativo, anche nelle ipotesi in cui quest'ultimo sia una possibile causa - o concausa - del reiterarsi di disfunzioni.

b. In riferimento al secondo profilo, risulta confermato il finanziamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, con conseguente rinvio del pagamento ad esercizi successivi.

Come si evince chiaramente dal prospetto G 12 (tab. 8), i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2014 ammontano a 31,8 milioni di euro, la maggior parte dei quali (28,8 milioni) sono finanziati con "somme impegnate a residuo" e dunque oggetto di precedente impegno.

Analoghe considerazioni valgono per i debiti da riconoscere nel 2014 che, nella misura di euro 10.783.158,31, risultano finanziati mediante "utilizzo di somme impegnate a residui".

Appare di tutta evidenza, pertanto, che quanto affermato dall'ente in sede di controdeduzioni, ossia che *"non risultano situazioni di finanziamento di DFB, in assenza di preventivo riconoscimento da parte dell'Organo consiliare, per i quali il pagamento è avvenuto in esercizi successivi"*, si ponga, già sul piano logico, in contraddizione con le risultanze documentali dallo stesso prodotte.

In sede di adunanza, il Ragioniere generale, espressamente interpellato a riguardo, ha precisato che l'integrale adeguamento dell'ente alle indicazioni della Corte è avvenuto a partire dal 2015.

Il Collegio prende atto di tali affermazioni, riservandosi nei futuri cicli di controllo un prioritario monitoraggio di questo fenomeno, anche per le dimensioni da questo assunte.

Osserva, tuttavia, che tali affermazioni non sembrano, allo stato, trovare riscontro nella documentazione in atti, e precisamente nell'allegato G12 al rendiconto 2015, nel quale si continua ad indicare la presenza di debiti fuori bilancio finanziati con "somme impegnate a residuo" per importi significativi (euro 17.398.694,58).

Per contro, incoraggianti prospettive di auto correzione provengono dalla circolare del Segretario generale prot. n. 1004405 in data 11 dicembre 2014, versata in atti, nonché dallo schema di nuovo regolamento di contabilità, dal 19 settembre 2016 al vaglio dell'Organo di revisione, dal quale sarebbe stata espunta la norma contenuta nell'art. 17, comma 4 (che, come noto, prevedeva la liquidazione in assenza di preventivo riconoscimento del debito da parte del consiglio comunale).

c. Un terzo profilo di criticità riguarda la presenza di pignoramenti per importi elevati, che è già stato anch'esso segnalato all'amministrazione nel precedente ciclo di controllo (delibera n. 387, punto 7c).

A questo riguardo, pur prendendo atto che l'importo effettivo ammonta ad € 5.669.543,53 e che non vi sono altre procedure coattive subite nell'anno di riferimento, il Collegio, nel richiamare le osservazioni più volte espresse in ordine alla possibilità di scomputare i riferiti importi, non può esimersi dal ribadire che 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 anche nel superamento nel 2014 dei valori limite (5 per cento delle entrate correnti) previsti dal parametro di deficitarietà strutturale n. 5.

La Sezione, a riguardo, invita l'amministrazione a porre in essere con la massima urgenza le opportune misure correttive, secondo le nuove indicazioni contenute al punto 6.3 del principio contabile applicato alla competenza finanziaria (all. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011), e al fine di scongiurare il rischio di pericolosi disallineamenti tra la propria contabilità e quella del Tesoriere.

Da ultimo, osserva il Collegio che nessun elemento conoscitivo è pervenuto in ordine all'intervenuto pagamento delle passività oggetto di azione esecutiva né nel precedente, né nell'attuale ciclo di controllo.

d. Per quanto concerne il mancato accantonamento di fondi rischi per passività potenziali nel 2014, questa Sezione (delibera n. 387/2015/PRSP, rilievo 7d) aveva già preso atto dell'intervenuta correzione della criticità, sia pur a partire dal 2015, in regime armonizzato, per via dell'obbligo di accantonamento dell'apposito fondo previsto dall'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Aveva, inoltre, invitato 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.

In coerenza con quanto richiesto, l'Amministrazione, in sede di controdeduzioni, riferisce di aver costantemente operato in tal senso e valutato il contenzioso con "elevata probabilità di soccombenza" stimato in euro 101,1 milioni, per la cui copertura finanziaria ha stanziato, al 31 dicembre 2015, euro 33.416.904,09, così suddivisi:

a) euro 10.693.333,33, quale prima rata del piano di accantonamento quindicinale approvato con deliberazione di C.C. n.440/2015;

b) euro 14.723.570,76, quota accantonata in sede di riaccertamento straordinario, anno 2015;

c) euro 8.000.000, quale quota avanzo vincolato determinato in sede di riaccertamento straordinario, anno 2015.

A tale fondo, in sede di bilancio 2016, si è aggiunta la quota di euro 10.693.333,33, per un ammontare complessivo ad oggi accantonato di euro 44.110.237,43, a fronte di un utilizzo del fondo ad oggi pari a zero.

