



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

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

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

\*\*\*\*\*

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

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 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTO il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.;

VISTO in particolare l'art. 148 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012;

VISTO l'art. 33 del D.L. n. 91/2014;

VISTE le Linee guida per il referto semestrale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti sulla regolarità della gestione amministrativa-contabile;



nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 TUEL, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4 dell'11 febbraio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.57 dell'8 marzo 2013, le quali prevedono la possibilità di adattamenti dello schema di relazione da parte delle Sezioni regionali, che tengano conto delle peculiarità degli enti controllati e delle singole realtà locali;

VISTA la deliberazione n. 332/2013/INPR con cui questa Sezione ha, conseguentemente, adottato:

- le "Linee guida per il referto semestrale (art. 148 tuel) sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni nei comuni siciliani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nelle province regionali"
- lo "Schema di relazione per il referto semestrale del Sindaco, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e del Commissario straordinario della Provincia regionale";

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte n. 28/SEZAUT/2014/INPR avente ad oggetto "Approvazione delle linee guida per il referto annuale del sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del presidente della provincia sul funzionamento dei controlli interni";

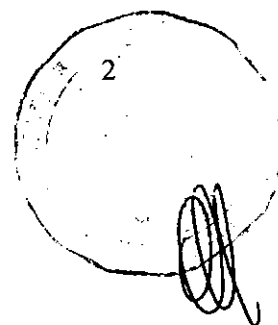
VISTA la deliberazione n. 91/2015/INPR, con la quale questa Sezione, conseguentemente, ha adottato:

- le "Linee guida per il referto annuale (art. 148 tuel) sul funzionamento dei controlli interni nei Comuni siciliani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nei Liberi consorzi comunali per l'anno 2014";
- lo "Schema di relazione per il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni nei Comuni siciliani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nei Liberi consorzi comunali - esercizio 2014".

VISTE le seguenti note del Sindaco del comune di Palermo:

- prot. n. 1057621 del 18.12.2013, acquisita con prot. n. 11211 del 27.12.2013, con la quale è stato trasmesso il referto del primo semestre 2013;
- prot. n. 442268 del 21.05.2014, acquisita con prot. n. 4572 del 22.05.2014, con la quale è stato trasmesso il referto del secondo semestre 2013;
- prot. n. 341652 del 30.04.2015, acquisita con prot. n. 3662 del 5.05.2015, è stato trasmesso il referto annuale 2014;

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



VISTA la memoria dell'ente, acquisita al prot. Cdc n. 8701 del 26 ottobre 2015;

UDITO il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

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

\*\*\*\*\*

### **Premesso in fatto**

All'esito dell'istruttoria condotta sui referti semestrali per l'esercizio 2013 e su quello annuale per l'esercizio 2014, sono emersi i seguenti aspetti problematici, evidenziati in sede di deferimento:

### **REGOLARITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZ. I)**

#### **1.A. Programmazione:**

la mancata approvazione del piano generale di sviluppo.

#### **1.B. Gestione.**

##### **1.B.2. Spese:**

- I. la percentuale assai esigua di ricorso alle procedure di acquisti dei beni e servizi attraverso le centrali di committenza rispetto al totale degli impegni assunti nel II semestre 2013, pari al 14,56% (che ascende nel 2014 al 55%);
- II. la necessità di verificare la sussistenza dei presupposti previsti dalle leggi vigenti per il corretto ricorso alle varie tipologie di affidamento di lavori, servizi e forniture. A tal riguardo, si rileva:
  - con riferimento al I semestre 2013:
    - n. 69 servizi, n. 5 lavori e n. 80 forniture per un totale di n. 154 affidamenti, di cui n. 22 procedure negoziate senza pubblicazione di bando;
    - n. 143 cottimi fiduciari e/o procedure di affidamento diretto;
  - con riferimento al II semestre 2013:
    - n. 225 servizi, n. 102 forniture e n. 86 lavori per un totale di 413 affidamenti, di cui n. 102 procedure negoziate senza pubblicazione di bando;
    - n. 223 cottimi fiduciari e/o procedure di affidamento diretto;
    - n. 8 casi di ricorso all'estensione contrattuale senza fornire ulteriori informazioni in merito;



- III. la mancata stima del contenzioso, che potrebbe potenzialmente generare passività. Si evidenzia, in particolare, l'elevato numero di nuovi giudizi promossi dall'ente nell'esercizio 2013 (n. 2.086 in totale), nonché di quelli conclusi con oneri a carico dell'ente (n. 1.014) in ordine ai quali l'amministrazione ha effettuato accantonamenti in bilancio per soli n. 275 di essi.

## **ADEGUATEZZA ED EFFICACIA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZ. II)**

### **2.A. Ricognizione del sistema dei controlli interni:**

la parziale attuazione del regolamento che disciplina il sistema dei controlli interni.

### **2.B. Controllo strategico:**

la mancata introduzione di un sistema di controllo strategico ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL e, conseguentemente, di tutti gli strumenti necessari al suo espletamento.

