



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;

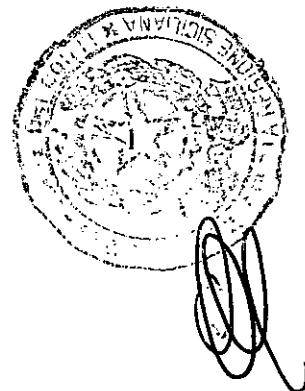
VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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

VISTO l'art. 1, comma 611 e 612, della l. 23 dicembre 2014, n. 190;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n.176/2013/PRSP;



VISTA la deliberazione n. 323 dell'11 settembre 2013, con la quale il Consiglio comunale di Palermo, a seguito della richiamata deliberazione di accertamento, ha disposto in ordine alle misure correttive;

VISTA l'ordinanza n.1/2014 con la quale la Sezione, nell'ambito della valutazione delle azioni intraprese, ha ritenuto di richiedere all'ente ulteriori elementi conoscitivi;

VISTE le seguenti note del Sindaco del comune di Palermo:

prot. n. 260/vs del 30 giugno 2014, acquisita al prot. Cdc n. 5715 dell'1.7.2014;

prot. n. 254355 del 31 marzo 2015, acquisita al prot. Cdc n. 2694 del 10 aprile 2015;

prot. n. 628539 del 10 agosto 2015, acquisita al prot. Cdc n. 6267 del 19 agosto 2015;

VISTO il decreto del Sindaco di Palermo n. 53 del 31 marzo 2015;

VISTA la relazione di deferimento prot. n. 50203516 dell'8 ottobre 2015;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 267/2015/CONTR del 13 ottobre 2015 con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per le verifiche oggetto di odierno esame, con invito all'ente a presentare memorie entro tre giorni liberi antecedenti;

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

UDITO il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

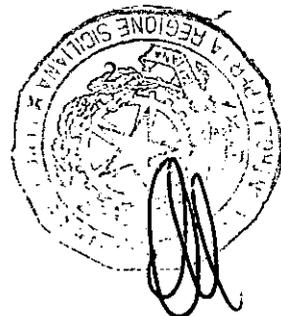
UDITI, in rappresentanza dell'ente, il dott. Luciano Abbonato, Assessore al bilancio e risorse finanziarie, il dott. Sergio Pollicita, Capo di Gabinetto, la d.ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale, il dott. Luigi Mortillaro, Dirigente servizio bilancio;

Premesso in fatto

All'esito del precedente ciclo di controllo, culminato con la deliberazione n.176/2013/PRSP, il comune di Palermo, con nota n. 750112/ USG del 12 settembre 2013 ha trasmesso la deliberazione n. 323 dell'11 settembre 2013, con la quale il Consiglio comunale ha varato alcuni provvedimenti correttivi, al fine di porre rimedio alle disfunzioni segnalate.

In questo contesto si collocano:

- le modifiche al regolamento sul controllo analogo, tese ad un più efficace monitoraggio dell'andamento gestionale degli organismi partecipati;
- le modifiche degli statuti societari e, eventualmente, dei contratti di servizio, al fine di potenziare la propria attività di direzione e controllo, soprattutto nelle società uninominali;
- la costituzione di una Cabina di regia, ove risolvere le problematiche connesse alla pianificazione e programmazione delle partecipazioni societarie.



Tra le azioni da intraprendere, l'ente si è riproposto di prevedere:

- l'obbligatorietà della Carta dei servizi;
- l'adeguamento, mediante la Sispi spa, dei sistemi di contabilità rispetto a quelli esistenti;
- la conferma di una serie di divieti (blocco assoluto delle assunzioni, degli avanzamenti di carriera, degli incarichi esterni, della monetizzazione delle ferie non godute);
- la riduzione di almeno il 30% degli straordinari, l'obbligo di utilizzo convenzioni Consip;
- l'adozione delle note informative di cui all'art. 6, comma 4, del DL n. 95/2012, ai fini di allineamento contabile delle reciproche situazioni di debito/credito;
- la redazione, in via extra contabile, di uno schema di bilancio consolidato, nelle more del recepimento, a livello regionale, degli obblighi previsti dal D. Lgs. n. 118/2011.