Per quanto concerne la mancata valutazione di congruità dell'accantonamento iniziale al fondo rischi spese legali per l'esercizio 2015 da parte del Collegio dei revisori, espressamente prevista dal d.lgs. n. 118/2011, all. 4/2, l'Amministrazione riferisce che è da intendersi inclusa nel parere favorevole espresso sia in occasione del riaccertamento straordinario ex art. 3, co. 7, del D.Lgs. 118/2011, anno 2015 (con cui l'ente ha provveduto ad istituire il fondo rischi spese legali accantonando l'importo complessivo di euro 22.723.570,76), sia in occasione del bilancio di previsione 2015, con il quale sono stati accantonati ulteriori euro 10.633.333,33.

In occasione del parere sul rendiconto 2014, l'organo di revisione aveva raccomandato "una celere conclusione dell'attività di vaglio delle pretese della curatela di AMIA" ai fini delle misure consequenziali da adottare a tutela degli equilibri di bilancio.

A questo proposito, il Sindaco, in sede di adunanza, ha sottolineato il significativo sforzo finanziario dell'amministrazione ai fini dell'adozione di tali accantonamenti

prudenziali, valutati d'intesa con l'Avvocatura comunale. Successivamente, è intervenuto il Ragioniere generale, che, rispetto anche ai contenuti della memoria, ha precisato che vi sono, in realtà, due giudizi instaurati da AMIA: il primo, più risalente, compreso nella valutazione del contenzioso 2014; il secondo, di cui si parla in memoria, è invece intervenuto nel 2016 ed è oggetto di valutazione in tale esercizio.

Entrambi i contenziosi hanno importo simile: euro 44.797.835,82 il primo ed euro 44.310.165,02 il secondo.

Il Collegio, nel prendere atto di tali circostanze, invita l'amministrazione a proseguire nell'attività di costante monitoraggio intrapresa, anche in aderenza alle raccomandazioni di questa Corte, adeguando, come del resto già avvenuto nel 2015, l'ammontare degli accantonamenti, ove ritenuti insufficienti rispetto all'evolversi del contenzioso.

6. Un sesto profilo di criticità evidenziato in sede di deferimento riguarda il non corretto utilizzo dei capitoli afferenti i servizi c/terzi. Tale anomalia è stata già portata all'attenzione dell'amministrazione (da ultimo, cfr. delibera n. 387/2015/PRSP, punto 9), che, in sede di misure correttive, ha preso atto della progressiva diminuzione degli importi contestati, impegnandosi ad un continuo monitoraggio della criticità ai fini della sua progressiva evoluzione.

All'esito dell'istruttoria sul rendiconto 2014, sono emersi profili di perplessità con riferimento alle seguenti voci:

a) "servizio esiti" per € 2.916.508,62 relativi a posizioni contabilizzate dall'Ufficio contenzioso;

b) "servizio personale" per € 1.954.914,69;

c) "imposta virtuale di bollo" per € 758.373,24;

d) "servizio tributario IVA" per € 489.122,82;

e) "servizio interventi finanziari" per € 229.057,65;

f) "servizio introiti" per € 181.414,81;

g) "contabilità generale organismi partecipati" per € 100.408,9 che riguarda le penali relative al servizio di igiene ambientale effettuato dalla società RAP spa.

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, riferisce che *<per quanto attiene la gestione di competenza 2014, non risulta a questo Ente "il non corretto utilizzo dei capitoli afferenti i servizi conto terzi", né tanto meno "possibili refluenze sul calcolo del saldo rilevante ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno">*.

In sede di adunanza, il magistrato istruttore, a titolo meramente esemplificativo, ha chiesto espressamente chiarimenti sulla riconducibilità della voce sub g) ai servizi per conto terzi, relativa all'introito di penali per il servizio di igiene ambientale effettuato dalla società RAP spa, dell'importo totale di euro 100.408,90 , nei termini di cui alla tabella seguente.

36

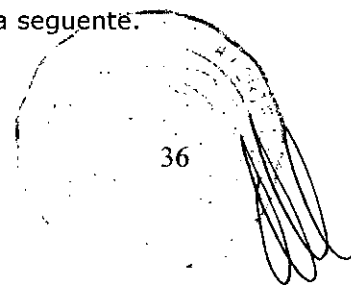


Tabella 9 – contabilizzazioni al cap. residuale n. 5 dei servizi per conto di terzi