### **2.C. Controllo di gestione:**

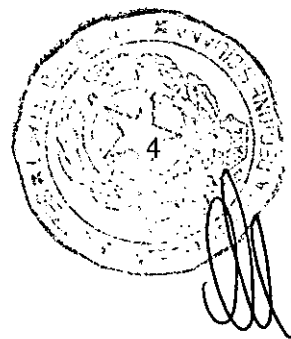
- I. la mancata adozione di metodologie da impiegare per l'analisi e la correzione degli scostamenti tra obiettivi e risultati conseguiti;
- II. la presenza di rapporti del controllo di gestione con frequenza solo annuale, ossia a consuntivo;
- III. l'assenza di valutazioni sulla fattibilità dei programmi, tenuto conto anche dei flussi di cassa e degli obiettivi legati al rispetto del patto di stabilità;
- IV. la presenza di numerose criticità nell'espletamento del controllo di gestione, legate, in particolare, alla mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e all'assenza di adeguate procedure informatiche per la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari sia nell'esercizio 2013 che nell'esercizio 2014;
- V. la mancata utilizzazione di rapporti del controllo di gestione ai fini della valutazione della performance del personale in entrambi gli esercizi 2013 e 2014.

### **2.D. Altre forme di controllo**

#### **Organismi partecipati:**

- I. l'assenza d'informazioni circa gli adempimenti propedeutici alla redazione del bilancio consolidato, nei termini previsti dall'art. 147 *quater*, ultimo comma, del TUEL;
- II. l'anomalo espletamento del controllo sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati dalla società RAP s.p.a affidato alla società Palermo Ambiente s.p.a.

#### **Equilibri finanziari:**



- I. il mancato adeguamento del regolamento di contabilità alle disposizioni di cui all'art. 147-*quinquies* del TUEL;
- II. criticità nella gestione della cassa vincolata in merito alla quale l'ente dichiara la presenza di notevoli ritardi nella regolarizzazione di partite contabili (sospesi di tesoreria) che causano, a loro volta, ritardi nelle determinazioni del saldo di cassa vincolata a fine esercizio;
- III. Inoltre, nonostante la dichiarata assenza di ricadute finanziarie provenienti dalla gestione delle società partecipate, nel referto relativo all'esercizio 2014 viene segnalato un risultato negativo di gestione delle predette aziende per circa 3,9 milioni di euro che troverà copertura nel rendiconto 2014 tramite prudenziale accantonamento a valere sul risultato di amministrazione. A tal riguardo, si rinvia alle opportune verifiche sul predetto rendiconto in sede di monitoraggio finanziario.

## **2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile:**

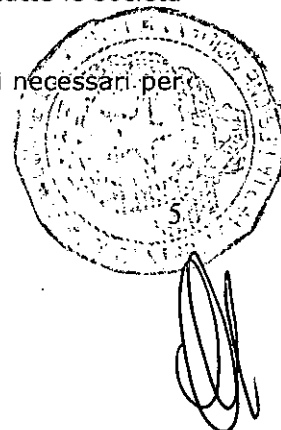
- I. in relazione agli esiti del controllo di regolarità amministrativa contabile, si rileva un esiguo numero di irregolarità sanate rispetto a quelle segnalate:
  - nel 2013, su 114 atti esaminati, è stata accertata la presenza di 17 irregolarità, di cui solo 4 sanate. E' stata acclarata altresì la presenza di difformità tra alcuni dei conti resi dagli agenti contabili e le somme riversate dalla Tesoreria comunale, tale da determinare la mancata parifica dei conti giudiziali;
  - nell'esercizio 2014, invece, su 157 atti esaminati, sono emerse 17 irregolarità, di cui solo 2 sanate.

\*\*\*\*\*

Dopo la relazione del magistrato istruttore, per l'amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria (prot. Cdc n. 8761 del 26 ottobre 2015, trasmessa via PEC in pari data), erano presenti il dott. Luciano Abbonato, Assessore al bilancio e risorse finanziarie, il dott. Sergio Pollicita, Capo di Gabinetto, la d. ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale, e il dott. Luigi Mortillaro, Dirigente servizio bilancio.

L'Assessore al bilancio ha precisato che il riferimento, nel referto dell'ente, ad una presunta perdita di esercizio delle società partecipate per l'anno 2014, è stato sicuramente frutto di un mero refuso, atteso che, come peraltro precisato in apposita nota, tutte le società partecipate hanno conseguito un risultato positivo.

Ha poi ceduto la parola al Capo di Gabinetto, che ha evidenziato gli sforzi necessari per dare un nuovo assetto organizzativo al comune.



Ha riferito le cause della mancata attivazione del controllo di gestione concomitante, imputabili alla scadenza in corso d'esercizio degli incarichi dirigenziali, ed ha assicurato, comunque, l'impegno dell'amministrazione nel potenziare tale fondamentale strumento di controllo interno, anche con riferimento ad indicatori ed obiettivi.

Dopo aver tratteggiato i punti salienti dell'attuale sistema di valutazione, il quale prevede già che la performance dei Dirigenti sia valutata principalmente sulla base di obiettivi strategici e di PEG, predominanti rispetto al comportamento organizzativo (tale fattore incide per il 5% circa sul totale), ha espresso l'auspicio che l'assegnazione degli obiettivi in sede di Documento Unico di Programmazione sia presto compendiata da indicatori di natura economica, ad oggi mancanti. Tale aspetto, infatti, non è ancora stato codificato in sede regolamentare.