Nella camera di consiglio del 21 gennaio 2014, la Sezione, nel prendere atto dei provvedimenti che il comune di Palermo ha adottato e che si è impegnato ad adottare al fine di rimuovere le irregolarità riscontrate, ha rinviato la verifica delle misure correttive in sede di esame dei documenti contabili dei successivi esercizi finanziari, in considerazione della decorrenza degli effetti dei provvedimenti, a partire dall'esercizio successivo a quelli oggetto della deliberazione.

Contestualmente, con l'ordinanza n.1/2014, ha richiesto ulteriori approfondimenti istruttori inerenti le società partecipate dall'ente, e in particolare:

- a. la verifica delle azioni intraprese al fine di assicurare un più adeguato sistema di *corporate governance* delle partecipate;
- b. l'acquisizione della documentazione relativa alla costituzione della società RAP spa;
- c. l'acquisizione della documentazione attestante le prestazioni rese a favore del Comune dai dipendenti della società gesip spa nell'ambito dell'accordo per l'ammissione degli stessi ai benefici della cassa integrazione in deroga, espressamente richiesta dalla deliberazione n.176/2013;
- d. l'invio di una relazione periodica sulla situazione delle società partecipate, asseverata dall'organo di revisione dell'ente, con l'impegno da parte dell'amministrazione di aggiornare tale situazione al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno.

Con nota n. 260/vs del 30 giugno 2014, il comune di Palermo ha ottemperato alla predetta ordinanza istruttoria tramite l'invio di una relazione (prot. Cdc n. 5715 dell'1 luglio 2014) con allegato un cd ROM contenente n. 11 allegati, per un totale di 1324 pagine.



A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and flourishes.

Nell'auspicare, in futuro, una maggiore attenzione alle esigenze – evidenziate in sede di deferimento – di sintesi e di corretta interlocuzione istruttoria, la Sezione, per evidenti ragioni di ordine sistematico, ritiene di dover rinviare ad altra, più idonea, sede la trattazione di alcuni aspetti, meritevoli di specifico approfondimento.

Rientrano in quest'ambito le tematiche sub lett. b) e c), relative, rispettivamente, alla costituzione della società RAP spa ed alle prestazioni rese dai dipendenti della società Gesip spa nell'ambito dell'accordo per l'ammissione degli stessi ai benefici della cassa integrazione.

Per quanto concerne la prima tematica, l'amministrazione, con nota prot. n. 96212 del 3 febbraio 2014, ha ripercorso le varie fasi della complessa procedura, avviata quale affitto di ramo d'azienda, al termine della quale è stata perfezionata la cessione di rami d'azienda di AMIA e di AMIA ESSEMME in favore della RAP s.p.a.

L'articolato *iter* seguito dall'ente merita sicuramente di essere affrontato in una sede più idonea, deputata a chiarire anche alcuni aspetti problematici emersi in sede istruttoria, quali, ad esempio, le modalità di superamento delle perplessità sull'operazione espresse dal Collegio dei revisori nel proprio parere, non favorevole (nota n. 1262 del 12/07/2013), nonché delle riserve espresse in sede di parere di regolarità contabile (nota n. 586537 del 10/07/2013). All'esito dell'operazione, la predetta *New. Co.* è risultata anche destinataria di un'operazione di ricapitalizzazione.

La tematica sub c) è stata parzialmente affrontata in sede di monitoraggio finanziario ex art. 148 bis del Tuel, dove si sono esaminate le implicazioni dell'utilizzo del personale ex Gesip ai fini del rispetto del limite di spesa di personale cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e s.m.i.

Dall'esame della copiosa documentazione in atti (nota prot. n. 124106 dell'1 febbraio 2014 e relativi allegati e nota prot. n. 81874 del 23 ottobre 2015, punto n.1), il Collegio ritiene di dover approfondire in più idonea sede anche le vicende relative alla recente costituzione di una società consortile, denominata "Re.Se.T" s.c.p.a., *in house*, di cui l'ente riferisce in maniera alquanto laconica, e che costituisce un elemento di novità rispetto al quadro conoscitivo in possesso della Sezione.

La predetta società sarebbe intestataria dei servizi strumentali prima affidati alla Gesip in liquidazione, dalla quale avrebbe assorbito il personale e risulta, peraltro, già destinataria di un'operazione di ricapitalizzazione da parte dell'ente.