| TIPOLOGIE DI SPESE | ESERCIZI DI COMPETENZA | | | di cui: | |
|--|------------------------|---------------------|---------------------|-----------|---|
| | 2012 | 2013 | 2014 | | |
| Contabilità generale e organismi partecipati | 2.703.556,22 | 421.938,17 | 100.408,90 | 60.008,17 | Introito a titolo di penale provvisoria da contratto di servizio applicata al corrispettivo del servizio di igiene ambientale effettuato dalla RAP spa per il periodo 1-20 novembre 2014 |
| | | | | 10.705,61 | Introito a titolo di penale provvisoria da contratto di servizio applicata al corrispettivo del servizio di igiene ambientale effettuato dalla RAP spa per il periodo 21-30 novembre 2014 |
| | | | | 29.695,12 | Introito a titolo di penale provvisoria da contratto di servizio applicata al corrispettivo del servizio di igiene ambientale effettuato dalla RAP spa per il periodo 1-20 dicembre 2014 |
| Servizio Esiti | 4.704.397,03 | 3.280.664,46 | 2.916.508,62 | | |
| Servizio Personale | 1.480.504,20 | 2.378.833,09 | 1.954.914,69 | | |
| Servizio Interventi Finanziari | 1.184.334,83 | 365.451,77 | 229.060,65 | | |
| Servizio Tributario IVA | 918.252,14 | 338.862,08 | 489.122,82 | | |
| Imposta virtuale di bollo | 808.252,08 | 808.252,08 | 758.373,24 | | |
| Rilascio tesserini raccolta funghi epigei | 1.380,00 | 1.910,00 | 3.620,00 | | |
| Servizio introiti | 241.378,02 | 150.840,29 | 181.414,81 | | |
| Concessione contributi immobili centro storico | 7.050,00 | - | - | | |
| Attività istruttoria accertamento unico | 5.120,92 | 824,16 | - | | |
| Totale complessivo | 12.054.225,44 | 7.747.576,10 | 6.633.423,73 | | |

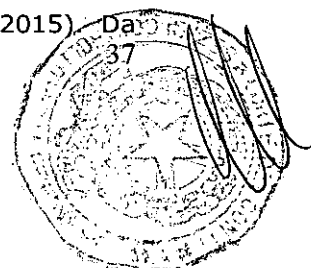
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati trasmessi dall'ente

A questo riguardo, il Ragioniere generale ha precisato che, in realtà, tali condotte costituiscono un retaggio del passato e che, nel tempo, gli importi si sono comunque notevolmente ridotti. Nella fattispecie, nelle more della regolarizzazione della criticità con le società, l'ente ha ritenuto preferibile mantenere questa modalità di contabilizzazione, che comunque oggi non è più usata.

Il Collegio, dunque, nel richiamare quanto osservato in precedenza a proposito della gestione in conto residui (punto n. 3c), conferma la criticità nel 2014, prendendo atto, comunque, della correzione della stessa, comunicata dall'ente, a decorrere dal 2016. Raccomanda la massima attenzione su tale profilo problematico, che sarà comunque monitorato in futuro da questa Corte, anche in considerazione dei possibili effetti distorsivi che ne possono scaturire sui saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

7. Criticità riguardanti gli organismi partecipati.

Le criticità gestionali concernenti le società partecipate dell'ente sono state oggetto di particolare attenzione da parte di questa Sezione, sotto i seguenti angoli prospettici: disallineamento contabile nei rapporti di debiti / credito e correlate implicazioni finanziarie (delibera n. 387/2015 punto 8), modalità di controllo adottate dall'ente, soprattutto in riferimento ai sistemi informativi e al bilancio consolidato (delibera n. 388/2015).



ultimo, la delibera n. 389/2015 ha focalizzato l'attenzione sugli strumenti di *corporate governance* dell'ente, sui risultati del monitoraggio semestrale e sul piano di razionalizzazione degli *assets* societari.

Nel rinviare a separata deliberazione le questioni attinenti al sistema di controllo interno, può in questa sede affermarsi che le criticità in ordine alle asimmetrie contabili nei rapporti di debito / credito con gli organismi partecipati sono state prese in considerazione dall'ente in sede di misure correttive, anche all'esito del precedente ciclo di controllo.

Con delibera n. 24/2016, il Consiglio comunale ha infatti richiamato l'ordine del giorno approvato con delibera n. 239 del 6 agosto 2014, che impegnava l'Amministrazione ad intensificare e concludere l'attività di riconciliazione delle partite creditorie e debitorie ex art. 4 del dl n. 95/2012.

In concreto, osserva il Collegio che le misure correttive adottate riguardano principalmente le società in house, ossia: AMG SPA, AMAT SPA, SISPI SPA, RAP SPA, AMAP SPA; nei confronti delle altre si registrano significative carenze in termini di presidio delle dinamiche correttive.