Ha, poi, riferito che il PEG viene adottato nei 7 giorni successivi all'approvazione del bilancio di previsione e che l'assegnazione degli obiettivi è prevista sia nella fase di esercizio provvisorio, sia a seguito dell'adozione del predetto documento di programmazione.

Si è, infine, soffermato sul controllo di regolarità amministrativa, che è stato avviato in anticipo grazie alla solerte attivazione del Segretario generale; ciò ha consentito una veloce approvazione, da parte del Consiglio comunale, del regolamento da questi proposto.

Tale controllo, svolto dal Segretario, ha natura collaborativa ed è teso a stimolare l'adeguamento comportamentale, *ex post*, ai rilievi. Per alcune limitate casistiche (ad esempio, il ricorso al mercato elettronico), il controllo è esercitato *ex ante*, attraverso una sorta di visto di regolarità apposto dal dirigente responsabile.

Da ultimo, ha ammesso che la disciplina dei controlli interni risulta, ad oggi, parcellizzata in singoli regolamenti, non essendo ancora stato approvato il regolamento unico sul sistema dei controlli.

### **Considerato in diritto**

L'art. 148 del TUEL mira a conferire compiutezza al rafforzato sistema dei controlli sulle autonomie locali, disegnato dal legislatore del 2012, al fine anche di garantire effettiva funzionalità al sistema di programmazione, gestione e controllo nell'ambito delle mutate esigenze di *governance* finanziaria.

Tale norma, nel testo previgente, prevedeva che "Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura

del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale”.

A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 33 del DL n. 91/2014, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, l'oggetto di tale tipologia di controllo è stato circoscritto al funzionamento dei controlli interni ed alla relativa adeguatezza ed efficacia; al contempo, è stata stabilita una diversa periodicità della relazione, che, da semestrale, assume oggi cadenza annuale.

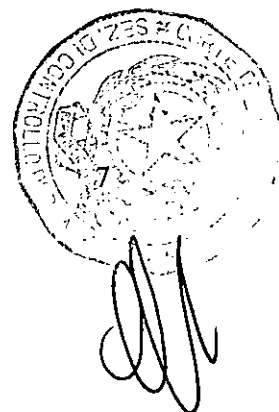
Il comma IV del citato articolo 148 stabilisce, altresì, che “In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.

Nel delineato contesto, la Sezione di controllo per la Regione siciliana, con deliberazione n. 332/2013/INPR ha adottato le Linee guida per il referto semestrale per il 2013 e il relativo schema di relazione, che il comune di Palermo ha compilato e trasmesso, con riferimento ad entrambi i semestri, unitamente al parere del Collegio dei revisori e del Nucleo di Valutazione.

Per l'esercizio 2014, a seguito delle menzionate modifiche legislative, le Linee guida e lo schema di relazione per il referto annuale sono state approvate dalla Sezione con deliberazione n. 91/2015/INPR. L'amministrazione ha trasmesso il predetto documento, a firma del Sindaco, in data 5 maggio 2015.

In considerazione delle modifiche normative *medio tempore* intervenute, si è ritenuto, in sede istruttoria, di focalizzare l'attenzione principalmente sul funzionamento dei controlli interni e sulla relativa adeguatezza ed efficacia, rinviando, al contempo, l'analisi delle problematiche di ordine squisitamente economico finanziario alla più pertinente sede del monitoraggio di cui all'art. 1, comma 166 e seguenti, della l. n. 266/2005, fatta eccezione per quegli aspetti di carattere gestionale a quest'ultimo non riconducibili.

\*\*\*\*\*



## **Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento**

### **Sezione I – regolarità della gestione amministrativa e contabile**

#### **1.A PROGRAMMAZIONE.**

Con riferimento alla mancata approvazione del Piano generale di Sviluppo, l'amministrazione, in sede di controdeduzioni, nel confermare implicitamente l'esattezza del rilievo, riferisce di aver comunque avviato un percorso di redazione dei nuovi strumenti di programmazione previsti dal D. Lgs 118/2011, ed in particolare del Documento Unico di Programmazione, il cui termine di approvazione è stato prorogato al 31 ottobre 2015.

Tale documento, che, come noto, sostituisce sia il Piano Generale di Sviluppo, che la Relazione previsionale e programmatica, sarà oggetto di monitoraggio da parte della Corte nei prossimi cicli di controllo.

#### **1.B. Gestione.**

I- Per quanto concerne la spesa, all'esito dell'istruttoria è stata acclarata una percentuale assai esigua di ricorso alle procedure di acquisti dei beni e servizi attraverso le centrali di committenza (pari al 14,56%, che, tuttavia, ascende nel 2014 al 55%) rispetto al totale degli impegni assunti nel secondo semestre 2013.

