



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 22 maggio 2018, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente
Francesco Albo - Consigliere - relatore
Gioacchino Alessandro - Primo referendario

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);

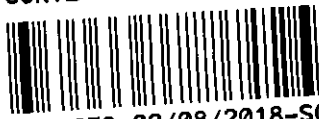
visto, in particolare, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le 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. 142/2016/INPR del 12 luglio 2016 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 2015";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 143/2016/INPR del 12 luglio 2016 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 bilancio di previsione 2016/2018";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017, 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



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio di Supporto
Il DirigenteAl Sindaco del Comune di
PALERMOAl Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente del
Comune di
PALERMOAl Collegio dei revisori del Comune di
PALERMOPEC: gabinettosindaco@cert.comune.palermo.it
staffconsigliocomunale@cert.comune.palermo.it
protocollo@cert.comune.palermo.it;Ai Servizi ispettivi di finanza pubblica presso
la Ragioneria generale dello Stato
ROMAPEC: rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.itOggetto: Adunanza 22 MAGGIO 2018 -
- Trasmissione Deliberazione n. 161/2018/PRSP.

Si trasmette, copia della deliberazione n. 161/2018/PRSP adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del 22 MAGGIO 2018.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:
sicilia.controllo@corteconticert.it

Manuela Dagnino



CORTE DEI CONTI

degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2016";

viste le note del Presidente di questa Sezione del 22 novembre 2016 (prot. Cdc 10292) e 16 dicembre 2016 (prot. Cdc 11506), nonché del 5 settembre 2017, con le quali sono state inoltrate all'ente le suindicate deliberazioni, unitamente alle indicazioni operative per la compilazione dei relativi questionari;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 5/2017/PRSP, all'esito della verifica sul rendiconto 2014, sul bilancio di previsione 2015, nonché sulle misure correttive relative al precedente ciclo di controllo;

vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 28/2017/CONTR, con la quale, in accoglimento delle richieste dell'ente, ha concesso la proroga di 60 giorni il termine per le misure correttive assegnato con la citata delibera n. 5/2017;

vista la deliberazione C.C. n. 38 del 26 febbraio 2018, avente ad oggetto: "controllo finanziario degli enti locali – rendiconto 2014 e bilancio di previsione 2015-misure correttive adottate dall'Ente a seguito del ciclo dei controlli ai sensi dell'art. 148 bis comma 3 del Tuel. Deliberazione n. 5/2017/PRSP del 10 gennaio 2017 - Azioni correttive";

vista la relazione sul rendiconto 2015, pervenuta in data 31 gennaio 2016;

vista la richiesta di chiarimenti del Magistrato istruttore in data 29/11/2017 (nota prot. n. 10892), evasa parzialmente in data 7 febbraio 2018 con nota prot. Cdc n. 12135 e, successivamente, in data 19/02/2018 (nota prot. n. 1599), 6/03/2018 (nota del revisore prot. n. 2135) e 7/03/2018 (nota prot. 2164);

vista la relazione sul rendiconto 2016, pervenuta in data 2 novembre 2017;

vista la richiesta di chiarimenti del Magistrato istruttore prot. n. 11382 del 15/12/2017, riscontrata in data 24 gennaio 2018 con nota prot. Cdc n. 785 e, successivamente, in data 28/02/2018 (nota prot. n. 1948), in data 7/03/2018 (nota del revisore prot. 2167) e, da ultimo, in data 28/03/2018 (nota prot. n. 3051);

vista la relazione di deferimento allo stato degli atti, redatta dal Magistrato all'esito dell'istruttoria, con nota prot. Cdc n. 72373183 del 20 aprile 2018;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 192/2018/CONTR del 3 maggio 2018 con la quale questa Sezione è stata convocata in adunanza pubblica del 14 maggio 2018, per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, con invito a depositare memorie entro i tre giorni liberi antecedenti l'adunanza;

vista la richiesta di rinvio dell'adunanza formulata dal comune di Palermo con nota prot. n. 57/RIS del 7 maggio 2018;

vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 201/2018/CONTR dell'8 maggio 2018 con cui, in accoglimento della richiesta dell'ente, è stato disposto il rinvio dell'adunanza alla data del 22 maggio 2018, con conferma del termine per il deposito di memorie entro i tre giorni liberi antecedenti;

vista la memoria del comune di Palermo, a firma congiunta del Sindaco e dell'Assessore al bilancio, acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22 maggio 2018;

udito il relatore, Cons. Francesco Albo;
uditi, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco Prof. Leoluca Orlando, l'Assessore al bilancio dott. Antonino Gentile e il Ragioniere generale dott. Paolo Bohuslav Basile;

Premesso in fatto

All'esito dell'istruttoria sui rendiconti 2015 e 2016 del comune di Palermo, sulla base dei parziali ed intempestivi riscontri dell'ente¹, sono emerse, allo stato degli atti, una serie di anomalie ed incongruenze in grado, ove confermate, di compromettere la veridicità ed attendibilità del risultato di amministrazione 2015 e 2016 sotto i seguenti profili:

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

A – DETERMINAZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Con riferimento alla quantificazione del risultato di amministrazione, sono stati riscontrati i seguenti profili di criticità:

1. anomalie nella costituzione del Fondo per le anticipazioni di liquidità erogate da Cassa depositi e prestiti spa ai sensi del D.L. n. 66/2014 e D.L. n. 78/2015. In particolare, l'accantonamento al fondo di cui all'anticipazione del D.L. 66/2014, pari all'importo di € 36.057.920,04, risulta effettuato al 31.12.2015 nell'ambito dell'accantonamento al FCDE (art. 2, c. 6, dl n. 78/2015), mentre l'anticipazione di cui al D.L. 78/2015, pari ad € 14.896.687,22, è stata contabilizzata al Titolo III della spesa. In sede di approvazione del rendiconto 2016, l'ente ha stralciato dal FCDE una quota corrispondente all'importo dell'anticipazione di cui al D.L. 66/2014 effettuando, contestualmente, il distinto accantonamento nel risultato di amministrazione 2016 a titolo di Fondo anticipazione di liquidità (FAL) per l'importo complessivo di € 49.181.982,40, inclusivo delle due distinte anticipazioni (D.L. n. 66/2014 e D.L.

¹ Si riepiloga, di seguito, l'iter istruttorio, sui rendiconti 2015 e 2016:

- i questionari relativi al rendiconto 2015, al bilancio di previsione e rendiconto 2016 sono stati trasmessi in assenza degli allegati previsti dalle linee guida approvate da questa Sezione di controllo e richiesti specificatamente con note n. 11685 del 7/12/2016, n. 10455 del 23/11/2016 e n. 7449 del 6/09/2017;
- le note di risposta istruttoria sui rendiconti 2015 e 2016 sono state trasmesse con notevole ritardo rispetto al termine assegnato e in successivi invii, l'ultimo dei quali avvenuto in data 28 marzo 2018;
- le note di risposta si presentano incomplete e carenti di osservazioni da parte dell'Organo di revisione il quale, sovente, nel rispondere alle richieste istruttorie, si limita alla mera trasmissione della documentazione prodotta dall'Ente, senza esprimere alcuna valutazione in merito.

78/2015). All'esito di tali operazioni, è risultata una diversa distribuzione interna delle voci che compongono il FCDE, con alterazione delle percentuali d'inesigibilità;

2. la presenza di criticità inerenti la costituzione del Fondo rischi spese legali e contenzioso, in riferimento al quale l'ente ha accantonato, nel risultato di amministrazione al 31.12.2015, una quota pari a € 10.693.333,33, che va ad implementare il fondo preesistente di € 14.723.570,76, costituito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, secondo un piano di riparto previsto in 15 quote annuali di € 3.860.000,00, relativamente al contenzioso dell'anno 2013 e precedenti, e in 3 quote annuali di € 6.833.333,33 relativamente al contenzioso emerso negli anni 2014 e 2015. La congruità del fondo contenzioso al 31.12.2015, complessivamente stimato in € 101.123.570,76, non risulta asseverata dall'organo di revisione dell'ente, il quale, benché espressamente richiesto a riguardo, non ha fornito i criteri per la stima delle passività potenziali, in relazione al rischio di soccombenza dei relativi giudizi in essere e al grado di maturazione degli stessi. Non risulta in atti alcuna motivazione circa la dilazione quindicennale del fondo relativo al contenzioso più risalente (ante 2013) e la dilazione solo triennale di quello più recente (2014 e 2015).

La possibile sottostima del predetto Fondo rischi risulta avvalorata dalla successiva rideterminazione del contenzioso al 31.12.2016 in € 107.956.904,08, che ha dato luogo ad un'ulteriore previsione di accantonamento, nell'anno 2018, di € 6.833.333,33, ben inferiore all'importo da accantonare risultante dall'apposito prospetto in atti (€ 13.563.288,34). Quest'ultimo, peraltro, include una serie di voci di importo indeterminato e non prende in considerazione l'esistenza di alcuni contenziosi in atto di importo significativo (ad es., giudizio inerente la curatela fallimentare AMIA per l'importo di € 44.797.835,82), ovvero ne pretermette l'importo e/o la valutazione del rischio di soccombenza (ad es., atto di citazione relativo alla curatela fallimentare Domoter spa per € 3.150.000,00 o l'atto di citazione del 25/01/2016 per l'importo di € 1.500.000,00). Nulla risulta, inoltre, con riferimento al contenzioso tributario in essere con AMAT spa, cui fa riferimento l'organo di revisione nel proprio parere.

Non risultano chiare, infine, le ragioni dell'allocazione di un vincolo nel risultato di amministrazione al 31.12.2015 per 8 milioni di euro da contenzioso per espropri, cui fa riferimento anche l'organo di revisione in sede di parere al rendiconto 2015, atteso che l'unico importo riferito al contenzioso è presente nella quota destinata agli investimenti per soli € 5.371.673,92. L'importo di 8 mln risulta, invece, presente nella quota destinata agli investimenti al 31.12.2016;

3. la presenza, tra le quote vincolate del risultato di amministrazione 2015, di un fondo proveniente dai proventi per violazioni delle sanzioni del codice della strada, imputato con segno negativo, che va a migliorare indebitamente l'importo del risultato di amministrazione. L'irrituale presenza del segno negativo lascia supporre un tentativo

di recupero dello sforamento rispetto alle risorse proprie utilizzate ed agli importi a suo tempo autorizzati con delibera della G.C.;

4. la previsione di applicazione di avanzo di amministrazione in sede di bilancio 2015, approvato il 5 dicembre 2015, per l'importo di € 133.158.585,49, che risulta sovradimensionata rispetto a quella effettivamente utilizzata nel limitato arco temporale residuo (€ 26.341.989,17, confluita nel FPV per € 6.543.125,98);
5. nel novero delle previsioni di utilizzo dell'avanzo vincolato per trasferimenti risulta l'importo di € 535.825,04 relativo alla restituzione parziale del trasferimento statale di cui alla l. 244/2007, art. 2, commi 550 e 551, e al d.l. n. 207/2008, art. 41 comma 16/terdices, erogato per l'annualità 2014, il cui rimborso era stato escluso a seguito dell'interlocuzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (nota Min. del 28 aprile 2015 e nota del comune di Palermo del 28/05/2015, ben antecedenti alla data di approvazione del bilancio di previsione 2015) che ne ha concesso il recupero attraverso compensazione con minore trasferimento nell'annualità 2015;
6. errata applicazione, nell'esercizio 2016, dell'avanzo vincolato da mutui, il cui importo si riduce - tra il 2015 e il 2016 - di € 13.328.644,06, a fronte di un utilizzo nel 2016 pari a € 13.986.723,80 (allegato G5 al rendiconto 2016). Risultano, poi, contratti, nel 2016, nuovi mutui per € 9.978.266,66 (Allegato G 11 al rendiconto 2016), riscossi per € 9.523.974,13 (residuo € 454.292,53);
7. la mancata costituzione del Fondo perdite società partecipate di cui all'art. 1, comma 550 e ss., della legge n. 147/2013 e art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, in presenza di una società - AMAT spa - con elevate perdite medie d'esercizio (€ -4.611.575,00 al 31.12.2015). Nel 2015, risulta un apposito accantonamento, riferito alla mancata conciliazione dei reciproci rapporti di debito/credito tra l'ente e gli organismi partecipati, per l'importo di € 14.240.050,31; tale posta rimane invariata nel 2016 a fronte di un disallineamento di € 38.774.982 (cfr. sub E, punto 6);
8. la mancata evidenza, nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2015, dei pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12.2015, quantificate dalla Ragioneria generale in € 1.981.140,00 (nota n. 109651 del 7.02.2018), che altera l'importo del fondo di cassa finale e, conseguentemente, del risultato di amministrazione e del totale parte disponibile; in considerazione dei suddetti pagamenti, quest'ultimo si rivela incapiente - per l'importo di € 806.064,67 - a coprire la quota trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (pari a € 13.203.7645,18);
9. la mancata evidenza, nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2016, dei pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12.2016 per un importo pari a € 5.536.671,69 che, in aggiunta alla quota sub 8), genera un'ulteriore incapienza del risultato di amministrazione per la copertura della quota trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario (€ 3.994.456,82).

B - FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

In merito alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, dall'esame della documentazione trasmessa, sono emersi i seguenti profili problematici:

1. perplessità in merito alla modalità di calcolo della percentuale di riduzione dei residui attivi iniziali all'1.1.2015 sulla base di quanto previsto dal punto b) 2 dell'esempio n. 5 del principio contabile applicato 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011: risultano esclusi residui per l'importo di € 14.107.864,32 a fronte di un importo di residui attivi del Titolo I e III cancellati in sede di riaccertamento straordinario pari a soli € 1.702.727,77 (allegati A e C alla deliberazione di G.M. n. 155 del 29/09/2015) e considerati per € 1.562.695.84. Si fa presente che i chiarimenti forniti in sede di risposta istruttoria (nota Rag. Gen. n. 94690 del 1° febbraio 2018) non hanno fugato le perplessità sollevate, anche in considerazione del fatto che, in quella sede, indicano un importo delle cancellazioni dei residui oggetto di svalutazione pari a € 2.736.614,99, ben superiore rispetto a quello risultante dagli allegati A e C alla delibera di riaccertamento straordinario. Dalle simulazioni effettuate da questa Sezione, alla luce di quanto sopra esposto, l'importo del FCDE determinato in sede di riaccertamento straordinario risulta sottostimato;
2. l'esclusione, dal calcolo del FCDE, dei residui relativi ad altre entrate pari a € 3.915.428,97, tra cui quelle da servizi a domanda individuale, per le quali non è stato previsto alcun accantonamento in ragione dell'esiguità del loro importo. Al 1° gennaio 2015 non risulta, inoltre, essere stato effettuato l'accantonamento per le entrate da permessi a costruire, effettuato poi a consuntivo 2015 per 1.386.706,54 a fronte di residui attivi, risultanti dal conto del bilancio 2015, pari a soli € 384.137,10. L'importo del fondo è stato poi ridotto, a consuntivo 2016, ad € 964.234,45 a fronte di un utilizzo effettivo, per cancellazione, di € 52.561,55, in assenza di ulteriori movimentazioni degli stessi;
3. rilevanti incongruenze sulla quantificazione del FCDE complessivo alla data del 31.12.2015 e 31.12.2016, con particolare riferimento alle rettifiche operate sulla composizione del fondo a fine esercizio, all'utilizzo del fondo in corso di gestione ordinaria per cancellazione dei residui corrispondenti e alla quota accantonata ex art. 2, comma 6, del D.L. 78/2015 (cfr. sub A, punto 1). In particolare, dall'esame della composizione del FCDE di cui all'Allegato G24 al conto del bilancio, risulta che l'ente ridetermina il fondo al 31.12.2015 adottando il metodo semplificato (art. 1, comma 509, della L. n. 190/2014 e art. 2 del D.M. del 20 maggio 2015) e operando successive rettifiche in aumento o in diminuzione sulla distribuzione delle quote di accantonamento riferite alle varie risorse prese in considerazione ai fini della determinazione del fondo, con la conseguenza di alterare la percentuale di svalutazione attribuita a ciascuna di esse, secondo valutazioni meramente discrezionali. Nell'esercizio 2015, tale operazione finisce per incrementare la quota di

accantonamento riferita ai residui inerenti la TARES/TARSU/TIA, a discapito delle quote riferite alla TOSAP, ai canoni di depurazione, alla COSAP e al recupero somme per spese condominiali e per opere a danno terzi. Alle quote così ridefinite, poi, l'ente, provvede ad effettuare ulteriori aggiustamenti, attribuendo a ciascuna di esse una quota a titolo di fondo ex art. 2, comma 6, del D.L. 75/2015, alterando nuovamente il tasso di esigibilità dei residui riferiti a ciascuna entrata e la composizione del fondo crediti finale. Le quote maggiormente interessate da questa operazione sono quelle riferite all'accantonamento per le entrate da proventi da sanzioni del CDS e le entrate da permessi a costruire; con riferimento a queste ultime, non è stato effettuato alcun accantonamento al momento del riaccertamento straordinario.

In sede di approvazione del rendiconto 2016, l'ente risulta aver stralciato dal FCDE un importo corrispondente all'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 66/2014, pari a € 36.057.920,04, operando cancellazioni delle quote riferite alle singole risorse secondo un criterio discrezionale che altera nuovamente la composizione del FCDE determinato al 31.12.2015. Sul FCDE così rettificato, l'ente, analogamente a quanto già fatto nel 2015, ha variato la distribuzione degli accantonamenti rideterminati a seguito della ridefinizione del fondo al 31.12.2016 secondo il metodo semplificato. All'esito di tale operazione, per alcune voci (ad es., TOSAP e COSAP al 31.12.2015), a causa delle rettifiche, la riduzione del fondo è risultata superiore alla corrispondente cancellazione di residui effettuata nell'anno (es. minori residui COSAP 2015 pari a € 430.910,46 – riduzione del fondo al 31.12. pari a € 600.007,55 di cui € 100.607,55 per utilizzo effettivo ed € 500.000 per rettifica). Analoghe anomalie sono state riscontrate, sempre in sede di rendiconto 2016, con riferimento ai residui attivi per "recupero somme per danno a terzi" o per "canoni di depurazione", il cui fondo, per effetto delle rettifiche, è stato addirittura azzerato;

4. possibile incongruità del FCDE, determinato al 31.12.2015 per l'importo di € 450.140.398,82 (414.082.478,78 al netto del Fondo anticipazioni di liquidità) rispetto ad un importo minimo determinato secondo il metodo ordinario pari a € 468.706.564,73. Allo stesso modo, il FCDE quantificato a rendiconto 2016 in € 263.695.637,57, a seguito della consistente cancellazione dei residui attivi operata in sede di riaccertamento ordinario 2016, risulta notevolmente inferiore all'importo minimo congruo derivante dal metodo ordinario e quantificato in € 422.355.261,06 (banca dati BDAP).

C - FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Con riferimento al Fondo pluriennale vincolato, sono state riscontrate numerose anomalie in merito alla composizione dello stesso alla data del 31.12.2015, e alla successiva re imputazione contabile, secondo il criterio dell'esigibilità, negli esercizi successivi. In particolare:

1. nella composizione del FPV di parte corrente, quantificato al 31.12.2015 in € 41.023.933,87, risultano confluite alcune voci non coerenti con quanto prescritto dai principi contabili, quali, ad esempio: emolumenti a favore del personale (lavoro straordinario, indennità di posizione, di rischio e di disagio ecc.), spese per servizi, impegni per tasse e imposte, spese per rimborso, proposte per manifestazioni natalizie e di fine anno 2013, rimborso oneri consiglieri di circoscrizione, riconoscimento di debiti fuori bilancio di parte corrente, ecc. .
2. dall'esame dei documenti contabili, sono emerse numerose irregolarità in merito alla reimputazione dei residui che compongono il FPV, con particolare riferimento:
 - all'elevato importo delle economie da reimputazione realizzate negli esercizi 2015 (€ 37.794.932,44) e 2016 (€ 17.617.312,29), che rilevano ai fini del rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2015 e del saldo di finanza pubblica nell'esercizio 2016;
 - alla rideterminazione del FPV in sede di riaccertamento ordinario dei residui 2015 e 2016, nell'ambito del quale l'importo totale dei residui passivi cancellati per reimputazione non trova riscontro nel conto del bilancio dell'ente. In particolare, l'importo dei residui cancellati risulta maggiore dell'importo del FPV generato nell'esercizio di competenza, nonché dell'importo dei residui generati a seguito della reimputazione nell'esercizio di riferimento del FPV determinato in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

La risposta istruttoria dell'ente non aiuta a superare le perplessità, giacché quantifica – in sede di compilazione del prospetto - in maniera non corretta le voci che compongono il FPV 2015 e 2016 con riguardo agli importi reimputati, cancellati (economie di impegno) ed emersi nell'esercizio di riferimento. A titolo esemplificativo, dalla documentazione in atti emerge che l'importo del FPV di entrata 2015 riferito a "trasferimenti da tributi" risulta pari a zero e poi reimputato per euro 5.201,92 e riaccertato con realizzo di economie di impegno per euro 2.055.213,5.

In secondo luogo, secondo la risposta istruttoria prot. n. 109651 del 7.02.2018, i residui che compongono il FPV al 1° gennaio 2015 sarebbero stati reimputati e poi parzialmente cancellati per reimputazione in sede di riaccertamento ordinario, unitamente agli impegni sorti nell'esercizio con imputazione negli esercizi successivi (FPV generato nell'esercizio di riferimento).

Analoga prassi contabile risulta posta in essere in sede di riaccertamento ordinario 2016, ove l'importo dei residui passivi cancellati per reimputazione ammonta ad € 155.336.581,71, a fronte di un importo del FPV generato nell'esercizio pari a € 85.870.113,58. Le variazioni di esigibilità che hanno interessato il FPV nel 2016, risultano pari a complessivi € 131.700.380,90;

3. l'elenco dei residui che compongono il FPV al 31.12.2015, trasmesso in sede di risposta istruttoria non trova riscontro nell'elenco dei residui cancellati per reimputazione

nell'esercizio 2015 di cui agli allegati F e G alla delibera di G.M. di riaccertamento ordinario n. 71 del 21.04.2016.

4. Si rileva, inoltre, l'anomala presenza, in sede di determinazione del FPV, di residui riferiti ad "anno zero", ossia privi della specificazione dell'esercizio di provenienza; tali poste al 1° gennaio 2015 ammontano ad € 23.384.009,66 e si riducono a € 4.087.751,57 al 31.12.2015.
5. Benchè richiesto in sede istruttoria, l'ente non fornisce l'ammontare della quota del fondo finanziata da debito. Prendendo a riferimento l'importo del fondo di parte capitale finanziato da mutui riportato nell'elenco compilato dall'ente, tale quota ammonterebbe, al 31.12.2015, ad € 105.253.526,71 e, al 31.12.2016, ad € 115.450.206,23. Detti importi, tuttavia, non trovano riscontro nelle risultanze della certificazione sul rispetto dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2016.

D - GESTIONE DEI RESIDUI

In merito alla gestione dei residui, sono emerse le seguenti criticità:

1. lo *stock* di residui attivi e passivi rideterminato a seguito di riaccertamento ordinario dei residui 2015 (deliberazione di G.M. n. 71 del 21.04.2016) non trova riscontro nelle risultanze del rendiconto di gestione formalmente approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 228 del 1° luglio 2016.

In sede di risposta istruttoria, l'amministrazione riferisce che la discordanza degli importi è da attribuire alle variazioni dei residui compiuti in sede di approvazione del rendiconto, senza, tuttavia, documentarne le cause (ad es., approvazione di emendamenti, ecc.).

2. Allo stesso modo, le risultanze dell'attività di riaccertamento ordinario 2016 non trovano riscontro nel conto del bilancio, dove l'importo dei residui cancellati al 31.12.2016, pari a € 284.445.530,43 per i residui attivi ed € 39.818.103,20 per i residui passivi, diverge dal corrispondente importo risultante dalla delibera di approvazione del rendiconto 2016 (€ 284.443.433,75 per i residui attivi ed € 51.692.393,90 per i residui passivi).

L'ente, in sede istruttoria, motiva la discordanza con la presenza di un maggiore accertamento di € 2.096,68 effettuato in sede di approvazione del rendiconto e della cancellazione del residuo passivo, pari ad € 11.874.290,20, riferito all'anticipazione di liquidità erogata da Cassa depositi e prestiti spa ai sensi del D.L. n.78/2015, impropriamente impegnata nel conto del bilancio 2015.

Tali operazioni, tuttavia, non trovano formale riscontro in atti rettificativi e i relativi importi non collimano con i dati ufficiali dell'ente (la quota stralciata dal conto del bilancio 2016 per anticipazione di liquidità ai fini del successivo accantonamento nel risultato di amministrazione ammonta ad € 14.660.365,82 (cfr. Banca dati BDAP e Allegato G 30 al rendiconto 2016).

Si fa presente, infine, che la deliberazione di riaccertamento ordinario 2016 (approvato con atto di G.M. n. 113 del 1° giugno 2017) non riporta l'importo e l'elenco, con relativa motivazione, dei residui mantenuti;

3. la consistente cancellazione, in sede di riaccertamento ordinario 2016, di residui attivi vetusti da entrate proprie, così rideterminati:
 - a fronte della cancellazione di residui attivi rilevanti per il FCDE per un importo pari ad € 231.337.116,31, risultano cancellati residui attivi da TARSU per € 165.277.836,87;
 - particolare rilievo assume la cancellazione dei residui riferiti ai canoni di locazione e noleggi dal 1995 al 2008 per € 3.452.898,15, nonché dei residui riferiti alle "entrate da divieto di cumulo" per € 8.303.218,17;
4. anomalo volume di residui attivi e passivi di nuova formazione nel corso della gestione 2015 e 2016. Analoga problematica è stata riscontrata in riferimento allo *stock* di residui passivi di nuova formazione, la cui consistenza è pari a circa il 50 per cento dei residui finali e di poco inferiore a quella dei residui generati negli esercizi precedenti.

E - ULTERIORI PROFILI DI CRITICITA' SUI RENDICONTI 2015 e 2016

Dall'esame delle relazioni trasmesse sui rendiconti della gestione 2015 e 2016, sembrano trovare conferma ulteriori profili problematici già reiteratamente segnalati nei precedenti cicli di controllo finanziario. In particolare:

1. con riferimento alla situazione debitoria dell'ente, si rilevano i seguenti fattori di criticità:
 - a) la presenza, nell'esercizio 2015, di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 35.280.792,54, di cui € 17.398.694,55 finanziati con "somme impegnate a residuo", ed € 5.734.656,67 rimasti ancora da riconoscere per le seguenti causali²:
 - € 3.753.516,67 per "*proposte di riconoscimento di dfb restituite dalla segreteria generale*";
 - € 415.899,11 per restituzione delle relative proposte di delibera consiliare a causa di assenza di disponibilità finanziaria nel rendiconto 2015 e successivo rinvio al bilancio di previsione 2015-2017;
 - € 133.432,00 per restituzione delle relative proposte di delibera consiliare dalla ragioneria generale per rettifiche e chiarimenti;
 - pagamenti per azioni esecutive complessivamente pari a € 1.981.140,00, di cui € 1.331.493,07 regolarizzati nel 2016 ed € 649.646,93 non ancora regolarizzati;
 - b) la presenza, nell'esercizio 2016, di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 27.776.378,02, di cui € 1.382.421,63 finanziati con "somme impegnate a

² Nota Rag. gen. n. 109651 del 7.02.2018 e nota Organo di revisione n. 13/2018.

residuo", e da riconoscere per l'importo di € 5.536.672.69, interamente riferiti a pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12.2016. Detti debiti risultano, poi, riconosciuti nel 2017 per € 5.514.639,22 (allegato 14). Con riferimento ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2016 riferiti a sentenze esecutive, è stata segnalata la carenza di informazioni rinvenute in merito alla data e numero di protocollo della relativa notifica all'ente, nonché della data di notifica alla tesoreria comunale ai fini dell'eventuale pignoramento;

- c) il perdurante finanziamento e/o pagamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare. Nonostante le rassicurazioni fornite dall'ente e confermate dall'Organo di revisione in merito alla cessazione, già a partire dall'esercizio 2015, di tale prassi reiteratamente censurata da questa Sezione di controllo, gli esiti istruttori hanno confermato, anche negli esercizi 2015 e 2016, la presenza di debiti fuori bilancio finanziati mediante "somme impegnate a residuo" (prospetto G12 al Rendiconto 2015 e 2016). Inoltre, come opportunamente segnalato dall'Organo di revisione, ad oggi il regolamento di contabilità dell'ente, all'art. 17, comma 4, non è stato adeguato alle indicazioni fornite da questa Sezione regionale con le deliberazioni n. 387/2015/PRSP e n. 5/2017/PRSP e buona parte delle proposte di riconoscimento sottoposte a parere dell'organo di revisione contabile riguardano debiti a fronte dei quali i creditori dell'ente hanno già posto in esecuzione apposita ordinanza di pignoramento presso terzi. L'indebito procrastinarsi di tale prassi contabile scorretta ha refluenze sul calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale e sul saldo di finanza pubblica;
- d) la presenza di pignoramenti per € 10.665.731,48 al 31.12.2015 che aumentano ad € 33.895.223,83 al 31.12.2016, di cui € 219.767,88 notificati al Tesoriere ma non inseriti nel conto dello stesso. Preme rilevare che l'elenco fornito in sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2016 non collima con quello successivamente fornito, riportante la situazione alla data dell'11 dicembre 2015. Risulta peraltro un'anomala incongruenza rispetto ad importi che, risalendo al 31.12.2014, dovrebbero ormai essere definitivi.
- e) la presenza di numerose e gravi criticità in sede di ricorso all'anticipazione di liquidità di Cassa depositi e prestiti spa ai sensi del D.L. n. 66/2014 e D.L. n. 78/2015, segnalate dal comune di Palermo in sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2015 (nota n. 131623 del 14.02.2018), come di seguito riassunte:
- nell'ambito delle anticipazioni ex d.l. n. 66/2014, pari a € 38.493.349,70, l'assenza dei requisiti prescritti di certezza, liquidità ed esigibilità alla data del 31.12.2013 nei debiti cui far fronte. In particolare, si fa riferimento al debito nei confronti di RAP spa per l'importo di € 10.848.178,00 relativo al maggiore costo di igiene ambientale rispetto al corrispettivo da contratto di servizio recante fattura emessa nel 2014 (fattura 2014/VS/148 assunta al prot. n.