Per comprensibili esigenze di sintesi, pertanto, il Collegio focalizzerà la propria attenzione principalmente sui seguenti tre ambiti:

- il nuovo sistema di *corporate governance* di cui l'ente si è dotato;

4



- l'andamento gestionale delle società partecipate, con riferimento agli aspetti di carattere economico – patrimoniale (rinviando, per quelli di carattere finanziario, alla trattazione in sede di verifica contabile ex art. 148 bis del Tuel);
- le misure strategiche adottate per la razionalizzazione delle società partecipate, il cui piano, corredato da relazione finanziaria ai sensi dell'art. 1, comma 611 e 612, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, è stato approvato con determinazione sindacale n. 53 del 31 marzo 2015.

A) Con riguardo alla tematica della *corporate governance*, in sede di deferimento sono stati evidenziati i seguenti profili di problematicità:

1. carenza di organico e di adeguate risorse finanziarie e strumentali del neo istituito servizio programmazione e controllo degli organismi partecipati;
2. carenza di elementi conoscitivi sul livello di efficacia e di incisività del monitoraggio dei singoli contratti di servizio da parte dei Dirigenti competenti per materia.
3. Per quanto concerne l'andamento delle gestioni societarie, sulla base anche degli aggiornamenti al 30 giugno 2015 contenuti nella relazione semestrale richiesta con deliberazione n. 176/2013, sono emersi i seguenti aspetti problematici:
 - a) l'andamento negativo della gestione non caratteristica, le cui risultanze sembrano includere anche la gestione fiscale e finanziaria;
 - b) assenza d'informazioni con riferimento alle restanti società diverse da: RAP, AMAP, SISPI, AMG, AMAT;
 - c) presenza di ricapitalizzazioni nei confronti delle società AMAP spa, AMG spa, RAP spa e RESET scpa, mirate a potenziarne l'attività produttiva in coerenza con il Piano degli investimenti deliberati dai Cda;
 - d) presenza di ricapitalizzazioni nei confronti di GESAP per copertura delle perdite pregresse, di cui non si hanno ulteriori notizie;
 - e) carenza di elementi conoscitivi sulle ricadute di queste operazioni sugli equilibri di bilancio dell'ente.

B) Con riferimento al Piano di razionalizzazione degli organismi partecipati, a seguito dell'analisi del documento trasmesso dall'ente, è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sui seguenti aspetti problematici:

1. carenza di un'attenta analisi economico finanziaria dei costi di gestione di ciascuna partecipazione detenuta, in grado di suffragare, attraverso idonea motivazione, la congruità delle singole opzioni effettuate, nonché delle eventuali stime di risparmio;



2. eccessivo protrarsi nel tempo di alcune gestioni liquidatorie (come nel caso, ad esempio, della società Palermo Ambiente scarl, posta in liquidazione nel 2010);
3. carenza di ulteriori informazioni sui tempi di attuazione delle operazioni di disimpegno delle partecipazioni relative a Teatro al Massimo e Patto di Palermo scarl, per le quali viene indicato genericamente un periodo di 12 mesi;
4. carenza di informazioni sul processo di privatizzazione della società GESAP spa, già avviato nel 2013, per il quale, da ultimo, è stato previsto un rinvio al 2016.

Dopo la relazione del magistrato istruttore, per l'amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria (prot. Cdc n. 8690 del 26 ottobre 2015, trasmessa tramite raccomandata a libretto), 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, i quali hanno fornito alcuni chiarimenti nei termini di seguito evidenziati.

L'Assessore al bilancio ha riferito dei rapporti conflittuali che il Comune ha avuto con le sue società partecipate sino al 2012, testimoniati anche dall'elevato contenzioso instauratosi negli anni.

Si è, poi, soffermato sul mutamento di approccio della nuova amministrazione, che ha tentato, sia pur gradualmente, di imporre la cultura dell'azionista/cliente, al fine di garantire gli equilibri economici e patrimoniali delle aziende e pretendere un adeguato livello di servizio.

Questo cambiamento culturale avrebbe fatto registrare una netta inversione di tendenza sui risultati economici e finanziari e sull'assenza di debiti finanziari da parte delle aziende partecipate.