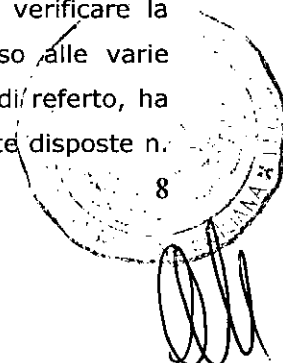
L'amministrazione ha replicato a questo rilievo affermando di aver fatto costante ricorso ad acquisti attraverso il sito della CONSIP, nei limiti delle tipologie disponibili nelle convenzioni attive (carburante e buoni carburante, stampanti e multifunzioni, attrezzature informatiche, noleggio fotocopiatori, acquisto e noleggio veicoli, buoni pasto), nonché, per gli importi sotto soglia, al sistema R.D.O. del Mercato Elettronico (cancelleria, arredi, ICT, OFFICE, PROMAS e servizi di igiene ambientale).

Le esigue percentuali indicate nel referto, pertanto, sono da imputare alla limitata disponibilità, nel periodo di riferimento, di beni e servizi presenti su convenzioni attive di Consip, o sul mercato elettronico della Consip. Ciò ha determinato la necessità di acquistare altrove tali tipologie.

Solo di recente vi è stato un ampliamento significativo delle tipologie presenti sul ME.PA., che ha consentito l'incremento della percentuale di ricorso agli acquisti su Consip.

II- Sotto altro profilo, il deferimento ha messo in luce la necessità di verificare la sussistenza dei presupposti previsti dalle leggi vigenti per il corretto ricorso alle varie tipologie di affidamento di lavori, servizi e forniture, posto che l'ente, in sede di referto, ha riferito che, relativamente agli affidamenti relativi al I semestre 2013, sono state disposte n.

8

A circular stamp is located in the bottom right corner of the page. The stamp contains the number '8' in the center. Below the stamp, there is a handwritten signature in black ink.



22 procedure negoziate senza pubblicazione di bando e 143 cottimi fiduciari e/o procedure di affidamento diretto.

Nel secondo semestre 2013 risultano 102 procedure negoziate senza pubblicazione di bando, 223 cottimi fiduciari e/o procedure di affidamento diretto ed 8 casi di ricorso all'estensione contrattuale.

L'Ufficio di Gabinetto ha riferito di aver richiesto agli uffici competenti le opportune verifiche sulle modalità di scelta del contraente disposte nel 2013, precisando, al contempo, che i provvedimenti di affidamento soggiacevano comunque ad una peculiare verifica *ex ante* che esitava, da un punto di vista formale, nel visto di regolarità da parte dei funzionari competenti.

Alle stregua delle considerazioni che precedono, i rilievi, allo stato, possono considerarsi superati solo con riferimento al punto I, mentre, con riferimento al punto II, si rimane in attesa di informazioni circa i risultati sui riscontri interni richiesti.

III- Per quanto concerne la mancata stima del contenzioso e la conseguente, possibile insorgenza di passività potenziali, si rinvia alle considerazioni che saranno espresse sul punto in sede di verifica contabile ex art. 148 *bis* del TUEL con separata deliberazione.

\*\*\*\*\*

## **SEZIONE II - ADEGUATEZZA ED EFFICACIA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI**

In sede di deferimento, è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sui seguenti aspetti problematici emersi dal referto:

- 2.A.** Parziale attuazione del regolamento che disciplina il sistema dei controlli interni.
- 2.B.** Mancata introduzione di un sistema di controllo strategico ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL e, conseguentemente, di tutti gli strumenti necessari al suo espletamento.

### **2.C. Controllo di gestione:**

- I. la mancata adozione di metodologie da impiegare per l'analisi e la correzione degli scostamenti tra obiettivi e risultati conseguiti;
- II. la presenza di rapporti del controllo di gestione con frequenza annuale, ossia a consuntivo;
- III. l'assenza di valutazioni sulla fattibilità dei programmi, tenuto conto anche dei flussi di cassa e degli obiettivi legati al rispetto del patto di stabilità;
- IV. la presenza di numerose criticità nell'espletamento del controllo di gestione legate, in particolare, alla mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e all'assenza



di adeguate procedure informatiche per la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari sia nell'esercizio 2013 che nell'esercizio 2014;

V. la mancata utilizzazione di rapporti del controllo di gestione ai fini della valutazione della performance del personale in entrambi gli esercizi 2013 e 2014.

Con riferimento all'assenza di un regolamento organico che disciplini il sistema dei controlli interni (punto 2A), il Capo di Gabinetto, in sede di adunanza, ha riferito che presso l'ente la disciplina introdotta a seguito del DL n. 174/2012 risulta, allo stato, alquanto parcellizzata, in quanto distribuita in più fonti regolamentari.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha riferito che la proposta di delibera di approvazione del regolamento unico dei controlli interni (in sostituzione del precedente, approvato con delibera di C.C. n. 198/2013), benchè trasmessa in data 16 ottobre 2013, non risulta ancora esitata dall'organo consiliare.

Il Collegio, in considerazione anche del considerevole lasso di tempo intercorso, invita il Consiglio comunale a varare celermente la disciplina organica che compendi in un'unica fonte regolamentare le varie tipologie di controllo interno, come peraltro richiesto dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012.