940272 del 19.11.2014), e ai debiti certificati dal comune al momento della richiesta dell'anticipazione e poi rivelatisi carenti nei requisiti al momento del relativo pagamento, generando la parziale restituzione dell'anticipazione per l'importo di € 1.210.989,81. L'elenco dei debiti certificati al momento della richiesta dell'anticipazione differisce, sia nella tipologia che negli importi, da quello dei debiti effettivamente pagati con la stessa;

- la certificazione di debiti da parte del comune in assenza di certificazione da parte dell'Organo di revisione (es. il debito verso AMAP per € 6.827,56 gravante su impegni finanziati da mutuo), nonché di debiti di parte corrente finanziati da mutui (all. n. 2 alla nota prot. n. 131623 del 14.02.2018);
 - la presenza, tra i debiti certificati ai fini della richiesta dell'anticipazione di liquidità, di passività sorte originariamente nei confronti delle ex municipalizzate AMAP e AMAT, rispettivamente per gli importi di € 1.915.870,00 ed € 1.413.122,72, prive di documentazione fiscale, e successivamente attribuite alle società per azioni AMAP spa e AMAT spa mediante imputazione a impegni poi assunti in assenza di delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio;
 - il mancato rispetto del termine di pagamento dei 30 gg successivi all'erogazione dell'anticipazione di liquidità da Cassa depositi e prestiti spa ai sensi del D.L. n. 78/2015, avvenuta in data 21.12.2015, per l'importo di € 14.896.687,22. In alcuni casi di ritardo nell'estinzione dei debiti (per l'importo di € 12.919.467,20) risulta indicata, quale data di pagamento, quella di emissione del relativo ordinativo di spesa e non quella di inoltro dello stesso alla tesoreria comunale. Tale fenomeno ha riguardato principalmente le passività esistenti nei confronti di AMAT per l'importo di € 12.425.176,43, oggetto di accordo transattivo, pagate a valere sull'anticipazione di liquidità in via anticipata rispetto al crono programma di cui alla deliberazione di G.M. n. 317/2016. L'ente rileva, anche in questo caso, la mancata corrispondenza tra l'elenco dei debiti certificati al momento della richiesta dell'anticipazione e l'elenco dei debiti effettivamente pagati con la stessa, sia nella tipologia che negli importi;
- f) l'avvio, nell'esercizio 2015, di diversi accordi transattivi per la cui copertura si era proceduto, in sede di bilancio di previsione, all'applicazione dell'avanzo di amministrazione per l'importo di € 5.985.400,72 che si è tradotto in fase consuntiva in un utilizzo effettivo pari a € 455.067,39. Tali accordi transattivi risultano avviati a fine esercizio 2015 mediante atti di autorizzazione rilasciate dalla Giunta comunale e conseguente prenotazione di impegno di spesa. La stipula effettiva delle transazioni, con conseguente trasformazione delle prenotazioni in effettivo impegno, risulta essere avvenuta nell'esercizio 2016. Nessuna informazione è pervenuta in merito alle altre transazioni oggetto di finanziamento

mediante applicazione dell'avanzo (€ 5.530.333,33), seppur richiesta in sede istruttoria;

2. relativamente alla gestione di cassa:

- a) l'approvazione del rendiconto 2015 da parte del Consiglio comunale (avvenuta con deliberazione n. 228 dell'1/07/2016) in assenza di previa parificazione del conto del Tesoriere. La certificazione dei saldi di cassa è stata effettuata sulla scorta del quadro di raccordo trasmesso dal Tesoriere comunale BNL spa con mail del 10.05.2016; la parificazione del conto del tesoriere risulta essere stata effettuata successivamente, in data 11 agosto 2016 con determina dirigenziale n. 94. Tale circostanza si ripropone nell'esercizio 2016, ove, in sede di approvazione del rendiconto (deliberazione di C.C. n. 467 del 13.09.2017) l'ente non dispone neanche del quadro di raccordo prodotto dalla tesoreria comunale. Il prospetto di riconciliazione dei saldi di cassa tra il comune e il tesoriere per l'esercizio 2016 risulta trasmesso in sede di risposta istruttoria;
 - b) la bassissima capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria, in costante diminuzione rispetto agli esercizi precedenti. In particolare, si riscontra una percentuale di riscossione pari al 5,75% nel 2015, che scende ulteriormente al 3,36%, nel 2016, a fronte di percentuali pari al 17,4% nel 2014, il 13,97% nel 2013 e il 13,86% nel 2012. Va precisato che la quota maggiore delle riscossioni riguarda il recupero evasione ICI, mentre irrisionevoli sono le riscossioni inerenti il recupero evasione Tarsu/Tia/Tari nel 2016 e pari a zero nel 2015;
 - c) la bassissima capacità di riscossione delle entrate da sanzioni per violazione del codice della strada, pari al 18,85% nel 2015 e 18,26% nel 2016, in marcata riduzione (46% nel 2014 e 49,6% nel 2013);
 - d) l'utilizzo costante per cassa di fondi a destinazione vincolata per le finalità di cui all'art. 195 del Tuel, non ricostituiti al 31.12 per un importo consistente (€ 125.004.672,28 nel 2015 ed € 147.024.749,66 nell'esercizio 2016). Va precisato che l'importo della cassa vincolata nell'esercizio 2016, riportato nel prospetto G 29 allegato al rendiconto 2016, è stato formalizzato in assenza, nel 2016, del conto del Tesoriere. Al fine di porre rimedio all'errore, ammesso dallo stesso ente, sono state ridefinite le somme vincolate con un incremento del saldo vincolato al 31.12.2016, rispetto a quello da rendiconto, di € 50.235.320,32. Con riferimento al dettaglio delle partite vincolate al 31.12.2015, non si rinviene la somma riferita all'anticipazione di liquidità erogata da Cassa depositi e prestiti spa in data 21.12.2015 e non utilizzata entro la fine dell'esercizio per € 12.919.467,20;
3. il superamento, nel 2015, 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 a circa il 46,78% 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 a circa al 95,22% 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 44,25% 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 (0,98%) riferite a somme vincolate presso la Tesoreria comunale per l'importo di € 6.545.540,11.

Va precisato che il formale rispetto del parametro n. 8 relativo ai debiti fuori bilancio riconosciuti (2013: 0,60%<1% entrate correnti; 2014: 3,38%>1%; 2015: 4,85%>1%), decisivo ai fini del mancato rientro nella condizione di deficitarietà strutturale, verrebbe garantito, nell'esercizio 2013 - primo esercizio del triennio di riferimento - mediante il rinvio ad esercizi successivi del formale riconoscimento da parte del Consiglio comunale di una consistente quota di debiti fuori bilancio (€ 46.393.921,12) già riconoscibili al 31.12.2013;

- 4. 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 partite contabili imputate alle penali per mancato rispetto del contratto di servizio della società RAP spa relativo al servizio di igiene ambientale, agli impegni relativi ad accantonamenti di somme per pignoramenti diversi e a spese inerenti al servizio esiti e contenzioso;
- 5. con riferimento al personale:
 - a) l'avvio, nel 2016, di procedure di stabilizzazione di personale precario per un totale di 58 unità sulla scorta della deliberazione di G.C. n. 107 del 15/06/2016 relativa alla programmazione triennale del fabbisogno del personale e piano delle assunzioni 2015/17 e successiva delibera n. 206 del 27/10/2016 di definizione dei criteri assunzionali e determinazioni dirigenziali di attuazione n. 653 del 2/11/2016 e n. 682 del 15/11/2016. Tali assunzioni si pongono in contrasto con i principi reiteratamente affermati da questa Sezione nell'ambito del processo di riordino delle funzioni dei vari livelli di governo interessati dalla l.r. n. 15/2015 (*ex multis*, delibera n. 119/2015/PAR);
 - b) l'avvio, nel 2017 (deliberazioni di G.C. n. 205 del 2/11/2017 e n. 206 del 7/11/2017), della procedura di stabilizzazione di 166 unità di personale precario che, dalla documentazione in atti, risulta in contrasto con il blocco delle assunzioni

- previsto dall'art. 3, comma 22, della l.r. n. 27/2016, finalizzato a garantire il progressivo assorbimento del personale in esubero proveniente dalle ex province regionali (sul punto cfr., da ultimo, delibera di questa Sezione n. 219/2017/PAR);
- c) l'ente, inoltre, nel 2017, risulta aver indetto procedure selettive per l'assunzione in organico di n. 11 dirigenti tecnici e di n. 2 dirigenti contabili;
- d) la necessità di chiarire il costo effettivo del personale finanziato con contributi statali di cui alla L. 244/2007, art. 2 commi 550 e 551, e al D.L. n. 207/2008, art. 41 comma 16/*terdicias*, in considerazione del fatto che dai prospetti G 3 e G18 di cui all'Allegato G al rendiconto 2015 risulta un importo riferito alle stabilizzazioni ASU inferiore rispetto all'importo del finanziamento statale, pari ad € 54.464.174,96 (nota di risposta n. 11/2018 e nota Rag. Gen n. 94690 del 2018).
6. Con riferimento agli **organismi partecipati**, allo stato degli atti, in base alle sparute informazioni *aliunde* acquisite a seguito dell'unilaterale interruzione, da parte dell'ente, dei flussi informativi periodici, si osserva quanto segue:
1. la perdurante inottemperanza all'ordinanza n. 1/2014, relativa all'obbligo di trasmettere con cadenza semestrale a questa Sezione relazioni sulla condizione economico-finanziaria delle società partecipate, debitamente asseverate dall'Organo di revisione dell'ente. Tale omissione risulta particolarmente censurabile in considerazione del grave stato di salute delle società partecipate cui fa riferimento l'organo di revisione nel proprio parere, nonché delle gravi criticità gestionali emerse in sede di relazione ispettiva redatta all'esito della verifica amministrativo contabile presso il comune di Palermo disposta dalla Ragioneria generale dello Stato;
 2. la persistente presenza di posizioni debitorie non conciliate con gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che aumentano da € 7.648.663,95, al 31.12.2014, ad € 14.240.050,31 al 31.12.2015 e ad € 38.767.094,00 al 31.12.2016.
 3. la presenza di società in perdita al 31.12.2015, riferita ad AMAT spa, per un importo di € 4.611.575,00 a fronte della quale non risulta effettuato alcun accantonamento nel risultato di amministrazione a titolo di "fondo perdite società partecipate". Dal parere dell'Organo di revisione, emerge che nell'esercizio 2016 la società chiude il bilancio d'esercizio con un utile pari a € 541.251,00 che scaturisce unicamente dall'entrata straordinaria di € 16.832.784,60 generata dall'accordo transattivo con il comune di Palermo, a titolo di risarcimento per modifica unilaterale del contratto di servizio da parte del socio unico. Tale importo, finanziato con anticipazione di liquidità, risulta peraltro corrisposto in misura superiore a quella prevista dal piano di rateizzazione. Inoltre, dallo stato patrimoniale della società, emerge la presenza di una perdita portata a nuovo dall'esercizio precedente che aumenta da € -14.358.417,00 al 31.12.2015 ad € -18.969.992,00 al 31.12.2016. Ciononostante, il patrimonio netto aumenta di €

10.541.251,00 nel 2016 in virtù dell'aumento del capitale sociale di € 10 mln deliberato dall'Assemblea dei soci in data 14/01/2016 per la realizzazione del Piano di investimenti di cui alla delibera di G.M. del socio unico - comune di Palermo - n. 207 dell'11/12/2015, in esecuzione della delibera consiliare n. 443 del 5/12/2015. Lo squilibrio economico finanziario strutturale in cui opera l'azienda è stato rilevato anche dal Collegio sindacale dell'azienda nell'informativa sul rischio aziendale nell'ambito della relazione sulla gestione 2016 (cfr. pag. 54 del parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2016);

4. risulta, inoltre, la mancata approvazione del bilancio d'esercizio 2016 della società R.A.P. spa, partecipata al 100% dal comune di Palermo, nei confronti della quale sussistono, nel conto del bilancio 2016 dell'ente, debiti per € 35.298.667,00 ai quali si aggiungono ulteriori debiti per € 19.097.143,00 non riconciliati in quanto non riconoscibili (€ 75.966,00), riconoscibili ma privi di copertura finanziaria (€ 531.635,00), riconoscibili con copertura finanziaria (€ 36.364,00) e in contestazione/o in corso di verifica (€ 18.453.178,00);
5. la mancata definizione della posizione debitoria con riferimento alle società GESIP SPA in fallimento e AMIA SPA in fallimento, in ordine alle quali sussiste:
 - un giudizio pendente nei confronti di GESIP SPA per € 4.968.895,00 in ordine al quale è stato presentato appello avverso la sentenza n. 6553/2016 del Tribunale civile di Palermo che ha disposto l'annullamento del decreto ingiuntivo n. 578/2012;
 - un'esposizione debitoria pendente nei confronti di AMIA SPA per € 86.480.192,02 oggetto di contenzioso (€ 42.170.027,00 giudizio pendente - R.G. 8653/2012 ed € 44.310.165,02 giudizio pendente - R.G. 2660/2016);
6. la presenza, tra i residui passivi dell'ente, di rilevanti posizioni debitorie nei confronti degli organismi partecipati risalenti ad esercizi pregressi, in buona parte riferiti al mancato pagamento dei corrispettivi da contratto di servizio; tra questi, anche Gesip e Amia in fallimento.

F - VERIFICA AMMINISTRATIVO CONTABILE DELL'ISPettorato GENERALE DI FINANZA DEL MEF – MISURE CORRETTIVE

Il Comune di Palermo, nel periodo compreso tra il 12 dicembre 2016 e il 27 gennaio 2017, è stato destinatario di una verifica amministrativo contabile da parte dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

La relazione ispettiva, pervenuta a questa Sezione con nota prot. Cdc n. 10721 del 21 novembre 2017, elenca una serie di gravi criticità, principalmente riguardanti la gestione del personale e le società partecipate che, allo stato, non risultano superate.

G - ESAME DELLE MISURE CORRETTIVE A SEGUITO DELLA DELIBERAZIONE 5/2017/PRSP

A seguito della deliberazione di accertamento n. 5/2017/PRSP del 10 gennaio 2017, relativa al controllo sul rendiconto 2014, l'ente ha trasmesso, con notevole ritardo rispetto ai termini assegnati (60 giorni, prorogati di ulteriori 60 con ordinanza n. 28/2017/CONTR), la deliberazione del Consiglio comunale n. 38 del 26 febbraio 2018 avente ad oggetto: "controllo finanziario degli enti locali – rendiconto 2014 e bilancio di previsione 2015-misure correttive adottate dall'Ente a seguito del ciclo dei controlli ai sensi dell'art. 148 bis comma 3 del Tuel. Deliberazione n. 5/2017/PRSP del 10 gennaio 2017 - Azioni correttive".

Gli esiti istruttori hanno messo in evidenza che le misure correttive adottate dall'ente si presentano talvolta inadeguate con riferimento alle singole criticità sollevate nei precedenti cicli di controllo, sia per la mancata attivazione di concrete azioni correttive, sia per la mancata trasmissione degli allegati richiamati nella deliberazione di consiglio comunale che non consente la verifica degli atti citati, sia ancora per il rinvio dell'adozione di determinate misure correttive all'organo di revisione, deputato alla verifica delle misure correttive e conseguente segnalazione a questo organo di controllo e non all'adozione delle stesse.

Da ultimo, si osserva che l'Organo di revisione *pro-tempore* ha relazionato sugli esiti delle verifiche richieste con la deliberazione n. 387/2015/PRSP³, dalle quali emerge:

1. la mancata verifica della cassa vincolata e dati discordanti in merito alla sua composizione e all'importo da ricostituire al 31.12.2015 (opportunamente confrontato con i dati di bilancio 2015);
2. l'assenza degli atti interruttivi della prescrizione in merito ai residui attivi vetusti mantenuti in sede di riaccertamento straordinario, in parte forniti dalla Ragioneria generale del comune e richiamati nella nota del 10 marzo 2017 allegata alla nota dell'organo di revisore del successivo 14 marzo;
3. la cancellazione, per prescrizione, dei residui inerenti i servizi c/terzi limitatamente agli anni 2001, 2002 e 2003 (nota del servizio economato n. 1007134 del 10/06/2016).

In sede di relazione, il Magistrato istruttore ha sottolineato la complessità dell'istruttoria per via del tardivo e non integrale riscontro da parte dell'organo di revisione alle richieste di questa Sezione, sulla base degli elementi acquisiti dai competenti uffici.

Successivamente, ha messo in evidenza le reiterate carenze informative da parte dell'ente, soffermandosi, in particolare, sulla perdurante inottemperanza all'ordinanza n. 1/2014 concernente gli obblighi di inoltro, a questa Sezione, di una relazione semestrale

³ Nota prot. n. 32 del 20 febbraio 2017 (acquisita al prot. Cdc n. 2632 del 24/02/2017) e alla deliberazione n. 5/2017/PRSP con nota n. 19 del 14/03/2017 (acquisita al prot. Cdc n. 3159 del 16/03/2017).

sull'andamento gestionale delle società partecipate: l'ultimo documento pervenuto in atti, come risulta dalla delibera n. 389/2016/PRSP, riguarda la situazione aggiornata al 30 giugno 2015⁴.

Ha, poi, richiamato gli esiti della verifica amministrativo contabile effettuata da parte dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, nel periodo compreso tra il 12 dicembre 2016 e il 27 gennaio 2017, che proprio nello specifico ambito della gestione delle società partecipate hanno messo in evidenza una serie di criticità molto gravi, peraltro allo stato non superate.

Da ultimo, nel riepilogare sinteticamente i vari profili di anomalia emersi nel corso dell'istruttoria, ha chiesto chiarimenti su alcune incongruenze contenute nelle controdeduzioni dell'ente, pervenute in atti solamente poche ore prima dell'adunanza, in evidente ritardo rispetto al termine fissato in sede di deferimento.

Alcune informazioni, inoltre, si sono rivelate incomplete, per mancanza degli allegati ivi richiamati (es., all. 8 bis, relativo alla valutazione sul contenzioso con elevata probabilità di soccombenza), ovvero difficilmente leggibili. A quest'ultimo riguardo, ha espressamente richiesto il re inoltro delle tabelle contenute nelle memorie in formato ben leggibile; tale richiesta, tuttavia, è rimasta senza riscontro.

Per l'Amministrazione, erano presenti il Sindaco Prof. Leoluca Orlando, l'Assessore al bilancio dott. Antonino Gentile e il Ragioniere generale dott. Paolo Bohuslav Basile, i quali hanno fornito, ciascuno per la parte di propria competenza, alcuni chiarimenti.

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

Nel corso dell'intervento, si è soffermato sulla difficile situazione ereditata dalle gestioni precedenti e sui miglioramenti gestionali registrati, pur in una congiuntura certamente non favorevole per la finanza locale, caratterizzata dalla progressiva riduzione dei trasferimenti, dalla grave crisi economica e, da ultimo, dalla non facile attuazione della riforma dell'armonizzazione contabile.

Ha fornito alcuni elementi conoscitivi sulla consistente cancellazione di residui attivi datati, nonché sulla situazione debitoria delle società partecipate, richiamando i provvedimenti da ultimo adottati, che ritiene particolarmente importanti, ossia l'approvazione dello schema di bilancio consolidato (delibera GC n. 22 dell'8 febbraio 2018) e l'adeguamento (delibera CC n. 39 del 26 marzo 2018) della *governance* e degli statuti societari alle disposizioni del nuovo T.U. sulle società partecipate.

⁴ Si richiamano, a riguardo, 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.

Da ultimo, con riferimento alla relazione ispettiva della Ragioneria generale dello Stato, ha riferito che le controdeduzioni sono in corso di ultimazione e che il coordinamento delle risposte, ai fini del superamento dei rilievi, è stato affidato al Segretario generale.

Con il consenso del Presidente, ha ceduto la parola al neo insediato Assessore al bilancio, il quale si è soffermato diffusamente sul piano di contrasto all'evasione fiscale, nonché sulle direttive assessoriali dallo stesso emanate (prot. n. 5 dell'1/08/2017 - e n.3 del 9/01/2018), i cui contenuti sono stati successivamente declinati in appositi atti regolamentari, nonché in obiettivi gestionali assegnati ai dirigenti.

In particolare, ha posto l'accento sull'intensificazione dei controlli finalizzati al contrasto all'evasione fiscale, i cui esiti hanno consentito un incremento delle superfici imponibili a fini IMU e TARI, nonché sulle iniziative in tema di *tax compliance*.

Ha riferito dettagliatamente sulle possibilità di rateizzazione degli importi dovuti dal contribuente in difficoltà economica, sull'implementazione del ravvedimento operoso, sul potenziamento dei servizi on line, sull'intensificazione dei pignoramenti, sulla compensazione legale dei crediti verso il comune, sull'accelerazione della riscossione dei fitti attivi.

Da ultimo, si è soffermato sui primi risultati di tale attività, manifestando una certa soddisfazione per l'inversione di rotta verificatasi sulle riscossioni dei primi mesi del 2018.

Ha preso, poi, la parola il Ragioniere generale, anch'egli neo insediato, che, su richiesta del Magistrato istruttore, ha fornito chiarimenti in ordine al contenzioso con Amia, al fondo rischi contenzioso, al fondo crediti dubbia esigibilità, alla composizione del Fondo pluriennale vincolato, alla composizione dello *stock* dei residui, anche in relazione alle asimmetrie riscontrate rispetto alla delibera di approvazione dello schema di rendiconto, alle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ed alla presenza di debiti in assenza di copertura finanziaria, alla mancata parifica del conto di alcuni agenti contabili interni, alla mancata parificazione del conto del tesoriere, ai disallineamenti nei rapporti di credito debito con le società partecipate.

Al termine dell'adunanza, il Collegio ha aggiornato la camera di consiglio per il giorno successivo, in considerazione della mole dei documenti pervenuti.

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.

Nel contesto precedentemente ricostruito, il comune di Palermo, a seguito dell'articolato deferimento, nonostante l'ampio lasso temporale a disposizione (ben 32 giorni) anche a seguito della proroga accordata, ha disatteso il termine (tre giorni liberi antecedenti l'adunanza) all'uopo concessogli, con l'ordinanza di deferimento, ai fini della produzione documentale.

Le corpose controdeduzioni, corredate da allegati, sono pervenute via PEC solamente il giorno prima dell'adunanza, in orario serale; le stesse sono state acquisite al protocollo (prot. Cdc n. 4662 del 22 maggio 2018) il giorno stesso dell'adunanza.

A termine già scaduto, con nota prot. Cdc n. 4562 del 18 maggio 2018 a firma del vice sindaco, l'amministrazione ha comunicato l'avvenuta conclusione dell'istruttoria, preannunciando l'inoltro della memoria il 21 maggio per l'impossibilità di sottoscrivere la stessa, stante la contemporanea assenza del Sindaco e dell'Assessore al bilancio.

La memoria depositata è sottoscritta dal Sindaco con firma digitale.

Il Collegio, pur prendendo atto delle giustificazioni addotte, anche in questa sessione di monitoraggio, dal Sindaco, richiama la massima attenzione dell'amministrazione comunale sul rispetto dei termini assegnati - nell'interesse di quest'ultima - ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio con questa Corte.

Da ultimo, prende atto che non risultano pervenute le tabelle, scarsamente leggibili nelle memorie, che l'amministrazione, in sede di adunanza, si era impegnata a ritrasmettere.

Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento

A – RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

1. Un primo ordine di anomalie emerse in sede istruttoria riguarda la costituzione del Fondo per le anticipazioni di liquidità erogate da Cassa depositi e prestiti spa e, segnatamente, l'accantonamento al fondo di cui all'anticipazione ex D.L. 66/2014, pari all'importo di € 36.057.920,04.

Tale quota, al 31.12.2015, risulta inclusa nell'ambito dell'accantonamento al FCDE, essendosi l'ente avvalso, almeno originariamente, della facoltà concessagli dall'art. 2, c.6, del dl n. 78/2015⁵; per contro, la diversa anticipazione ottenuta in base al D.L. 78/2015, pari ad € 14.896.687,22, è stata contabilizzata al Titolo III della spesa.

In sede di approvazione del rendiconto 2016, l'amministrazione ha stralciato dal FCDE una quota corrispondente all'importo dell'anticipazione di cui al D.L. 66/2014 effettuando, contestualmente, il distinto accantonamento nel risultato di amministrazione 2016 a titolo di Fondo anticipazione di liquidità (FAL) per l'importo complessivo di € 49.181.982,40. Tale importo è inclusivo delle due distinte anticipazioni - ex dd.ll. n. 66/2014 e n. 78/2015 -, la prima delle quali, dunque, non più sterilizzata all'interno del FCDE.

⁵ Per un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, vedasi la delibera di questa Sezione n.66/2018/PRSP.

All'esito di tali operazioni, che, in astratto, porrebbero rimedio ad un'asimmetria contabile, risulta effettuata una diversa distribuzione interna delle voci che compongono il FCDE, le quali determinano rilevanti incongruenze sulla quantificazione complessiva dello stesso, alla data del 31.12.2015 e 31.12.2016.

Come meglio precisato in sede di deferimento (*cf.* sub B, punto n.3), dall'esame della composizione del FCDE di cui all'Allegato G24 al conto del bilancio, è emerso che l'ente ha rideterminato il fondo al 31.12.2015 adottando il metodo semplificato (art. 1, comma 509, della L. n. 190/2014 e art. 2 del D.M. del 20 maggio 2015) e operando successive rettifiche - in aumento o in diminuzione - sulla distribuzione delle quote di accantonamento riferite alle varie risorse prese in considerazione ai fini della determinazione del fondo, alterando, conseguentemente, la percentuale di svalutazione attribuita a ciascuna di esse, secondo valutazioni meramente discrezionali.

Nell'esercizio 2015, tale operazione ha finito per incrementare la quota di accantonamento riferita ai residui inerenti la TARES/TARSU/TIA, a discapito delle quote riferite alla TOSAP, ai canoni di depurazione, alla COSAP e al recupero somme per spese condominiali e per opere a danno terzi.

Le quote così ridefinite a posteriori, sono state, poi, oggetto di ulteriori aggiustamenti attraverso il reintegro della quota di fondo originariamente sterilizzata a FCDE ex art. 2, comma 6, del D.L. 75/2015, che, redistribuita all'interno delle varie risorse, ha finito per alterare nuovamente il tasso di esigibilità dei residui riferiti a ciascuna entrata e la composizione del fondo crediti finale.

Le quote maggiormente interessate da questa operazione sono quelle riferite all'accantonamento per le entrate da proventi da sanzioni del codice della strada e per quelle da permessi a costruire; con riferimento a queste ultime, non è stato effettuato alcun accantonamento al momento del riaccertamento straordinario.

In sede di approvazione del rendiconto 2016, l'ente avrebbe stralciato dal FCDE un importo corrispondente all'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 66/2014 (€ 36.057.920,04), ivi originariamente sterilizzata ex art. 2, comma 6, operando cancellazioni delle quote riferite alle singole risorse secondo un criterio discrezionale che ha finito per alterare nuovamente la composizione del FCDE determinato al 31.12.2015.

Sul FCDE così rettificato, analogamente a quanto già fatto nel 2015, avrebbe variato nuovamente la distribuzione degli accantonamenti rideterminati a seguito della ridefinizione del fondo al 31.12.2016 secondo il metodo semplificato.

All'esito di tale operazione, per alcune voci (ad es., TOSAP e COSAP al 31.12.2015), a causa delle rettifiche, risulta una riduzione del fondo superiore alla corrispondente

cancellazione di residui effettuata nell'anno (es. minori residui COSAP 2015 pari a € 430.910,46 – riduzione del fondo al 31.12. pari a € 600.007,55 di cui € 100.607,55 per utilizzo effettivo ed € 500.000 per rettifica). Analoghe anomalie sono state riscontrate, sempre in sede di rendiconto 2016, con riferimento ai residui attivi per "recupero somme per danno a terzi" o per "canoni di depurazione", il cui fondo, per effetto delle rettifiche, è stato addirittura azzerato.

In sede di controdeduzioni, il comune ha confermato che, alla data del 31/12/2015, ha fatto confluire nella parte accantonata del risultato di amministrazione solo l'anticipazione concessa ex D.L. 66/2014, originariamente pari ad € 38.493.349,70, al netto della quota parte rimborsata per mancato utilizzo (€ 1.210.989,79) e della quota capitale rimborsata nel 2015 (€ 1.224.439,87)⁶.

La prima posta, come riportato nell'allegato G24 al rendiconto di gestione 2015, è stata fatta confluire nel FCDE, la cui consistenza - determinata secondo il cd. "metodo semplificato" - era comunque congrua anche senza tale ulteriore accantonamento. In sede di approvazione del rendiconto di gestione 2016, l'ente ha confermato di averne disposto lo stralcio dal FCDE, facendola confluire nell'apposito Fondo anticipazione di liquidità.

Ha precisato, tuttavia, che la descritta operazione correttiva non ha prodotto effetti né sul risultato di amministrazione, né sulla sua composizione, a livello aggregato.

In merito alla redistribuzione interna degli importi, ha riferito che *"la rideterminazione dei singoli fondi è stata operata all'interno del valore complessivo del FCDE iniziale dell'anno 2016, passata da € 450.140.399,03 a € 414.082.478,99, e quindi di quella finale 2016 pari a € 263.695.637,57"*.

Tale ultimo assunto risulta, a giudizio del Collegio, condivisibile: l'operazione posta in essere dall'ente, comportando una redistribuzione interna delle voci che compongono il FCDE, non ha alterato né la sua consistenza finale, né, conseguentemente, la relativa quota disponibile accantonata nel risultato di amministrazione.

Tuttavia, le rettifiche postume operate dall'ente, se da un lato hanno consentito una corretta contabilizzazione della quota di anticipazione di liquidità ex dl. n. 66/2014 (originariamente sterilizzata all'interno del FCDE), hanno finito per alterare le quote riferite alle singole risorse secondo un criterio discrezionale. Al 31.12.2016, risulta nuovamente variata la distribuzione interna degli accantonamenti rideterminati.

⁶ L'anticipazione di cui al d.l. n. 78/2015 - pari ad € 14.896.687,22 - è stata fatta confluire nella quota accantonata del risultato di amministrazione nel 2016, a seguito della cancellazione del residuo passivo n. 8297/2015.

All'esito di tale operazione, per alcune voci (ad es., TOSAP e COSAP al 31.12.2015), a causa delle rettifiche, risulta una riduzione del fondo superiore alla corrispondente cancellazione di residui effettuata nell'anno (es. minori residui COSAP 2015 pari a € 430.910,46 – riduzione del fondo al 31.12. pari a € 600.007,55 di cui € 100.607,55 per utilizzo effettivo ed € 500.000 per rettifica). Analoghe anomalie sono state riscontrate, sempre in sede di rendiconto 2016, con riferimento ai residui attivi per "recupero somme per danno a terzi" o per "canoni di depurazione", il cui fondo, per effetto delle rettifiche, è stato addirittura azzerato.

Se, dunque, a livello aggregato, l'operato dell'ente non ha alterato la consistenza complessiva del fondo, risultano evidenti anomalie nell'ambito delle singole tipologie e risorse di entrata oggetto di svalutazione.

A questo riguardo, può essere utile richiamare il principio contabile all. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, che definisce l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità come un'apposita posta contabile *"il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti"*.

Tale fondo *"è articolato distintamente in considerazione della differente natura dei crediti"*.

In applicazione di questi principi, il prospetto finalizzato alla verifica della corretta composizione del FCDE, nel modello ufficiale (allegato n. 10 al d.lgs. n. 118/2011, lett. c) utilizzato dallo stesso ente, è disarticolato per tipologia di entrata.

Proprio ai fini della verifica della percentuale di svalutazione, lo stesso ente, correttamente, nel redigere l'allegato G 24, procede ad un'ulteriore disarticolazione per singola risorsa di entrata, ai fini di un discrimine ancora più dettagliato.

Conclusivamente, ritiene il Collegio che l'irregolarità in cui è incorso l'ente nella rimodulazione interna delle voci che compongono il predetto fondo, pur ad invarianza della consistenza complessiva – e dunque del risultato di amministrazione -, collida con i richiamati principi contabili e costituisca comunque un'irregolarità, soprattutto in presenza, come nella fattispecie, di rideterminazione postuma degli stanziamenti secondo criteri discrezionali che alterano le percentuali di svalutazione delle singole voci di entrata.

Prende comunque atto delle rassicurazioni fornite, in sede di adunanza, dal Ragioniere generale, in ordine alla necessità di evitare, in futuro, il reiterarsi di fenomeni simili.

2. Con riferimento al Fondo rischi spese legali e contenzioso, l'ente risulta aver accantonato, nel risultato di amministrazione al 31.12.2015, una quota pari a € 10.693.333,33.

Quest'ultima va ad implementare il fondo preesistente - € 14.723.570,76 - costituito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, secondo un piano di riparto previsto in 15 quote annuali di € 3.860.000,00, relativamente al contenzioso dell'anno 2013 e precedenti, e in 3 quote annuali di € 6.833.333,33 relativamente al contenzioso emerso negli anni 2014 e 2015.

La congruità del fondo contenzioso al 31.12.2015, complessivamente stimato in € 101.123.570,76, non risulta asseverata dall'organo di revisione.

A questo riguardo, il principio contabile all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 (apr. 5/2 lett. h) prevede che " *in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).*

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio".

Al fine di verificare il grado di prudenza della valutazione dell'ente, sono stati richiesti chiarimenti, anche in relazione ai flussi di cassa attesi in uscita, in ordine alla dilazione quindicennale del fondo relativo al contenzioso più risalente (ante 2013) ed alla dilazione solo triennale di quello più recente (2014 e 2015).

Nessuna motivazione è pervenuta a riguardo in sede istruttoria.

La possibile sottostima del predetto Fondo rischi risulterebbe avvalorata dalla successiva rideterminazione del contenzioso al 31.12.2016 in € 107.956.904,08, che ha dato luogo ad un'ulteriore previsione di accantonamento, nell'esercizio 2018, di € 6.833.333,33, ben inferiore all'importo da accantonare risultante dall'apposito prospetto in atti (€ 13.563.288,34). Quest'ultimo, peraltro, include una serie di voci di importo indeterminato e non prenderebbe in considerazione l'esistenza di alcuni contenziosi in atto di importo significativo (ad es., giudizio inerente la curatela fallimentare AMIA per l'importo di €

42.170.027,00⁷), ovvero ne pretermette l'importo e/o la valutazione del rischio di soccombenza (ad es., atto di citazione relativo alla curatela fallimentare Domoter spa per € 3.150.000,00 o l'atto di citazione del 25/01/2016 per l'importo di € 1.500.000,00). Nulla risulta, inoltre, con riferimento al contenzioso tributario in essere con AMAT spa, cui fa riferimento l'organo di revisione nel proprio parere.

Non risultano chiare, infine, le ragioni dell'allocatione di un vincolo nel risultato di amministrazione al 31.12.2015 per 8 milioni di euro da contenzioso per espropri, cui fa riferimento anche l'organo di revisione in sede di parere al rendiconto 2015, atteso che l'unico importo riferito al contenzioso è presente nella quota destinata agli investimenti per soli € 5.371.673,92. L'importo di 8 milioni risulta, invece, presente nella quota destinata agli investimenti al 31.12.2016.