Ha, poi, ceduto la parola al Capo di Gabinetto, il quale ha ripercorso i vari punti della memoria prodotta in riscontro alle criticità rilevate dalla Corte.

In particolare, con riferimento al personale, ha riferito che il Consiglio comunale, dopo il blocco assoluto del *turn over*, sta valutando una nuova direttiva che consentirebbe alle società di reclutare nuovo personale entro i limiti consentiti dal legislatore nazionale dopo l'entrata in vigore del DL n. 90/2014, ossia facendo riferimento al costo del personale medio dell'ultimo triennio.

Ha, poi, rassicurato sul costante monitoraggio dell'andamento della fase di liquidazione, per le società che versano in tale stato, che ha come termine ultimo il 31 marzo 2016.



Da ultimo, ha spiegato che il Piano di razionalizzazione delle società partecipate si è limitato ad indicare e produrre una quantificazione sommaria del risparmio dei costi di gestione, rinviando, per una stima più puntuale, ma anche per una visione strategica più completa nell'insieme, al momento in cui sarà definita la fase di liquidazione delle società.

Considerato in diritto

La visione unitaria della finanza pubblica è alla base dell'articolato sistema di controlli sugli enti territoriali, che, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, mira a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio, in un contesto di necessaria coerenza con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e, in particolare, con il Patto di stabilità interno.

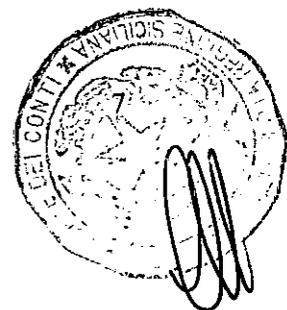
In questa prospettiva, è previsto il necessario raggiungimento di un equilibrio che travalica il versante squisitamente finanziario – sotto il profilo delle gestioni di competenza, di cassa e residui – per involgere profili economici e patrimoniali, i quali postulano una rappresentazione analitica ed attendibile della situazione economico - patrimoniale e della sua evoluzione.

Ancora prima dell'entrata a regime, con la riforma in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, della rilevazione integrata dei fenomeni gestionali e dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato, si prevede che i controlli sugli enti territoriali debbano tener conto dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate (art. 1, co. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-bis, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Il monitoraggio della Corte sul "gruppo ente territoriale" appartiene alla tipologia dei controlli esterni, rafforzati dal d.l. n. 174/2012 anche nell'ambito delle verifiche sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 del Tuel) e sulla gestione finanziaria (art. 148 bis del Tuel).

Tali obiettivi vengono garantiti attraverso una struttura bifasica dei controlli, in cui all'accertamento di eventuali irregolarità e disfunzioni segue una successiva fase di verifica delle misure correttive, obbligatoriamente adottate dall'ente.

La priorità assoluta del potenziamento della *governance* sugli organismi partecipati, sia mediante il rafforzamento dei controlli interni, sia attraverso l'aggregazione dei risultati contabili della gestione degli enti territoriali, è stata più volte valorizzata anche da questa Sezione, che ha costantemente richiamato l'attenzione sulle responsabilità connesse alla detenzione di partecipazioni societarie e non, contribuendo a definire il perimetro del controllo.



Il potenziamento di questo sistema di verifiche, ad opera del d.l. n. 174/2012, è più volte passato indenne dal vaglio della Consulta, che ha chiarito che l'attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente "si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)" e mira a "prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari" (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2014).

Il processo di razionalizzazione degli organismi partecipati, avviato con l'art. 3, commi 27 e ss., della legge n. 244/2007, è proseguito, da ultimo, nell'ambito delle politiche di revisione qualitativa e quantitativa della spesa pubblica.

Con l'art. 1, commi 611-612, l. 23 dicembre 2014, n. 190, sono state trasfuse in legge alcune indicazioni emerse nel rapporto del Commissario straordinario per la *spending review* pubblicato il 7 agosto 2014 avuto riguardo, nello specifico, agli enti di natura societaria.

È stato previsto, in particolare, l'obbligo di presentazione dei piani operativi di razionalizzazione da parte di ciascun ente proprietario, con l'obiettivo della riduzione delle società partecipate, anche mediante le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili.