Per quanto concerne la mancata introduzione del sistema di controllo strategico (punto 2B), previsto dall'art. 147-ter del TUEL, l'amministrazione, nelle memorie presentate, ha riferito sugli adempimenti fino ad ora posti in essere.

In particolare, con deliberazione della Giunta comunale n. 150 del 05/09/2014 è stata attribuita la competenza in materia di controllo strategico all'Ufficio di Staff del Dirigente del Settore Sviluppo strategico/Vice Capo di Gabinetto, incardinato nell'Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione.

In data 5 novembre 2014 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro ai fini dell'avvio e dell'espletamento di tale attività di audit interno, e, con successiva deliberazione n. 143 del 26 agosto 2015, la Giunta comunale ha approvato la procedura di avvio del controllo strategico individuando, nella fase di avvio, un'attività di controllo sugli obiettivi operativi specifici assegnati alle funzioni dirigenziali.

A conclusione del percorso sinergico sino ad ora seguito, l'amministrazione ha programmato per il mese di novembre un'azione formativa e di sensibilizzazione in materia di controllo strategico, rivolta a tutti i dirigenti dell'ente.

La Corte prende atto della - pur tardiva - attivazione di tale importante tipologia di controllo interno, riservandosi opportune verifiche sul suo effettivo funzionamento nei successivi cicli di controllo.

A tal riguardo, l'ente è chiamato a definire, secondo la propria autonomia organizzativa, idonee metodologie di controllo volte a rilevare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi

predefiniti, gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure operative attuate messe a confronto con i progetti elaborati, la qualità dei servizi erogati, il grado di soddisfazione della domanda espressa e gli aspetti socio-economici.

Tale articolato processo di programmazione e controllo ivi scaturente, grazie anche ad alcuni specifici strumenti di rilevazione (ad. es., indicatori di *outcome*), mira a fornire all'organo esecutivo, ma soprattutto a quello consiliare, rapporti periodici anche ai fini della successiva predisposizione delle deliberazioni di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi previste dall'art. 193, comma 2, del Tuel.

Ciò consente anche le opportune valutazioni, da parte dei competenti organi politici, sul livello di adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.

Con riferimento al **controllo di gestione** (punto 2C), l'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha confermato l'esistenza, allo stato, di un monitoraggio periodico che ha cadenza solo annuale, non avendo ancora introdotto un controllo concomitante.

Ha riferito che il rapporto di gestione, dopo la sua approvazione da parte della Giunta comunale, viene trasmesso, tra gli altri, a tutti i Dirigenti per le valutazioni riferite ai Servizi dirigenziali di competenza, anche al fine dell'adozione delle eventuali azioni correttive da assumere in sede di programmazione delle attività e degli obiettivi, per gli anni successivi.

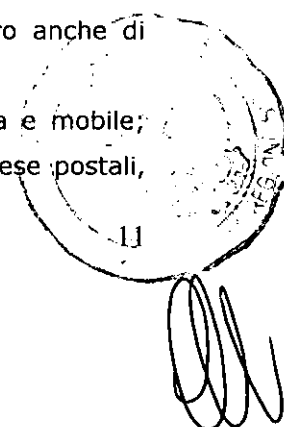
Ha, inoltre, confermato l'assenza di valutazioni sulla fattibilità dei programmi, tenuto conto anche dei flussi di cassa e degli obiettivi legati al rispetto del patto di stabilità, come rilevato in sede di deferimento, preannunciando, tuttavia, che questa metodologia sarà introdotta e regolamentata, dopo opportuna formazione delle posizioni dirigenziali.

Significativi margini di miglioramento sussistono anche con riferimento alla mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica ed all'assenza di adeguate procedure informatiche per la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari sia nell'esercizio 2013 che nell'esercizio 2014.

A riguardo, l'amministrazione ha riferito di aver - lei stessa - sollevato le predette criticità e richiesto alla sua partecipata Sispi spa, che gestisce i sistemi informativi dell'ente, l'elaborazione di un progetto/ per il controllo di gestione.

Per la raccolta dei dati, extracontabili e contabili, sono state elaborate, per ogni servizio dirigenziale, specifiche schede di rilevazione delle attività che consentirebbero anche di effettuare valutazioni in termini di efficacia e di efficienza.

Per l'analisi dei costi generali (utenze di luce, acqua e gas, telefonia fissa e mobile; canoni di locazione passiva, spesa per il personale, spese di funzionamento, spese postali,

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

spese per missioni, spese per beni e servizi), l'amministrazione si è avvalsa di apposite banche dati gestite dagli uffici competenti alla liquidazione di dette spese.

Con riferimento all'ultimo aspetto problematico evidenziato, relativo al mancato utilizzo dei *reports* del controllo di gestione ai fini della valutazione della *performance* del personale in entrambi gli esercizi 2013 e 2014, ha riferito che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dipendenti attualmente vigente non prevede l'obbligo specifico di utilizzare dette risultanze nell'assegnazione degli obiettivi al personale dipendente (obiettivi delle Unità Organizzative di appartenenza).