Nelle memorie presentate, l'amministrazione ha confermato, seppur indirettamente, la pertinenza dei rilievi, fornendo una ricostruzione diacronica della composizione del fondo rischi contenzioso, che non trova riscontro né nei dati ufficiali risultanti dai rendiconti 2015 e 2016 né dai relativi allegati (all. "G" e "D").

Dopo aver riferito che l'ente, negli anni, ha effettuato un costante monitoraggio del contenzioso, ha osservato che, ai fini della consistenza del relativo fondo rischi, l'avvocatura comunale non ha considerato il contenzioso *medio tempore* definitosi con sentenza esecutiva.

Nel biennio in esame, comunica di aver riconosciuto debiti fuori bilancio ex art. 194 lett. a, Tuel per € 63.057.170,56, di cui € 35.280.792,54 nel 2015 ed € 27.776.378,02 nel 2016.

Tale circostanza avrebbe indotto il competente ufficio a ridimensionare la massa delle posizioni debitorie da contenzioso riferita ad entrambi i periodi presi in considerazione (anni 2015 e precedenti; anno 2016).

In ordine ai distinti contenziosi con la curatela fallimentare AMIA e con Gesip, cui il Magistrato istruttore ha fatto riferimento anche in sede di adunanza, il Collegio prende atto delle valutazioni effettuate dal dirigente dell'avvocatura comunale con nota prot. 146 del 7/2/2018, versata in atti.

In termini più generali, l'ufficio avrebbe riaggiornato l'ammontare del contenzioso passivo esistente e, all'interno di questo, avrebbe quantificato quello con significativa probabilità di soccombenza.

Tali valutazioni, tuttavia, sarebbero contenute in una nota del 4 maggio 2018 dichiarata come allegata alle memorie (all. 8 *bis*) e non rinvenuta in atti, né prodotta successivamente dall'ente, nonostante la segnalata carenza documentale in sede di adunanza.

⁷ Indicato in sede di deferimento in € 44.797.835,82 per mero refuso.

L'amministrazione, inoltre, riferisce del giudizio favorevole, ottenuto dal Collegio dei revisori, in ordine alla congruità del fondo rischi contenzioso 2015 e 2016, che non è stato rinvenuto in atti, né trova riscontro nelle risultanze istruttorie, laddove il predetto organo di controllo interno, benché espressamente richiesto a riguardo, non ha fornito i criteri per la stima delle passività potenziali, in relazione al rischio di soccombenza dei relativi giudizi in essere e al grado di maturazione degli stessi.

Inoltre, in sede di parere sul rendiconto 2016 (pag. 75, par. 5), il Collegio aveva testualmente rilevato che *"non si può non convenire e reiterare quanto già osservato in altre occasioni, e ad oggi ignorato, ovvero che l'elevato ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti, quelli da riconoscere con iter avviato, nonché l'assenza di attestazioni, da parte dei singoli uffici, di inesistenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere entro l'esercizio di riferimento, rendono il fenomeno patologico per entità e persistenza".* (.....) *"non è nota l'entità del contenzioso attivo e passivo, in capo all'Ente, in essere al 31 dicembre 2016"*.

A questo riguardo, l'amministrazione riferisce che, con l'approvazione del rendiconto di gestione 2016, il fondo rischi complessivamente accantonato ammonta ad euro 44.110.237,42.

A seguito di rivisitazione complessiva, il contenzioso con elevata probabilità di soccombenza sarebbe attualmente quantificato in euro 74.397.101,91.

Tabella n. 1 – Contenzioso con significativa probabilità di soccombenza

CONTENZIOSO CON SIGNIFICATIVA PROBABILITA' DI SOCCOMBENZA				
IMPORTO CONTENZIOSO	ANNO CONTENZIOSO			
	2015 e retro	2016	2017	Totale 2017 e retro
Contenzioso certificato dall'Avvocatura in sede di rendiconto di gestione 2015, bilancio 2016/2018 e bilancio 2017/2019	101.123.570,76	13.573.288,34	13.029.300,68	127.726.159,78
Importi aggiornati a seguito di rivisitazione dell'Avvocatura su input della R.G.	44.202.716,87	18.033.897,80	11.449.300,68	73.685.915,35
	Svincolo somme per contenzioso concluso con transazioni finanziate nel 2017 con utilizzo fondo			-6.600.000,00
	Contenzioso 2017 e retro in essere al 31/12 (B+C1+C2)			67.085.915,35
	Contenzioso 2018			7.311.186,56
	Totale contenzioso da accantonare in bilancio 2018/2020			74.397.101,91
FONDO RISCHI SPESE LEGALI				
Accantonamento 31/12/2016	44.110.237,42			F)
Accantonamento bilancio 2017	10.693.333,33			G)
Utilizzo fondo per transazioni concluse nel 2017	5.201.442,85			H)
Fondo al 31/12/2017	49.602.127,90			I)=F)+G)-H)
Differenza da accantonare in bilancio 2018/2020	24.794.974,01			L)
		2018	2019	2020
ACCANTONAMENTO DA INSERIRE BILANCIO 2018/2020		8.264.991,34	8.264.991,34	8.264.991,34

Fonte: Memorie comune di Palermo - Allegato A2.9 alla nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

In sede di adunanza, il Ragioniere generale ha chiarito che il differenziale tra i due importi - pari a poco più di 30 milioni di euro - necessario all'adeguamento della consistenza del fondo, sarà integralmente stanziato nel triennio 2018/2020 (fatti salvi, ovviamente, gli eventuali ulteriori stanziamenti che si dovessero rendere necessari per il contenzioso di nuova formazione).

Da ultimo, per quanto concerne il vincolo nel risultato di amministrazione al 31.12.2015 per otto milioni di euro da contenzioso, l'ente ammette un refuso *"verificatosi a seguito dell'intenzione originaria di vincolare detta somma per contenzioso da espropriazioni poi non concretizzatesi in sede di rendiconto 2015. Si evidenzia, infatti, che detto vincolo non emerge, ossia non viene conteggiato, nel prospetto indicante la composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2015. Successivamente, in sede di rendiconto di gestione 2016 è stato apposto il vincolo nella parte destinata del risultato di amministrazione di €8 mln per contenzioso (vedasi successivo punto 3), pertanto tale criticità si intende superata con l'evidenza nel risultato di amministrazione 2016"*.

Tale refuso, tuttavia, non trova riscontro nella stessa memoria difensiva dell'amministrazione⁸, laddove l'importo di 8 milioni di euro risulta conteggiato nell'ambito complessivo del fondo contenzioso da accantonare al 31.12.2015, pari ad € 101.123.570,76.

Il Collegio, cui compete istituzionalmente la valutazione sul superamento o meno delle criticità riscontrate, demanda all'ente ogni idonea azione correttiva tesa a dare formale evidenza di quanto emerso in riferimento alla composizione del risultato di amministrazione 2015.

Per quanto concerne il ridimensionamento del fondo rischi contenzioso, non disponendo dei documenti (all. 8 *bis*, cit., non in atti) contenenti le valutazioni dell'Avvocatura comunale che ne stanno alla base, demanda al Collegio dei revisori un attento presidio di tale operazione, le cui risultanze confluiranno nel parere sulla congruità del predetto fondo.

3. Con un terzo ordine di rilievi, è stato promosso il contraddittorio in ordine alla riscontrata presenza, tra le quote vincolate del risultato di amministrazione 2015, di un fondo proveniente dai proventi delle sanzioni per violazioni del codice della strada, imputato con segno negativo (- 407.510,33 euro), che migliorerebbe indebitamente l'importo del risultato di amministrazione, alla luce del meccanismo previsto dall'art. 187, comma 1, del Tuel.

L'irrituale presenza del segno negativo lascerebbe supporre un tentativo di recupero dello sfioramento rispetto alle risorse proprie utilizzate ed agli importi a suo tempo autorizzati con delibera della Giunta comunale.

La tabella seguente, prodotta dall'ente, mette in evidenza quanto contestato.

⁸ Nota prot. n. 808557 del 21.02.2018, pag. 18.

Tabella n. 2 – Risultato di amministrazione al 31.12.2015

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2015 (A)	395.064.511,13
Parte accantonata	489.797.353,43
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015	450.140.399,03
altri fondi al 31/12/2015	39.656.954,40
<i>di cui: Fondo accantonamento per mancata riconciliazione Az.</i>	14.240.050,31
<i>Fondo rischi spese legali</i>	25.416.904,09
Parte vincolata	281.629.598,01
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	14.219.136,86
<i>di cui: imposta di soggiorno</i>	1.012.373,08
<i>canone di depurazione</i>	7.632.464,67
<i>proventi sanzione codice della strada</i>	-407.510,33
<i>per Fondo comparto e Dirigenza, aumenti contrattuali e indennità ex art. 13 l.r. 17/90</i>	5.981.809,44
Vincoli derivanti da trasferimenti	195.146.774,32
Vincoli derivanti da mutui	54.571.544,85
Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente	966.089,92
Altri vincoli	16.726.052,06
<i>di cui: da richieste per D.F.B.</i>	16.726.052,06
Parte destinata agli investimenti	5.371.673,92
<i>di cui: destinati a contenzioso</i>	5.371.673,92

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

In sede di controdeduzioni, il comune richiama la fase transitoria prevista nel 2015 dall'art. 11, comma 12, del d. lgs. n. 118/2011, in cui perdurava l'utilizzo degli schemi previsti dal DPR 194/1996; al contempo, facevano ingresso nuovi istituti, quali il Fondo pluriennale vincolato, che, per la parte reimputata ad altri esercizi (FPV di spesa), va detratta dal risultato di amministrazione (art. 186, c. 1, del Tuel).

Ciò premesso, riferisce che "il prospetto dimostrativo riporta valori di avanzo "armonizzato", ovvero determinato al netto del valore delle reimputazioni (FPV): con riferimento alle sanzioni del codice della strada le reimputazioni sono state pari ad euro 3.089.425,53, pertanto secondo il metodo non armonizzato ed autorizzativo nel 2015 (cfr. DPR 194/1996) la partita aveva valore positivo pari a 2.681.915,20. Ad ogni modo, nel corso del 2016 si è provveduto al recupero dello sforamento".

Allega il seguente prospetto relativo al 2016.

Tabella n. 3 – Prospetto dimostrativo avanzo "armonizzato" al 31.12.2016

AV. AMM. 2016 VECCHIO SCHEMA	511.923.911,29
FPV TIT I +II	-299.002.339,20
AV. AMM. 2016 NUOVO SCHEMA	212.921.572,09
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)	212.921.572,09
Parte accantonata	363.277.564,98
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	263.695.637,57
altri fondi al 31/12/2016	99.581.927,41
<i>Fondo fine mandato sindaco</i>	49.657,60
<i>Fondo Perdite Aziende</i>	-
<i>Fondo Accantonamento x mancata riconciliazione AZ.</i>	14.240.050,31
<i>Fondo anticipazioni di liquidità' ex D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti i</i>	49.181.982,08
<i>Fondo Rischi pese legali</i>	36.110.237,42
Parte vincolata	

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

Le repliche del comune non sono idonee a superare le perplessità espresse in sede di deferimento con riferimento all'esercizio 2015.

L'ente ha indebitamente scorporato dal calcolo che concorre a determinare il risultato di amministrazione (art. 186, c. 1, Tuel) le reimputazioni relative ai proventi del codice della strada, computandole con segno negativo - e dunque con effetti migliorativi - tra le voci che compongono la quota disponibile.

Tale appostamento contabile di segno negativo non è logicamente compatibile con il meccanismo delineato dall'art. 187, comma 1, in cui l'ammontare dei fondi ivi contemplati è portato in detrazione del risultato di amministrazione ai fini della determinazione della residuale quota disponibile.

L'anomala iscrizione di tale posta "a credito" ha determinato, pertanto, un indebito miglioramento - per pari importo - del risultato di amministrazione 2015.

Pur prendendo atto del "recupero dello sfornamento" nel 2016, anche in questo caso il Collegio invita l'ente ad apporre le formali rettifiche al risultato di amministrazione 2015, erroneamente computato.

4. Il quarto profilo di criticità emerso all'esito dell'istruttoria riguarda la previsione di applicazione di avanzo di amministrazione in sede di bilancio 2015, approvato il 5 dicembre 2015, per l'importo di € 133.158.585,49, che risulta sovradimensionata rispetto a quella effettivamente utilizzata nel limitato arco temporale residuo (€ 26.341.989,17, confluita nel FPV per € 6.543.125,98).

In sede di controdeduzioni, il comune ha precisato che la quota di cui era prevista l'applicazione era relativa ad avanzo vincolato e che la previsione è stata effettuata sulla base delle esplicite richieste degli uffici. Una quota consistente (euro 83.356.898,36) era prevista per il finanziamento di alcune opere pubbliche inserite nell'elenco annuale.

La tardiva approvazione del bilancio di previsione 2015/2017, avvenuta in data 5 dicembre 2015, non avrebbe consentito agli uffici richiedenti di poter ultimare le procedure cui i nuovi postulati contabili subordinano l'impegno di spesa, fatta eccezione per € 26.341.989,17, una parte dei quali reimputati agli esercizi successivi.

L'ente, pertanto, conferma la fondatezza del rilievo, basato sul rischio di sovrastima degli stanziamenti previsti rispetto al periodo gestionale residuo e, conseguentemente, di indebiti effetti espansivi della spesa.

La Sezione, pur consapevole dell'articolato *iter* di formazione del bilancio, richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di approvare con maggiore tempestività il bilancio di previsione, i cui stanziamenti devono essere coerenti con i postulati contabili di cui all'all. 1 al d.lgs. n. 118/2011.

5. Analoghe considerazioni valgono per il rilievo sub 5, relativo alle previsioni di utilizzo dell'avanzo vincolato per trasferimenti per € 535.825,04 a titolo di restituzione parziale del trasferimento statale di cui alla l. 244/2007, art. 2, commi 550 e 551, e al d.l. n. 207/2008, art. 41 comma 16/*terdecies*, erogato per l'annualità 2014.

Dalla documentazione acquisita in sede istruttoria, è emerso che il relativo rimborso era stato escluso a seguito dell'interlocuzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁹, che ne aveva concesso il recupero attraverso compensazione con minore trasferimento nell'annualità 2015.

A riguardo, il comune conferma la ricostruzione dei fatti, riferendo che:

- la Ragioneria generale ha certificato economie di spesa per € 535.825,04, confluite nell'avanzo vincolato esercizio 2014;
- il Ministero del Lavoro ha dedotto in compensazione tale importo dal trasferimento dovuto per il 2015 (€ 55.000.000,00);
- l'ente ha accertato per il 2015 il valore netto, effettivamente trasferito;
- conseguentemente, ha portato in economia anche lo stanziamento di spesa (€535.825,04) finanziato con l'avanzo vincolato.

Anche in questo caso, nonostante la procedura di compensazione ministeriale fosse già nota all'amministrazione da maggio 2015, quest'ultima avrebbe stanziato in bilancio – approvato il 5 dicembre 2015 – l'importo complessivo del trasferimento, evidentemente sovrastimato rispetto a quanto già in atti da mesi.

La relativa previsione, pertanto, oltre a non essere coerente con il principio di veridicità ed attendibilità sancito dall'art. 162, comma 5, del Tuel, ha finito, anche in questo caso, per creare il rischio di sovradimensionamento della spesa corrente in misura pari all'eccedenza di stanziamento, poi confluita in economia.

⁹ Nota Min. del 28 aprile 2015 e nota del comune di Palermo del 28/05/2015, ben antecedenti alla data di approvazione del bilancio di previsione 2015.

La Sezione richiama l'attenzione dell'ente e del Collegio dei revisori sul rispetto del principio contabile generale di veridicità ed attendibilità (all. 1 al d.lgs. n. 118/2011, postulato n. 11), che costituisce la pre condizione logica per garantire, già in fase previsionale, l'equilibrio di bilancio.

6. Per quanto concerne l'errata applicazione, nell'esercizio 2016, dell'avanzo vincolato da mutui (il cui importo si riduce - tra il 2015 e il 2016 - di € 13.328.644,06, a fronte di un utilizzo nel 2016 pari a € 13.986.723,80) e la contrazione, nel 2016, di nuovi mutui per € 9.978.266,66, riscossi per € 9.523.974,13, il comune riferisce di aver verificato che l'importo contestato si riferisce all'impegno pluriennale, comprendente sia le risorse impegnate in competenza, sia quelle imputate per esigibilità agli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione stanziato. L'avanzo applicato al solo 2016 sarebbe pari a 4.384.922,68.

L'ente esclude che, nella fattispecie, vi sia stata un'errata applicazione dell'avanzo da indebitamento, ed assicura comunque, per gli esercizi futuri, maggiore attenzione, *"specificando nell'ambito del prospetto G5 l'applicazione di avanzo differenziando i valori tra le applicazioni all'anno in corso e sul pluriennale"*.

Questa Sezione, deputata a giudicare la correttezza delle operazioni contabili poste in essere dall'ente, prende atto favorevolmente dell'impegno assunto dall'ente.

Ritiene utile, tuttavia, ricordare che le operazioni di indebitamento sono registrate tra le accensioni di prestiti nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003 e successive modificazioni ed integrazioni e contabilizzate secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 76, della legge n. 311 del 2004. Il debito dev'essere iscritto nel bilancio dell'ente che provvede all'effettivo pagamento delle rate di ammortamento anche se il pagamento risulta effettuato a seguito di delegazione di pagamento. L'amministrazione pubblica beneficiaria del mutuo, le cui rate di ammortamento sono corrisposte agli istituti finanziatori da un'amministrazione pubblica diversa, iscrive il ricavato del mutuo nelle entrate per trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione agli investimenti. Nel caso in cui il pagamento delle rate di ammortamento risulti effettuato pro quota da più enti, anche il debito deve essere iscritto pro quota nei bilanci degli enti coinvolti.

Gli accertamenti di entrata riguardanti le accensioni di prestiti corrispondono all'aumento del valore nominale dell'indebitamento dell'ente. Le correlate spese riferite agli oneri finanziari sostenute al momento dell'accensione dei prestiti e alla quota interessi delle rate di ammortamento dei prestiti sono ricomprese nell'equilibrio della situazione corrente, mentre la quota di rimborso del capitale è imputata al titolo quarto della spesa "Rimborso di prestiti". In genere, gli oneri finanziari sostenuti al momento dell'accensione dei prestiti non comportano, per l'ente, un effettivo esborso ma sono quantificati sulla base della documentazione riguardante il prestito e corrispondono alla differenza tra il valore nominale del debito e l'effettivo incasso dei proventi del debito.

Inoltre, i correlati impegni relativi alle spese di investimento sono imputati all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili, l'inerenza tra l'entrata accertata a titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata è realizzata attraverso appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato. Nel caso in cui le leggi consentano agli enti di indebitarsi in relazione ad obbligazioni già scadute contabilizzate in esercizi precedenti non si dà luogo all'istituzione del fondo pluriennale vincolato.

Alla stregua dei richiamati principi, conferma le proprie perplessità in ordine alla correttezza delle operazioni contabili poste in essere dall'ente.

7. Sulla base degli elementi di giudizio pervenuti, ritiene invece superato il rilievo relativo alla mancata costituzione del Fondo perdite società partecipate di cui all'art. 1, comma 550 e ss., della legge n. 147/2013 e art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, in presenza di una società - AMAT spa - con elevate perdite medie d'esercizio (€ -4.611.575,00 al 31.12.2015).

L'ente, infatti, chiarisce che l'anzidetta perdita è emersa nel bilancio 2015, approvato dall'assemblea dei soci nella seduta del 18 luglio 2016, e che ha provveduto, ai sensi dell'art 1, c. 551, della legge n. 147/2013, "nell'anno successivo", quindi con il bilancio di previsione 2017/2019, alla costituzione del fondo perdite società partecipate con un accantonamento di euro 4.200.00,00 per ogni esercizio dal 2017 al 2020.

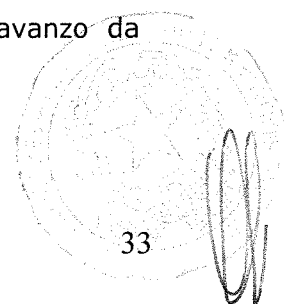
Per quanto concerne, invece, l'accantonamento, nel 2015, riferito alla mancata conciliazione dei reciproci rapporti di debito/credito tra l'ente e gli organismi partecipati, per l'importo di € 14.240.050,31 (invariato nel 2016 a fronte di un disallineamento di € 38.774.982), l'amministrazione riferisce che " *il Dirigente del Servizio Società ed Enti Partecipati nella relazione ex art. 11, comma 6, lett. j), del D.lgs. 118/2011 ha esposto € 37.737.172 dei 38.774.982 euro tra le poste relative ai crediti in contestazione e/o in corso di verifica. Alla data di redazione del consuntivo 2016 il dato, pertanto, risultava ancora in "corso di verifica".*

Il Collegio prende atto favorevolmente di tale accorgimento prudenziale.

8. Con un ottavo ordine di contestazioni, sono stati chiesti chiarimenti in ordine alla mancata evidenza, nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2015, dei pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate, quantificate dalla Ragioneria generale in € 1.981.140,00¹⁰.

Tale fenomeno, ove confermato, altererebbe l'importo del fondo di cassa finale e, conseguentemente, del risultato di amministrazione e del totale parte disponibile; in considerazione dei suddetti pagamenti, il predetto risultato si rivelerebbe incapiente - per l'importo di € 806.064,67 - a coprire la quota trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (pari a € 13.203.7645,18).

¹⁰ Nota prot. n. 109651 del 7.02.2018.



In sede di controdeduzioni, il comune, a seguito di ulteriori approfondimenti, rivede la propria posizione, osservando che il predetto importo non si riferirebbe a pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate, come originariamente sostenuto, bensì a "pagamenti effettuati a valere su impegni assunti sul bilancio 2015", di cui allega l'elenco.

Soggiunge, inoltre, che "i relativi debiti fuori bilancio sono stati riconosciuti dal Consiglio Comunale **negli anni successivi**".

Il Collegio, a riguardo, ritiene utile richiamare il principio contabile contenuto nel par. 6.3 dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, il quale dispone che "nei casi espressamente previsti dalla legge, è possibile che il tesoriere provveda direttamente al pagamento di somme prima dell'emissione del mandato da parte dell'ente. **In ogni caso, l'ente emette il mandato ai fini della regolarizzazione entro 30 giorni dal pagamento (anche nel caso di esercizio provvisorio del bilancio)**".

Inoltre, "nel rispetto del principio contabile generale della competenza finanziaria, anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzati devono essere imputati all'esercizio in cui sono stati eseguiti".

A tal fine, nel corso dell'esercizio in cui i pagamenti sono stati effettuati, **l'ente provvede tempestivamente alle eventuali variazioni di bilancio necessarie per la regolarizzazione del pagamento effettuato dal tesoriere**, in particolare in occasione delle verifiche relative al controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e della variazione generale di assestamento.

Nel caso in cui non sia stato seguito tale principio, e alla fine di ciascun esercizio, **risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell'anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni**, è necessario, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. In tal modo, nel conto del bilancio, si rende evidente che la spesa è stata effettuata senza la necessaria autorizzazione.

Contestualmente all'approvazione del rendiconto, si chiede al Consiglio il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio segnalando l'effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell'esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio.

Al fine di consentire la procedura contabile descritta, è necessario che, nel sistema informativo contabile dell'ente, sia introdotta un'apposita procedura contabile che consenta la registrazione dell'impegno e del pagamento per azioni esecutive, ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio già pagati, da effettuarsi in assenza di stanziamento".

La descritta procedura, che ha valenza derogatoria rispetto al principio generale – e dunque non estensibile analogicamente - mira, nell'ipotesi di pagamento coattivo per azione esecutiva, a dare evidenza dei pagamenti disposti in via forzosa, quali costi a carico dell'esercizio in cui sono stati effettivamente disposti.

A tal fine, distingue l'ipotesi – verificatasi nella fattispecie - in cui l'ente abbia regolarizzato entro l'esercizio in presenza di impegno di spesa, da quella, ben diversa, in cui manchi lo stanziamento e l'impegno, pur in presenza di pagamento coattivo del tesoriere.

In tale ultima evenienza, il legislatore consente un riconoscimento eccezionalmente postumo rispetto al pagamento non regolarizzato, il quale viene portato in detrazione del risultato di amministrazione a fini di riallineamento della cassa.

Orbene, se in questo caso, più grave, di pagamento non regolarizzato, il legislatore individua quale termine ultimo quello dell'approvazione del rendiconto, deve dedursi che nell'ipotesi più lieve (pagamento regolarizzato), il formale riconoscimento del debito non possa avvenire "negli esercizi successivi", bensì entro l'esercizio di riferimento, e comunque nell'immediatezza della regolarizzazione, attraverso la celere convocazione del Consiglio comunale¹¹.

La postergazione *ad libitum* del riconoscimento di debiti fuori bilancio degenerati in azioni esecutive regolarizzate costituisce una prassi scorretta, in quanto riserva all'amministrazione un'inammissibile margine di discrezionalità sulle tempistiche del formale riconoscimento.

Tale prassi, oltre a posticipare – vanificandolo nella sostanza - il momento del controllo politico amministrativo dell'organo consiliare, altera indebitamente le risultanze del parametro di deficitarietà strutturale n. 8, che proprio al momento formale di riconduzione al sistema di bilancio fa riferimento. La problematica sarà oggetto di diffusa trattazione sub E, punto 3.

9. Analoga grave criticità si riscontra con riferimento al rendiconto 2016, in cui l'ammontare dei pagamenti per debiti fuori bilancio successivamente riconosciuti ascende addirittura ad euro 5.536.671,69.

B - FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

1. Sotto il diverso profilo della corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (art. 167, comma 2, Tuel), in sede di deferimento sono state espresse perplessità in ordine alla modalità di calcolo della percentuale di riduzione dei residui attivi iniziali all'1.1.2015 sulla base di quanto previsto dal punto b) 2 dell'esempio n. 5 del principio

¹¹ Cfr. SRC Puglia, delibere n. 122/2016/PRSP, n. 152/2016/PAR, 29/2018/PAR.

contabile applicato 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011, dal momento che risultano esclusi residui per l'importo di € 14.107.864,32 a fronte di un importo di residui attivi dei Titoli I e III cancellati in sede di riaccertamento straordinario pari a soli € 1.702.727,77 (allegati A e C alla deliberazione di G.M. n. 155 del 29/09/2015) e considerati per € 1.562.695,84.

I chiarimenti forniti in sede istruttoria¹² non hanno chiarito le perplessità sollevate, anche in considerazione dell'importo delle cancellazioni dei residui oggetto di svalutazione pari a € 2.736.614,99, ben superiore rispetto a quello risultante dagli allegati A e C alla delibera di riaccertamento straordinario. Sulla base delle simulazioni effettuate in sede istruttoria, risulterebbe una sottostima del FCDE determinato in sede di riaccertamento straordinario.

In sede di controdeduzioni, l'ente riferisce di aver costituito il FCDE in sede di riaccertamento straordinario, avvalendosi della facoltà concessa dal "metodo semplificato" illustrato dall'esempio 5 dell'allegato 4/2 del Dlgs. 118/2011, di seguito testualmente riportato: b2) *"calcolare, in corrispondenza **di ciascuna entrata** di cui al punto b1) (ossia per ciascuna delle categorie di entrata, cfr. sub A1), la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi. L'importo dei residui attivi all'inizio di ciascun anno degli ultimi 5 esercizi può essere ridotto di una percentuale pari all'incidenza dei residui attivi di cui alle lettere b) e d) del prospetto di cui al punto 9.3 riguardante il riaccertamento straordinario dei residui rispetto al totale dei residui attivi risultante dal rendiconto 2014. Tale percentuale di riduzione può essere applicata in occasione della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione degli esercizi successivi, con riferimento alle annualità precedenti all'avvio della riforma"*.

Ai fini della "riduzione in argomento", tuttavia, l'amministrazione, nel dichiarato intento *"di adottare una metodologia maggiormente rispondente alla ratio della norma"*, si è discostata dall'esemplificazione contabile, *"rapportando i soli residui attivi cancellati in sede di riaccertamento straordinario non aventi vincolo di destinazione, pari a complessivi 2.736.614,99, al totale dei residui attivi al 31/12/2014 afferenti le risorse oggetto di accantonamento al FCDE pari ad € 529.539.897,09. Il rapporto di tali grandezze è risultato essere pari allo 0,52%"*.

Soggiunge che *"il valore di € 1.562.695,84 è la quota parte dei suddetti residui attivi cancellati in sede di riaccertamento straordinario (€ 2.736.614,99) afferenti le sole risorse oggetto di accantonamento al FCDE"*.

A suo giudizio, in base ad una simulazione rispetto all'applicazione letterale della citata norma, avrebbe determinato una percentuale di abbattimento addirittura maggiore di quella utilizzata in sede di riaccertamento straordinario (0,52%).

¹² Nota Rag. gen. n. 94690 del 1° febbraio 2018.

A tal fine, allega il seguente prospetto di calcolo:

Tabella n. 4 - % abbattimento residui attivi eliminati in sede di riaccertamento straordinario

Residui eliminati in sede di riaccertamento straordinario	Importo	
Punto b) prospetto di cui al punto 9.3, principio contabile applicato 2	34.820.383,03	
Punto d) prospetto di cui al punto 9.3, principio contabile applicato 2	25.704.613,10	
Totale	60.524.996,13	A)
Totale residui attivi finali rendiconto 2014	1.270.180.609,62	B)
Percentuale di abbattimento	4,77%	C)=A)/B)

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

L'amministrazione esclude qualsiasi ipotesi di sottostima in sede di riaccertamento straordinario ed osserva che, applicando la percentuale di riduzione del 4,77%, avrebbe determinato un accantonamento a FCDE (euro 438.005.459,54) ben inferiore (per oltre 3 milioni di euro) rispetto a quello effettuato in sede di riaccertamento straordinario (euro 441.890.828,09).

Tali conclusioni sono state ribadite, in sede di adunanza, dal Ragioniere generale, che comunque non ha mancato di sottolineare i rischi - invero paventati anche da questa Corte - connessi al rispetto formale della predetta metodologia, consentita dallo stesso legislatore.

Il Collegio mantiene immutate le proprie perplessità in ordine al metodo utilizzato, dal momento che il rapporto con i residui attivi finali considerato dall'ente finisce per includere nel computo tutti i residui, anche in conto capitale, relativi a risorse che non compongono il FCDE.

Pur prendendo atto degli elementi di giudizio acquisiti, anche attraverso la simulazione contabile offerta dall'ente in sede di controdeduzioni, osserva che l'importo delle cancellazioni dei residui oggetto di svalutazione, ribadite dall'ente nella misura di € 2.736.614,99, risulta ben superiore a quello risultante dagli allegati A e C alla delibera di riaccertamento straordinario (€ 1.702.727,77).

2. Un secondo profilo di possibile sottostima del fondo riguarda l'esclusione, dal computo, dei residui relativi ad altre entrate pari a € 3.915.428,97, tra cui quelle da servizi a domanda individuale, per le quali non è stato previsto alcun accantonamento in ragione dell'esiguità del loro importo. Al 1° gennaio 2015 non risulta, inoltre, essere stato effettuato l'accantonamento per le entrate da permessi a costruire, effettuato poi a consuntivo 2015 per 1.386.706,54 a fronte di residui attivi, risultanti dal conto del bilancio 2015, pari a soli € 384.137,10. L'importo del fondo è stato poi ridotto, a consuntivo 2016,

ad € 964.234,45 a fronte di un utilizzo effettivo, per cancellazione, di € 52.561,55, in assenza di ulteriori movimentazioni degli stessi.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha richiamato innanzitutto il principio contabile applicato n. 2, che impone, ai fini del calcolo dell'accantonamento a FCDE, l'individuazione delle categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione. Riferisce che alcune entrate sono state espunte dal calcolo sia in considerazione dell'esiguo importo, sia in ragione del carattere non ripetitivo di alcune di esse, che non permetteva la determinazione della percentuale di riscossione per mancanza di serie storiche.

Evidenzia che, con il rendiconto della gestione 2016, i residui attivi minori che alla data del 31/12/2015 erano pari ad € 3.915.428,97, si sono ridotti del 70% (€ 1.172.330,19), a seguito dell'attività di riaccertamento ordinario.

Allega la seguente tabella.