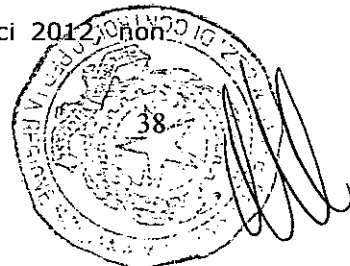
Nonostante i miglioramenti registrati a riguardo nel precedente ciclo di controllo, anche nel rendiconto 2014 si registra il persistere dei seguenti profili di criticità:

a) la presenza, al 31.12.2014, di posizioni debitorie non conciliate con gli organismi partecipati, per complessivi € 7.648.663,95 e la considerazione, da parte dell'ente, della sola esposizione debitoria nei confronti delle seguenti società:

- AMG SPA per € 175.592,36 (oltre € 89.437,02 più IVA), asseverata dal solo revisore legale della società;
- AMAT SPA per € 4.568.371,17, asseverata dal solo revisore legale della società;
- SISPI SPA per € 20.657,99, asseverata dal solo revisore legale della società;
- RAP SPA per € 0,00, asseverata sia dal revisore legale che dall'Organo di revisione dell'ente;
- AMAP SPA per € 2.884.042,43, asseverata sia dal revisore legale che dall'organo di revisione dell'ente.

Ad essa, va aggiunto il debito esistente con la società PALERMO AMBIENTE SPA in liquidazione per euro 26.721,71, asseverato dal solo revisore legale della società.

Per quanto riguarda, invece, la posizione creditoria nei confronti delle società partecipate, risultano crediti rinvenuti dai relativi progetti di bilancio, non riscontrati dagli uffici comunali per mancata o parziale verifica dei residui attivi dell'ente. Si fa riferimento, in particolare, ai crediti di: AMAP SPA per € 5.763.092, di AMG SPA, di cui non si conosce l'importo, e di AMAT SPA per € 333.590,67 (i crediti verso l'Acquedotto consortile Biviere per € 114.891 e AMIA per € 956,00 risultano rinvenuti dai rispettivi bilanci 2012, non riscontrati dagli uffici comunali).



A questo proposito, l'Amministrazione, in sede di controdeduzioni, riferisce di aver acquisito dalle società partecipate gli elenchi dettagliati delle asserite posizioni creditorie, su cui ha effettuato i dovuti riscontri sulla natura del credito vantato, sulla copertura finanziaria rinvenibile dalle scritture contabili dell'ente e sulla fondatezza della pretesa creditoria.

Con riferimento alla situazione al 31/12/2014, rappresenta che:

Il credito di AMG spa per € 175.592,36 è in contestazione, mentre quello di AMAT spa, pari ad euro 4.568.371,17, trova copertura finanziaria nelle scritture contabili dell'Ente.

Anche i crediti vantati da Sispi spa e Palermo Ambiente Spa in liquidazione, pari, rispettivamente, ad euro 20.657,99 e ad euro 26.721,71, trovano copertura finanziaria nelle scritture contabili dell'ente, mentre le altre partite risultano tuttora in contestazione.

Per quanto riguarda i debiti verso il Comune di Palermo, esposti nei progetti di bilancio dalle società partecipate, l'amministrazione riferisce che, per quanto riguarda AMAP spa, è stato riconciliato il debito della società con relativo accertamento per euro 1.104.442,52.

Per quanto concerne AMAT spa, le posizioni debitorie verso la controllante Comune di Palermo per euro 1.418.144, a seguito di compensazioni, risultano interamente riconciliate.

Il prospetto seguente riassume la situazione delle partite non riconciliate.

Tab. 10 - Sintesi delle partite riconciliate e non riconciliate con le società *in house*

| Società | a | b | c | d | e = d - c | dettaglio delle partite non riconciliate | |
|-----------------|---|----------------------------|---|-----------------------|---|--|------------------------------|
| | | | | | | f | g |
| | totale crediti comunicati dalle Società al 31/12/2014 | IVA su fatture da emettere | totale crediti al 31/12/2014 comunicati dalle società | partite riconciliate | posizioni non riconciliate (ex art. 6 del D.L. 95/2012) | crediti non riconoscibili o in contestazione | crediti in corso di verifica |
| AMG s.p.a (*) | 4.156.031,98 | 393.912,68 | 4.549.944,66 | 4.374.352,30 | -175.592,36 | | 175.592,36 |
| AMAT s.p.a | 86.496.306,62 | 436.993,48 | 86.933.300,10 | 82.364.928,93 | -4.568.371,17 | 436.098,25 | 4.132.272,92 |
| SISPI s.p.a (*) | 4.222.571,46 | 749.967,61 | 4.972.539,07 | 4.951.881,08 | -20.657,99 | | 20.657,99 |
| RAP s.p.a | 17.316.525,21 | 98.619,80 | 17.415.145,01 | 17.415.145,01 | - | - | |
| AMAP s.p.a (**) | 7.811.738,26 | - | 7.811.738,26 | 4.927.695,83 | -2.884.042,43 | 2.884.042,43 | |
| TOTALE | 120.003.173,53 | 1.679.493,57 | 121.682.667,10 | 114.034.003,15 | -7.648.663,95 | 3.320.140,68 | 4.328.523,27 |

(*) Società che ha presentato il progetto di bilancio al 31/12/2014

(**) La società non ha presentato gli elenchi muniti di asseverazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati forniti dal comune di Palermo

b) Ulteriori profili problematici sono stati rinvenuti in riferimento alla mancata definizione della posizione debitoria con riferimento alle società GESIP SPA in fallimento e AMIA SPA in fallimento, in ordine alle quali occorre rilevare:

- l'esistenza di un debito pendente nei confronti di GESIP SPA per € 8.435.675,54 - di cui € 4.968.895 ingiunto con decreto n. 578/2012 - cui si aggiungerebbe l'ulteriore importo di € 148.000,00 relativo ad un contenzioso in attesa di giudizio per responsabilità contrattuale (R.G. 690/2015);
- un'esposizione debitoria pendente nei confronti di AMIA SPA per € 86.480.192,02 oggetto di contenzioso (€ 41.270.027,00 giudizio pendente - R.G. 8653/2012 ed € 44.310.165,02 giudizio pendente - R.G. 2660/2016).

A questo riguardo, l'ente conferma l'esistenza dei ricorsi e dei relativi giudizi, tuttora pendenti, opportunamente considerati, per le partite con elevato rischio di soccombenza, anche in sede di aggiornamento del fondo rischi da contenzioso.

Ulteriori profili di perplessità, sub c) e d), riguardano l'assenza della nota informativa di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012 con riguardo alle società: GESAP SPA, PATTO DI PALERMO SCARL, SRR PALERMO AREA METROPOLITANA E TEATRO AL MASSIMO SCARL, le quali non hanno prodotto alcun elenco di posizioni debitorie e creditorie; risulta, inoltre, un'esposizione debitoria verso l'Acquedotto consortile Biviere per euro 86.088,96.

A questo proposito, l'ente, in sede di controdeduzioni, riferisce dell'inesistenza di rapporti contrattuali dai quali possano emergere debiti, mentre, con riferimento alle società Servizi per l'occupazione Srl in liquidazione e Gesip Servizi Spa in liquidazione, ne comunica l'intervenuto fallimento.

Il Collegio, pur riconoscendo la progressiva riduzione dei disallineamenti nei rapporti di debito credito nei confronti della società partecipate, non può esimersi dal confermare la propria forte preoccupazione per le predette situazioni contenziose con la curatela di AMIA spa e di GESIP spa, che, per la loro consistenza (la seconda ammonta ad **oltre 86,4 milioni di euro**), possono costituire un rilevante fattore d'incognita per la tenuta degli equilibri di bilancio, anche futuri, dell'ente.

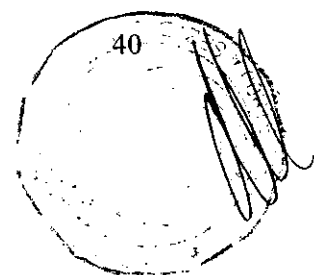
Pur prendendo atto dell'intervenuto accantonamento – ed aggiornamento – del fondo rischi da contenzioso, e senza entrare nel merito delle valutazioni degli uffici, in possesso dei necessari elementi conoscitivi, il Collegio richiama la responsabile attenzione dell'ente sul notevole divario esistente tra le richieste creditorie avanzate dalle predette due società e l'ammontare dei debiti che il comune riconosce come sussistenti.

Ritiene, pertanto, di confermare quanto già espresso a riguardo con delibera n. 387/2015 (punto 8), cui rinvia.

In termini più generali, con riferimento alla gestione delle società partecipate, questa Corte non può esimersi dal porre in evidenza una marcata carenza di informazioni che trova riscontro sia nella mancata trasmissione delle relazioni semestrali al 30.06.2015 e al 31.12.2015 (quella al 30.06.2016, da trasmettere entro il semestre successivo, non risulta neanche pervenuta in atti) sia nella mancata adozione, da parte dell'organo consiliare, delle necessarie misure correttive a seguito della deliberazione n. 389/2015/PRSP.

Con riferimento al primo dei due aspetti, l'omesso inoltro delle relazioni semestrali è stato motivato dall'ente con il mancato asseveramento del documento da parte del Collegio dei revisori.

Tale circostanza, in controtendenza col passato (la relazione al 30 dicembre 2014, regolarmente inoltrata dall'ente, era anch'essa priva di asseveramento), è stata ritenuta ostativa ai fini dello stesso inoltro della relazione alla Sezione.



L'organo di revisione motiva la propria impossibilità di asseverare le relazioni al 31.12.2014 e al 30.06.2015 per via di gravi carenze documentali e di ulteriori disfunzioni che richiama nella nota n. 39 del 26 maggio 2016, riferendo quanto segue:

"A parere dello scrivente collegio, le relazioni in argomento espongono, e limitatamente alle società per azioni AMAP, AMAT, AMG, SISPT, RAP e RESET, voci di bilancio per macro aggregazioni relative al periodo di riferimento evidenziando solo in alcuni casi gli scostamenti con i relativi budget, limitando la produzione della relazione a quanto di competenza del proprio ufficio e rimandando per tutto quant'altro prescritto da Corte dei Conti, ad altre funzioni, competenti ratione materiae (cfr. prot. 605368 del 31 luglio 2015). Vanificando quindi, di fatto, l'intento e la prescrizione della magistratura contabile che ha fatto obbligo della produzione di una relazione dell'Ente, quindi completa ed esaustiva, e non parziale e afferente le competenze di un singolo ufficio.