I predetti piani, corredati da una relazione tecnica, devono indicare modalità e tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Essi sono predisposti entro il 31 marzo 2015 dai Sindaci e dai legali rappresentanti pro tempore dei liberi Consorzi comunali, i quali dovranno poi rendicontare sui risultati raggiunti entro il 31 marzo 2016.

Gli stimoli alla concreta attuazione dei piani sono legati all'applicazione degli incentivi fiscali e in materia di mobilità del personale di cui all'art. 1, commi da 563 a 568-ter, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (art. 1, co. 614, l. n. 190/2014), nonché all'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle spese in conto capitale effettuate dagli enti locali con i proventi delle dismissioni (art. 3-bis, co. 4-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, inserito dall'art. 1, co. 609, lett. d, l. n. 190/2014).

Le predette disposizioni confermano, nel processo di razionalizzazione degli *assets* societari, un ruolo centrale delle Sezioni regionali di controllo, nei cui confronti viene avviata un'interlocuzione secondo un meccanismo già collaudato nell'ambito dei controlli sulle delibere di ricognizione - ed eventuale dismissione - delle partecipazioni, previsti dall'art. 3, comma 28, della L. n. 244/2007.

In tal senso, come osservato dalla Sezione delle autonomie nella recente deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG, la trasmissione dei piani operativi, disposta dalla legge, non adempie a sole finalità di trasparenza, ma mira a stimolare lo svolgimento delle verifiche di competenza delle Sezioni regionali di controllo.

Al contempo, le norme introdotte dalla legge di stabilità 2015 comprovano che il controllo della Corte dei conti sugli organismi partecipati sia essenzialmente focalizzato sul "gruppo ente territoriale" e che le scelte concretamente operate per i vari organismi restino affidate all'autonomia e alla discrezionalità degli enti soci.

Queste ultime, tuttavia, oltre ad essere supportate da un adeguato quadro di analisi, devono necessariamente armonizzarsi con i principi di razionalità operativa, buon andamento ed economicità di gestione.

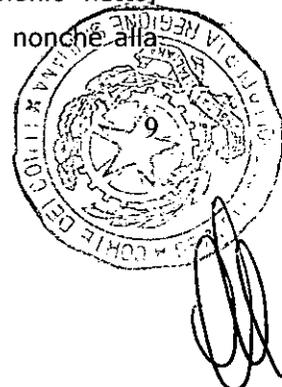
In base all'art. 1, comma 611, l. n. 190/2014, infatti, il processo di razionalizzazione deve ispirarsi ai seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento

A) Il sistema di *corporate governance* del comune di Palermo

Nel precedente ciclo di controllo, con riferimento alle società partecipate, la Sezione aveva accertato una serie di gravi criticità, riconducibili, principalmente, alla presenza di perduranti perdite di esercizio per importi rilevanti, alla progressiva erosione del patrimonio netto, all'elevatissima incidenza del costo del personale rispetto ai costi di produzione, nonché alla fortissima esposizione debitoria.



Al fine di porre rimedio a questa situazione, è stata sollecitata la messa a punto di un insieme di strumenti operativi tesi a garantire una corretta funzione di indirizzo e controllo sugli organismi partecipati, al fine di reindirizzarne la gestione entro canoni di efficienza, efficacia ed economicità, nell'ambito di una visione strategica unitaria tra l'ente e le sue partecipazioni.

A seguito dei rilievi contenuti nella delibera n. 176/2013/PRSP, il Consiglio comunale, con delibera n. 323 in data 11 settembre 2013, si è impegnato a costituire un Servizio dirigenziale con funzioni di programmazione e controllo degli organismi partecipati.

In attuazione di tale deliberazione, il comune di Palermo riferisce di aver creato, con deliberazioni GC n. 277 del 23 dicembre 2013 e n. 3 del 15 gennaio 2014, tale servizio in seno all'Area bilancio e risorse finanziarie, e di avergli intestato formalmente alcuni importanti segmenti del controllo sugli organismi partecipati, tra cui l'analisi di piani industriali e dei *budget*, nonché l'analisi periodica e a consuntivo della situazione economico finanziaria delle varie società.