Tabella n. 5 – riduzione residui attivi da entrate proprie – diff. 2016-2015

TITOLO	2015			2016		
	I	III	Totale I + III	I	III	Totale I + III
ANNO						
1996		258,23	258,23			-
1997		8.546,28	8.546,28			-
1998		1.310,52	1.310,52			-
1999		14.828,08	14.828,08			-
2000		203.657,89	203.657,89			-
2001		89.867,57	89.867,57			-
2002		13.591,65	13.591,65			-
2003		2.655,76	2.655,76			-
2004		1.972,26	1.972,26			-
2005		5.605,04	5.605,04			-
2006		66.816,08	66.816,08			-
2007		126.284,76	126.284,76			-
2008		65.025,57	65.025,57			-
2009		77.365,14	77.365,14			-
2010		146.613,23	146.613,23			-
2011	-	97.648,12	97.648,12			-
2012	359.565,55	98.775,44	458.340,99	359.565,55	-	359.565,55
2013		267.989,05	267.989,05		227.857,46	227.857,46
2014	-	252.221,68	252.221,68		220.684,49	220.684,49
2015	779.276,41	1.235.554,68	2.014.831,09	-	364.222,69	364.222,69
TOTALE	1.138.841,96	2.776.587,03	3.915.428,97	359.565,55	812.764,64	1.172.330,19
			diff.2016-2015	-779.276,41	-1.963.822,39	-2.743.098,78

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018, ove, peraltro, si fa erroneamente riferimento al tit. I e II.

Il Collegio, pur consapevole della ridotta incidenza delle poste contabili in esame, richiama l'ente ad una puntuale osservanza dei criteri previsti dall'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, il quale impone la svalutazione di poste di entrata "di dubbia o difficile esazione" e la radiazione dal conto del bilancio – ed iscrizione a conto del patrimonio – delle poste in procinto di prescrizione.

A questo riguardo, richiama l'attenzione del comune su quanto previsto dal punto 9.1 del principio contabile 4.2, che prevede testualmente: *"Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione. In tale occasione, ai fini della contabilità economico patrimoniale, il responsabile finanziario valuta la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale"*.

Nel caso in esame, pur alla luce della sensibile riduzione, risulta la perdurante contabilizzazione, nel conto del bilancio, di crediti risalenti addirittura al 1996; circostanza, quest'ultima, che induce a nutrire forti perplessità sul rispetto dei richiamati principi contabili (oltre che, ancora più a monte, sulla possibile maturazione della prescrizione).

Da ultimo, l'amministrazione ammette la mancata svalutazione delle entrate da permessi a costruire in sede di riaccertamento straordinario, ma ritiene tale criticità *"superata in sede di approvazione di rendiconto 2015, ove è stato posto il relativo accantonamento a FCDE"*.

Il Collegio, cui compete la valutazione in ordine alla presenza o meno di irregolarità, osserva che l'accantonamento postumo per la svalutazione delle entrate da permessi a costruire - effettuato a consuntivo 2015 per 1.386.706,54 - è a fronte di residui attivi, risultanti dal conto del bilancio 2015, pari a soli € 384.137,10.

Tale importo è stato ulteriormente ridotto, a consuntivo 2016, ad € 964.234,45, a fronte di un utilizzo effettivo, per cancellazione, di € 52.561,55, in assenza di ulteriori movimentazioni degli stessi.

Trovano ulteriore conferma, in questa sede, i rilievi sub A1 (richiamati nel punto seguente), circa l'irregolarità della riallocazione postuma delle singole poste da svalutare sulla base di criteri discrezionali, non sempre improntati, come nella fattispecie, a logicità.

3. Con riferimento al terzo ordine di contestazioni, relative alla correttezza delle rettifiche postume della consistenza complessiva del FCDE alla data del 31.12.2015 e 31.12.2016, trovano conferma le conclusioni di questa Sezione sub A, punto 1.

Il riferimento, nella fattispecie, è alle rettifiche operate sulla composizione del fondo a fine esercizio, all'utilizzo del fondo in corso di gestione ordinaria per cancellazione dei residui corrispondenti e alla quota accantonata ex art. 2, comma 6, del d. l. n. 78/2015 (cfr. sub A). In particolare, dall'esame della composizione del FCDE di cui all'Allegato G24 al conto del bilancio, l'ente ha rideterminato il fondo al 31.12.2015 adottando il metodo semplificato (art. 1, comma 509, della l. n. 190/2014 e art. 2 del D.M. del 20 maggio 2015) e operando successive rettifiche in aumento o in diminuzione sulla

distribuzione delle quote di accantonamento riferite alle varie risorse prese in considerazione ai fini della determinazione del fondo, con la conseguenza di alterare la percentuale di svalutazione attribuita a ciascuna di esse, secondo valutazioni meramente discrezionali. Nell'esercizio 2015, tale operazione ha finito per incrementare la quota di accantonamento riferita ai residui inerenti la TARES/TARSU/TIA, a discapito delle quote riferite alla TOSAP, ai canoni di depurazione, alla COSAP e al recupero somme per spese condominiali e per opere a danno di terzi.

Le quote così ridefinite, sono state oggetto di ulteriori aggiustamenti da parte dell'ente, che ha attribuito a ciascuna di esse una quota a titolo di fondo ex art. 2, comma 6, del d.l. 78/2015, alterando nuovamente il tasso di esigibilità dei residui riferiti a ciascuna entrata e la composizione del fondo crediti finale. Le quote maggiormente interessate da questa operazione sono quelle riferite all'accantonamento per le entrate da proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada e le entrate da permessi a costruire; con riferimento a queste ultime, non è stato effettuato alcun accantonamento al momento del riaccertamento straordinario.

In sede di approvazione del rendiconto 2016, l'ente ha stralciato dal FCDE un importo corrispondente all'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 66/2014, pari a € 36.057.920,04, operando cancellazioni delle quote riferite alle singole risorse secondo un criterio discrezionale che altera nuovamente la composizione del FCDE determinato al 31.12.2015. Sul FCDE così rettificato, l'ente, analogamente a quanto già fatto nel 2015, varia la distribuzione degli accantonamenti rideterminati a seguito della ridefinizione del fondo al 31.12.2016 secondo il metodo semplificato.

All'esito di tale operazione, per alcune voci (ad es., TOSAP e COSAP al 31.12.2015), a causa delle rettifiche, risulta una riduzione del fondo superiore alla corrispondente cancellazione di residui effettuata nell'anno (es. minori residui COSAP 2015 pari a € 430.910,46 – riduzione del fondo al 31.12. pari a € 600.007,55 di cui € 100.607,55 per utilizzo effettivo ed € 500.000 per rettifica). Analoghe anomalie si riscontrano, sempre in sede di rendiconto 2016, con riferimento ai residui attivi per "recupero somme per danno a terzi" o per "canoni di depurazione", il cui fondo, per effetto delle rettifiche, viene addirittura azzerato.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha osservato che la congruità del FCDE deve valutarsi con riferimento al totale accantonato nel risultato di amministrazione, rispetto alla formula del metodo semplificato:

Tabella n. 6 – Calcolo FCDE – metodo semplificato

+	Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce
-	Utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti
+	Importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

Ritiene che le rettifiche "compensative" al 31/12/2015 e al 31/12/2016, fisiologicamente imputabili al meccanismo intrinseco al metodo semplificato, non abbiano in alcun modo modificato l'ammontare complessivo del FCDE calcolato secondo il metodo citato.

Nel caso di specie, l'ente, ai fini dell'accantonamento complessivo a FCDE, ha preso a riferimento come quota da ripartire su ogni singola risorsa d'entrata la percentuale di svalutazione del 54,08% dei residui attivi finali, come risultante dall'applicazione del metodo semplificato al 31/12/2016.

Il Collegio, pur ribadendo (cfr. A, punto 1) che, nella fattispecie, la consistenza finale non risulta sottostimata, ritiene che gli aggiustamenti postumi dell'ente non risultano improntati a logicità ed attendibilità, ove si consideri la diversa prospettiva della consistenza della singola risorsa di entrata, presa a riferimento per la corretta determinazione del FCDE.

4. Con un quarto ordine di rilievi, è stato promosso il contraddittorio con l'ente sulla possibile sottostima del FCDE e del correlato accantonamento nella quota disponibile del risultato di amministrazione, determinato al 31.12.2015 per l'importo di € 450.140.398,82 (414.082.478,78 al netto del Fondo anticipazioni di liquidità), ove comparato con l'importo minimo determinato secondo il metodo ordinario pari a € 468.706.564,73.

Il medesimo fondo, quantificato al 31.12.2016 in € 263.695.637,57 a seguito della consistente cancellazione dei residui attivi operata in sede di riaccertamento ordinario 2016, risulta avere consistenza notevolmente inferiore a quella minima, ritenuta congrua attraverso il metodo ordinario, quantificata in € 422.355.261,06 (banca dati BDAP).

In sede di controdeduzioni, l'ente ha precisato che, a seguito del riaccertamento straordinario, l'iniziale quantificazione del FCDE (€ 441.890.828,09) è stata effettuata sulla base dell'esempio 5, unico metodo possibile in sede di prima costituzione del fondo.

Successivamente, utilizzando il metodo semplificato di cui all'art. 1, comma 509, della legge n. 190/2014, ha rideterminato il FCDE finale anno 2015 in € 414.082.478,78, che, ulteriormente incrementato della quota ex art. 2, co.6, del d.l. n. 78/2015, diveniva pari ad € 450.140.398,82.

Ciò premesso, ha osservato che *"il differenziale tra il FCDE finale dell'Ente e quello riconteggiato secondo il metodo ordinario non rileva nella presente fattispecie, dato che*

"l'Ente si è sempre avvalso del metodo semplificato rispettoso del disposto normativo".
Ha ribadito analoghe considerazioni con riferimento al 2016.

Inoltre, la massiva cancellazione di residui attivi in sede di rendiconto 2016 sarebbe stata effettuata in ossequio al principio contabile richiamato al punto 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011, nonché in risposta alle reiterate censure di questa Sezione sull'elevato stock di residui attivi ultra quinquennali.

A tal riguardo, precisa che l'amministrazione, al 31/12/2016, ha provveduto alla cancellazione di tutti i residui attivi ultra quinquennali dei titoli I e III, ad esclusione di quelli – per l'importo di € 2.963.936,50 - per i quali le competenti posizioni dirigenziali hanno attestato i presupposti di mantenimento.

Allega, a riguardo, le seguenti tabelle riepilogative degli esiti dello stralcio.

Tabella n. 7 - cancellazioni residui attivi per anno di provenienza

TITOLO	2016			Totale I + III + IV
	I	III	IV	
ANNO				
1995		-815.748,16		-815.748,16
1996		-683.960,14		-683.960,14
1997				
1998		-144.961,70	-52.561,55	-197.523,25
1999		-162.387,58		-162.387,58
2000		-697.725,16		-697.725,16
2001		-884.575,73		-884.575,73
2002		-255.756,88		-255.756,88
2003		-746.732,03		-746.732,03
2004		-1.767.356,38		-1.767.356,38
2005		-3.218.484,26		-3.218.484,26
2006	-6.599,05	-1.749.556,19		-1.756.155,24
2007	-260.162,14	-1.250.099,51		-1.510.261,65
2008		-2.059.693,70		-2.059.693,70
2009		-1.828.738,58		-1.828.738,58
2010	-47.337.961,77	-8.193.677,77	-1.805,51	-55.533.445,05
2011	-63.358.515,02	-12.636.321,31	-1.009,28	-75.995.845,61
sub totale	-110.963.237,98	-37.095.775,08	-55.376,34	-148.114.389,40
2012	-62.920.417,15	-14.155.003,31	-750,90	-77.076.171,36
2013	-142.882,60	-21.478,23		-164.360,83
2014	-9.156,15	-1.332.880,43		-1.342.036,58
2015	-1.836.458,96	-2.803.699,18		-4.640.158,14
2016				
TOTALE	-175.872.152,84	-55.408.836,23	-56.127,24	-231.337.116,31

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

TABELLA n. 8 - Residui attivi iscritti nel conto del bilancio 2016, tit. I e III per anno di provenienza

TITOLO	I	III	Totale I+III
ANNO			
1995			
1996			
1997			
1998			
1999		2.577.326,43	2.577.326,43
2000			
2001			
2002			
2003			
2004			
2005			
2006			
2007		14.985,96	14.985,96
2008			
2009			
2010		3.852,10	3.852,10
2011		504,50	504,50
2012	359.565,55	7.701,96	367.267,51
2013	58.765.569,90	14.678.019,68	73.443.589,58
2014	67.249.404,03	26.688.011,88	93.937.415,91
2015	79.204.772,08	57.649.742,42	136.854.514,50
2016	155.924.698,68	81.667.274,55	237.591.973,23
Totale	361.504.010,24	183.287.419,48	544.791.429,72

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018
 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

Da ultimo, il comune ha riferito che, in entrambi gli esercizi in esame, la determinazione del FCDE e la sua gestione non sono mai stati oggetto di censura da parte del Collegio dei revisori.

A questo riguardo, la Sezione osserva che, da un esame dei residui attivi stralciati dal conto del bilancio nel 2016, risultano poste creditorie per **oltre 75 milioni di euro antecedenti al 2011**.

L'adeguamento alle prescrizioni di cui punto 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, invocato dallo stesso ente, appare quantomeno intempestivo, trattandosi, nella fattispecie, di crediti ultra quinquennali (suscettibili, in assenza di comprovati atti interruttivi, d'inesigibilità per prescrizione, almeno con riferimento a quelli di natura tributaria).

In sede di adunanza, il Magistrato istruttore ha chiesto ai rappresentanti dell'ente, come mai queste poste creditorie così datate fossero state stralciate solo nel 2016 e non alla

data del 31.12.2014, come richiesto dall'art. 3, comma 7, lett. a, del d.lgs. n. 118/2011. La richiesta non ha avuto riscontro.

La perdurante contabilizzazione di tali poste creditorie, già ultra triennali alla data del riaccertamento straordinario, può aver, infatti, alterato la corretta rappresentazione delle risultanze complessive all'1.1.2015 e al 31.12.2015.

In questa prospettiva, trovano rinnovato vigore ed attualità le perplessità espresse dal Collegio dei revisori in sede di rendiconto 2014, sebbene non esitate in un vero e proprio parere negativo¹³, in riferimento alla bassa velocità di realizzazione dei residui attivi e, soprattutto, **alla compiuta rivisitazione dei residui attivi e passivi riferiti al 31.12.2014 in sede di riaccertamento ordinario**¹⁴.

C - FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Anche con riferimento al Fondo pluriennale vincolato, gli esiti istruttori hanno messo in evidenza numerose anomalie in ordine alla composizione dello stesso alla data del 31.12.2015, e alla successiva reimputazione contabile, secondo il criterio dell'esigibilità, negli esercizi successivi.

1. Con un primo ordine di rilievi, sono state espresse perplessità sulla composizione del FPV di parte corrente, quantificato al 31.12.2015 in € 41.023.933,87, nel quale sarebbero confluite alcune contabilizzazioni di dubbia pertinenza alla stregua dei principi contabili. A titolo esemplificativo, sono stati indicati: emolumenti a favore del personale (lavoro straordinario, indennità di posizione, di rischio e di disagio ecc.), spese per servizi, impegni per tasse e imposte, spese per rimborso, proposte per manifestazioni natalizie e di fine anno 2013, rimborso oneri consiglieri di circoscrizione, riconoscimento di debiti fuori bilancio di parte corrente.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha invocato il principio contabile contenuto nell'all. 4/2, punto 5.2, nella parte in cui consente la reimputazione degli importi relativi al trattamento economico accessorio non ancora liquidati al 31/12.

Con riferimento alle restanti contabilizzazioni confluite nel FPV, ha ammesso, anche in sede di adunanza, la presenza di possibili inesattezze nella reimputazione mediante FPV e ha precisato che la rivisitazione è stata effettuata mediante certificazioni prodotte dai servizi dirigenziali competenti alla gestione dei residui.

Ha motivato le cause di tali possibili irregolarità con il difficile impatto della complessa riforma dell'armonizzazione nel suo primo anno di attuazione e ha riferito che la Ragioneria generale, al fine di scongiurare il reiterarsi di tali fenomeni, ha

¹³ Cfr. delibera di questa Sezione n. 5/2017/PRSP, cit.

¹⁴ cfr. parere dell'Organo di revisione al rendiconto 2014, pag. 57, richiamato dalla delibera di questa Sezione n. 5/2017/PSRP.

implementato l'attività di verifica sulle certificazioni prodotte e ha recentemente adottato circolari esplicative in materia.

Da ultimo, ha evidenziato che il fondo pluriennale vincolato di parte corrente presenta un andamento decrescente (rendiconto 2015: € 41.023.933,87, rendiconto 2016: € 32.495.246,42).

Il Collegio, nel prendere atto degli elementi di giudizio acquisiti, invita l'ente a porre formale rimedio alle irregolari contabilizzazioni nel FPV di parte corrente, per la parte esulante dall'ambito di operatività del richiamato principio contabile (paragrafo 5.2 dell'all. 4/2).

2. Con un secondo ordine di rilievi sono state evidenziati ulteriori profili d'irregolarità in merito alla reimputazione dei residui che compongono il FPV, con particolare riferimento:

a) all'elevato importo delle economie da reimputazione realizzate sia nell'esercizio 2015 (€ 37.794.932,44) che nell'esercizio 2016 (€ 17.617.312,29), che rilevano ai fini del rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2015 e del saldo di finanza pubblica nell'esercizio 2016;

b) alla rideterminazione del FPV in sede di riaccertamento ordinario dei residui, sia nell'esercizio 2015 che nell'esercizio 2016, nell'ambito della quale l'ammontare totale dei residui passivi cancellati per reimputazione non trova riscontro nel conto del bilancio dell'ente. In particolare, l'importo dei residui cancellati risulta maggiore dell'importo del FPV generato nell'esercizio di competenza, nonché di quello dei residui generati a seguito della reimputazione nell'esercizio di riferimento del FPV determinato in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

La risposta istruttoria non ha chiarito le perplessità espresse da questa Sezione, in quanto l'ente – in sede di compilazione dell'apposito prospetto – ha quantificato in maniera non corretta le voci che compongono il FPV 2015 e 2016 con riguardo agli importi reimputati, cancellati (economie di impegno) ed emersi nell'esercizio di riferimento. A titolo esemplificativo, dalla documentazione in atti, è emerso che l'importo del FPV di entrata 2015 riferito a "trasferimenti da tributi" risulta pari a € 0,00 e poi reimputato per € 5.201,92 e riaccertato con realizzo di economie di impegno per € 2.055.213,5;

In secondo luogo, secondo la risposta istruttoria prot. n. 109651 del 7.02.2018, i residui che compongono il FPV al 1° gennaio 2015 sarebbero stati reimputati e poi parzialmente cancellati per reimputazione in sede di riaccertamento ordinario, unitamente agli impegni sorti nell'esercizio con imputazione negli esercizi successivi (FPV generato nell'esercizio di riferimento).

La tabella seguente mostra le variazioni di esigibilità che hanno interessato il FPV nel 2015, pari a complessivi € 111.722.159,38, e l'importo del FPV generato

nell'esercizio, pari a € 37.695.348,76. L'importo dei residui passivi cancellati in sede di riaccertamento ordinario 2015 per essere reimputati negli esercizi successivi ammonta, invece, ad € 145.379.311,55.

Tabella n. 9 – Evoluzione FPV a seguito di variazione di esigibilità dei residui da reimputare – riaccertamento ordinario 2015

RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI				RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI				FPV generato nel 2015 (b)		
	PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	TOTALE		PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	TOTALE	PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	TOTALE
FPV da iscrivere in entrata del bilancio 2015	64.706.335,03	280.010.730,14	344.717.065,17	FPV da iscrivere in entrata del bilancio 2016	64.706.335,03	280.010.730,14	344.717.065,17	15.940.881,23	22.754.467,53	38.695.348,76
Reimputazioni del FPV previste per l'esercizio 2015 (d)	52.825.183,11	153.214.375,71	206.039.558,82	Reimputazioni del FPV effettuate nell'esercizio 2015 (e)	18.607.773,58	37.914.693,42	56.522.467,00	VARIAZIONE DI ESIGIBILITA'		
				Economie realizzate sul FPV	21.015.508,81	16.502.788,53	37.518.297,34			
				Economie realizzate con effetto sul FPV esercizi successivi (g)	0,00	276.635,10	276.635,10	13.201.900,72	98.520.258,66	111.722.159,38
FPV di spesa 2015 da iscrivere in entrata 2016	11.881.151,92	126.796.354,43	138.677.506,35	FPV di spesa 2015 prov. dal riaccertamento straordinario da iscrivere in entrata 2016 (a)	25.083.052,64	225.316.733,05	250.399.665,73	FPV di spesa 2015 da iscrivere in entrata 2016 (c=a+b)	41.023.933,87	248.071.200,58
										289.095.014,49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati acquisiti in sede istruttoria (nota del Collegio dei revisori - prot. n. 109651 del 7.02.2018)

c) Analoga prassi contabile risulta posta in essere in sede di riaccertamento ordinario 2016, ove l'importo dei residui passivi cancellati per reimputazione ammonta ad € 155.336.581,71, a fronte di un importo del FPV generato nell'esercizio pari a € 85.870.113,58. Le variazioni di esigibilità che hanno interessato il FPV nel 2016 risultano pari a complessivi € 131.700.380,90.

d) Tabella n. 10 – Evoluzione FPV a seguito di variazione di esigibilità dei residui da reimputare – riaccertamento ordinario 2016

RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI 2016				RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI 2016				FPV generato nel 2016 (b)		
	PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	TOTALE		PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	TOTALE	PARTE CORRENTE	PARTE CAPITALE	TOTALE
FPV da iscrivere in entrata del bilancio 2016	41.023.933,87	248.071.080,62	289.095.014,49	FPV da iscrivere in entrata del bilancio 2016	41.023.933,87	248.071.200,58	289.095.134,45	18.676.448,78	67.193.664,80	85.870.113,58
Reimputazioni del FPV previste per l'esercizio 2016 (d)	n.d.	n.d.	190.045.980,44	Reimputazioni del FPV effettuate nell'esercizio 2015 (e)	19.913.104,38	38.432.495,16	58.345.599,54	VARIAZIONE DI ESIGIBILITA'		
				Economie realizzate sul FPV	7.292.031,85	8.807.376,67	16.099.408,52			
				Economie realizzate con effetto sul FPV esercizi successivi (g)	0,00	1.517.900,77	1.517.900,77	n.d.	n.d.	131.700.380,90
FPV di spesa 2016 da iscrivere in entrata 2017	n.d.	n.d.	145.915.997,16	FPV di spesa 2016 prov. Dal 2015 da iscrivere in entrata 2017 (a)	13.818.797,64	199.313.427,98	213.132.225,62	FPV di spesa 2016 da iscrivere in entrata 2017 (c=a+b)	32.495.246,42	266.507.092,78
										299.002.339,20

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati acquisiti in sede istruttoria (nota del Collegio dei revisori - prot. n. 109651 del 7.02.2018)

- a. Con riferimento al primo profilo, l'ente non motiva l'elevato importo di economie da reimputazione, limitandosi a rinviare alle certificazioni – non in atti – dei Servizi dirigenziali competenti alla gestione dei residui.

Sul piano metodologico, riferisce che, in occasione della cancellazione di ogni impegno finanziato con FPV in corso di gestione, ha provveduto alla contestuale dichiarazione d'indisponibilità di una corrispondente quota del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata, in osservanza di quanto prescritto dal punto 5.4 dell'all. 4/2.

Ha escluso qualsiasi refluenza determinante delle predette cancellazioni – pari ad euro 21.015.508,81 – sul rispetto solo formale dei saldi di finanzia pubblica, in considerazione dell'ampio margine (30,6 milioni di euro) con cui, nel 2015, il saldo obiettivo sarebbe stato rispettato.

Analoghe considerazioni varrebbero nel 2016, in cui il FPV iscritto per impegni di spesa corrente ed in conto capitale che finanziavano impegni poi cancellati è risultato pari ad euro 17.617.312,29, a fronte di un saldo obiettivo rispettato con un margine ben superiore (euro 60.458.592,81).

Il Collegio, nel prendere atto, demanda al Collegio dei revisori un'analitica verifica sulle certificazioni delle insussistenze nei due esercizi presi a riferimento, anche in considerazione del fatto che il non corretto computo del FPV, oltre ad alterare indebitamente il risultato di amministrazione, costituisce ambito primario per la messa in atto di possibili pratiche elusive del patto di stabilità 2015 e del pareggio di bilancio 2016 (art. 1, comma 727, della l. n. 208/2015).

A quest'ultimo riguardo, la Sezione, pur prendendo atto dell'ampio margine con cui sono stati formalmente rispettati i vincoli di finanzia pubblica nel biennio in esame, ritiene che vi siano ulteriori irregolarità, nei termini analiticamente esplicitati in seguito (punti C5; E1-a,b,c; E4), in grado di concorrere indebitamente al miglioramento dei saldi in questione, sotto il profilo sostanziale.

Incarica delle verifiche il Collegio dei revisori, che riferirà degli esiti entro giorni 90 dal ricevimento della presente deliberazione.

Questa Corte, inoltre, ritiene che, a regime, tali verifiche in ordine alla coerenza con i principi contabili ed alle refluenze sul saldo finale di finanzia pubblica debbano essere ricondotte nell'ambito dei controlli interni di cui all'art. 147 *quinquies*, comma 2, del Tuel (introdotto dall'art. 3 del dl. n. 174/2012), in corso di – oltremodo tardiva – regolamentazione da parte dell'ente.

- b. Con riferimento alla mancata corrispondenza tra le variazioni di esigibilità che hanno interessato il FPV nel 2015 (€ 111.722.159,38) e l'importo del FPV

generato nell'esercizio (38.695.348,76), con l'ammontare dei residui cancellati per reimputazione in sede di riaccertamento ordinario, riferisce che tale ultimo importo non rappresenta il totale dei residui passivi cancellati per reimputazione in sede di riaccertamento ordinario 2015, bensì la differenza tra impegni complessivamente reimputati pari ad euro 147.596.687,82, (Allegato G alla deliberazione di riaccertamento ordinario) e gli accertamenti complessivamente reimputati, pari ad euro 2.217.376,27 (Allegato F alla deliberazione di riaccertamento ordinario).

Ritiene che la mancata corrispondenza non rappresenti un'anomalia, in quanto concorrono a generare il FPV dell'esercizio di competenza non solo gli impegni che sono oggetto di variazione di esigibilità in sede di riaccertamento ordinario, ma anche quelli finanziati da entrate vincolate o considerate per legge come tali (es., trattamento economico accessorio), che già *ab origine* sono registrati nell'esercizio di competenza, con imputazione ad esercizi successivi. Tali impegni, pur generando FPV nell'esercizio di competenza, non trovano ovviamente evidenza nei prospetti di variazione di esigibilità in sede di riaccertamento.

Tali considerazioni possono essere ovviamente estese anche al 2016.

- c. Per quanto concerne, poi, la composizione del FPV, l'ente ammette che, in sede istruttoria, ha erroneamente indicato con valore zero il FPV di entrata 2015 relativo a "trasferimenti da tributi", il cui importo corretto è pari ad euro 2.082.101,11.

Il Collegio, alla stregua dei chiarimenti pervenuti, ritiene i rilievi sub b) e c) superati.

3. Sotto altro profilo, sono stati chiesti chiarimenti in ordine all'asimmetria tra l'elenco dei residui che compongono il FPV al 31.12.2015, trasmesso in sede di risposta istruttoria, e quello dei residui cancellati per reimputazione nell'esercizio 2015, di cui agli allegati F e G alla delibera di G.M. di riaccertamento ordinario n. 71 del 21.04.2016.

L'ente ha prodotto idoneo elenco, che consente di ritenere superato il rilievo.

4. Per quanto concerne l'anomala presenza, in sede di determinazione del FPV, di residui riferiti ad "anno zero", ossia privi della specificazione dell'esercizio di provenienza, (poste ammontanti, al 1° gennaio 2015 ad € 23.384.009,66 poi ridotte, al 31.12.2015, ad € 4.087.751,57), il comune ha spiegato che tale peculiare dicitura è da intendersi riferita a quegli impegni finanziati con entrate di competenza 2015. Parimenti, è da considerare di provenienza dell'esercizio 2015 l'impegno 2015/960, erroneamente indicato con anno di provenienza 2017.

Alla stregua degli elementi pervenuti, anche il presente rilievo è da ritenersi chiarito.

5. Un ultimo ordine di perplessità ha riguardato la mancata specificazione della quota del fondo pluriennale vincolato finanziata da debito, infruttuosamente richiesta in sede istruttoria.

Prendendo a riferimento l'importo del fondo di parte capitale finanziato da mutui riportato nell'elenco compilato dall'ente, tale quota ammonterebbe, al 31.12.2015, ad € 105.253.526,71 e, al 31.12.2016, ad € 115.450.206,23. Detti importi, tuttavia, non trovano riscontro nelle risultanze della certificazione sul rispetto dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2016.

L'ente, a riguardo, produce apposito prospetto, in cui riporta i dati definitivi relativi alla quota di FPV non finanziata da debito, quali risultanti dall'Allegato 4 alla deliberazione di C.C. n. 467 del 13.09.2017 di approvazione del Rendiconto 2016.

Precisa che le risultanze definitive del saldo di finanza pubblica non sono contenute nella certificazione trasmessa al M.E.F. entro il 31.03.2017, il cui aggiornamento non era richiesto dal Ministero, trattandosi di risultanze non peggiorative del posizionamento rispetto all'obiettivo di saldo (DM n. 36991 del 06.03.2017).

La differenza tra il saldo tra le entrate e spese finali e l'obiettivo di saldo finale è, infatti, passata da €55,860 milioni, già attestata tramite certificazione trasmessa al M.E.F. in data 30.03.2017, a €60,458 milioni.

La Sezione, nel prendere atto, esprime perplessità in ordine all'inserimento, nel computo della quota finanziata da indebitamento di alcune voci, quali ad es. il fondo rotativo per la progettualità ex L. 549/55, difficilmente riconducibili alla definizione fornita dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

Anche tale irregolarità contribuisce all'artificioso miglioramento dei saldi, attraverso un'indebita espansione della quota di FPV portata in detrazione ai fini del patto/pareggio.

Demanda la verifica sul corretto inserimento di tali voci portate in detrazione al Collegio dei revisori, che riferirà degli esiti entro giorni 90 dalla ricezione della presente deliberazione.

D - GESTIONE DEI RESIDUI

In merito alla gestione dei residui, gli esiti istruttori hanno messo in evidenza una serie di profili di anomalia, che, ove confermati, sarebbero, al pari di quelli scrutinati in precedenza, in grado di compromettere l'attendibilità delle risultanze contabili non solo dell'esercizio 2015, ma anche di quelli successivi, in dipendenza del principio di continuità dei bilanci e dei rendiconti, che, alla stregua dei recenti approdi ermeneutici della Consulta¹⁵, riguarda anche

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 89/2017, n. 49/2018, n.101/2018.

i dati contabili nella successione del tempo, i quali devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti.

In particolare, al termine dell'istruttoria, è emerso quanto segue:

1. lo *stock* di residui attivi e passivi rideterminato a seguito di riaccertamento ordinario 2015 (deliberazione di G.M. n. 71 del 21.04.2016) non trova riscontro nelle risultanze del rendiconto di gestione formalmente approvato dal C.C. con delibera n. 228 del 1° luglio 2016.

La tabella seguente riassume i termini dell'incongruenza.

Tabella n. 11 – incongruenze stock residui attivi e passivi da rendiconto 2015

RENDICONTO 2015		
	RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI
Delibera di riaccertamento ordinario (Delibera di G.M. n. 71 del 21.04.2016)	1.010.208.851,02	412.970.243,14
Conto del bilancio 2015 (Delibera di C.C. n. 228 del 1° luglio 2016)	1.010.227.231,81	413.201.044,60
Variazione	18.380,79	230.801,46

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal rendiconto 2015 e dalla delibera di riaccertamento ordinario 2015

In sede di risposta istruttoria, l'ente ha ammesso la discordanza degli importi, che motiva alla stregua delle ulteriori variazioni dei residui compiute in sede di approvazione del rendiconto, sebbene non documentate.

In sede di controdeduzioni, ha riferito che *"nel lasso di tempo intercorrente tra l'approvazione del riaccertamento ordinario 2015 e l'approvazione del conto di bilancio, nello schema di rendiconto, sono state richieste, da parte degli uffici, ulteriori variazioni o correzioni di proposte di variazione richieste, la cui mancata esecuzione avrebbe comportato l'evidenza di importi non corretti riguardo i residui in oggetto. Di tali variazioni, pertanto, si è dovuta dare evidenza in detto provvedimento di approvazione schema"*.

Il Collegio ritiene l'irregolarità di rilevante gravità.

L'ordinamento contabile impone, in linea di principio, la sovrapposibilità tra le risultanze del riaccertamento ordinario e quelle dello schema di rendiconto e tra queste ultime e quelle scaturenti dall'approvazione definitiva da parte dell'organo consiliare.