Ancor più incomprensibile appare il rimando ad adempimenti demandati ad altri Servizi, quando questi afferiscono tutti a una medesima Area.

Tralasciando la scarsa significatività delle grandezze economico finanziarie esposte, come facilmente rinvenibile nelle relazioni prodotte, e qui per comodità in allegato B e C, a parere del Collegio esse declinano una produzione di documenti, alcuni di rilevanza interna, senza centrare le finalità precipue della Deliberazione della Corte".

Soggiunge, inoltre, il Collegio, che *"dalle relazioni in argomento non risultano ad oggi apportate le modifiche al regolamento sulle attività di vigilanza e controllo degli organismi Partecipati, così come la definizione della Carta dei Servizi per singola società.*

Non appaiono soddisfatte, allo stato dell'arte, neanche tutte le disposizioni del Consiglio Comunale di cui alla richiamata Deliberazione n. 323 dell'11 settembre 2013, con specifico riferimento ai punti a, b, c, f., che così dispongono:

a. Prevedere per tutte le Società partecipate l'approvazione della Carta dei Servizi che disciplini in maniera puntuale anche le sanzioni previste in caso di mancata realizzazione della/e prestazioni oggetto del contratto di servizio;

b. Prevedere per tutte le Società partecipate l'obbligo di adeguare i sistemi di contabilità al fine di favorire le attività di controllo;

c. Fare realizzare alla società SISPI spa una piattaforma informatica unica affinché possano da parte del Socio essere rilevate prontamente e direttamente tutte le informazioni di carattere economico finanziario, nonché quelle relative alle prestazioni rese, al fine del loro vaglio con la spesa sostenuta;

d. Fermo restando le facoltà previste dal D.L. 101/2013 confermare i seguenti divieti per tutte le società partecipate:

- i. Effettuare assunzioni di personale con qualsivoglia tipologia contrattuale;*
- ii. Effettuare avanzamenti di carriera;*
- iii. Monetizzare le ferie non godute;*

Conferire incarichi esterni;

Confermare la riduzione della misura di almeno il 30% delle prestazioni di tipo straordinario;

Confermare l'obbligo per le società partecipate di aderire alle convenzioni CONSIP e di utilizzare i relativi prezzi quali importi da porre a base d'asta a ribasso per l'acquisizione di beni e servizi;

e. Coordinare i Tavoli Tecnici, ove occorra sino alla costituzione dell'apposita Unità di Progetto di cui al punto successivo, dai quali dovranno provenire, entro il 31/12/2013, le proposte risolutive dei disallineamenti ex art. 6, comma 4 del D.L. 95/2012;

f. Predisporre la modifica del vigente Regolamento controllo analogo;

g. Effettuare una compiuta revisione degli statuti e dei contratti di servizio delle Società"

"Altro aspetto di preminente rilevanza per lo scrivente Collegio, in alcun modo attenzionato nelle relazioni in esame, è costituito dalla verifica della qualità dei servizi resi dalle società partecipate anche in rapporto alle risorse impiegate come chiaramente espresso in sede di parere sul Rendiconto 2014 e sul Bilancio di previsione 2015, esitati dall'Ente.

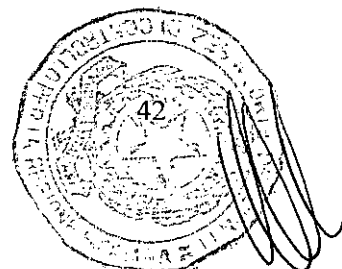
Infatti, in tali sedi il Collegio ha posto l'attenzione e rivolto invito e raccomandazione all'Ente di implementare il sistema di misurazione e di rappresentazione dei risultati qualitativi della gestione e della produzione dei servizi, rispetto ai programmi e agli obiettivi prefissati e che tale processo investa senza esclusioni tutti gli Organismi partecipati ponendo in essere senza indugio, ove se ne ravvisino le circostanze immediate e risolte consequenziali azioni".

Le gravi carenze riscontrate dall'Organo di revisione sul sistema di *corporate governance* dell'ente e sul livello di adeguamento ai rilievi della Corte, rilevati da ultimo con delibera n. 389/2015/PRSP, impeditive dell'asseveramento, connotano di una certa gravità il protratto silenzio, da parte dell'ente.

Solo il giorno prima dell'adunanza (con un ritardo, rispettivamente, di oltre 11 mesi e di oltre 5 mesi), l'amministrazione ha trasmesso le predette due relazioni semestrali, rispettivamente, al 30 giugno 2015 e al 31 dicembre 2015.