Tuttavia, a decorrere dal 2014, è stato previsto specificamente un loro utilizzo nell'attribuzione degli obiettivi operativi specifici e di PEG assegnati ai dirigenti per la valutazione della *performance* organizzativa delle strutture di riferimento (v. nota prot. 226437 del 13/03/2014 allegata).

Infatti, tenuto conto che il vigente sistema di valutazione della *performance* dei dipendenti, adottato con delibera di G.C. n. 41/2012, prevede che ciascun Dirigente responsabile, sulla scorta degli obiettivi annuali predefiniti nel PEG e degli obiettivi operativi specifici da realizzare, declini quadrimestralmente tali obiettivi al proprio personale, è possibile affermare che, seppur indirettamente, le risultanze del controllo di gestione concorrono alla valutazione della *performance* dei dipendenti.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la Sezione ritiene superato quest'ultimo rilievo, ma richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità – peraltro condivisa dal Capo di Gabinetto in sede di adunanza – di ulteriormente implementare le metodologie di controllo di gestione in atto esistenti.

Un primo aspetto degno di rilievo è costituito dalla necessità di sostituire l'attuale controllo in via postuma, con uno di tipo concomitante, caratterizzato da *reports* periodici infrannuali, secondo le cadenze stabilite in apposito regolamento.

Il Collegio, pur tenendo conto delle difficoltà legate alla scadenza – in corso d'anno – degli incarichi dirigenziali, e, pur consapevole delle difficoltà scaturenti, nell'attuale fase della finanza locale, dal procrastinarsi dell'esercizio provvisorio, ritiene che l'ente non possa prescindere dal mettere a punto le ulteriori modifiche migliorative, peraltro preannunciate.

Il processo di programmazione e controllo posto in essere in tale ambito, grazie anche ad un costante monitoraggio, deve, infatti, essere in grado di fornire opportuni *feedback* alla Giunta comunale, al Direttore generale (ove nominato) e ai Dirigenti, non solo al fine di monitorare adeguatamente l'andamento della gestione, ma anche di ri-orientare, ove necessario, l'azione strategica mediante opportune variazioni degli obiettivi e/o delle dotazioni finanziarie e strumentali necessari per il loro conseguimento.

La tempestiva rilevazione dei risultati ottenuti attraverso le operazioni di gestione permette, infatti:

- ✓ di verificare in anticipo se la gestione si sviluppa secondo le linee direttrici del piano annuale e indicare ai vari organi le azioni da intraprendere nel futuro immediato;
- ✓ di verificare mediante l'analisi degli scostamenti il grado di realizzazione del programma medesimo e il raggiungimento dei suoi obiettivi, alla luce dei risultati già effettivamente conseguiti;
- ✓ di adottare adeguati provvedimenti correttivi nel caso in cui la verifica segnali l'esistenza di disfunzioni gestionali o di programmi non più validi.

Tale tipologia di controllo direzionale, come ricorda l'art. 147, comma 2, lett. a, del Tuel, mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Nella medesima prospettiva si colloca la necessaria implementazione del sistema informativo, ai fini della rilevazione contabile di costi e ricavi dell'azione amministrativa, che consente di valutare la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e l'efficienza dell'azione amministrativa, misurandone l'andamento nel tempo (in sede di confronto con i valori raggiunti nei periodi precedenti) e nello spazio (cd. "*benchmarking*").

Come noto, infatti, il controllo di gestione deve essere svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, e deve verificare - in maniera complessiva e per ciascun servizio - i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

A tal fine, all'obbligatoria predisposizione del piano esecutivo di gestione - ora sostituito dal DUP - seguono le fasi della rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché la rilevazione dei risultati raggiunti, e la valutazione dei predetti dati rispetto agli obiettivi ed agli *standard* programmati; tutto questo, al fine di verificarne lo stato di attuazione e di misurare, al contempo, l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Allo stato, queste informazioni sono garantite in via extracontabile, ma, anche nella prospettiva dell'imminente entrata a regime dell'armonizzazione contabile e del conseguente obbligo di rilevazione unitaria dei fatti gestionali, appare imprescindibile che l'ente si doti di idonei strumenti di rilevazione contabile sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale.

L'analisi delle risorse acquisite, nonché la misurazione e comparazione, tramite idonei indicatori, tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, risulta un'imprescindibile tappa evolutiva da attuare, in un contesto, quale quello attuale, caratterizzato dalla progressiva riduzione delle risorse disponibili e dalla conseguente necessità che le stesse siano usate in modo quanto mai oculato.

Nel prendere atto degli elementi di giudizio forniti dall'ente e dell'impegno dell'amministrazione nel migliorare l'attuale sistema di controllo di gestione, invita l'ente a proseguire nel percorso intrapreso, apportando gli opportuni correttivi rispetto a quanto in questa sede segnalato.

## **2.D. Altre forme di controllo**

In riferimento alle altre forme di controllo, gli esiti istruttori hanno messo in luce, innanzitutto, un duplice ordine di profili problematici in riferimento al controllo sugli organismi partecipati.