Sotto il primo profilo, gli esiti della revisione ordinaria dei residui (art. 228, comma 3, del Tuel) operata dai dirigenti in sede di riaccertamento rinvengono nel provvedimento di approvazione un momento di relativa cristallizzazione, necessaria a garantirne certezza ed intangibilità in vista del successivo *iter* di approvazione del rendiconto.

A riguardo, si richiama il par. 9 dell'all. 4/2, laddove dispone che *"il riaccertamento ordinario dei residui trova specifica evidenza nel rendiconto finanziario, ed è effettuato annualmente, con un'unica deliberazione della giunta, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione, in vista dell'approvazione del rendiconto"*.

In osservanza di questo principio, nei casi espressamente contemplati, è addirittura consentita la possibilità di procedere ad un riaccertamento parziale dei residui, previo parere del Collegio dei revisori, dei cui esiti viene dato atto nella successiva delibera di Giunta.

Infatti, *"al fine di consentire una corretta reimputazione all'esercizio in corso di obbligazioni da incassare o pagare necessariamente prima del riaccertamento ordinario, ovvero la tempestiva registrazione di impegni di spesa correlati ad entrate vincolate accertate nell'esercizio precedente da reimputare in considerazione dell'esigibilità riguardanti contributi a rendicontazione e operazioni di indebitamento già autorizzate e perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, è possibile, con provvedimento del responsabile del servizio finanziario, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione, effettuare un riaccertamento parziale di tali residui. La successiva delibera della giunta di riaccertamento dei residui prende atto e recepisce gli effetti degli eventuali riaccertamenti parziali"*.

L'estemporanea rivisitazione *in itinere* dello stock dei residui, in nome di non meglio precisate "ulteriori richieste dei dirigenti", collide apertamente con il rigorismo formale imposto dai richiamati principi applicati, nella fattispecie palesemente disattesi.

Analogo rigore, ai fini della simmetria delle risultanze contabili, è richiesto tra la fase di approvazione dello schema di rendiconto e quella di approvazione definitiva dello stesso da parte dell'organo consiliare (art. 227, comma 2, del Tuel).

In questo specifico ambito, eventuali modifiche alle risultanze depositate per l'approvazione consiliare devono necessariamente essere proposte attraverso formali emendamenti, eventualmente d'iniziativa amministrativa, che, per essere posti in discussione e votazione, devono essere corredati dai pareri di regolarità tecnica, contabile e del Collegio dei revisori, nei termini previsti dai regolamenti interni dell'ente.

Proprio in questa prospettiva, l'art. 227, comma 2, del Tuel prevede dei termini minimi - stabiliti dal regolamento di contabilità e comunque non inferiori a venti giorni - antecedenti all'avvio della sessione di esame del rendiconto, entro cui la proposta debba essere messa a disposizione dei componenti dell'organo consiliare.

Il rispetto di questo *iter* formale consente l'ufficiale "riconciliazione" tra le risultanze dello schema approvato dalla Giunta e quelle definitivamente esitate dal Consiglio comunale, anche a seguito di eventuali emendamenti approvati.

2. Analoghi profili di asimmetria sono emersi, al termine dell'istruttoria, tra le risultanze dell'attività di riaccertamento ordinario 2016 e quelle del conto del bilancio dell'ente, ove l'importo dei residui cancellati al 31.12.2016 (€ 284.445.530,43 per i residui attivi ed € 39.818.103,20 per quelli passivi), diverge da quello ufficializzato nella delibera di approvazione del rendiconto 2016 (€ 284.443.433,75 per i residui attivi ed € 51.692.393,90 per i residui passivi).

La tabella seguente fornisce evidenza grafica del fenomeno.

Tabella n. 12 – incongruenze stock residui attivi e passivi da rendiconto 2016

RENDICONTO 2016		
	RESIDUI ATTIVI CANCELLATI	RESIDUI PASSIVI CANCELLATI
Delibera di riaccertamento ordinario (Delibera di G.M. n. 113 del 1° giugno 2017)	284.445.530,43	39.818.103,20
Conto del bilancio 2016 (Delibera di C.C. n. 467 del 13 settembre 2017)	284.445.472,31	51.692.393,90
Variazione	-58,12	11.874.290,70
Maggiore riaccertamento residui attivi in sede di rendiconto	2.038,56	
Variazione complessiva	2.096,68	11.874.290,70

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal rendiconto 2016 e dalla delibera di riaccertamento ordinario 2016

L'ente, in sede istruttoria, ha motivato la discordanza con la presenza di un maggiore accertamento di € 2.096,68 effettuato in sede di approvazione del rendiconto e con la cancellazione del residuo passivo di euro 11.874.290,70 riferito all'anticipazione di liquidità erogata da Cassa depositi e prestiti spa ai sensi del d.l. n.78/2015, impropriamente contabilizzato nel conto del bilancio 2015.

Tali operazioni, tuttavia, anche in questo caso non trovano formale riscontro in atti rettificativi e danno peraltro luogo ad ulteriori discordanze con i dati ufficiali dell'ente (la quota stralciata dal conto del bilancio 2016 per anticipazione di liquidità ai fini del successivo accantonamento nel risultato di amministrazione ammonta ad € 14.660.365,82, cfr. Banca dati BDAP e Allegato G 30 al rendiconto 2016).

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha confermato che l'importo cancellato per rimborso anticipazione di liquidità è pari ad euro 14.660.365,82 e che la differenza, pari ad euro 2.786.075,12, è imputabile ad una parziale economia sull'impegno 2015/8297, già evidenziata in sede di riaccertamento ordinario.

Per quanto concerne la mancata inclusione, nella deliberazione di riaccertamento ordinario 2016 (delibera G.M. n. 113 del 1° giugno 2017), dell'elenco, con relativa motivazione, dei residui mantenuti, riferisce che al predetto provvedimento è stato allegato un CD ROM contenente un'apposita cartella. L'elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, è stato allegato alla deliberazione di approvazione di rendiconto, in osservanza di quanto disposto dall'art. 11, comma 4, lett. m), del d. lgs. n. 118/2011.

Il Collegio, nel prendere atto, ribadisce quanto già osservato al punto precedente e richiama l'amministrazione alla rigorosa osservanza delle norme che regolamentano le procedure di emendamento, anche in questo caso disattese.

In sede di adunanza, il neo insediato Ragioniere generale, interpellato espressamente a riguardo, non ha escluso possibili irregolarità procedurali; al contempo, ha assicurato maggiore attenzione in futuro, onde evitare disallineamenti tra le risultanze contabili ufficiali prive di formale giustificazione e del conforto dei prescritti pareri.

3. Un terzo ordine di rilievi afferenti alla gestione residui ha riguardato la consistente cancellazione, in sede di riaccertamento ordinario 2016, di residui attivi vetusti da entrate proprie, così rideterminati:

- a fronte della cancellazione di residui attivi rilevanti per il FCDE per un importo pari ad € 231.337.116,31, risultano cancellati residui attivi da TARSU per € 165.277.836,87;
- particolare rilievo assume la cancellazione dei residui riferiti ai canoni di locazione e noleggi dal 1995 al 2008 per € 3.452.898,15, nonché dei residui riferiti alle "entrate da divieto di cumulo" per € 8.303.218,17.

In sede di controdeduzioni, il comune ha attribuito le cause dell'elevato ammontare di cancellazioni di residui attivi dal conto del bilancio, in gran parte, allo stralcio di crediti ultra triennali, iscritti al conto del patrimonio tra i crediti di dubbia esigibilità, come previsto dai principi contabili applicati.

Trattasi, ovviamente, di crediti non definitivamente stralciati per insussistenza, bensì di poste attive datate con ridotte *chances* di riscossione, la cui evoluzione va monitorata fino alla definitiva radiazione dal conto del patrimonio.

Il Collegio, analogamente a quanto osservato nel punto 4, sub B, cui rinvia, non può esimersi dal mettere in evidenza l'intempestività della richiamata operazione, atteso che solo nel 2016 risultano cancellate dal conto del bilancio poste creditorie addirittura risalenti al 1995.

Pone interrogativi sulle modalità con cui ne sarebbe stata ribadita la sussistenza negli esercizi precedenti, in sede riaccertamento ordinario, incluso quello al 31.12.2014 prodromico all'avvio dell'armonizzazione contabile.

4. Con un ultimo ordine di contestazioni, sono stati richiesti chiarimenti sull'insorgenza di un anomalo volume di residui attivi e passivi di nuova formazione nel corso della gestione 2015 e 2016, nei termini illustrati dalla tabella seguente.

Tabella n. 13 – evoluzione dei residui attivi – esercizi 2015 e 2016

RESIDUI ATTIVI			
2015		2016	
Residui da gestione residui	Residui di nuova formazione	Residui da gestione residui	Residui di nuova formazione
734.612.336,71	275.614.895,10	587.610.615,08	269.281.334,99
1.010.227.231,81		856.891.950,07	

Fonte: Banca dati Sirtel - Corte dei conti - e BDAP

Particolarmente allarmante appare lo *stock* di residui passivi di nuova formazione, la cui consistenza è pari a circa il 50 per cento dei residui finali e di poco inferiore a quella dei residui generati negli esercizi precedenti.

Nelle memorie, l'ente ha imputato le cause del fenomeno alla crisi economica in cui versa la popolazione residente, che determina elevatissime percentuali di morosità. A questo riguardo, l'Assessore al bilancio ha riferito in adunanza che, nel 2017, circa 70.000 nuclei familiari hanno presentato un ISEE inferiore a 7.500 euro.

Al fine di contrastarne gli effetti, negli anni 2015 e 2016 è stata messa in atto un'intensa attività di contrasto all'evasione, che ha contribuito all'iscrizione di partite creditorie di difficile esazione, con conseguente formazione di residui, svalutati tramite FCDE.

Il comune ha comunque messo in evidenza il *trend* decrescente dello *stock* di residui sia attivi che passivi, tra il 2015 e il 2016, in sensibile riduzione rispetto al 2014.

Tabella n. 14 – Variazione stock residui attivi e passivi nel triennio 2014-2016

ANNO	Residui attivi da gestione a residuo	Residui di nuova formazione	Totale
2014	817.571.658,96	452.608.950,65	1.270.180.609,62
2015	734.612.336,71	275.614.895,10	1.010.227.231,81
<i>diff. 2015-2014</i>	-82.959.322,25	-176.994.055,56	-259.953.377,81
<i>vaiazione annuo 2015/2014</i>	-10,15%	-39,11%	-20,47%
2016	587.610.615,08	269.281.334,99	856.891.950,07
<i>diff. 2016-2015</i>	-147.001.721,63	-6.333.560,11	-153.335.281,74
<i>votazione annuo 2016/2015</i>	-20,01%	-2,30%	-15,18%

ANNO	Residui passivi da gestione a residuo	Residui di nuova formazione	Totale
2014	860.631.288,24	416.182.635,82	1.276.813.924,06
2015	219.654.002,31	193.547.042,29	413.201.044,60
<i>diff. 2015-2014</i>	-640.977.285,93	-222.635.593,53	-863.612.879,46
<i>votazione annuo 2015/2014</i>	-74,48%	-53,49%	-67,64%
2016	208.438.121,77	196.226.730,94	404.664.852,71
<i>diff. 2016-2015</i>	-11.215.380,54	2.679.688,65	-8.536.191,89
<i>votazione annuo 2016/2015</i>	-5,11%	1,38%	-2,07%

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

Con specifico riferimento all'elevata formazione di residui passivi, infine, ha comunicato l'imminente predisposizione di misure volte al perfezionamento ed al controllo dell'attività di riaccertamento, al fine di evitare il mantenimento di impegni sprovvisti dei requisiti per la relativa contabilizzazione.

Tali elementi sono stati confermati anche in adunanza dai rappresentanti dell'ente.

Il Collegio, nel prendere atto delle intensive misure di contrasto all'evasione fiscale *medio tempore* intraprese, osserva preliminarmente che l'analisi diacronica dello *stock* dei residui offerta dall'ente non consente comparazioni con gli esercizi anteriori al 2015, in cui vigeva un diverso regime di contabilizzazione.

Richiama in questa sede le perplessità, già espresse nelle precedenti sessioni di verifica (da ultimo, nella delibera n. 5/2017/PRSP), sottolineando l'anomalia dei volumi di residui, soprattutto passivi, di nuova formazione, ossia generati nella gestione di competenza, di per sè rivelatori di ridotte capacità solutorie rispetto ad obbligazioni passive già scadute.

E - ULTERIORI PROFILI DI CRITICITA' SUI RENDICONTI 2015 E 2016.

L'istruttoria sulle relazioni trasmesse sui rendiconti della gestione 2015 e 2016 ha altresì riscontrato una serie di ulteriori profili problematici già reiteratamente segnalati nei precedenti cicli di controllo finanziario, che sembrano trovare conferma anche nel biennio in esame.

1. Per quanto concerne la situazione debitoria dell'ente, sono stati rilevati i seguenti fattori di criticità:

a) la presenza, nell'esercizio 2015, di **debiti fuori bilancio** riconosciuti per € 35.280.792,54, di cui € 17.398.694,55 finanziati con "somme impegnate a residuo", e da riconoscere per l'importo di € 5.734.656,67. In ordine a questi ultimi, la risposta istruttoria dell'ente¹⁶ ha messo in evidenza una serie di causali del mancato riconoscimento che, come si riferirà in seguito (proposte restituite dalla segreteria generale; assenza di disponibilità finanziaria; esigenza di rettifiche e chiarimenti; pagamenti per azioni esecutive), sono espressione di criticità molto gravi.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione, preliminarmente, ha assicurato sul fatto che *"a partire dall'anno 2015 questo Ente non effettua pagamenti per debiti fuori bilancio rientranti nella fattispecie di cui all'art 194, 1° comma, lettera a), prima del riconoscimento da parte del Consiglio, essendosi uniformato alle indicazioni della Corte. La presenza di debiti fuori bilancio finanziati mediante "somme impegnate a residuo" rappresenta una coda della precedente procedura riguardante provvedimenti impegnati liquidati e pagati nell'anno 2014 e riconosciuti dall'organo consiliare nell'anno 2015"*.

Invero, nel biennio in esame, ha ammesso che *"le uniche fattispecie di debiti con pagamento prima del riconoscimento e, quindi, con copertura finanziaria a residuo, si riferiscono a pagamenti per azioni esecutive presso il Tesoriere dell'ente che sono stati regolarizzati (impegno, liquidazione e pagamento) con stanziamenti in competenza nel bilancio di riferimento"* e che, *"i relativi debiti saranno riconosciuti dal C.C. negli anni successivi"*.

Ciò avrebbe comportato, per esplicita ammissione dell'ente, un riconoscimento postumo, da parte del Consiglio comunale, di somme (€ 1.981.140.000 nel 2015 ed € 5.536.671,69 nel 2016 *cfr.* sub A8 e A9) pagate a valere su impegni già esistenti.

Interpellato in adunanza, il Ragioniere generale ha sottolineato la natura recessiva di tali prassi, retaggio del passato ed in via di progressiva scomparsa. Ha confermato che il nuovo regolamento di contabilità, aggiornato al d.lgs. n. 118/2011 e non ancora approvato dal Consiglio comunale in quanto allo studio

¹⁶ nota Rag. gen. n. 109651 del 7.02.2018 e nota Organo di revisione n. 13/2018.

degli uffici, contempla una procedura che si uniforma ai reiterati rilievi di questa Corte.

Il Collegio, in riferimento ai riconoscimenti postumi per azioni esecutive regolarizzate (€ 1.981.140,00 nel 2015 ed € 5.536.671,69 nel 2016), richiama quanto previsto dal paragrafo 6.3 dell'all. 4/2, ribadendo le conclusioni già espresse in riferimento alle irregolarità accertate sub A, punti 8 e 9.

Osserva, tuttavia, che, nella fattispecie in esame, i profili problematici contestati assumono connotazioni ben più gravi.

Nell'esercizio 2015, infatti, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 35.280.792,54, di cui € 17.398.694,55 finanziati con "somme impegnate a residuo".

Nel 2016, su un totale di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 27.776.378,02, quelli finanziati con "somme impegnate a residuo" ammontano ad € 1.382.421,63.

L'ente, a giustificazione della copertura finanziaria di debiti fuori bilancio con somme imputate a residuo, ha invocato il disposto del par. 5.2, lettera H), dell'all. 4/2 al D. Lgs. 118/2011, nella parte in cui dispone che *"nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata..."*.

Il Collegio osserva che tale principio, che riguarda la corretta alimentazione degli stanziamenti destinati a confluire nel fondo rischi contenzioso, non inficia in alcun modo la pertinenza dei reiterati rilievi della Sezione in ordine alla necessaria prodromicità del riconoscimento del debito fuori bilancio, anche da sentenza esecutiva, rispetto ai provvedimenti gestionali di competenza dirigenziale.

Questa Sezione si è già ampiamente soffermata, in passato (cfr. delibera n. 387/2015/PRSP, punto 7a e, da ultimo, delibera n. 5/2017, n. 5b), 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, debba necessariamente precedere la fase di gestione della spesa a questo consequenziale.

La problematica, benchè reiteratamente segnalata da questa Sezione, si è ripresentata non solo nel 2015, ma anche nel 2016, con connotazioni, peraltro, ancora più gravi, talchè non è difficile esprimere valutazioni sull'idoneità delle misure correttive *medio tempore* poste in essere, di cui si riferirà diffusamente in seguito (cfr. *infra*, sub G, punto 7).

Nel merito, gli approdi ermeneutici cui è pervenuta questa Sezione (delibere n. 387/2015/PRSP, n. 5/2017/PRSP, n. 270/2011/GEST, n.21/2013/VSGF, n.

55/2014/PAR, n. 189/2014/PAR, n. 80/2015/PAR, n. 18/2016/PAR, nonché Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, n. 2/2012/SSRR/PARI) trovano riscontro in un orientamento pressochè unanime della restante giurisprudenza contabile (Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 29/2018/PAR, n. 122/2016/PRSP, n. 152/2016/PAR, deliberazioni n. 83/2010/PAR e n. 29/2018/PAR, SRC Calabria, n. 406/2011/PAR, n. 85/2017/PAR, SRC Campania n. 15/2013, n. 213/2013/PAR, 22/2009/PAR, Sez. contr. Lombardia, 1/2007, 401/2012; sez. contr. Emilia Romagna, 20/07, 301/2011).

E' da registrare, di recente, un precedente in senso contrario (SRC Liguria n. 73/2018/PAR¹⁷), che peraltro non ufficializza un contrasto interpretativo da comporre nelle forme previste dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012.

Tale orientamento, non avendo trovato successiva adesione da parte di altre Sezioni (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, delibera n. 38/2018/PAR del 18 aprile 2018, alla cui ampia motivazione si rinvia), è rimasto pressoché isolato.

Da ultimo, la Sezione delle autonomie, nella delibera n. 4/2018, soffermandosi sulle criticità scaturenti dal fenomeno dell'insorgenza dei debiti fuori bilancio, ha avuto modo di chiarire che *"non sempre i debiti fuori bilancio riconosciuti sono contestualmente finanziati (totalmente o parzialmente). Ciò avviene in difformità a quanto previsto dalle norme contabili che impongono la copertura del debito all'atto del riconoscimento di legittimità. Non a caso, infatti, la procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'Ente i debiti fuori bilancio consiste nel riconoscimento, **in via esclusiva e non delegabile, da parte dell'organo consiliare** di quest'ultimo che, con apposita delibera, **accerta o autorizza la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, quindi, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento"**. Ed inoltre, *"non sempre i DFB riconosciuti sono contestualmente finanziati, là dove, invece, le norme contabili impongono che la copertura del debito avvenga con il riconoscimento di legittimità, in qualsiasi momento questo si determini"*.*

Ed invero, questa Sezione, nella deliberazione n. 5/2017, aveva già richiamato l'attenzione del comune di Palermo sulla 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.*

¹⁷ Sulla corretta lettura dei principi affermati nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 1/2018/PAR, cfr. Sezione regionale di controllo Puglia, delibera n. 29/2018, cit.

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".

Questa Corte, già da tempo, ha 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 al 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 (delibera di questa Sezione n. 55/2014/PAR).

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.

Sotto il primo profilo, è da osservare che tali considerazioni mantengono immutato vigore non solo nell'attuale fase (in cui i parametri di deficitarietà strutturale approvati con DM Interno 18 febbraio 2013 risultano ancora vigenti, secondo quanto previsto dall'art. 242, comma 2, ultimo inciso, Tuel), ma anche nel prossimo futuro, ove si tenga conto dell'atto di indirizzo sui nuovi parametri di deficitarietà strutturale, approvato dall'Osservatorio sulla finanza locale il 20 febbraio 2018. In tale ambito, è contemplato un nuovo parametro, il numero 6, relativo all'incidenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati sul totale degli impegni al titolo 1 e 2.

Nel contesto succintamente delineato, appare evidente che l'ente, nel momento in cui, disattendendo i suddetti principi, si riserva un margine di discrezionalità in ordine alle tempistiche del formale riconoscimento, *ipso jure* è in grado, attraverso un'irregolare postergazione della delibera consiliare, di rispettare solo formalmente il parametro di deficitarietà strutturale n. 8. Sul punto si riferirà più avanti (*cfr.* sub E, punto 3).

Sotto altro profilo, può sin da ora osservarsi che l'obbligo del tempestivo riconoscimento del debito fuori bilancio da parte dell'Organo consiliare, oltre ad essere sancito dall'art. 193, comma 2, lett. b, e 194 del Tuel, trova ulteriore

rafforzamento nella previsione dell'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel, come modificato dal d. lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone il finanziamento del debito fuori bilancio ai fini del riconoscimento, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.

Proprio in questa prospettiva, questa Sezione, con delibera n. 5/2017/PRSP, aveva espressamente richiamato l'attenzione dell'ente sulla necessità di applicare le restrizioni previste dalla predetta norma, qualora ne ricorressero i presupposti¹⁸.

Tale richiesta è rimasta senza riscontro, anche in sede di adozione delle misure correttive (delibera CC n. 38 del 26 febbraio 2018).

Orbene, gli esiti istruttori hanno messo in evidenza una consistente mole di debiti fuori bilancio – nel 2015 - rimasti da riconoscere per i seguenti fattori impeditivi:

- i. € 3.753.516,67 relativi a "*proposte di riconoscimento di dfb restituite dalla segreteria generale*";
- ii. € 415.899,11 per restituzione delle relative proposte di delibera consiliare a causa di assenza di disponibilità finanziaria nel rendiconto 2015 e successivo rinvio al bilancio di previsione 2015-2017;
- iii. € 133.432,00 per restituzione delle relative proposte di delibera consiliare dalla ragioneria generale per rettifiche e chiarimenti.
- iv. € 1.981.140,00 per debiti relativi a pagamenti per azioni esecutive, una parte dei quali (€ 1.331.493,07) regolarizzati nel 2016 e la restante parte (€ 649.646,93) non ancora regolarizzati.

Con riferimento al primo aspetto, sub i), l'ente ha riferito che l'importo di 3,7 milioni di euro riguarda richieste di riconoscimento restituite dalla Segreteria generale affinché venissero riproposte nell'esercizio finanziario successivo, in quanto non esitate dall'organo consiliare entro il 31/12/2015.

Il Collegio, alla stregua di quanto premesso, ritiene tale irregolarità di estrema gravità in quanto il rinvio, come nella fattispecie, di debiti riconoscibili ad esercizi successivi concreta un sostanziale occultamento delle predette passività, suscettibile di incidere sul sostanziale rispetto del richiamato parametro di

¹⁸ Si richiama di seguito, testualmente, il disposto della delibera n. 5/2017: "*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".

deficitarietà strutturale n. 8 (che prende a riferimento i debiti formalmente riconosciuti nel triennio), nonché del patto di stabilità interno 2015.

Sotto quest'ultimo profilo, non appare ultroneo richiamare la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5/2012 (in termini, cfr. delibera di questa Sezione n. 55/2014/PAR), che, tra le fattispecie elusive contemplate dall'art. 20, comma 12, del dl n. 98/2011 annovera proprio l'imputazione di spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci degli esercizi successivi, quali oneri straordinari della gestione corrente, ove riferita, come nella fattispecie, a spese non impreviste di cui l'organo consiliare era a conoscenza entro il termine dell'esercizio.

Tale rinvio ad esercizi successivi di debiti riconoscibili costituisce un altro fattore che – pur singolarmente non decisivo alla luce degli ampi margini di formale rispetto del vincolo - concorre indebitamente (unitamente a quelli sub C, punto 2a; sub C, punto 5, sub E, punto 1b,c) al miglioramento, per analogo importo, dei saldi ai fini del patto di stabilità interno 2015.

Da ultimo, l'indebita posticipazione del riconoscimento ad altro esercizio espone l'ente al rischio di azioni esecutive (ove decorra la moratoria di 120 giorni prevista dall'art. 14, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in L. n. 30/1997 e s.m.i.), con correlato aggravio di oneri.

Siffatto timore non appare, nella fattispecie, infondato, in considerazione dei rilievi formalizzati dall'organo di revisione (cfr. *infra*, sub iv) nonché sub E, punto 1c), secondo cui buona parte delle proposte di riconoscimento sottoposte a suo parere riguardano debiti a fronte dei quali i creditori hanno già esperito azioni esecutive.

Di ancora più marcata gravità risulta l'irregolarità sub ii), relativa alla restituzione di proposte di riconoscimento (per euro 415.899,1) motivata da carenza di disponibilità finanziaria.

A questo riguardo, l'ente, in sede di controdeduzioni, ha fornito una diversa giustificazione del proprio operato, riferendo che la fattispecie farebbe riferimento ad atti restituiti dalla Ragioneria generale in quanto proposti nel corso dell'esercizio provvisorio/gestione, affinché venissero riproposte dopo l'approvazione del bilancio di previsione 2015/2018 (approvato il 5 dicembre 2015).

Questa Sezione osserva, preliminarmente, che l'esercizio provvisorio non costituisce una causa ostativa al riconoscimento del debito fuori bilancio.

L'art. 163 del Tuel, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, consente espressamente, addirittura nel più restrittivo regime di gestione provvisoria, la possibilità di **assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi**, quelle tassativamente

regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

Tali circostanze sono sicuramente note all'ente, che peraltro, proprio sulla corretta interpretazione di questa disposizione, ha chiesto ed ottenuto da questa Sezione un parere (delibera n. 18/2016/PAR).

Le giustificazioni pervenute, inoltre, trovano parziale smentita nella stessa documentazione versata in atti dall'ente (all. 5), che produce copia delle note di restituzione "*senza l'annotazione contabile di rito*", delle proposte di delibera agli uffici, con invito alla ripresentazione ad avvenuta approvazione del bilancio, motivate dal fatto che "*il capitolo non presenta la necessaria disponibilità*"¹⁹.

Il Collegio, pertanto, ritiene replicabili in questa sede le censure già mosse al punto precedente (sub i).

Inoltre, nella specifica fattispecie, il mancato riconoscimento legato a carenza di disponibilità finanziaria concreta una violazione del blocco della spesa contemplato dall'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel a tutela del ripristino degli equilibri di bilancio²⁰.

Interpellato a riguardo, il Ragioniere generale, in sede di adunanza, si è limitato a rassicurare sul fatto che, a seguito del suo insediamento, ha avviato una ricognizione, tra i dirigenti, in ordine alla sussistenza dei presupposti di applicabilità della norma.

L'accertata violazione della richiamata misura di salvaguardia si connota, nella fattispecie, di ulteriore gravità, dal momento che compromette in radice l'attuabilità di tutte le spese disposte dall'ente in sua violazione (tra queste, ad esempio, le stabilizzazioni di personale precario di cui *infra*, sub E, punto 5).

Il Collegio, pertanto, demanda alla Procura regionale della Corte dei conti gli approfondimenti in ordine alla possibile sussistenza di danni erariali.

Sicuramente meno grave appare la fattispecie sub iii), sia per la minore entità degli importi (€ 133.432,00), sia, soprattutto, per la presenza di valide cause giustificative del mancato riconoscimento, riconducibili alla riscontrata presenza, in sede di controllo contabile, di errori, o comunque della necessità di chiarimenti tali da giustificare la restituzione della proposta di deliberazione all'ufficio di provenienza.

¹⁹ Es, nota ragioneria generale prot. n. 630747 dell'11.8.2015; n. 631655 del 10.8.2015.

²⁰ La norma, richiamata in precedenza, dispone testualmente: "*agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.*"

Per quanto concerne l'ultima ipotesi, sub iv), l'ente nulla contro deduce in ordine alla presenza di debiti relativi a "pagamenti per azioni esecutive, complessivamente pari a € 1.981.140,00, di cui € 1.331.493,07 regolarizzati nel 2016 ed € 649.646,93 non ancora regolarizzate", limitandosi a riferire che *"le uniche fattispecie di debiti con pagamento prima del riconoscimento e, quindi, con copertura finanziaria a residuo, si riferiscono a pagamenti per azioni esecutive presso il Tesoriere dell'ente che sono stati regolarizzati (impegno, liquidazione e pagamento) con stanziamenti in competenza nel bilancio di riferimento (€1.981.140,00 nell'anno 2015 e € 5.536.671,69 nell'anno 2016); i relativi debiti saranno riconosciuti dal C.C. negli anni successivi"*.

A questo riguardo, il Collegio, nel richiamare quanto osservato in precedenza (cfr. punti i, nonché sub lett. A, punti 8 e 9), non può esimersi dal censurare, preliminarmente, l'eccessivo procrastinarsi delle tempistiche di riconoscimento da parte dell'organo consiliare, con conseguente inosservanza delle prescrizioni di questa Corte sull'esigenza di celere convocazione dell'organo consiliare ai fini del tempestivo riconoscimento del debito (delibera n. 387/2015/PRSP).

La diffusa degenerazione delle sentenze esecutive in pagamenti per azioni esecutive - per quasi due milioni di euro nel 2015 e, addirittura, di 5,5 milioni di euro nel 2016 - è sintomatica dell'evidente necessità di velocizzare le procedure di riconoscimento (senza documento, ovviamente, per le funzioni di controllo politico amministrativo dell'organo consiliare).

Tale necessità vale anche per le ipotesi relative ad azioni esecutive regolarizzate e non, contemplate dal principio contabile di cui all'all. 4/2, par. 6.3.

Di importo ben superiore, come si riferirà più avanti (cfr. sub d), risultano i pignoramenti complessivi in essere.

- b) Gran parte delle criticità accertate nel 2015 sono replicabili con riferimento all'esercizio 2016, nel quale è stata riscontrata la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 27.776.378,02, di cui € 1.382.421,63 finanziati con "somme impegnate a residuo", e da riconoscere per l'importo di € 5.536.672,69, interamente riferiti a pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12.2016. Detti debiti risultano, poi, riconosciuti nel 2017 per € 5.514.639,22.

Con riferimento ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2016 riferiti a sentenze esecutive, preme segnalare la carenza di informazioni rinvenute in merito alla data e numero di protocollo della relativa notifica all'ente, nonché della data di notifica alla tesoreria comunale ai fini dell'eventuale pignoramento.

L'ente nulla contro deduce esplicitamente a riguardo, confermando la fondatezza del rilievo, salvo quanto già chiarito sub A, punto 9, circa l'assenza di azioni esecutive non regolarizzate al 31.12.2016.

- c) Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in riferimento alle contestazioni relative al finanziamento e/o pagamento di debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, sia nel 2015 che nel 2016, nonostante le rassicurazioni fornite dall'ente e le repliche ufficiali dell'organo consiliare nella deliberazione inerente alle misure correttive (cfr. sub E, punto 1). Come opportunamente segnalato dall'Organo di revisione, ad oggi il regolamento di contabilità dell'ente, all'art. 17, comma 4, non è stato adeguato alle indicazioni fornite da questa Sezione regionale con le deliberazioni n. 387/2015/PRSP e n. 5/2017/PRSP. Inoltre, buona parte delle proposte di riconoscimento sottoposte a parere dell'organo di revisione contabile riguarderebbero debiti a fronte dei quali i creditori dell'ente hanno già posto in esecuzione apposita ordinanza di pignoramento presso terzi.

Il Collegio prende atto delle dichiarazioni rese in adunanza dal Ragioniere generale circa il riassetto complessivo della disciplina regolamentare – tuttora in fase di gestazione - al fine di adeguarla ai principi dell'armonizzazione contabile e, con riferimento alle misure correttive, rinvia alle apposite considerazioni espresse sub G, punto 7.

- d) Sempre in tema di esposizione debitoria, particolarmente critico appare l'ammontare dei pignoramenti subiti dall'ente, quantificati, all'esito dell'istruttoria, in complessivi € 10.665.731,48 al 31.12.2015, e, addirittura, ad € 33.895.223,83 al 31.12.2016 (oltre ad € 219.767,88 notificati al Tesoriere ma non inseriti nel conto dello stesso).