Entrambi i documenti, alquanto complessi, saranno oggetto di accurata verifica da parte di questa Corte, unitamente agli ulteriori *reports medio tempore* pervenuti. E ciò, alla luce anche dei richiamati rilievi dell'organo di revisione.

Al fine di consentire all'organo di revisione un più proficuo esercizio dei propri compiti, l'Amministrazione, in sede di controdeduzioni, riferisce che sta attualmente valutando possibili modifiche organizzative per consentire un maggiore coordinamento tra le varie funzioni dirigenziali competenti.



Nelle more delle predette riorganizzazioni, risultano già adottate alcune direttive tese a fornire al predetto organo i necessari elementi conoscitivi. In questa prospettiva si collocano anche alcune direttive con le quali sarebbero state compulsate le articolazioni competenti a porre in essere le attività inerenti l'esercizio del controllo analogo.

Ulteriore profilo di preoccupazione risiede anche nella mancata formalizzazione, da parte dell'ente, di misure correttive a seguito della delibera n. 389/2015/PRSP, che il Comune motiva con la necessità di armonizzarle con le nuove prescrizioni introdotte a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (nuovo TU in materia di società partecipate).

A seguito della delibera di questa sezione n. 389/2015, l'ente ha prodotto la deliberazione del Consiglio comunale n. 1 dell'1 gennaio 2016, avente ad oggetto "*Atto d'indirizzo per le società partecipate del comune di Palermo ai fini del contenimento della spesa e per il rispetto dei principi di economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità, trasparenza e anticorruzione*".

Anche questo corposo atto, che per la sua indubbia pregnanza sarebbe stato auspicabile che rientrasse nella sfera di conoscenza di questa Corte in tempo utile per una proficua instaurazione del contraddittorio con l'ente, è stato depositato in limine l'adunanza, talchè la Corte se ne riserva l'esame nel corso del prossimo ciclo di controllo.

Pur prendendo atto di quanto riferito a riguardo dal Sindaco in sede di adunanza in ordine all'attuazione della mobilità inter aziendale del personale ai sensi dell'art. 1, commi 563-568, della legge n.147/2013 (deliberazione di Giunta Comunale n.82 del 28/04/2016), alla presenza di utili societari registrati nel 2015 e all'osservanza del divieto assoluto di assunzioni nelle società (circostanza, quest'ultima, che non trova testuale riscontro nel punto 3 del deliberato consiliare), il Collegio ravvisa tuttavia la necessità di approfondire attentamente la situazione gestionale delle predette società, anche in considerazione del quadro fortemente problematico tratteggiato dall'Organo di revisione e della protratta assenza di elementi conoscitivi da parte dell'ente.

Richiama, pertanto, la massima attenzione dell'Amministrazione sull'esigenza di forte presidio dell'attività gestionale delle proprie società, al fine di assicurare che la relativa gestione sia improntata a criteri di massima economicità ed oculatezza, nel rispetto della disciplina vincolistica vigente.

In questa prospettiva, il comune, in sede di controdeduzioni, riferisce di aver "comunque condotto un'attenta analisi economico-finanziaria dei costi di gestione di ciascuna partecipazione detenuta".

Pur prendendo atto delle rassicurazioni espressamente ricevute dal Sindaco in sede di adunanza, questa Sezione invita l'amministrazione a vigilare attentamente sul rispetto degli indirizzi consiliari impartiti, a partire dall'osservanza del blocco delle assunzioni dall'esterno, verificando attentamente che i moduli di *governance* prescelti - a partire dalla nomina di

direttori generali prevista nel citato atto d'indirizzo – siano coerenti con le discipline limitative attualmente vigenti.

A conferma di quanto più volte osservato nei precedenti cicli di controllo, richiama le osservazioni del Collegio dei revisori nella citata nota prot. n. 39 del 26 maggio 2016, in ordine sia alla necessità di vigilanza da parte dell'ente, sia all'ambito applicativo delle stesse.

In riferimento al primo aspetto, l'organo di revisione richiama l'attenzione sulla necessità che, a seguito dell'atto d'indirizzo, *"seguano puntuali riscontri da parte delle società partecipate e che l'Ente, ove ne ricorrano i presupposti, ponga in essere ogni risoluto intervento teso alla concreta realizzazione dei degli indirizzi programmatici impartiti"*.

Per quanto concerne il secondo aspetto, osserva il predetto organo che *"restano quindi escluse dall'ambito di applicazione del predetto provvedimento tutte le altre società: Amnia spa e Amia Esemme spa perché in stato di fallimento, GESIP spa e Palermo Ambiente spa perché in stato di liquidazione, e le altre perché non sono rinvenibili le condizioni di cui all'art. 2359 del C.C."*.