In particolare, è emersa la mancanza d'informazioni circa gli adempimenti propedeutici alla redazione del bilancio consolidato, nei termini previsti dall'art. 147 *quater*, ultimo comma, del TUEL e l'anomalo espletamento del controllo sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati dalla società RAP s.p.a affidato alla società Palermo Ambiente s.p.a.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha riferito di essersi attivata per l'adozione degli atti propedeutici all'approvazione del bilancio consolidato, e di aver avviato interlocuzioni con la società SISPI.

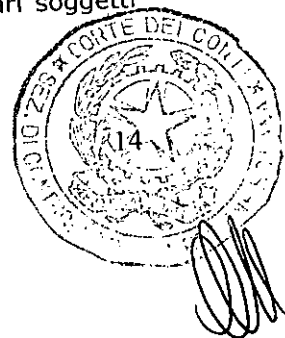
Precisa, comunque, che nel periodo oggetto di controllo in questa sede (2013 – 2014) mancavano disposizioni normative relative ai criteri di aggregazione dei dati necessari.

La Sezione, nel rinviare alle considerazioni espresse a riguardo in sede di verifica contabile ex art. 148 bis del Tuel, si limita in questa sede ad effettuare alcune osservazioni di carattere generale.

In primo luogo, pur riconoscendo che l'operatività di tale importante istituto è stata differita, richiama la massima attenzione dell'amministrazione sulla complessità degli adempimenti da porre in essere per raggiungere l'obiettivo del consolidamento dei risultati contabili.

In questa prospettiva, si segnalano alcuni necessari accorgimenti prodromici (in termini, ad esempio, di allineamento contabile tra le reciproche situazioni di debito/credito, di formazione del personale, di messa a punto di idonei sistemi informativi in grado di far dialogare contabilità tra loro diverse, ecc.) che non possono essere sottovalutati.

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



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

L'importanza di questo percorso preparatorio è tanto maggiore in presenza di acclamate condizioni ostative (*in primis*, il mancato raggiungimento di una piena conciliazione contabile nelle reciproche posizioni di debito/credito, al di là delle asimmetrie "fisiologiche", ad es. in materia di contabilizzazione dell'IVA) che rischiano di rallentare o di compromettere l'entrata a regime del nuovo sistema.

La prospettiva di aggregazione dei risultati d'esercizio consentirà all'ente di ottenere una rappresentazione completa, e dunque più veritiera, delle consistenze patrimoniali e finanziarie dell'intero gruppo di organismi partecipati che vi fa capo, nell'ambito di una *vision* strategica di gruppo; al contempo, permetterà di disporre di un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo, comprensivo di enti e società, e dunque, di un fondamentale strumento di *corporate governance*.

E' auspicabile, pertanto, che nelle more della piena operatività dell'istituto (l'art. 11 *bis*, comma 4, del TUEL, si limita a facoltizzarne il rinvio) l'amministrazione si impegni a redigere, quantomeno, un bilancio consolidato "*in via extra contabile*", ossia prescindendo dalla messa a punto del sistema informativo, coerentemente con gli impegni assunti con deliberazione C.C. n. 323/2013.

Con riferimento all'espletamento del controllo sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati dalla società RAP s.p.a affidato alla società Palermo Ambiente s.p.a. (punto II), l'elemento di anomalia riscontrato in sede istruttoria si incentrava sulla natura derogatoria di tale scelta rispetto all'assetto generale - che vede tale controllo intestato ai Dirigenti competenti per materia - ma anche sulla particolare condizione di Palermo ambiente, che, come noto, è in liquidazione dal 2010.

L'amministrazione ha replicato a questi rilievi richiamando la determina del Sindaco n. 53 del 31 marzo 2015 che, in prospettiva della prossima chiusura della fase della liquidazione, prevede che il controllo su R.A.P. sarà trasferito al competente ufficio interno.

Alla stregua delle precedenti osservazioni, il Collegio ritiene superati i rilievi con riferimento a quest'ultimo punto, mentre, con riferimento agli adempimenti propedeutici al bilancio consolidato, conferma i propri motivi di perplessità, rinviando, sul punto, a quanto previsto in sede di verifica contabile ex art. 148 *bis* del Tuel.

## Equilibri finanziari

Per quanto attiene alla parte del referto in esame, sono stati evidenziati in sede di deferimento i seguenti tre profili di criticità:

- I. il mancato adeguamento del regolamento di contabilità alle disposizioni di cui all'art. 147-*quinquies* del TUEL;
- II. la presenza di notevoli ritardi nella regolarizzazione di partite contabili (sospesi di tesoreria) che causano, a loro volta, ritardi nelle determinazioni del saldo di cassa vincolata a fine esercizio;
- III. il risultato negativo di gestione delle aziende partecipate, dichiarato nel referto relativo all'esercizio 2014, per circa 3,9 milioni di euro, che troverà copertura nel rendiconto 2014 tramite prudenziale accantonamento a valere sul risultato di amministrazione.