In sede di deferimento, è stato osservato che l'elenco fornito in sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2016 non collima con quello successivamente trasmesso dall'ente, il quale riporta la situazione alla data dell'11 dicembre 2015.

Nelle controdeduzioni, l'ente ha riferito che gli elenchi dei pignoramenti alla data dell'11.12.2015 e del 31.12.2016, sebbene non riportanti colonne analoghe, sono stati prodotti entrambi dalla BNL-Tesoreria dell'Ente.

L'importo di €33.895.223,83 sarebbe stato desunto dall'elenco dei pignoramenti al 31.12.2016 considerando l'ammontare di tutti i pignoramenti notificati all'Ente nel corso del 2016 pari a € 23.009.724,47, nonché di *"quei pignoramenti estinti, ma lasciati indicati erroneamente dalla BNL nel medesimo file"*.

In realtà, riferisce l'ente che, alla data del 31.12.2016, le somme vincolate presso il terzo BNL per pignoramenti esistenti, ammontano ad un **totale complessivo di € 13.453.360,37**, come da sito web della Tesoreria BNL (pari alla sommatoria di

€10.530.863,06 ed ulteriori € 2.922.497,31 mantenuti vincolati dallo stesso istituto e svincolati l'anno successivo).

Anche in adunanza, il Ragioniere generale ha ribadito le – invero già note – difficoltà operative indotte dall'attuale gestione della tesoreria, sempre meno rispondente alle esigenze dell'ente, anche sulla base degli adempimenti contabili prescritti dal d.lgs. n.118/2011.

Il Collegio, a questo riguardo, richiama quanto già accertato nei precedenti cicli di controllo (delibera n. 387/2015, punto 7c; delibera n. 5/2017, punto 5c), ribadendo che la presenza di pignoramenti e di azioni esecutive costituisca, di per sé, un pericoloso sintomo di degenerazione giudiziale di pretese creditorie rimaste insolute, in grado di compromettere la tenuta degli equilibri di bilancio.

Non può esimersi dall'evidenziare, inoltre, il preoccupante trend incrementale dei pignoramenti subiti, nei termini di seguito raffigurati (tabella n. 15), quale preoccupante sintomo delle difficoltà dell'ente di adempiere tempestivamente alle obbligazioni passive a vario titolo vantate da terzi, che ha peraltro determinato l'abbondante superamento dei valori massimi (5 per cento delle entrate correnti) previsti dal parametro di deficitarietà strutturale n. 5.

Tabella n. 15 – Pignoramenti all'11.12.2015 e al 31.12.2016

DATI ALL'11/12/2015				DATI AL 31/12/2016	
ANNO NOTIFICA	IMP.PIGNORAM.	IMPEGNO	DIFF.	ANNO NOTIFICA	IMP.PIGNORAM.
1997	10.329,14	10.329,14	0,00	1997	10.329,14
2002	295.000,00	0,00	295.000,00	2002	295.000,00
2003	590.824,32	66.744,07	524.080,25	2003	590.824,32
2004	6.000,00	6.000,00	0,00	2004	6.000,00
2005	38.500,00	38.500,00	0,00	2005	38.500,00
2006	206.985,71	206.985,71	0,00	2006	206.985,71
2007	3.000,00	3.000,00	0,00	2007	3.000,00
2008	15.375,00	15.375,00	0,00	2008	15.375,00
2009	241.963,91	238.771,48	3.192,43	2009	241.963,91
2010	258.194,85	258.194,85	0,00	2010	258.194,85
2011	11.946,84	11.946,84	0,00	2011	11.946,84
2012	47.650,75	47.650,75	0,00	2012	47.650,75
2013	65.669,91	40.398,18	25.271,73	2013	65.669,91
2014	3.593.803,00	3.573.952,73	19.850,27	2014	3.589.340,23
2015	2.266.184,30	2.027.691,36	238.492,94	2015	5.284.950,82
2016				2016	23.009.724,47
TOTALE	7.651.427,73	6.545.540,11	1.105.887,62	TOTALE	33.675.455,95
				NOTIFICATI NEL 2016 MA NON INSERITI	219.767,88
TOTALE	7.651.427,73	6.545.540,11	1.105.887,62	TOTALE	33.895.223,83

Fonte: Comune di Palermo – Nota del collegio dei revisori n. 13/2018 e n. 7/2018

Sempre in riferimento ai pignoramenti, sottolinea, anche in questa sede, l'anomala fluttuabilità degli importi, sintomatica di una non corretta tenuta della contabilità da parte del Tesoriere, che finisce per ripercuotersi negativamente sull'attendibilità delle risultanze contabili.

Ne è riprova l'anomala incongruenza degli importi al 31.12.2014, che, riguardando esercizi chiusi, dovrebbero aver acquisito definitività.

Tale problematica è peraltro ulteriormente degenerata nel 2016 con la mancata parifica del conto del tesoriere, di cui si riferirà più avanti (sub E, punto 2 a).

e) Particolarmente gravi risultano, inoltre, le criticità segnalate dallo stesso comune di Palermo in sede di risposta istruttoria sul rendiconto 2015 (nota prot. n. 131623 del 14.02.2018) con riguardo all'**anticipazione di liquidità di Cassa depositi e prestiti spa ai sensi dei decreti legge n. 66/2014 e n. 78/2015**, e segnatamente:

- nell'ambito delle anticipazioni ex d.l. n. 66/2014, pari a € 38.493.349,70, la mancata sussistenza dei requisiti prescritti di certezza, liquidità ed esigibilità alla data del 31.12.2013 nei debiti cui far fronte. In particolare, si fa riferimento al debito nei confronti di RAP spa per l'importo di € 10.848.178,00 relativo al maggiore costo di igiene ambientale rispetto al corrispettivo da contratto di servizio recante fattura emessa nel 2014 (fattura 2014/VS/148 assunta al prot. n. 940272 del 19.11.2014), e ai debiti certificati dal comune al momento della richiesta dell'anticipazione e poi rivelatisi carenti nei requisiti al momento del relativo pagamento, generando la parziale restituzione dell'anticipazione per l'importo di € 1.210.989,81. L'elenco dei debiti certificati al momento della richiesta dell'anticipazione differisce, sia nella tipologia che negli importi, da quello dei debiti effettivamente pagati con la stessa;
- la certificazione di debiti da parte del comune in assenza di certificazione da parte dell'Organo di revisione (es. il debito verso AMAP per € 6.827,56 gravante su impegni finanziati da mutuo), nonché di debiti di parte corrente finanziati da mutui (all. n. 2 alla nota prot. n. 131623 del 14.02.2018);
- la presenza, tra i debiti certificati ai fini della richiesta dell'anticipazione di liquidità, di passività sorte originariamente nei confronti delle ex municipalizzate AMAP e AMAT, rispettivamente per gli importi di € 1.915.870,00 ed € 1.413.122,72, prive di documentazione fiscale, e successivamente attribuite alle società per azioni AMAP spa e AMAT spa mediante imputazione a impegni poi assunti in assenza di delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio;
- il mancato rispetto del termine di pagamento dei 30 gg successivi all'erogazione dell'anticipazione di liquidità da Cassa depositi e prestiti spa ai sensi del D.L. n. 78/2015, avvenuta in data 21.12.2015, per l'importo di € 14.896.687,22. In alcuni casi di ritardo nell'estinzione dei debiti (per l'importo di € 12.919.467,20) risulta indicata, quale data di pagamento, quella di emissione del relativo ordinativo di spesa e non quella di inoltro dello stesso alla tesoreria comunale. Tale fenomeno ha riguardato principalmente le passività esistenti nei confronti di AMAT per l'importo di € 12.425.176,43, oggetto di accordo transattivo, pagate a valere sull'anticipazione di liquidità in via anticipata rispetto al crono programma di cui alla deliberazione di G.M. n. 317/2016. L'ente rileva, anche in

questo caso, la mancata corrispondenza tra l'elenco dei debiti certificati al momento della richiesta dell'anticipazione e l'elenco dei debiti effettivamente pagati con la stessa, sia nella tipologia che negli importi.

In sede di controdeduzioni, l'ente, preliminarmente, ha riferito che è in fase finale il riscontro, affidato al Segretario generale, sull'analoga contestazione del MEF, relativa al solo 2015.

Ha, poi, riprodotto, testualmente, un'articolata nota di riscontro fornita dal Ragioniere generale *pro tempore*, la quale richiama una molteplicità di note e di documenti non in atti di questa Corte.

La Sezione, a questo riguardo, ritiene di demandare al Collegio dei revisori dell'ente, non in carica all'epoca dei fatti, gli opportuni riscontri in ordine alle gravi irregolarità segnalate con nota n. 131623 del 14.02.2018, già in suo possesso, alla stregua delle controdeduzioni pervenute (nota prot. n.808557 del 21 maggio 2018) e degli atti da queste richiamati.

L'organo di controllo incaricato, avvalendosi eventualmente dei poteri di cui all'art. 239, commi 2 e 5, del Tuel, relazionerà degli esiti del riscontro entro il termine di giorni 120 dalla ricezione della presente deliberazione, provvedendo, nell'ipotesi di conferma delle irregolarità, ai conseguenziali adempimenti, anche ai sensi dell'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 174/2016.

- f) Un ultimo profilo di criticità concernente l'esposizione debitoria riguarda l'avvio, nell'esercizio 2015, di diversi accordi transattivi per la cui copertura l'ente, in sede di bilancio di previsione, aveva applicato l'avanzo di amministrazione per l'importo di € 5.985.400,72, tradottosi in fase consuntiva in un utilizzo effettivo pari ad euro 455.067,39.

Tali accordi transattivi risultano avviati a fine esercizio 2015 mediante atti di autorizzazione rilasciati dalla Giunta comunale e conseguente prenotazione di impegno di spesa. La stipula effettiva delle transazioni, con conseguente trasformazione delle prenotazioni in effettivo impegno, risulta essere avvenuta nell'esercizio 2016. Nessuna informazione è pervenuta in merito alle altre transazioni oggetto di finanziamento mediante applicazione dell'avanzo (€ 5.530.333,33), sebbene richiesta in sede istruttoria.

Nelle controdeduzioni, il comune ha motivato il ridotto utilizzo delle somme finanziate con la tardiva approvazione del bilancio di previsione 2015/2017, avvenuta il 05/12/2015; circostanza, quest'ultima, che non avrebbe consentito il perfezionamento delle obbligazioni entro la chiusura dell'esercizio 2015.

Il Collegio, nel prendere atto degli elementi di giudizio pervenuti, osserva che, da un sommario esame della nota prot. n. 165983 del 26.2.2018, versata in atti, emerge, in alcuni casi, un'evidente inversione procedimentale tra la fase di perfezionamento dell'impegno (2015) e la stipula della transazione (2016) che del primo dovrebbe costituire il presupposto logico e contabile.

Ritiene, pertanto, confermate le disfunzioni contestate, per la cui futura correzione la Ragioneria generale ha adottato la direttiva prot. n. 656785 del 24 aprile 2018.

2. Per quanto concerne la **gestione di cassa**, è stato promosso il contraddittorio con l'ente sui profili di seguito esplicitati.

a) Per quanto concerne le risultanze del **conto del tesoriere**, gli esiti istruttori hanno documentato che:

- il rendiconto 2015 è stato approvato dal Consiglio comunale (deliberazione n. 228 dell'1/07/2016) in assenza di previa parificazione del conto del tesoriere;
- la certificazione dei saldi di cassa è stata effettuata sulla scorta del quadro di raccordo trasmesso dal tesoriere comunale BNL spa con mail del 10.05.2016;
- la parificazione del conto del tesoriere risulta essere stata effettuata successivamente, in data 11 agosto 2016, con determina dirigenziale n. 94;
- anche nell'esercizio 2016 il rendiconto è stato approvato (deliberazione di C.C. n. 467 del 13.09.2017) in assenza di previa parifica;
- l'ente non risulta disporre neanche del quadro di raccordo prodotto dalla tesoreria comunale e il prospetto di riconciliazione dei saldi di cassa tra il comune e il tesoriere per l'esercizio 2016 è stato trasmesso solo in sede di risposta istruttoria.

In sede di adunanza, il Ragioniere generale si è diffusamente soffermato sulle gravi problematiche riguardanti la gestione di tesoreria, peraltro più volte segnalate da questa Sezione nei precedenti cicli di controllo.

Da ultimo, nella delibera n. 5/2017 - invero recante data successiva al periodo di gestione in esame - questa Corte aveva *"invitato 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), anche al fine di scongiurare il rischio di pericolosi disallineamenti tra la propria contabilità e quella del Tesoriere"*.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha precisato che nessuna discordanza di cassa si è manifestata tra il saldo del Tesoriere al 31 dicembre 2015 e 2016 e quello dell'ente, né, tantomeno, si sono verificate alterazioni del fondo di cassa finale rilevante ai fini del risultato di amministrazione.

Ritiene che la piena conciliazione delle contabilità sia comprovata:

- per l'esercizio 2015, dalle risultanze dell'allegato fornito dal Tesoriere a corredo del rendiconto di gestione, nonché dalla determinazione del conto del tesoriere n. 94 del 11/08/2016;
- per il 2016, dal prospetto accluso al rendiconto 2016, riscontrato positivamente dal Collegio dei revisori in sede di parere.

La Sezione prende atto degli elementi di giudizio forniti, che, tuttavia, non ritiene idonei a fugare le perplessità espresse in sede di deferimento.

In primo luogo, accerta l'avvenuta violazione, da parte del tesoriere, dell'art. 226 del Tuel, il quale impone la resa del conto entro trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, ai fini della successiva parifica da parte dell'ente.

Al conto del tesoriere, peraltro, deve essere allegata documentazione di fondamentale importanza ai fini della tenuta della gestione di cassa, ossia:

- a. gli allegati di svolgimento per ogni singola tipologia di entrata, per ogni singolo programma di spesa;
- b. gli ordinativi di riscossione e di pagamento;
- c. la parte delle quietanze originali rilasciate a fronte degli ordinativi di riscossione e di pagamento o, in sostituzione, i documenti informatici contenenti gli estremi delle medesime;
- d. eventuali altri documenti richiesti dalla Corte dei conti.

Tali inadempienze assumono connotazione di ulteriore gravità anche per l'ente, in considerazione dell'elevato utilizzo di fondi a destinazione vincolata e dell'andamento progressivamente crescente dei pignoramenti subiti, riscontrati anche nel biennio in esame (cfr., rispettivamente, sub n. 2d e sub n. 1d).

In un contesto così problematico, la non ordinata tenuta delle scritture di rendicontazione sull'utilizzo della giacenza di cassa si riflette inevitabilmente sull'attendibilità delle scritture dell'ente, spesso connotate da uno sforzo di ricostruzione postumo delle lacunose e tardive informazioni ricevute.

Le rassicurazioni fornite dall'ente sulla piena conciliazione dei dati non trovano riscontro nel parere del Collegio dei revisori al rendiconto 2016 (pag. 7-8), laddove emerge **una discordanza tra le scritture del tesoriere e quelle dell'ente pari a ben 98.708,15 euro**, nei termini di seguito testualmente esplicitati:

"I pagamenti e le riscossioni si compendiano nel seguente riepilogo, rilevando che a causa della mancata produzione del quadro di raccordo da parte del tesoriere, condizione contestata dall'Ente con nota prot. n. 786408 del 15/06/2017, non potendosi postergare oltre la produzione del documento di rendicontazione, l'Ente ha provveduto a riconciliare i saldi di cassa risultanti dalla contabilità finanziaria con quello della Tesoreria rilevato dal portale Eni-TESOWEB della BNL, come da Allegato 7, quantificando il saldo di cassa al 31 dicembre 2016, valido ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, in complessivi € 59.696.813,93. Conseguentemente il Rendiconto in esame non produce l'Esatto raccordo tra il Fondo di Cassa dell'Ente e quello ancora non comunicato formalmente dall'Istituto tesoriere Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.

Ciò precisato ed evidenziato qui di seguito si espone il prospetto di riconciliazione tra il saldo di cassa dell'Ente e il saldo rilevato dal portale Enti — Tesoweb dell'Istituto tesoriere (cfr. allegato 7 al rendiconto in esame)":

Tabella n. 16 – Prospetto di riconciliazione saldi di cassa Comune e Tesoriere al 31.12.2016

Prospetto di Riconciliazione saldi di cassa Comune e Tesoriere, al 31/12/2016

	Dati rilevati dalla Contabilità del Comune	Dati rilevati dal portale Enti (TESOWEB) del Tesoriere comunale BNL
Fondo cassa al 1 gennaio 2016	€ 87.133.458,37	€ 87.133.458,37
Riscossione 2016 (ultima reversale n. 10947)	Riscossioni in conto competenza	€ 930.115.054,18
	Riscossioni in conto residui	€ 138.173.182,98
	Totale somme riscosse	€ 1.068.288.237,16
Pagamenti 2016 (ultimo mandato n. 15971)	Pagamenti in conto competenza	€ 153.070.528,93
	Pagamenti in conto residui	€ 942.654.352,67
	Totale somme pagate	€ 1.095.724.881,60
Fondo cassa al 31 dicembre 2016	€ 59.696.813,93	€ 59.795.522,08
Il Fondo cassa al 31 dicembre 2016 del Comune risulta inferiore rispetto a quello risultante dal portale Enti (TESOWEB) del Tesoriere comunale BNL per:	-€ 98.708,15	
Prospetto di Riconciliazione saldi di cassa Comune e Tesoriere		
(-)	Reversali annullate da parte del comune per errata contabilizzazione, registrate nella contabilità del Tesoriere e non ancora "annullate"	€ 122.121.552,46
(+)	Reversali emesse dal comune "a sostituzione di reversali annullate", di cui al punto precedente, non ancora regolarizzate dal Tesoriere per	€ 122.121.552,46
(-)	Reversali n. 8698 annullata da parte del comune per errata contabilizzazione, ma non ancora regolata da parte del Tesoriere (dalla contabilità del Tesoriere la reversale n.8698 risulta essere stata riscossa per cassa nel 2017 a valere sul saldo 2016)	€ 2.466,23
(-)	Reversale n. 10936 emessa dal comune a sostituzione di rev n. 8698, di cui al punto precedente, a regolarizzazione del Provv. Entrata n. 24735 non ancora esitata dal Tesoriere per	€ 2.466,23
(+)	Reversali emesse dal comune di Palermo a regolarizzazione di sospesi e non ancora trasmesse al Tesoriere per	€ -
A	Saldo 1 operazioni sospese reversali/incassi	€ -
(-)	Mandati annullati da parte del comune per errata contabilizzazione, registrati nella contabilità del Tesoriere e non ancora "annullati"	250.698,73
(+)	Mandati emessi dal comune "a sostituzione di mandati annullati", di cui al punto precedente, non ancora regolarizzati dal Tesoriere per	250.698,73
(+)	Mandati emessi dal comune di Palermo a regolarizzazione di sospesi non ancora regolarizzati dal Tesoriere per	79.245,31
(+)	Mandati emessi da comune di Palermo a regolarizzazione di sospesi non ancora regolarizzati dal Tesoriere, tra i quali una parte del mandato n.15800 emesso a regolarizzazione del Provv. Uscita n.153 erroneamente regolato da parte del Tesoriere con mandato n. 729	1.075,91
(-)	Mandati emessi dal comune di Palermo a regolarizzazione di sospesi e non ancora trasmessi al Tesoriere per	€ -
(-)	Mandati non estinti al 31/12/2016 dal Tesoriere e non commutati in assegni postali localizzati o altri mezzi equipollenti (€ 18.386,93 (*)
B	Saldo 2 operazioni sospese mandati/pagamenti	€ 98.708,15
C=A-B	Saldo complessivo delle operazioni sospese	-€ 98.708,15

(*) L'operazione è stata contestata in quanto contraria al disposto normativo ex punto 6.3 del principio contabile 4/2 del D.Lgs. 118/2011).

Fonte: Comune di Palermo – Nota del collegio dei revisori n. 7/2018 – Allegato 18

"Si evidenzia la partita in contestazione pari ad € 18.386,93, relativa a mandati emessi dall'Ente non eseguiti dal Tesoriere e non commutati al 31 dicembre 2016 in assegni postali localizzati o altri mezzi equipollenti, come chiaramente previsto dal punto 6.3 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011.

Il Collegio ha più volte evidenziato la difficile interlocuzione tra L'Ente e l'Istituto Tesoriere invitando l'Ente a porre in essere quanto opportuno e necessario al ripristino di rapporti fluidi dotandosi, in primo luogo, di un servizio di tesoreria non in regime di prorogatio".

Sempre dal parere del Collegio dei revisori al rendiconto 2016, inoltre, emerge che:

- "non tutti gli agenti contabili hanno reso il conto della loro gestione relativa agli esercizi 2015 e 2016, allegando i previsti documenti, in attuazione degli articoli 226 e 233 del Tuel" (pag. 7);
- non risultano parificati ben 15 conti degli agenti contabili interni (pag. 62²¹).

Risulta, pertanto, *in parte qua* disatteso anche l'art. 233 del Tuel²².

Tale ulteriore ordine di gravi omissioni ed irregolarità avvalorata le perplessità della Sezione riguardo sia alla corretta tenuta della gestione di cassa, sia alla conseguente attendibilità delle risultanze riconciliate.

Questa Sezione, pertanto, ritiene che la mancata resa del conto del tesoriere e di alcuni agenti contabili interni debba essere segnalata alla Procura regionale della Corte dei conti ai fini delle pertinenti valutazioni sulle eventuali iniziative contemplate dall'art. 141, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 174/2016.

Il Collegio dei revisori, ove non abbia già provveduto in tal senso, inoltrerà circostanziata denuncia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, completa dell'individuazione e delle generalità degli agenti contabili inadempienti.

- b) Anche nell'attuale sessione di monitoraggio, emerge un elevato ammontare di **fondi a destinazione vincolata non ricostituiti a fine esercizio, per importi consistenti** (€ 125.004.672,28 nel 2015 ed € 147.024.749,66 nell'esercizio 2016).

Il Collegio prende atto del minore ricorso, negli esercizi successivi, all'istituto di cui all'art. 195 del Tuel, cui l'ente ha fatto riferimento sia nelle memorie, sia in adunanza. Tale fenomeno può essere in parte spiegabile con il parallelo ricorso ad altri rimedi, quali l'anticipazione di tesoreria e quella di liquidità ex dl 35/2013, n. 66/2014 e n. 78/2015 per importi elevati (cfr. sub A, punto 1).

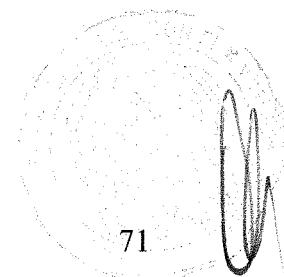
Osserva, tuttavia, che, nella fattispecie, gli importi non reintegrati a fine esercizio risultano crescenti.

²¹ Il parere richiama le seguenti determinazioni dirigenziali: 41/2016, 49/2016, 56/2016, 57/2016, 58/2016, 59/2016, 60/206, 63/2016, 118/2016, 119/2016, 120/2016, 139/2016, 157/2016, 158/2016, 160/2016.

²² Tale norma dispone che l'economista, il consegnatario di beni e gli altri agenti contabili sono tenuti, entro il termine di 30 giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, a rendere il conto della propria gestione all'ente locale, il quale lo trasmette alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti entro 60 giorni dall'approvazione del rendiconto.

Tali agenti, a danaro e a materia, allegano al conto, per quanto di rispettiva competenza:

- a) il provvedimento di legittimazione del contabile alla gestione;
- b) la lista per tipologie di beni;
- c) copia degli inventari tenuti dagli agenti contabili;
- d) la documentazione giustificativa della gestione;
- e) i verbali di passaggio di gestione;
- f) le verifiche ed i discarichi amministrativi e per annullamento, variazioni e simili;
- g) eventuali altri documenti richiesti dalla Corte dei conti.



Trova conferma, inoltre, 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, ritiene evidente la forte tensione di liquidità in cui versa il comune, che infatti, nonostante l'ampio ricorso ad altre anticipazioni di liquidità, non riesce a fine esercizio a ricostituire i fondi utilizzati in termini di cassa, come richiesto per legge. Ciò finisce per procrastinare in avanti la restituzione della liquidità al finanziamento originario. In assenza di controdeduzioni a riguardo, trovano conferma i seguenti ulteriori rilievi:

- l'importo della cassa vincolata nell'esercizio 2016, riportata nel prospetto G 29 allegato al rendiconto 2016, è stato formalizzato in assenza, nel 2016, del conto del Tesoriere;
- al fine di porre rimedio all'errore, ammesso dallo stesso ente, sono state ridefinite le somme vincolate con un incremento del saldo al 31.12.2016, rispetto a quello da rendiconto, di € 50.235.320,32;
- nel dettaglio delle partite vincolate al 31.12.2015 non è stato rinvenuto l'importo riferito all'anticipazione di liquidità erogata da Cassa depositi e prestiti spa in data 21.12.2015 e non utilizzata entro la fine dell'esercizio per € 12.919.467,20.

Nel delineato contesto, particolarmente problematica appare la non corretta tenuta delle scritture contabili, riscontrata dallo stesso Organo di revisione, che, nel parere al rendiconto 2016 (pag. 10), ha affermato testualmente che *"non risulta possibile il riscontro dell'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2016 con quelle registrate dall'istituto tesoriere"*.

Si demanda all'ente ogni idonea iniziativa tesa al pieno ed integrale ripristino dell'attendibilità delle risultanze contabili.

- c) Le gravi carenze di liquidità, di cui le segnalate disfunzioni sono espressione, trovano importanti concause nelle **ridottissime capacità di riscossione delle entrate**, reiteratamente segnalate all'ente nei precedenti cicli di controllo.

Particolarmente bassa risulta la velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria, in costante diminuzione rispetto agli esercizi precedenti (5,75% nel 2015, che scende ulteriormente al 3,36%, nel 2016, a fronte di percentuali pari al 17,4% nel 2014, al 13,97% nel 2013 e al 13,86% nel 2012).

La quota maggiore delle riscossioni ha riguardato il recupero evasione ICI, mentre irrilevanti sono risultate le riscossioni inerenti il recupero evasione Tarsu/Tia/Tari nel 2016 e pari a zero nel 2015.

Anche il Collegio dei revisori, in sede di parere al rendiconto 2016 (pag. 74), ha messo in evidenza il peggioramento della capacità di riscossione, nei termini di

seguito esposti: 3,37% per la competenza, contro il già modesto 5,75% del 2015, nonché il 2,72% per la gestione dei residui, contro il 4,89% del 2015.

In tale sede, ha riferito che la criticità è all'attenzione dell'amministrazione che, in sede di misure correttive conseguenti alla delibera n. 5/2017/PRSP, ha posto la questione tra i propri obiettivi principali.

La centralità del tema è emersa con evidenza anche in sede di adunanza, laddove il nuovo Assessore al bilancio dell'ente, esplicitando ulteriormente i contenuti delle memorie presentate, si è soffermato diffusamente sul piano di contrasto all'evasione fiscale, citando le due direttive assessoriali adottate (prot. n. 5 dell'1/08/2017 -e n.3 del 9/01/2018), i cui contenuti sono stati successivamente declinati in appositi atti di natura regolamentare, nonché in obiettivi gestionali assegnati ai dirigenti.

In particolare, ha riferito sull'intensificazione dei controlli, che hanno consentito un incremento delle superfici imponibili a fini IMU e TARI, sulle iniziative in tema di *tax compliance*, sulla rateizzazione degli importi dovuti dai contribuenti in difficoltà economica, sulle modifiche alla disciplina del ravvedimento operoso, sul potenziamento dei servizi *on line*, sull'intensificazione dei pignoramenti, sulla compensazione legale dei crediti verso il comune, sull'accelerazione della riscossione dei fitti attivi.

Da ultimo, in ordine ai primi risultati conseguiti, ha riferito che nei primi tre mesi del 2018 il comune ha riscosso ben 13,5 milioni di euro, a fronte di una situazione di diffusa morosità, nel 2017, soprattutto nella TARI (64% dei contribuenti).

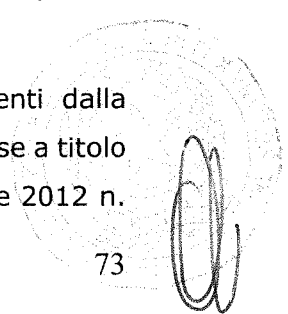
Il Collegio, nelle proprie prerogative di valutazione dell'efficacia delle misure correttive, prende atto favorevolmente dell'insieme organico ed articolato di misure intraprese, indicativo di un concreto sforzo di correzione delle disfunzioni segnalate. Conferma la criticità nel 2015 e 2016, pur prendendo atto dei primi risultati ottenuti, di cui si riserva una compiuta valutazione nei futuri cicli di bilancio.

d) Analoga problematica, anche all'esito delle controdeduzioni, si riscontra in riferimento alle entrate da sanzioni per violazione del codice della strada, la cui percentuale di riscossione è pari al 18,85% nel 2015 e al 18,26% nel 2016.

Pur tenendo conto della svalutazione dei relativi crediti mediante FCDE, il Collegio segnala nuovamente la disfunzione all'ente, riservandosi adeguato monitoraggio nelle successive sessioni di verifica.

3. Un altro, rilevante, profilo di criticità riguarda il superamento, nel 2015, del valore limite di quattro **parametri di deficitarietà strutturale** (D.M. 18/02/2013), nei termini di seguito esplicitati:

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 46,78% 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 al titolo 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 95,22% 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 44,25% 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 (0,98%) riferite a somme vincolate presso la Tesoreria comunale per l'importo di € 6.545.540,11.

Oltre ai predetti quattro parametri di cui l'ente ha certificato il superamento, emergerebbe il rispetto solo formale di un quinto parametro, decisivo ai fini del mancato rientro nella condizione di deficitarietà strutturale di cui all'art. 242 del Tuel. Si tratta del parametro n. 8, relativo all'incidenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti sulle entrate correnti, che non deve superare il valore soglia (1%) nell'esercizio in corso e nel biennio precedente (2015, oltre che 2014 e 2013).

Tale circostanza non si è verificata in quanto l'ente ha superato i valori limite nel 2014 e 2015, ma non nel 2013, primo esercizio del triennio di riferimento, nel quale ha realizzato un'incidenza dei debiti riconosciuti sulle entrate correnti inferiore all'1% (2013: **0,60%**<1% entrate correnti; 2014: 3,38%>1%; 2015: 4,85%>1%).

Nel medesimo esercizio, tuttavia, è stata riscontrata una consistente quota di debiti fuori bilancio (€ 46.393.921,12) di cui è stato rinviato il riconoscimento ad esercizi successivi, benché già riconoscibili al 31.12.2013.

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha preliminarmente precisato che l'ammontare delle proposte di delibere di Consiglio comunale predisposte dai vari uffici dell'amministrazione comunale in attesa di riconoscimento al 31/12/2013, ammontava ad **€ 19.717.861,70**. Ha motivato il mancato riconoscimento entro l'esercizio alla luce del gravoso iter amministrativo all'epoca vigente²³.

Questo Collegio, nel prendere atto, richiama preliminarmente l'attenzione dell'amministrazione sui profili di criticità di cui il superamento dei singoli parametri è espressione, nonché sull'entità dello sfioramento del valore soglia, in alcuni casi quasi multiplo rispetto al valore limite.

²³ Tale iter, riferisce l'ente, prevedeva la trasmissione contestuale, da parte dei vari uffici dell'amministrazione comunale, della proposta di delibera di consiglio comunale di riconoscimento del debito unitamente alla determinazione dirigenziale di liquidazione e pagamento delle sentenze esecutive.

Per quanto concerne il rispetto solo formale ed apparente del parametro n. 8, le giustificazioni dell'amministrazione non sono idonee a superare i motivi di perplessità. Anche nei precedenti cicli di controllo, questa Corte ha costantemente richiamato l'attenzione sulla necessità di un tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio, anche da sentenza esecutiva (come richiesto, originariamente, dai principi contabili dell'Osservatorio sulla finanza locale n. 2-101/103), evitando indebite inversioni procedurali tra la fase di formale riconoscimento – intestata al Consiglio comunale – e quella dei conseguenziali atti gestionali, di competenza dei dirigenti.

Questa Corte, già da tempo ha reso edotto l'ente sugli effetti negativi che queste prassi distorte possono avere, anche ai fini del rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 8, tuttora vigente, che, non prendendo più a riferimento la consistenza dei debiti "formatisi" nel corso dell'esercizio di riferimento, bensì quella dei debiti "riconosciuti", valorizza al massimo livello il momento formale della riconduzione della passività al sistema di bilancio dell'ente da parte dell'organo consiliare.