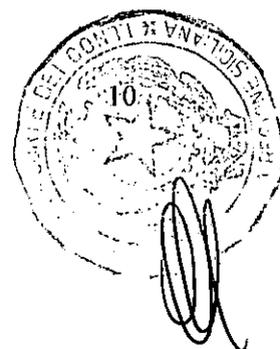
Al contempo, la delibera GC n. 3/2014 ha previsto che la gestione dei contratti di servizio, il monitoraggio dei servizi, il controllo di efficienza e di efficacia, nonché i controlli ispettivi fossero attribuiti direttamente ai vari dirigenti, competenti *ratione materiae*.

Questa importante modifica organizzativa si inserisce nel più generale contesto della nuova ed articolata regolamentazione delle attività di vigilanza e controllo degli organismi partecipati, cui dà attuazione.

Le importanti tipologie di controllo (societario, economico finanziario, controllo di efficienza e di efficacia e controllo sulla gestione) ivi introdotte mirano a garantire un più efficace governo delle società partecipate dal comune.

Su un piano strettamente pratico, tuttavia, il neo istituito servizio, al 31 dicembre 2014, presenta una dotazione organica che il Dirigente preposto ritiene sottodimensionata, in relazione alle delicate e complesse competenze ad esso ascritte.

Tali problematiche in capo al neo istituito servizio, già riscontrate nel precedente assetto organizzativo, sono legate principalmente alla carenza di organico qualificato in materia societaria, nonché all'assenza di adeguate risorse finanziarie e strumentali.



Ove non adeguatamente risolte, queste rischiano di comprometterne seriamente la funzionalità e di procrastinare indebitamente l'operatività delle nuove disposizioni regolamentari in materia di vigilanza e controllo sugli organismi partecipati, le cui varie fasi, in relazione alle varie tipologie di *audit* ivi previste, possono risultare, almeno per la parte di relativa competenza, di difficile realizzabilità.

Queste preoccupazioni sembrano trovare conferma nella stessa relazione semestrale sull'andamento degli organismi partecipati, oggetto di odierno esame, nella quale il predetto servizio riferisce di aver proceduto ad un'analisi periodica della situazione economico-finanziaria, che, stante l'esiguità della dotazione organica, è stata condotta con cadenza semestrale.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione si è limitata ad osservare che, nella consapevolezza dell'importanza della funzione rivestita, ha dotato lo stesso di una funzione dirigenziale e di tre funzionari, di cui due con attribuzione di posizione organizzativa, assegnati in base alle esperienze maturate e alle rispettive professionalità.

Al fine di ottimizzare le sinergie lavorative ed utilizzare le relative risorse finanziarie e strumentali, il servizio è stato inserito funzionalmente e logisticamente nell'Area bilancio e risorse finanziarie dell'ente.

Il Collegio, nel prendere atto dei significativi miglioramenti, invita l'ente a proseguire nel percorso intrapreso e ad adottare tutti gli accorgimenti organizzativi e tecnici necessari per dare efficace ed integrale attuazione alla disciplina regolamentare introdotta, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 147 *quater* del Tuel.

Tale norma, come noto, impone alle amministrazioni di definire preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, organizzando, al contempo, un idoneo sistema informativo per rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Sulla base delle predette informazioni, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.



In questa prospettiva si pone anche il monitoraggio dei singoli contratti di servizio, disarticolato nelle varie strutture dirigenziali competenti per materia, di cui l'ente non fornisce elementi conoscitivi.

Pur non essendo di pertinenza del neo istituito servizio, è auspicabile che nelle future relazioni semestrali, l'ente riferisca anche in merito a questa tipologia di controllo, che involge profili alquanto delicati, quali, ad esempio, l'applicazione delle penali alle società.

Elementi di preoccupazione, in questo senso, sono emersi in sede di monitoraggio finanziario, ex art. 148 *bis* del Tuel, ove è stata riscontrata un'elevata mole di residui attivi datati, peraltro contabilizzati ai servizi per conto terzi, legati a crediti ancora da riscuotere a titolo di penali nei confronti degli organismi partecipati dall'ente.

B) L'andamento gestionale delle società partecipate

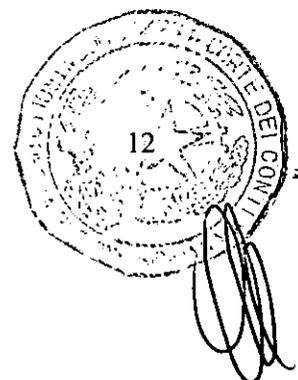
Sempre nell'ambito delle azioni correttive intraprese a seguito della deliberazione CC n. 323/2013, l'amministrazione riferisce di aver potenziato sia il controllo preventivo che quello successivo.