Il Collegio si limita ad affrontare in questa sede solamente la problematica di cui al primo punto, rinviando, per la trattazione degli aspetti attinenti alla ricostituzione della cassa vincolata alle considerazioni espresse in sede di controllo finanziario e, per quelli attinenti al risultato della gestione delle aziende partecipate, alle analisi effettuate in sede di verifica della relazione semestrale di aggiornamento sull'andamento delle gestioni societarie e sul piano di razionalizzazione degli *assets* societari.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, in sede di adunanza, l'Assessore al bilancio ha smentito la presenza di perdite d'esercizio nel 2014, sicuramente frutto di un mero refuso in sede di redazione del referto.

Venendo, dunque, all'esame del primo punto, l'ente ha riferito che la modifica al regolamento di contabilità, recante l'adeguamento alle disposizioni sul controllo sugli equilibri finanziari previste dall'art. 147 *quinquies* del TUEL, è stata inoltrata al Consiglio comunale per la relativa approvazione in data 19 novembre 2014.

Il Collegio, in considerazione del lasso di tempo intercorso, della rilevanza della tematica - che attiene alla tutela di un bene di rango costituzionale -, ma soprattutto delle diffuse criticità riscontrate in sede di monitoraggio contabile, auspica una celere definizione della predetta disciplina regolamentare.

## 2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile

In relazione agli esiti del controllo di regolarità amministrativa contabile, di cui l'ente ha riferito in sede di referto, col deferimento è stata contestata l'esiguità del numero di irregolarità sanate rispetto a quelle segnalate.

In particolare, nel 2013, su 114 atti esaminati, è stata accertata la presenza di 17 irregolarità, di cui solo 4 sanate. E' stata acclarata altresì la presenza di difformità tra alcuni





dei conti resi dagli agenti contabili e le somme riversate dalla Tesoreria comunale, tale da determinare la mancata parifica dei conti giudiziali.

Nell'esercizio 2014, invece, su 157 atti esaminati, sono emerse 17 irregolarità, di cui solo 2 sanate.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha precisato che con il termine "irregolarità rilevate" il referto ha inteso fare riferimento alle tipologie di irregolarità riscontrate nei diversi provvedimenti oggetto di controllo.

Più in particolare, il controllo di regolarità amministrativa *ex post* è stato condotto utilizzando apposite *check list* contenenti una nutrita griglia predefinita di indicatori di rilevazione della regolarità degli atti, sia sotto il profilo formale e redazionale, che procedurale (ad es., competenza dell'organo, correttezza/pertinenza dei riferimenti normativi citati, descrizione dell'istruttoria, motivazione, rispetto dei tempi procedurali, ecc.).

Inoltre, ha riferito che, pur a fronte di un significativo numero di atti ritenuti non regolari, in molti casi le difformità evidenziate riguardano un numero di indicatori limitato e/o avente una portata inficiale non ritenuta particolarmente pregnante (es. mancata indicazione della clausola enunciativa del regime contenzioso, ovvero non puntuali riferimenti normativi).

Con riferimento alle "irregolarità sanate", infine, ha evidenziato che:

- la tipologia di controllo in argomento, effettuato - come è noto - *ex post*, interviene di regola su atti che, al momento del controllo, sono già perfetti ed esecutivi;
- le "irregolarità sanate", a seguito di una disamina delle controdeduzioni pervenute dai dirigenti autori degli atti completata in epoca successiva all'invio del referto, sono risultate numericamente superiori a quelle indicate;
- per "irregolarità sanate" si sono intese quelle per le quali l'autore dell'atto controllato ha giustificato il rilievo - che, pertanto, è stato ritenuto superato - ovvero ha dichiarato - come avvenuto frequentemente - di condividere le osservazioni formulate in sede di controllo, manifestando l'impegno ad uniformarsi alle indicazioni ricevute, per i successivi atti da emanarsi aventi uguale natura e/o contenuto.

Nulla riferisce in ordine alla presenza di difformità tra alcuni dei conti resi dagli agenti contabili e le somme riversate dalla Tesoreria comunale, tale da determinare la mancata parifica dei conti giudiziali, che comunque sarà oggetto di specifica attenzione in sede di verifica contabile ex art. 148 *bis* del Tuel nell'annualità di riferimento.

Alla luce delle riferite precisazioni di ordine terminologico e dei chiarimenti forniti in sede di adunanza dal Capo di Gabinetto, il Collegio, nei termini anzidetti, ritiene chiarite le perplessità espresse in questa sede.

Conclusivamente, in considerazione anche degli argomenti che saranno approfonditi in sede più idonea e di quelli per cui sono in corso ulteriori accertamenti, ritiene, allo stato, di dover confermare le disfunzioni riscontrate nella Sezione 2 - Adeguatezza ed efficacia dei controlli interni, ai punti 2A, 2B, 2C (n. I, II, III, IV), 2 D (n. I e III), nei termini evidenziati in narrativa.

**P. Q. M.**

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

**DELIBERA**

di segnalare gli evidenziati aspetti al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente, ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive, nonché al Sindaco e all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Palermo, per i profili di rispettiva pertinenza.

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sia trasmessa ai predetti organi del Comune di Palermo.

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

IL MAGISTRATO RELATORE

Francesco Albo

Depositato in segreteria il



IL PRESIDENTE

Mauro Graffeo

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

*Boris Rasura*