Nella medesima prospettiva, l'atto di indirizzo sui nuovi parametri di deficitarietà strutturale, approvato dall'Osservatorio sulla finanza locale il 20 febbraio 2018, contempla un nuovo parametro, n. 6, relativo all'incidenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati sul totale degli impegni al titolo 1 e 2.

Muovendo da queste premesse, risulta evidente che l'amministrazione, nel momento in cui, disattendendo i suddetti principi, si riserva un margine di discrezionalità in ordine alle tempistiche del formale riconoscimento, *ipso jure* è in grado, attraverso un'irregolare postergazione della delibera consiliare, di eludere il rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 8.

Qualora l'ente avesse riconosciuto, entro l'esercizio di riferimento, tutti i debiti fuori bilancio in possesso dei requisiti di riconoscibilità, avrebbe superato la percentuale massima d'incidenza sulle entrate correnti anche nell'esercizio 2013, decisiva ai fini della verifica della condizione di deficitarietà strutturale, in ragione del superamento della medesima soglia limite anche nel 2014 e 2015, nonché della violazione di altri quattro parametri (n. 2,3,4,5).

La seguente simulazione contabile fornisce dimostrazione del superamento del valore limite del parametro n.8 in ciascuno degli esercizi 2013/2015, nell'ipotesi di tempestivo riconoscimento, da parte dell'ente, di tutte le passività riconoscibili.

Tabella n. 17 – Debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere – esercizi 2013-2015

Debiti Fuori Bilancio						
		2013		2014		2015
D.F.B. riconosciuti nel corso dell'anno	(A)	4.835.335,74	(C)	31.800.701,66	(E)	35.280.792,54
Totale richieste di risorse fin.rie dai Settori		51.229.256,86		65.533.190,98		49.022.681,24
Differenza tra richieste dei Settori e D.F.B. riconosciuti		46.393.921,12		33.732.489,32		13.741.888,70
di cui da riconoscere da parte del C.C.	(B)	19.717.861,70	(D)	33.732.489,32	(F)	5.734.656,67
Totale debiti (riconosciuti e da riconoscere)	(A+B)	24.553.197,44	(C-B+D)	45.815.329,28	(E-D+F)	7.282.959,89
ENTRATE CORRENTI (ACCERTAMENTI)						
		809.193.575,33		727.378.330,67		728.056.576,51
INCIDENZA % (TOTALE DEBITI/ENTRATE CORRENTI)						
		3,03%		6,30%		1,00%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal rendiconto del comune di Palermo - esercizi 2013-2015

Tabella n. 18 – Parametri deficitarietà strutturale esercizio 2015 - simulazione

	Limite	ANNO 2015					
		Valore certificato dall'Ente			Simulazione		
1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento);	5,00%		2,96%	Rispettato*		2,96%	Rispettato*
2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 dell' allegge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;	42,00%		46,78%	Non rispettato		46,78%	Non rispettato
3) Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione di eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 dell' allegge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;	65,00%		95,22%	Non rispettato		95,22%	Non rispettato
4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;	40,00%		44,25%	Non rispettato		44,25%	Non rispettato
5) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotti vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del Tuel;	0,50%		0,98%	Non rispettato		0,98%	Non rispettato
6) Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40 per cento per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38 per cento per i comuni oltre ai 29.999 abitanti; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore;	38,00%		34,70%	Rispettato		34,70%	Rispettato
7) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del tuoei con le modifiche di cui all'art.8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012;	120,00%		34,43%	Rispettato		34,43%	Rispettato
8) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre anni;	1,00%	4.835.335,74	0,60%	Rispettato	24.553.197,44	1,01%	Non rispettato
	1,00%	31.800.701,66**	4,37%**		45.815.329,28	6,30%	
	1,00%	35.280.792,54	4,85%		7.282.959,89	1,00%	
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;	5,00%		0,00%	Rispettato		0,00%	Rispettato
10) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del tuoei con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti per legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.	5,00%		0,00%	Rispettato		0,00%	Rispettato

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

** nel prospetto di calcolo fornito dal Collegio dei revisori in sede di risposta istruttoria (all. 15 nota prot. n. 13/2018) risulta una percentuale pari al 3,38% relativo ad un importo dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2014 pari ad € 24.553.197,44, in luogo dell'importo certificato dall'Ente di € 31.800.701,66 (Allegato G12 Rendiconto 2014)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal rendiconto del comune di Palermo - esercizi 2013-2015

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la Sezione accerta che nel 2015 ha rispettato solo formalmente il parametro n.8, attraverso un indebito rinvio ad esercizi successivi di debiti riconoscibili.

In considerazione del certificato sfioramento di altri quattro parametri, tale circostanza è risultata decisiva ai fini del mancato rientro nella condizione di deficitarietà strutturale e nelle conseguenti limitazioni previste dall'art. 243 (assoggettamento ai

controlli centrali del Ministero dell'interno) e 110, comma 4, del Tuel (risoluzione di diritto degli incarichi dirigenziali a contratto), non estensibili analogicamente alla fattispecie, in quanto di stretta applicazione.

4. Un ulteriore profilo di deferimento riguarda, anche nel 2015 e 2016, il non corretto utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi c/terzi.

Gli esiti istruttori hanno messo in evidenza la persistente contabilizzazione, alle partite di giro, delle penali per mancato rispetto del contratto di servizio della società RAP spa, degli accantonamenti di somme per pignoramenti diversi, nonché delle spese inerenti il servizio esiti e il contenzioso.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha confermato che, al 31/12/2016, non trovava più allocazione tra i residui alcun impegno imputato a penali per mancato rispetto del contratto di servizio della società RAP (fattispecie, quest'ultima, già attenzionata da questa Sezione nella delibera n. 5/2017).

Riconosce che, nel 2015, tale contabilizzazione avrebbe migliorato i saldi del patto di stabilità interno per un importo assolutamente esiguo (meno di 15.000,00 euro).

Ha motivato la presenza di impegni per pignoramenti con l'esigenza di riversare somme pignorate per conto di terzi; gli impegni di spesa inerenti al servizio esiti e contenzioso riguarderebbero somme incassate per pagamenti non andati a buon fine da riversare ai beneficiari. Entrambe le fattispecie, a suo avviso, sarebbero da allocare contabilmente ai servizi per conto terzi.

Il Collegio, a questo riguardo, richiama, preliminarmente, la rigorosa osservanza dei principi contabili applicati in materia di contabilità finanziaria, contenuti nel par. 7 dell'all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Per quanto concerne le refluenze sul rispetto del patto di stabilità interno 2015, pur tenendo conto dell'ampio margine con cui è stato raggiunto l'obiettivo, osserva che questa criticità, singolarmente poco rilevante, concorre, unitamente ad altre rilevate in precedenza, a migliorare indebitamente i saldi rilevanti ai fini del vincolo in questione.

5. Con un quinto ordine di contestazioni, riguardanti la **gestione del personale**, l'ente, a seguito di deferimento, è stato invitato a chiarire le seguenti irregolarità:

- a. l'avvio, nel 2016, di procedure di stabilizzazione di personale precario a tempo indeterminato per un totale di 58 unità sulla scorta della deliberazione di G.C. n. 107 del 15/06/2016 relativa alla programmazione triennale del fabbisogno del personale e piano delle assunzioni 2015/17 e successiva delibera n. 206 del 27/10/2016 di definizione dei criteri assunzionali e determinazioni dirigenziali di attuazione n. 653 del 2/11/2016 e n. 682 del 15/11/2016. Tali assunzioni si porrebbero in contrasto con i principi reiteratamente affermati da questa Sezione

nell'ambito del processo di riordino delle funzioni dei vari livelli di governo interessati dalla l.r. n. 15/2015 (*ex multis*, delibera n. 119/2015/PAR);

- b. l'avvio, nel 2017 (deliberazioni di G.C. n. 205 del 2/11/2017 e n. 206 del 7/11/2017), della procedura di stabilizzazione a tempo indeterminato di 166 unità di personale precario che, dalla documentazione in atti, risulterebbe in contrasto con il blocco delle assunzioni previsto dall'art. 3, comma 22, della l.r. n. 27/2016, finalizzato a garantire il progressivo assorbimento del personale in esubero proveniente dalle ex province regionali (sul punto cfr., da ultimo, delibera di questa Sezione n. 219/2017/PAR);
- c. l'indizione, nel 2017, di procedure selettive per l'assunzione in organico di n. 11 dirigenti tecnici e n. 2 dirigenti contabili;
- d. la necessità di chiarire il costo effettivo del personale finanziato con contributi statali di cui alla L. 244/2007, art. 2 commi 550 e 551, e al D.L. n. 207/2008, art. 41, comma 16/terdecies, in considerazione del fatto che dai prospetti G 3 e G18 di cui all'Allegato G al rendiconto 2015 risulta un importo riferito alle stabilizzazioni ASU inferiore rispetto all'importo del finanziamento statale, pari ad € 54.464.174,96 (nota di risposta n. 11/2018 e nota Rag. Gen n. 94690 del 2018).

Con riferimento al profilo sub a), relativo alle stabilizzazioni di personale precario avviate nel 2016, l'ente, nelle specifiche controdeduzioni prodotte²⁴, ha escluso criticità a riguardo, riferendo che il reclutamento di tale personale, come risulterebbe dalla deliberazione di G.C. n. 107/2016 (non rinvenuta in atti benché dichiarata come allegata), sarebbe stato effettuato a valere sui "resti delle capacità assunzionali 2014", derivanti da *turn over* 2013, "in ossequio a quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78/2015".

L'utilizzo di tali resti sarebbe consentito, a suo avviso, dall'art. 1, comma 424, della l. 190/2014, che, al fine di consentire i processi di mobilità di personale sovranumerario stabiliti, a livello nazionale, dall'attuazione della legge n. 56/2014, avrebbe precluso ai comuni solamente l'utilizzo delle facoltà assunzionali 2015 e 2016 e non di quelle degli anni precedenti.

Il Collegio prende atto degli elementi di giudizio offerti dall'ente, che ritiene, tuttavia, non idonei a superare le criticità contestate.

Innanzitutto, ritiene non pertinente il richiamo – da parte dell'ente - alle capacità assunzionali 2014, cui l'art. 3, comma 22, della l.r. n. 27/2016, non fa in alcun modo riferimento.

E' utile ricordare che, nella Regione siciliana, il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta ha rinvenuto apposita disciplina nella legge regionale 4 agosto 2015,

²⁴ Nota prot. n. 704184 del 14/5/2018 a firma del Capo di gabinetto, costituente all. n. 15 alle memorie.

n. 15, in attuazione della potestà legislativa esclusiva prevista dall'art. 14, comma 1, lett. "o", dello Statuto di autonomia differenziata.

In questo peculiare contesto, il legislatore regionale, con l'art. 2 della l.r. n. 27/2016, ha introdotto una complessa procedura ai fini dell'avvio, anche in Sicilia, della mobilità obbligatoria del personale ex provinciale in esubero, conclusa con successo nelle restanti regioni.

Al fine di consentirne il corretto espletamento, con l'art. 3, comma 22, ha previsto - testualmente e senza ulteriori specificazioni, a testimonianza della tassatività del divieto - che *"i percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 sono avviati **dopo la conclusione delle procedure previste dall'articolo 2** (mobilità personale eccedentario) e comunque dopo 1° marzo 2017, **previa verifica della sussistenza dei presupposti**".*

L'espressa posticipazione delle procedure di stabilizzazione del personale precario, infatti, era funzionale al completamento del riordino delle funzioni di area vasta, evitando che, nelle more della definizione di tale processo, suscettibile di modificare le funzioni degli enti interessati, potessero essere avviate procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti territoriali senza che fossero state compiutamente definite le attribuzioni istituzionali.

La recessività delle procedure di reclutamento di nuovo personale rispetto al completamento dei processi di mobilità del personale ex provinciale in esubero si rivelava, dunque, funzionale ad una ricollocazione ottimale delle risorse umane, evitando, al contempo, rischi di reclutamento di personale non corrispondente alle effettive esigenze istituzionali, con conseguente necessità di ulteriore ricollocamento di personale soprannumerario (Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 119/2015/PAR).

A questo riguardo, osserva il Collegio che, in costanza di un disegno strategico di riassetto di funzioni e servizi coinvolgente tutti i livelli di governo (Enti di area vasta, Comuni e Regione, cfr. artt. da 27 a 36 della l.r. n. 15/2015), stenta a rinvenirsi un importante presupposto logico della programmazione di fabbisogni del personale, costituito dalla certezza sulla continuità delle funzioni istituzionali da garantire nel medio - lungo periodo (cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 106/2013/PRSP).

In ossequio al principio di buon andamento e di efficiente impiego delle risorse, non può ignorarsi, infatti, il nesso di necessaria strumentalità tra i fattori della produzione (*in primis*, il personale) e i servizi da garantire, nel più generale contesto dell'adeguata corrispondenza tra risorse - umane, finanziarie e strumentali - e funzioni da svolgere, come peraltro prescritto dall'art. 119, comma 4, della Costituzione²⁵.

²⁵ A questo riguardo, la Consulta, nella sentenza n. 202/2016, ha avuto modo di osservare che *"la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti (...). È infatti chiaro che la ridefinizione delle funzioni*

Alla stregua delle considerazioni che precedono, pertanto, il blocco delle stabilizzazioni scaturiva *in re ipsa*, già sul piano logico, dalla pendenza del processo di riordino delle funzioni di area vasta; in ogni caso, esso trovava conferma nel tenore letterale del divieto contenuto nel richiamato art. 3, comma 22, nella versione *pro tempore* vigente, nella fattispecie disatteso.

In ogni caso, pur a voler prescindere dalle valutazioni dell'ente in ordine alle condizioni abilitanti l'immissione in ruolo di nuovo personale, il Collegio deve anche evidenziare l'inosservanza delle misure di salvaguardia previste dall'ordinamento contabile in presenza di debiti fuori bilancio - nel 2015, accertati in euro 5.734.656,67 - ancora da riconoscere e da finanziare (cfr. sub E, punto 1, lett. a, b).

A riguardo, infatti, l'articolo 188, comma 1 *quater*, del Tuel, dispone espressamente che **"agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi."**

Il richiamato blocco di impegni e pagamenti - nella fattispecie violato dall'ente - risponde ad esigenze di tutela di beni di rango costituzionale, che impongono il prioritario ripristino degli equilibri, mediante il tempestivo ripiano dei debiti fuori bilancio, rispetto ad ogni altra esigenza di spesa non obbligatoria.

Il Collegio, pertanto, demanda ogni valutazione in ordine alla sussistenza di possibili profili di danno alla Procura regionale della Corte dei conti.

Con riferimento alla contestata stabilizzazione, nel 2017, di 166 unità di personale precario, l'amministrazione, nelle memorie, ha individuato due diverse fattispecie, riconducibili a due distinti provvedimenti - la deliberazione G.C. n. 206/2017 e la n. 205/2017 - anch'essi non rinvenuti in atti, benchè dichiarati come allegati.

La prima deliberazione, n. 206/2017, riguarderebbe essenzialmente una rimodulazione dei profili professionali presi in considerazione dal programma triennale del fabbisogno di personale 2015/2017, approvato con delibera G.C. n. 107/2016, anch'essa non in atti.

Anche in questo caso, soggiunge l'ente, la delibera n. 206/2017 farebbe espresso riferimento *"alla capacità assunzionale residua del 2014, a valere sul turn over 2013, utilizzabile a quella data secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del D.L. 78/2015"*, il che, porterebbe ad escludere qualsiasi violazione al blocco delle

amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (...)".

assunzioni previsto dall'art. 3, comma 22 della L.R. 27/2016, che a suo giudizio, alla stregua di *"una serie di rinvii normativi"*, sarebbe attinente unicamente alle capacità assunzionali 2015 e 2016.

L'altro provvedimento, la delibera 205/2017, riguarderebbe la stabilizzazione a tempo indeterminato del personale a tempo determinato già in servizio presso l'ente, previsto dall'art. 23 delle leggi regionali n. 25/85 e n. 24/86, cui l'art.3 della l.r. n. 27/2016 darebbe attuazione.

In tale ambito, tuttavia, l'ente precisa di non aver effettuato alcuna stabilizzazione, difettando alcune condizioni di procedibilità, relative ad attestazioni che la Ragioneria si era riservata di rendere.

La Sezione, con riferimento alla prima deliberazione della Giunta, n. 206/2017, pur prendendo atto delle controdeduzioni pervenute, ritiene replicabili in questa sede le argomentazioni già espresse sub a, con riferimento alla violazione dell'art. 3, comma 22, della l.r. n. 27/2016 e dei principi sottesi al processo di riordino degli enti di area vasta.

Demanda, anche in questo caso, alla Procura regionale della Corte dei conti ogni valutazione in ordine a possibili profili di danno scaturenti dall'attuazione della predetta delibera della Giunta comunale n. 206/2017.

Prende atto del mancato avvio delle stabilizzazioni previste dall'altra deliberazione della Giunta comunale - n. 205/2017 - e ritiene, allo stato, la criticità superata.

Reputa altresì chiarito il profilo sub c, avendo il comune riferito che, nel 2017, ha previsto l'assunzione di 13 dirigenti con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1, del Tuel; la relativa procedura selettiva, peraltro, non sarebbe stata neanche indetta.

Risultano, inoltre, tutt'ora in corso di definizione le procedure per il reclutamento, tramite concorso, di 11 dirigenti tecnici e 2 contabili, previste dal programma 2015/17 (delibera GC n. 107/2016 e 206/2017 entrambe non in atti).

A quest'ultimo riguardo, la Sezione richiama l'attenzione dell'ente (che riferisce di aver *"fatto esclusivamente ricorso alle capacità assunzionali 2014"*) e del Collegio dei revisori sulla necessità di un'attenta verifica dei presupposti legislativi che consentono l'immissione in ruolo di tali unità di personale.

Ritiene superato anche il profilo sub d), avendo l'ente chiarito gli effettivi costi sostenuti nell'esercizio 2015 per il personale finanziato con le risorse ex art. 2, commi 550 e 551, della L. 244/2007 e art. 41, co. 16 *terdecies*, del D.L. 207/2008.

6. Per quanto concerne la **gestione degli organismi partecipati**, il deferimento, allo stato degli atti, si è limitato ad osservare quanto segue:
- a. la perdurante inottemperanza all'ordinanza n. 1/2014, relativa all'obbligo di trasmettere con cadenza semestrale a questa Sezione relazioni sulla condizione economico-finanziaria delle società partecipate, debitamente asseverate dall'Organo di revisione dell'ente. Tale omissione risulta particolarmente censurabile in considerazione del grave stato di salute delle società partecipate cui fa riferimento l'organo di revisione nei propri parere, nonché delle gravi criticità gestionali emerse in sede di verifica amministrativo contabile effettuata dai servizi ispettivi dalla Ragioneria generale dello Stato;
 - b. la persistente presenza di posizioni debitorie non conciliate con gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che aumentano da € 7.648.663,95, al 31.12.2014, ad € 14.240.050,31 al 31.12.2015 e ad € 38.767.094,00 al 31.12.2016;
 - c. la presenza di società in perdita al 31.12.2015, riferita ad AMAT spa, per un importo di € 4.611.575,00 a fronte della quale non risulta effettuato alcun accantonamento nel risultato di amministrazione a titolo di "fondo perdite società partecipate". Dal parere dell'Organo di revisione, emerge che nell'esercizio 2016 la società chiude il bilancio d'esercizio con un utile pari a € 541.251,00 che scaturisce unicamente dall'entrata straordinaria di € 16.832.784,60 generata dall'accordo transattivo con il comune di Palermo, a titolo di risarcimento per modifica unilaterale del contratto di servizio da parte del socio unico. Tale importo, finanziato con anticipazione di liquidità, risulta peraltro corrisposto in misura superiore a quella prevista dal piano di rateizzazione. Inoltre, dallo stato patrimoniale della società, emerge la presenza di una perdita portata a nuovo dall'esercizio precedente che aumenta da € 14.358.417,00 al 31.12.2015 ad € 18.969.992,00 al 31.12.2016. Ciononostante, il patrimonio netto aumenta di € 10.541.251,00 nel 2016 in virtù dell'aumento del capitale sociale di € 10 mln deliberato dall'Assemblea dei soci in data 14/01/2016 per la realizzazione del Piano di investimenti di cui alla delibera di G.M. del socio unico - comune di Palermo - n. 207 dell'11/12/2015, in esecuzione della delibera consiliare n. 443 del 5/12/2015. Lo squilibrio economico finanziario strutturale in cui opera l'azienda è stato rilevato anche dal Collegio sindacale dell'azienda nell'informativa sul rischio aziendale nell'ambito della relazione sulla gestione 2016 (cfr. pag. 54 del parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2016);
 - d. risulta, inoltre, la mancata approvazione del bilancio d'esercizio 2016 della società R.A.P. spa, partecipata al 100% dal comune di Palermo, nei confronti della quale sussistono, nel conto del bilancio 2016 dell'ente, debiti per € 35.298.667,00 ai quali si aggiungono ulteriori debiti per € 19.097.143,00 non riconciliati in quanto non riconoscibili (€ 75.966,00), riconoscibili ma privi di copertura finanziaria (€

- 531.635,00), riconoscibili con copertura finanziaria (€ 36.364,00) e in contestazione/o in corso di verifica (€ 18.453.178,00);
- e. la mancata definizione della posizione debitoria con riferimento alle società GESIP SPA in fallimento e AMIA SPA in fallimento, in ordine alle quali sussiste:
- un giudizio pendente nei confronti di GESIP SPA per € 4.968.895,00 in ordine al quale è stato presentato appello avverso la sentenza n. 6553/2016 del Tribunale civile di Palermo che ha disposto l'annullamento del decreto ingiuntivo n. 578/2012;
 - 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);
- f. la presenza, tra i residui passivi dell'ente, di rilevanti posizioni debitorie nei confronti degli organismi partecipati risalenti ad esercizi pregressi, in buona parte riferiti al mancato pagamento dei corrispettivi da contratto di servizio; tra questi, anche Gesip e Amia in fallimento.

Il comune, in sede di controdeduzioni, anche in questo caso ha rinviato a separata nota, prot. n. 804108 del 18.5.2018 allegata sub n. 17, a firma del dirigente del settore partecipate.

a. Per quanto concerne il primo profilo, l'amministrazione, con riferimento al disatteso obbligo di *"trasmettere con cadenza semestrale alla sezione della Corte dei conti delle relazioni semestrali sulla condizione economico-finanziaria delle società partecipate, debitamente asseverate dall'Organo di revisione dell'Ente"*, riferisce che il soppresso Servizio programmazione e controllo degli organismi partecipati, incardinato fino al 10/01/2018 in seno all'Area delle risorse finanziarie/Ragioneria generale, essendo incaricato del controllo economico-finanziario come disciplinato dal regolamento unico sui controlli interni, ha proceduto alla stesura delle suddette relazioni, inviando le stesse al Capo Area e, per conoscenza, al Collegio dei revisori.

Quest'ultimo, solo in data 26/05/2016, con nota prot. 39, avrebbe manifestato la propria impossibilità a rilasciare l'asseverazione per la mancata trasmissione di informazioni relative alla *"verifica della qualità dei servizi resi dalle società partecipate anche in rapporto alle risorse impiegate"*.

Poichè tale tipologia di controllo era espletata dalle funzioni dirigenziali competenti per materia, l'amministrazione, con nota prot. 137595 del 17/02/2017 a firma del Sindaco, avrebbe assegnato un termine di 20 giorni per la produzione da parte delle competenti funzioni dirigenziali delle relative relazioni.

Ciò premesso, il predetto dirigente ha riferito di *"non sapere se l'iter sia stato ultimato o le motivazioni che ne hanno comportato la mancata attuazione"*.

Tuttavia, ha comunicato che è intendimento del neo costituito settore procedere ad una standardizzazione di tale procedura così da garantire "entro la prossima scadenza del 30/06/2018" una più agevole definizione delle relazioni periodiche semestrali omnicomprensive delle informazioni relative alla verifica sulla qualità dei servizi.

Il Collegio, nel prendere atto dei predetti propositi, osserva che l'inosservanza delle prescrizioni dell'ordinanza n. 1/2014 era stata già censurata da questa Corte nelle deliberazioni n. 389/2016/PRSP e n. 5/2017/PRSP.

In sede di parere al rendiconto 2016 (pag. 77), la perdurante omissione è stata rimarcata dal Collegio dei revisori, che ha evidenziato, testualmente quanto segue: *"In ultimo, non meno significativo appare la mancata produzione dell'Ente delle relazioni semestrali al 31/12/2015, al 30/06/2016 ed al 31/12/2016, previste dall'articolo 147 quater del TUEL e oggetto di asseverazione da parte dello scrivente Organo ai sensi della Ordinanza istruttoria della Corte dei conti n. 1/2014"*.

Alle predette relazioni, con il decorso del tempo, si sono aggiunte quelle al 30 giugno 2017 e al 31 dicembre 2017.

Osserva, preliminarmente, la Sezione che, a prescindere dalle diverse prospettazioni fornite dall'ente e dal Collegio dei revisori, il mancato inoltro per impossibilità di asseverazione²⁶ costituisce, di per sé, un'inversione di tendenza rispetto al passato, dal momento che l'ultima relazione regolarmente pervenuta, quella al 30 giugno 2015, era anch'essa priva di asseverazione.

Solo successivamente, tale mancanza è stata ritenuta ostativa alla stessa trasmissione del *report* semestrale a questa Corte.

A distanza di due anni e mezzo dall'interruzione unilaterale del flusso conoscitivo e di ben due delibere della Sezione (esclusa la presente) che ne sollecitavano - con approccio collaborativo - l'immediato ripristino, l'amministrazione ha riferito di non sapere neppure se le stesse siano state trasmesse.

Dalla documentazione in atti, inoltre, è emerso che:

- ✓ le relazioni semestrali sono state regolarmente redatte dal competente ufficio, *pro tempore* incaricato della loro stesura e che, ciononostante, le stesse non sono state trasmesse a questa Sezione;
- ✓ dalle sparute informazioni desumibili dal parere dell'organo di revisione, emerge un grave stato di salute delle società partecipate (cfr. sub b, c);

²⁶ Con riferimento all'impossibilità di asseverare le relazioni al 31.12.2014 e al 30.06.2015 da parte dell'organo di revisione per via di "gravi carenze documentali e di ulteriori disfunzioni che richiama nella nota n. 39 del 26 maggio 2016", cfr. delibera n. 5/2017/PRSP.

- ✓ gli esiti della verifica amministrativo contabile presso il comune di Palermo disposta dalla Ragioneria generale dello Stato, proprio nel settore delle società partecipate hanno messo in luce una serie di criticità gestionali molto gravi, peraltro allo stato non superate.

Tali circostanze connotano di ulteriore gravità le perduranti reticenze dell'ente.

In considerazione anche di quanto già infruttuosamente auspicato nei precedenti cicli di verifica, questa Corte ritiene di dover adottare opportuni provvedimenti al fine di essere messi nelle condizioni di poter esercitare proficuamente le proprie funzioni, senza dover scontare problematiche lacune conoscitive su aspetti che, alla stregua di elementi di giudizio *aliunde* pervenuti da parte di organi ispettivi dello Stato, meritano da questa Corte massima attenzione ed approfondimento.

Il Collegio, pertanto, ritiene necessario ordinare all'amministrazione comunale, in persona del legale rappresentante, la trasmissione, entro trenta giorni dalla ricezione della presente deliberazione, di tutte le relazioni semestrali ad oggi infruttuosamente sollecitate, anche se sprovviste dell'asseverazione del Collegio dei revisori richiesta dall'ordinanza n. 1/2014. In tale ultima evenienza, l'amministrazione allegnerà i rilievi dell'organo di controllo interno ritenuti ostativi all'asseverazione.

In caso d'inottemperanza alle presenti prescrizioni, la Sezione procederà ad acquisizione coattiva della predetta documentazione, avvalendosi delle facoltà previste dall'art. 3, comma 8, della legge n. 20/1994 e dall'art. 16, comma 3, del d.l. 13.5.1991, n. 152 e relativa legge di conversione.

Per quanto concerne gli strumenti di *corporate governance*, già oggetto di analisi da parte di questa Sezione sulla base delle uniche due relazioni semestrali pervenute (delibera n. 389/2015/PRSP), si registra la posizione critica del Collegio dei revisori, in sede di parere al rendiconto 2016 (pag. 76), laddove evidenzia, testualmente, quanto segue: *"Ancora una volta corre l'obbligo qui reiterare quanto già in precedenza espresso, pertanto, il Collegio raccomanda di dare concreta applicazione alle prescrizioni della Corte dei Conti di cui all'Ordinanza n. 1 del 2014, in prosecuzione delle precedenti qui richiamate, e alla deliberazione del Consiglio comunale n. 323 del 11 settembre 2013, con specifico riferimento all'integrale adozione dell'insieme degli strumenti operativi di varia natura — normativa, organizzativa, gestionale, nonché di precisi poteri di direzione e controllo della gestione delle società partecipate da questo Ente, specie quando socio unico—tutti riconducibili al più generale concetto di corporate governance, che non può prescindere dalla predisposizione di un adeguato sistema informativo sia contabile che extra contabile che consenta all'Ente di disporre di tutte le informazioni concernenti le situazioni finanziarie, contabili, gestionali, nonché la qualità dei servizi prestati. L'efficacia di tali strumenti operativi consentirebbe all'Ente di esercitare un effettivo controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. (...)*

Il Sistema di corporate governance nei confronti delle Società e Organismi Partecipati è oggetto di attenzione critica anche da parte della Corte dei conti, da ultimo nella più volte richiamata Deliberazione n. 5/2017".

A quest'ultimo riguardo, l'ente, nelle proprie memorie, ha riferito di aver implementato il sistema informativo per il controllo delle società partecipate, attraverso l'attivazione del software SIMOC, dando mandato alle società di provvedere al caricamento delle informazioni necessarie dell'esercizio delle varie forme di controllo.

Ha comunicato, altresì, di aver provveduto, con deliberazione C.C. n. 39 del 26/03/2018, ad adeguare gli statuti societari al d.lgs. 175/2016, prevedendo, già in sede di statuto, appositi strumenti di *governance*, diretti a disciplinare in maniera più incisiva il monitoraggio e l'esercizio delle varie forme di controllo.

Tale ultimo aspetto è stato sottolineato anche dal Sindaco in sede di adunanza.

La Sezione, nel prendere atto delle sparute informazioni pervenute, rinvia ad apposito approfondimento tematico, da redigersi all'esito del ripristino dell'invio dei *reports* semestrali da parte dell'ente.

- b. Un ulteriore profilo di criticità messo in evidenza in sede di deferimento riguarda il perdurare dei disallineamenti nei rapporti di debito credito con le società partecipate, che peraltro fanno registrare un preoccupante *trend* incrementale nel biennio 2015-2016, nei termini di seguito esposti:

Tabella n. 19 – Disallineamento debiti/crediti tra comune di Palermo e organismi partecipati – esercizio 2015

SOCIETA'	%	TOTALE CREDITI SOCIETA' PARTECIPATE AL 31.12.2015	CREDITI RICONCILIATI	DISALLINEAMENTO 2015	CREDITI NON RICONOSCIBILI, IN CORSO DI VERIFICA O IN CONTESTAZIONE
AMAP	100,00%	10.881.459,37	5.182.812,59	5.698.646,78	5.698.646,78
AMG	100,00%	5.844.823,12	5.337.112,27	507.710,85	507.710,85
AMAT	100,00%	76.286.651,93	76.286.651,93	0,00	0,00
SISPI	100,00%	4.425.899,22	4.425.899,22	0,00	0,00
RAP	100,00%	40.672.480,65	32.789.892,52	7.882.588,13	7.882.588,13
RESET	92,45%	7.251.802,63	7.251.802,63	0,00	0,00
PALERMO AMBIENTE IN LIQUIDAZIONE	100,00%	530.473,26	530.473,26	0,00	0,00
PATTO DI PALERMO scari	43,21%	18.081,00	18.081,00	0,00	0,00
TEATRO AL MASSIMO	15,00%	1.890.000,00	1.890.000,00	0,00	0,00
ACQUEDOTTO IL BIVIERE		156.209,15	5.104,60	151.104,55	151.104,55
TOTALE		147.957.880,33	133.717.830,02	14.240.050,31	14.240.050,31

Fonte: Sito istituzionale del Comune di Palermo - Allegato B al Rendiconto 2015

Fonte: Sito istituzionale del comune di Palermo – Allegato B al Rendiconto 2015

Tabella n. 20 – Disallineamento debiti/crediti tra comune di Palermo e organismi partecipati – esercizio 2016

SOCIETA'	%	TOTALE CREDITI SOCIETA' PARTECIPATE AL 31.12.2016	CREDITI RICONCILIATI	DISALLINEAMENTO 2016	DETTAGLIO DEL DISALLINEAMENTO	
					CREDITI NON RICONOSCIBILI	CREDITI IN IN CONTESTAZIONE O IN CORSO DI VERIFICA
AMAP	100,00%	10.999.257,00	4.308.928,00	6.690.329,00		6.690.329,00
AMG	100,00%	7.387.633,00	7.141.250,00	246.383,00		246.383,00
AMAT	100,00%	86.250.737,00	74.012.463,00	12.238.274,00	279.341,00	11.958.933,00
SISPI	100,00%	14.794.192,00	14.553.178,00	241.014,00		
RAP	100,00%	54.395.810,00	35.298.667,00	19.097.143,00	75.966,00	18.453.178,00
RESET	92,45%	5.940.287,00	5.940.287,00	0,00		
PALERMO AMBIENTE IN LIQUIDAZIONE	100,00%	1.093.631,00	1.079.587,00	14.044,00		14.044,00
PATTO DI PALERMO scarl	100,00%	27.222,00	13.611,00	13.611,00		
TEATRO AL MASSIMO	43,21%	2.075.000,00	2.075.000,00	0,00		
ACQUEDOTTO IL BIVIERE	15,00%	226.296,00	0,00	226.296,00		226.296,00
TOTALE		183.190.065,00	144.422.971,00	38.767.094,00	355.307,00	37.589.163,00

Fonte: Sito istituzionale del Comune di Palermo - Allegato B al Rendiconto 2016

Fonte: Sito istituzionale del comune di Palermo – Allegato B al Rendiconto 2016

Tale problematica è già stata posta all'attenzione dell'ente dall'Organo di revisione, in sede di parere al rendiconto 2016, laddove osserva testualmente: *"persistono e si incrementano per dimensione i disallineamenti tra le posizioni di debito/credito esposti dalle società partecipate verso l'Ente e le speculari evidenze in capo all'Ente stesso, di cui si è detto nella sezione dedicata alla quale si fa rimando. (...)*

Lo scrivente Collegio dei Revisori sollecita una definitiva riconciliazione di tutte le partite debitorie/creditorie verso le società partecipate, anche al fine di dare compiuto riscontro alle prescrizioni della sezione controllo della Corte dei Conti nella citata Deliberazione 5/2017/PRSP".