A parere di questo Collegio dei Revisori norme di buon senso e di buona amministrazione, invece, non dovrebbero avere ambiti preclusi, escludendo di fatto qualsiasi forma di indirizzo, monitoraggio e controllo su taluni organismi partecipati che invece pure fruiscono di importanti trasferimenti finanziari da parte del Comune di Palermo, che ne garantisce la continuità aziendale, con risorse sottratte ad altri ambiti di intervento. Soccorrono a questo assunto, lato sensu, anche i principi contabili generali di cui al D. Lgs. 118/2011 secondo cui le P.A. conformano la propria gestione e in particolare il rispetto del principio n. 18, che impone la Prevalenza della sostanza sulla forma".

In termini più generali, questa Corte, in relazione alla tardiva trasmissione, da parte del comune, dei documenti richiesti, pur prendendo atto delle rassicurazioni espresse dal Sindaco, tuttavia non può esimersi dal sottolineare negativamente tale situazione, che, in definitiva, ha impedito la conoscibilità di aspetti gestionali di importanza prioritaria e, conseguentemente, la tempestiva instaurazione di un contraddittorio con l'ente.

Richiama, per il futuro, la massima collaborazione dell'Amministrazione, al fine di essere messa nelle condizioni di poter esercitare proficuamente le proprie funzioni, senza dover scontare problematiche lacune conoscitive su aspetti che, alla stregua di elementi di giudizio provenienti *aliunde*, meritano massima attenzione ed approfondimento.

e. IL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ASSETS SOCIETARI

A seguito dei rilievi formulati da questa Sezione sul piano di razionalizzazione degli *assets* societari con deliberazione n.389/PRSP/2015, nonché degli indirizzi forniti a riguardo con deliberazione n. 61/2016/INPR, l'Amministrazione comunale, con nota n. 356445 del 31 marzo 2016, ha trasmesso la relazione sui risultati conseguiti, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190/2014.

A questo specifico riguardo, il Collegio prende atto di quanto comunicato dall'ente in ordine all'invio, nell'ambito della prima fase del processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche e del contenimento delle spese del personale, di un articolato processo di mobilità interaziendale del personale, ai sensi dell'art. 1, commi 563-568, della legge n.147/2013, sulla base delle indicazioni della Giunta comunale con deliberazione n. 82 del 28/04/2016, non rinvenuta in atti.

In sede di adunanza, il Sindaco ha specificato che tale riorganizzazione, tesa ad un più efficace utilizzo delle risorse umane in presenza di divieto di assunzioni dall'esterno, ha già interessato un centinaio di unità di personale, opportunamente riqualficato sotto il profilo professionale.

Ciò premesso, sembrano trovare conferma, invece, le perplessità espresse in sede di deferimento in ordine al fatto che la quasi totalità delle società poste in stato di liquidazione risulta ancora in attività, ad eccezione di GESIP spa dichiarata fallita con sentenza n. 1237/2015.

Risultano, inoltre, carenti le informazioni relative alle partecipazioni indirettamente detenute nelle società Servizi per l'Occupazione srl e Gesip servizi spa, le cui relazioni di liquidazione richiamano documenti allegati non in atti di questa Corte.

Da ultimo, non risultano significativi elementi di novità in riferimento alle partecipazioni detenute nell'Acquedotto consortile Biviere e nella società consortile Teatro al Massimo stabile privato di Palermo, permanendo peraltro, allo stato, l'assenza di elementi conoscitivi in ordine alla decisione sulla dismissione delle partecipazioni detenute nella società GESAP spa.

In questo specifico ambito, la Corte si riserva un adeguato monitoraggio delle misure di razionalizzazione societaria che l'ente dovrà intraprendere (artt. 20 e 24 del citato d. lgs. n. 175/2016) alla luce delle sopravvenute novità introdotte dal Testo unico sulle società partecipate.

Da ultimo, per quanto concerne le misure correttive di cui alla delibera di questa sezione n. 387/2015/PRSP, punti n. 7b e n. 10 a, si confermano le osservazioni formulate in sede di deferimento.

In conclusione la Sezione, pur prendendo atto dell'impegno profuso dall'Amministrazione, anche a seguito della deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del

23 febbraio 2016, deve rilevare la persistenza di alcuni fattori di criticità (cfr., in particolare, n. 1; 2 lett. a, b, c, d; 3 lett. b, c, d; 5 lett. a, b, c, d; 6; 7 lett. a, b, c, d, e), nei termini evidenziati in narrativa, che raccomanda vivamente 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 sul rendiconto di gestione 2014, sul bilancio di previsione 2015 e sulle misure correttive adottate dall'ente all'esito del precedente ciclo di controlli, accerta la presenza dei profili di criticità nei termini indicati in narrativa.

ORDINA

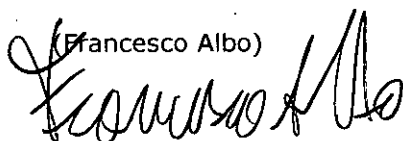
che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente - ai fini della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco ed al Collegio dei revisori del comune di Palermo.

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 10 novembre 2016.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)




IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)


Depositata in segreteria il

10 GEN. 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA