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione conferma l'entità dei disallineamenti nel 2015 (**€14.240.050**) e 2016 (**€38.767.094**), che ascendono ulteriormente, nel 2017, ad **€ 42.568.236**, cui si aggiungono ulteriori € 1.402.000 per *split payment* IVA.

Tali problematiche, come si è avuto modo di riferire nelle precedenti sessioni di monitoraggio, costituiscono un rilevante fattore d'incognita per la tenuta degli equilibri di bilancio, anche futuri, dell'ente, in ragione del notevole divario esistente tra le richieste creditorie avanzate dalle predette due società e l'ammontare dei debiti che il comune riconosce come sussistenti.

Sotto altro profilo, la presenza di asimmetrie nei rapporti di debito – credito costituisce un rilevante fattore ostativo al consolidamento dei conti, il quale postula la previa "elisione dei rapporti infra gruppo" (cfr. all. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011).

Al fine di ovviare alla persistente presenza di posizioni debitorie non riconciliate con gli organismi partecipati rientranti nel perimetro del consolidamento, l'amministrazione, dopo la predisposizione della nota informativa al rendiconto 2016 (ai sensi dell'art. 11

del Dlgs. 118/2011), riferisce di aver proceduto alla predisposizione dello schema del bilancio consolidato 2016 approvato con delibera GC n. 22 del 8.02.2018.

In quella sede, al fine di consentire l'allineamento delle risultanze contabili dell'ente con quelle delle società partecipate, ha comunicato di aver impartito alcune direttive alle società partecipate, inclusive anche della possibilità di stralcio dei crediti vantati nei confronti dell'ente titolare, ove insussistenti.

Per la copertura del predetto disallineamento al 31.12.2017, riferisce di aver previsto le seguenti misure:

- ✓ € 3.593.613 oltre IVA impegnati sul bilancio di previsione 2017/2019;
- ✓ € 24.696.585 da garantire attraverso stralcio dai bilanci delle società dei crediti esposti e non sussistenti, tenendo conto dei rispettivi fondi svalutazione crediti, se esistenti e pertinenti; la differenza andrebbe stanziata nel redigendo bilancio di previsione 2018/2020 quale accantonamento al "fondo rischi perdite societarie";
- ✓ € 14.278.038 oltre IVA da stanziare nel redigendo bilancio di previsione 2018-2020 al fine di consentire agli uffici competenti l'adozione degli atti amministrativi necessari per il riconoscimento, da parte dell'amministrazione, di crediti vantati dalle società partecipate interessate per i quali in atto non sussiste il correlativo impegno di spesa nel bilancio comunale.

L'amministrazione riferisce inoltre di aver istituito, in data 08/05/2018, un'unità straordinaria di regia e coordinamento, incaricata di acquisire elementi istruttori finalizzati all'emanazione di apposite direttive volte al definitivo superamento del fenomeno dei disallineamenti, cui sono maggiormente interessate le società **AMAP spa, AMAT spa, RAP spa e SISPI spa.**

Il Collegio, nel prendere atto degli elementi di giudizio, richiama l'attenzione dell'ente sul rigoroso rispetto delle disposizioni contenute nell'art.21 del d.lgs. n. 175/2016, nonché nell'all. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011, soprattutto per la parte relativa alle direttive finalizzate al consolidamento.

Ritiene che tale operazione contabile, infatti, per rappresentare correttamente le risultanze aggregate dell'intero "gruppo amministrazione pubblica", non possa prescindere dal considerare le reali evidenze civilistiche intercorrenti tra ente e società, non alterabili attraverso iniziative unilaterali, che, ove infondate, rischierebbero di ripercuotersi sull'attendibilità dell'intero documento contabile.

La Sezione si riserva ogni opportuna valutazione nel più generale esame degli andamenti gestionali che perverranno con le relazioni semestrali.

- c. Un terzo ordine di risultanze istruttorie, basate su elementi conoscitivi forniti dall'organo di revisione in sede di parere al rendiconto, ha messo in evidenza che alcune società

hanno chiuso il bilancio al 31.12.2015 con perdite d'esercizio. AMAT spa, in particolare, risulta aver chiuso l'esercizio con una perdita di € **4.611.575,00**.

Nel 2016, risulta che la medesima chiude il bilancio d'esercizio con un utile pari a € 541.251,00 che scaturisce unicamente dall'entrata straordinaria di € 16.832.784,60 generata dall'accordo transattivo con il comune di Palermo, a titolo di risarcimento per modifica unilaterale del contratto di servizio da parte del socio unico.

Tale importo, finanziato con anticipazione di liquidità, risulta peraltro corrisposto in misura superiore a quella prevista dal piano di rateizzazione.

Inoltre, dallo stato patrimoniale della società, emerge la presenza di una perdita portata a nuovo dall'esercizio precedente che aumenta **da € 14.358.417,00 al 31.12.2015 ad € 18.969.992,00 al 31.12.2016**. Ciononostante, il patrimonio netto aumenta di € 10.541.251,00 nel 2016 in virtù dell'aumento del capitale sociale di 10 milioni di euro deliberato dall'Assemblea dei soci in data 14/01/2016 per la realizzazione del Piano di investimenti di cui alla delibera di G.M. del socio unico - comune di Palermo - n. 207 dell'11/12/2015, in esecuzione della delibera consiliare n. 443 del 5/12/2015.

Lo squilibrio economico finanziario in cui versa strutturalmente l'azienda è stato rilevato anche dal Collegio sindacale nell'informativa sul rischio aziendale, nell'ambito della relazione sulla gestione 2016 (cfr. pag. 54 del parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2016).

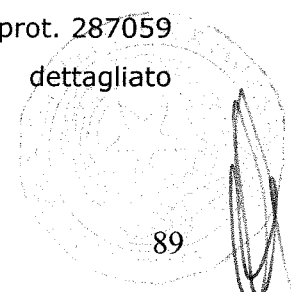
In sede di controdeduzioni, l'ente, nella sostanza, conferma il quadro di grave criticità gestionale della società, nonché lo squilibrio strutturale economico-finanziario in cui opera la società.

A questo riguardo, il Comune (nota prot. 964084 del 23/08/2017) avrebbe invitato il CdA a provvedere alla definizione di un tempestivo e puntuale programma di valutazione del rischio aziendale, da sottoporre al socio, ove si proponessero correttivi idonei a scongiurare lo stato di crisi della società.

A seguito del riscontro da parte della società (prot. 233/Pres-3930 del 10/11/2017), il comune ha rilevato che:

- la valutazione del rischio è stata operata senza un'accurata analisi sull'entità "dei fattori di allerta della crisi" e senza soffermarsi sulla sussistenza dei presupposti per la continuità aziendale;
- le azioni proposte dall'organo amministrativo nel piano di risanamento non sarebbero risultate, a giudizio del socio unico, idonee ad evidenziare la "comprovata sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio".

Ciò premesso, il neo costituito Settore controllo società partecipate (nota prot. 287059 del 22/03/2018), ha richiesto alla società la trasmissione di un dettagliato programma di valutazione del rischio, ex art. 6 del d.lgs. 175/2016.



La situazione è anche monitorata dall'unità straordinaria di regia e coordinamento.

La Sezione, anche sulla base delle direttive recentemente imposte dall'ente in ordine allo stralcio delle posizioni creditorie, esprime forte preoccupazione sulla continuità dell'azienda, che esercita un servizio di importanza primaria per la collettività.

Invita l'amministrazione allo scrupoloso rispetto delle disposizioni introdotte dall'art. 14 del d. lgs. n. 175/2016 e dalla normativa richiamata, riferendo degli esiti del monitoraggio in sede di relazione semestrale.

Prende atto del fatto che l'amministrazione nulla ha contro dedotto in ordine all'esubero dell'anticipazione di liquidità corrisposta alla società rispetto agli importi previsti dal piano di rateizzazione. La questione, già rilevata in precedenza (cfr. sub E, punto 1e), sarà comunque oggetto di approfondimento da parte dell'organo di revisione.

d. Gli esiti istruttori hanno inoltre messo in evidenza la mancata approvazione del bilancio d'esercizio 2016 della società R.A.P. spa, partecipata al 100%, nei confronti della quale sussistono, nel conto del bilancio 2016 dell'ente, debiti per € 35.298.667,00, cui si aggiungono ulteriori debiti per € 19.097.143,00 non riconciliati in quanto non riconoscibili (€ 75.966,00), riconoscibili ma privi di copertura finanziaria (€ 531.635,00), riconoscibili con copertura finanziaria (€ 36.364,00) e in contestazione/o in corso di verifica (€ 18.453.178,00).

L'ente, a riguardo, non fornisce controdeduzioni, avvalorando ulteriormente le preoccupazioni della Sezione, che richiede la messa a punto di adeguate ed urgenti misure correttive.

e. Di particolare gravità, inoltre, è risultata la mancata definizione della posizione debitoria con riferimento alle società GESIP SPA in fallimento e AMIA SPA in fallimento, in ordine alle quali sussiste:

- un giudizio pendente nei confronti di GESIP SPA per € 4.968.895,00 in ordine al quale è stato presentato appello avverso la sentenza n. 6553/2016 del Tribunale civile di Palermo che ha disposto l'annullamento del decreto ingiuntivo n. 578/2012;
- 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).

L'amministrazione, in sede di repliche, nulla riferisce a riguardo²⁷.

²⁷ In sede di controdeduzioni, l'ente riferisce, testualmente, che "per quanto di competenza non si è in grado di dare informazioni supplementari rispetto a quelle già fornite, in sede di controdeduzioni alle deliberazioni della Corte dei conti n. 387/2015 e 389/2015, fermo restando che, a parere dello Scrivente, questa attività di conciliazione può essere utilmente condotta con il contributo dell'Avvocatura Comunale, cui è ascrivito il governo del contenzioso che coinvolge l'Amministrazione".

Anche questa situazione, già segnalata dal Collegio dei revisori, dovrà essere oggetto di attento presidio da parte dell'ente, dei cui esiti riferirà periodicamente in sede di monitoraggio semestrale.

- f. Con un ultimo ordine di rilievi, il comune è stato invitato a chiarire la presenza, tra i propri residui passivi, di rilevanti posizioni debitorie nei confronti degli organismi partecipati risalenti ad esercizi pregressi, **in buona parte riferiti al mancato pagamento dei corrispettivi da contratto di servizio**; tra questi, anche Gesip e Amia in fallimento.

In sede di controdeduzioni, l'ente si è limitato, in maniera laconica, a riferire che *"la rivisitazione/mantenimento degli stessi per gli anni pregressi è stato governato dall'Ufficio Bilancio"*.

Il Collegio richiama l'ente a porre adeguato rimedio a tale problematica, attraverso un approccio che contemperi le proprie esigenze di *governance* e la tutela dei propri diritti sociali con un approccio coerente con la visione di "gruppo" delineata dall'all. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011, necessaria a rappresentare in modo attendibile le risultanze aggregate, sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale.

F - VERIFICA AMMINISTRATIVO CONTABILE DELL'ISPettorato GENERALE DI FINANZA DEL MEF – MISURE CORRETTIVE

Il Comune di Palermo, nel periodo compreso tra il 12 dicembre 2016 e il 27 gennaio 2017, è stato destinatario di una verifica amministrativo contabile da parte dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

La relazione ispettiva, pervenuta a questa Sezione con nota prot. Cdc n. 10721 del 21 novembre 2017, elenca una serie di criticità molto gravi, principalmente riguardanti la gestione del personale e le società partecipate, che, allo stato, non risultano superate.

Nelle memorie, l'amministrazione ha riferito che le controdeduzioni da inviare al Ministero dell'economia verranno trasmesse entro breve. A tal fine, il Sindaco ha incaricato del coordinamento delle posizioni dirigenziali il Segretario generale.

Nella relazione saranno analiticamente indicate, oltre alle deduzioni dell'ente rispetto ai profili di criticità segnalati nella relazione ispettiva, anche tutte le misure, definitive e cautelative, già adottate ed adottande.

Questa Corte si riserva idoneo monitoraggio sulle misure adottate per correggere le disfunzioni segnalate dall'ufficio ispettivo.

G - ESAME DELLE MISURE CORRETTIVE A SEGUITO DELLA DELIBERAZIONE 5/2017/PRSP

A seguito della deliberazione di accertamento n. 5/2017/PRSP del 10 gennaio 2017, relativa al controllo sul rendiconto 2014, l'ente ha trasmesso, con notevole ritardo rispetto ai

termini assegnati (60 giorni, prorogati di ulteriori 60 con ordinanza n. 28/2017/CONTR), la deliberazione del Consiglio comunale n. 38 del 26 febbraio 2018 avente ad oggetto: "controllo finanziario degli enti locali – rendiconto 2014 e bilancio di previsione 2015 - misure correttive adottate dall'Ente a seguito del ciclo dei controlli ai sensi dell'art. 148 bis comma 3 del Tuel. Deliberazione n. 5/2017/PRSP del 10 gennaio 2017 - Azioni correttive".

Osserva il Collegio, preliminarmente, che le misure correttive adottate si presentano talvolta inadeguate con riferimento alle singole criticità sollevate nei precedenti cicli di controllo, sia per la mancata attivazione di concrete azioni correttive, sia per la mancata trasmissione degli allegati richiamati nella deliberazione di consiglio comunale che non consente la verifica degli atti citati, sia per il rinvio dell'adozione di determinate misure correttive all'organo di revisione, deputato alla verifica delle misure correttive e conseguente segnalazione a questo organo di controllo e non all'adozione delle stesse.

In molteplici casi, inoltre, l'ente auto - qualifica come superate alcune criticità, che questa Sezione - cui compete la valutazione di cui all'art. 148 bis, comma 3, del Tuel - non ritiene tali, stante la loro reiterazione nei successivi cicli di controllo (cfr., ad es., criticità sub E).

In sede di deferimento, sono stati messi in evidenza alcuni punti, particolarmente significativi, in ordine ai quali questa corte osserva quanto segue.

- 1) In sede di misure correttive, l'amministrazione risulta aver attivato un processo di monitoraggio nei confronti del tesoriere, al fine di ridefinire le partite vincolate, l'importo reale dei pignoramenti esistenti e la disponibilità effettiva di cassa; ha riferito, inoltre, dell'aumento di disponibilità di cassa non vincolata per € 2.922.497,31 senza, tuttavia, produrre documentazione a supporto.

L'ente richiama l'allegato "F", non rinvenuto nel corpo della deliberazione, laddove vi sarebbe un documento estratto dal portale BNL, in cui sarebbe stata evidenziata la riduzione delle somme oggetto di pignoramento da € 11.572.816,79 del 10/2/2017 a € 8.638.215,05 al 13/2/2017, con conseguente aumento della disponibilità liquida dell'Ente di pari importo.

Il Collegio, nel prendere atto, rinvia alle considerazioni espresse, anche dal Collegio dei revisori, sub E, punto 2.

- 2) I dati relativi alla riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria e dai proventi da sanzioni per violazione del Codice della strada non coincidono con quelli in sede di controllo finanziario sul rendiconto 2015, nonché con i dati riportati nel conto del bilancio e nei documenti ivi allegati.

L'ente nulla contro deduce a riguardo.

- 3) Permangono, anche negli esercizi 2015 e 2016, le giacenze di cassa presso i c/c postali che non vengono riversate nel conto di tesoreria comunale al termine dell'esercizio (€ 995.095,85 al 31.12.2015 ed € 764.756,42 al 31.12.2016). Per contro, si assiste, soprattutto nel 2016, ad un anomalo incremento di "depositi bancari", che passano da 172.420,65 (31.12.2015) ad euro 9.701.296,59 (31.12.2016).

A questo riguardo, l'amministrazione ha messo in evidenza la sensibile riduzione degli importi non riversati a fine esercizio, fisiologicamente non azzerabili per le ragioni tecniche esposte nella delibera di questa Sezione n. 5/2017, cui si rinvia.

La tabella seguente illustra il *trend* migliorativo tra il 2012 e il 2016, di cui il Collegio, anche in questa sede, dà atto.

Tabella n. 21 – giacenze liquide sui c/c postali - esercizi 2012-2016

	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>
giacenze liquide sui c/c postali	2.862.129,40	2.050.073,13	954.339,10	995.095,85	764.756,42

Fonte: Memorie comune di Palermo - Nota prot. n. 808557 del 21.05.2018 acquisita al prot. Cdc n. 4662 del 22.05.2018

Per quanto concerne l'anomalo incremento dei depositi bancari, il Ragioniere generale, in sede di adunanza, ha escluso che tale fenomeno sia imputabile ad emissione di BOC - come sembrerebbe desumersi dalla nota integrativa al conto del patrimonio - ed ha rinviato alle memorie, laddove si precisa che *<in applicazione del P. 3.18 del principio contabile applicato della CF sono stati registrati nella voce "Depositi bancari" i nuovi mutui assunti nel 2017, pari a circa 9,5 ml circa, con emissione dei relativi mandati di pagamento emessi sul codice 0.3.04. (versamenti a depositi bancari). Sul titolo E.5.04 (Prelievi da depositi bancari) verranno poi emesse le reversali corrispondenti alle somme erogate dalla Cdp a valere sui suddetti mutui.>*

Il Collegio prende atto dei chiarimenti e si riserva idonee verifiche nei futuri cicli di controllo.

- 4) La rideterminazione della giacenza delle partite vincolate dal 2002 al 2015, secondo il principio contabile applicato 4/2 del d. lgs. n. 118/2011, risulta ancora in corso di definizione. Le risultanze citate, riportate negli allegati al conto del bilancio, si sono rilevate errate a causa delle difficoltà di interlocuzione con l'istituto tesoriere.

La problematica non risulta superata, ed anzi appare in ulteriore aggravamento, ove si consideri il ritardo nella parifica del conto del tesoriere nel 2015 e l'assenza del conto del tesoriere nel 2016, di cui si è già riferito sub E, punto 2.

- 5) Le attività in merito alle criticità riconducibili alla gestione dei residui risultano demandate all'Organo di revisione contabile dell'ente.

Nelle memorie, l'ente si sofferma sul - pur lento e faticoso - riscontro alla richiesta di verifica di atti interruttivi della prescrizione di cui alla delibera 385/2015/PRSP, punto 5 b.

Dalla documentazione acquisita dall'organo di revisione, inoltre, emerge:

- l'assenza di atti interruttivi della prescrizione in merito ai residui attivi vetusti mantenuti in sede di riaccertamento straordinario, in parte forniti dalla Ragioneria generale del comune e richiamati nella nota del 10 marzo 2017 allegata alla nota dell'organo di revisore del successivo 14 marzo;

- la cancellazione, per prescrizione, dei residui inerenti i servizi c/terzi, limitatamente agli anni 2001, 2002 e 2003²⁸.

Il Collegio dei revisori, ove non abbia già proceduto in tal senso, procederà ai conseguenziali adempimenti previsti dall'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 174/2016.

Per le criticità relative alla contabilizzazione dei residui anche nei cicli di controllo in esame, la Sezione rinvia a quanto accertato sub D e si riserva idonee verifiche nelle successive sessioni di monitoraggio.

- 6) Non risultano intraprese attività concrete volte a superare le criticità sollevate in merito al mantenimento dei residui relativi ai servizi c/terzi, sia per l'anzianità che per la tipologia di partite ivi imputate.

La criticità, sia pur per importi di gran lunga ridotti, si presenta anche nel 2015 e 2016, come risulta accertato sub E, punto 4.

Anche questa problematica sarà monitorata, in ragione anche dell'incidenza sul rispetto del pareggio di bilancio.

- 7) Non risultano adottate misure in merito al preventivo finanziamento di debiti fuori bilancio rispetto al momento del relativo riconoscimento, nonostante il consiglio comunale continui ad attestare l'avvenuta autocorrezione a partire dall'esercizio 2015.

Nonostante le rassicurazioni dell'ente, anche nella precedente sessione di monitoraggio, questa Corte non può esimersi dal constatare, anche nel 2015 e 2016, l'indebito procrastinarsi del fenomeno il cui superamento postula la formale abrogazione della norma contenuta nell'art. 17, comma 4, del regolamento di contabilità dell'ente (che, come noto, prevedeva la liquidazione in assenza di preventivo riconoscimento del debito da parte del consiglio comunale), tuttora vigente.

Allo stato, si registra solamente una circolare del Segretario generale (prot. n. 1004405 in data 11 dicembre 2014), non avente rango normativo e dunque sprovvista di efficacia abrogativa, come peraltro comprovato dalle evidenze in atti.

Il Collegio prende atto che la predetta proposta di abrogazione, mai esitata, è stata superata da un'iniziativa di rivisitazione organica - tuttora in gestazione - dell'intero regolamento di contabilità. Secondo quanto riferito dal Ragioniere generale in adunanza, la nuova disciplina dovrebbe contenere l'espresso divieto d'inversione procedimentale nelle ipotesi di cui all'art. 194, comma 1, lett. a, del Tuel).

In considerazione delle gravi criticità accertate anche nell'attuale sessione di monitoraggio (cfr. sub E, punto 3), questa Corte ritiene che, nelle more dell'aggiornamento del testo regolamentare alle disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 118/2011, debba comunque trovare esito la predetta proposta abrogativa, che nel mese

²⁸ Cfr. nota del servizio economato n. 1007134 del 10/06/2016.

di settembre del 2016 risultava inoltrata al Collegio dei revisori per il parere di competenza.

Nella medesima prospettiva, ritiene imprescindibile un'attenta vigilanza in sede di controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 *quinquies* del Tuel). Tale controllo, tuttavia, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, non risulta ancora operativo in quanto non regolamentato dall'organo consiliare.

Assume particolare rilievo, in quest'ultimo contesto, l'art. 193, comma 2, lett. b, del Tuel che finalizza il costante monitoraggio degli equilibri di bilancio anche all'adozione dei "provvedimenti per il ripiano di eventuali debiti di cui all'art. 194" del Tuel²⁹.

Muovendo da queste considerazioni, questa Corte non comprende sulla base di quali presupposti il Consiglio comunale, nella delibera n. 38 del 26 febbraio 2018, recante misure correttive a seguito della delibera n. 5/2017/PRSP, (auto)qualifichi come superati questi rilievi, affermando testualmente che *"la criticità derivante dalla prassi invalsa fino a tutto l'anno 2014, consistente nell'inversione, per i DFB ex lett. a), del pagamento rispetto al loro riconoscimento da parte dell'Organo consiliare, è da intendersi risolta, in quanto **L'Ente conferma che l'azione di autocorrezione è stata attuata dall'anno 2015**"*.

Non avendo l'organo consiliare esitato né il nuovo regolamento di contabilità (che vieta ufficialmente la prassi censurata), né, tantomeno, l'abrogazione dell'art. 17, comma 4, del regolamento di contabilità vigente (tuttora autorizzativo della prassi censurata), sarebbe stata probabilmente auspicabile una maggiore ponderazione dei toni (i caratteri in grassetto e sottolineato sono fedelmente riportati dal testo della delibera) e dei contenuti della deliberazione.

8) Con riferimento all'assenza di documentazione che attesti la correttezza della stima del contenzioso in essere e la congruità del relativo fondo accantonato nel risultato di amministrazione, si rinvia a quanto acclarato sub A, punto 2, nonché al parere espresso a riguardo dal Collegio dei revisori.

9) Da ultimo, l'ente assume erroneamente come superata - anche nell'esercizio 2013 - la criticità di cui al punto 10, lett. a), della deliberazione n. 387/2015/PRSP, ove si afferma testualmente: *"il problema risulta superato nelle annualità successive, in quanto l'amministrazione riferisce, seppure incidentalmente, che il personale della ex GESIP è transitato nella neo istituita società RESET spa, posseduta al 100%"*.

In sede di controdeduzioni, ritiene di aver già chiarito quale fosse il rapporto intercorrente, nell'anno 2013, tra l'Amministrazione comunale e la Gesip spa. Riferisce che *"In detta sede viene altresì esplicitato, con apposita tabella dimostrativa, che,*

²⁹ Come correttamente osservato dalla Sezione di controllo per la Puglia (delibere n. 152/2016/PAR e 29/2018/PAR), in assenza di diversa norma autorizzativa, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 193, comma 2, lett. b, del Tuel, e dunque dalla sequenza procedimentale ivi delineata.

quand'anche la spesa per l'integrazione salariale Gesip fosse da considerarsi spesa personale, la stessa non avrebbe comportato, a legislazione vigente, per l'anno 2013, il mancato rispetto dell'art. 1, co. 557, della L.296/2006".

Il Collegio, vista anche la mole e l'entità delle misure correttive che l'amministrazione deve intraprendere, ritiene di non dover ulteriormente indugiare su problematiche risalenti al 2013, non più ripresentatesi.

Da ultimo, osserva il Collegio che l'Organo di revisione pro-tempore ha trasmesso le controdeduzioni in merito alle verifiche richieste con la deliberazione n. 387/2015/PRSP con nota prot. n. 32 del 20 febbraio 2017 (acquisita al prot. Cdc n. 2632 del 24/02/2017) e alla deliberazione n. 5/2017/PRSP con nota n. 19 del 14/03/2017 (acquisita al prot. Cdc n. 3159 del 16/03/2017), dalle quali emerge:

- 1) la mancata verifica della cassa vincolata e dati discordanti in merito alla sua composizione e importo da ricostituire al 31.12.2015 (opportunamente confrontato con i dati di bilancio 2015);
- 2) l'assenza degli atti interruttivi della prescrizione in merito ai residui attivi vetusti mantenuti in sede di riaccertamento straordinario, in parte forniti dalla Ragioneria generale del comune e richiamati nella nota del 10 marzo 2017 allegata alla nota dell'organo di revisore del 14 marzo 2017;
- 3) la cancellazione, per prescrizione, dei residui inerenti i servizi c/terzi limitatamente agli anni 2001, 2002 e 2003 (nota del servizio economato n. 1007134 del 10/06/2016).

Conclusivamente, la Sezione accerta, nei termini evidenziati in narrativa, i profili di criticità, sub A, punti 1,2,3,4,5,6,8,9; sub B, punti 1,2,3,4; sub C, punti 1,2a,5; Sub D, punti 1,2,3,4; sub E, punti 1 (a,b,c,d,f), 2 (a,b,c,d), 3, 5, (a,b), 6 (a,b,c,d,e,f); sub F.

Per quanto concerne le problematiche che si riverberano sul corretto computo del risultato di amministrazione 2015 e 2016, l'ente vi porrà formale rimedio, tenuto conto anche delle refluenze sugli esercizi successivi, in virtù del principio di continuità dei bilanci e dei rendiconti (postulato n. 11 all. n. 1 al d.lgs. n. 118/2011). Tale principio, come noto, riguarda anche i dati contabili nella successione del tempo, i quali devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti. Si richiamano, a riguardo, i principi espressi dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 89/2017, n. 49/2018 e n. 101/2018³⁰.

³⁰ Corte cost., sent. n. 49/2018: *"La regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo.*

Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria.

Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato

Il Collegio si riserva ulteriori approfondimenti in ordine ai punti sub C2a, C5, E1b, E1c, E1e e n. 4.

Con riferimento alle misure tese alla correzione delle disfunzioni segnalate nei precedenti cicli di controllo, alla luce della deliberazione C.C. n. 38 del 26 febbraio 2018, rinvia alle valutazioni espresse sub G, sollecitando un complesso di azioni correttive tempestive ed efficaci, di cui si riserva un adeguato monitoraggio nei futuri cicli di controllo.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, all'esito della verifica sul rendiconto 2015, 2016, nonché sulle misure correttive adottate dal comune di Palermo con delibera CC n. 38 del 26 febbraio 2018, all'esito del contraddittorio:

- accerta, nei termini evidenziati in narrativa, i profili di criticità sub A, punti 1,2,3,4,5,6,8,9; sub B, punti 1,2,3,4; sub C, punti 1,2a,5; Sub D, punti 1,2,3,4; sub E, punti 1 (a,b,c,d,f), 2(a,b,c,d), 3, 5, (a,b), 6 (a,b,c,d,e,f); sub F;
- dispone che, preliminarmente all'adozione delle misure correttive, l'ente verifichi la sussistenza delle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel, cui è tenuto a conformarsi, al ricorrere dei presupposti.

O R D I N A

Che, entro trenta giorni dalla ricezione della presente deliberazione, l'amministrazione provveda alla trasmissione di tutte le relazioni semestrali previste dall'ordinanza n. 1/2014 non pervenute in atti, e, segnatamente, quelle dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2017.

A modifica dell'ordinanza n. 1/2014, dispone altresì che i predetti documenti debbano essere inoltrati a questa Corte anche se sprovvisti dell'asseverazione del Collegio dei revisori; in tale evenienza, l'amministrazione alleggerà i rilievi dell'organo di controllo interno e la correlata documentazione.

In caso d'inottemperanza, la Sezione procederà ad acquisizione coattiva della predetta documentazione, avvalendosi delle facoltà previste dall'art. 3, comma 8, della legge n. 20/1994 e dall'art. 16, comma 3, del d.l. 13.5.1991, n. 152 e relativa legge di conversione.

D I S P O N E

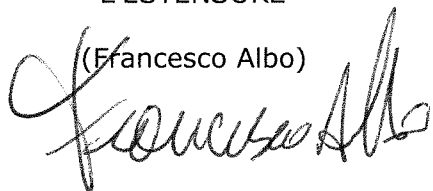
a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo la trasmissione di copia della presente deliberazione:

nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto "domino" nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata».

- Al Sindaco e al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente, per l'adozione delle conseguenziali misure correttive entro il termine di 60 giorni dalla presente deliberazione, ai fini delle verifiche intestate a questa Corte dall'art. 148 bis, comma 3, del Tuel;
- Al Collegio dei revisori dell'ente, per gli approfondimenti e le verifiche di competenza, dei cui esiti riferirà a questa Sezione entro i termini assegnati dalla presente deliberazione;
- Alla Procura regionale della Corte dei conti per le valutazioni di competenza sui possibili profili di danno erariale scaturenti dalle criticità evidenziate in narrativa, sub E, punto 1 a, lett.ii; sub E, punto 5, lett. a,b; fermi restando gli accertamenti demandati al Collegio dei revisori;
- ai Servizi ispettivi di finanza pubblica presso la Ragioneria generale dello Stato, per i profili di competenza, i quali avranno cura di notificare questa Sezione in ordine al grado di superamento delle criticità evidenziate nella Relazione redatta all'esito della verifica amministrativo contabile eseguita presso il comune di Palermo dal 12 dicembre 2016 al 27 gennaio 2017.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 23 maggio 2018.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)


IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)


Depositata in segreteria il


 - 2 AGO. 2018

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Fabio GUIDUCCI