Sotto il primo profilo, comunica che le società sono state invitate a certificare che la definizione dei budget 2014 e dei piani industriali 2014/2016 abbiano tenuto conto dei divieti assunzionali fissati dalla deliberazione n. 323/2013 e delle limitazioni previste dall'art. 18, comma 2 *bis*, del dl n. 112/2008, nella versione *pro tempore* vigente.

Nel corso del 2014 sono stati adottati dalla Giunta comunale il *budget* 2014 e il piano industriale 2014/2016 delle società RAP s.p.a e SISPI s.p.a ai fini della successiva approvazione da parte del Consiglio comunale. Con riferimento alle altre società, AMAP s.p.a, AMAT s.p.a e A.M.G s.p.a, per via della rimodulazione dei contratti di servizio, non è stato possibile perfezionare l'iter nel corso dell'esercizio finanziario 2014.

In ogni caso, l'ente ha proceduto ad un'analisi periodica della situazione economico-finanziaria, condotta, per carenza di organico, con periodicità semestrale.

Dall'esame delle proposte di budget 2014, emergono i seguenti scostamenti rispetto al bilancio 2014:



Bilancio al 31.12.2014

Voci di Conto Economico	RAP	AMAP	AMG	AMAT	SISPI
Valore della produzione	€ 129.826.355	€ 82.820.044	€ 36.928.827	€ 95.701.196	€ 14.010.703
Costo della produzione	€ 124.891.561	€ 77.864.271	€ 33.910.244	€ 95.381.680	€ 11.849.406
Differenza Valore e costo della produzione	€ 4.934.794	€ 4.955.773	€ 3.018.583	€ 319.516	€ 2.161.297
Gestione non caratteristica	-€ 4.732.778	-€ 3.512.280	-€ 2.881.402	-€ 242.730	-€ 818.505
Risultato di Esercizio	€ 202.016	€ 1.443.493	€ 137.181	€ 76.786	€ 1.342.792

Fonte: comune di Palermo, nota prot. n. 628539 del 10.8.2015

Scostamento tra i valori di Budget e i valori di consuntivo

Voci di Conto Economico	RAP	AMAP	AMG	AMAT	SISPI
Valore della produzione	€ 2.080.357	-€ 12.589.130	-€ 1.083.938	-€ 9.799.984	€ 873.283
Costo della produzione	€ 1.345.993	-€ 10.593.771	-€ 2.008.629	-€ 7.350.004	-€ 822.199
Differenza Valore e costo della produzione	€ 734.364	-€ 1.995.359	€ 924.691	-€ 2.449.980	€ 1.695.482
Gestione non caratteristica	-€ 782.980	€ 3.529.234	-€ 188.485	€ 2.450.187	-€ 440.832
Risultato di Esercizio	-€ 48.616	€ 1.353.110	-€ 314.416	€ 207	€ 1.254.650

Fonte: comune di Palermo, nota prot. n. 628539 del 10.8.2015

In particolare:

- RAP spa consegue una lieve differenza, negativa, pari a - 48.616 euro rispetto alle previsioni di utile d'esercizio;
- AMAP spa fa registrare una differenza tra valore della produzione e costo della produzione di euro 1.353.110 rispetto alle previsioni, da imputare alla gestione non caratteristica;
- AMG spa contabilizza uno scarto negativo rispetto alle previsioni di 314.416 euro;
- AMAT spa raggiunge un risultato d'esercizio abbastanza in linea alle previsioni, con uno scarto di soli 207 euro;
- SISPI spa si scosta sensibilmente, sia pur in senso incrementale (euro 1.254.650), rispetto alle previsioni di utile d'esercizio.

Particolarmente significativo, inoltre, appare l'andamento negativo della gestione non caratteristica, le cui risultanze sembrano includere anche la gestione fiscale e finanziaria.

Il Collegio, a riguardo, in assenza di ulteriori elementi conoscitivi sulle dinamiche gestionali sottese ai valori di bilancio, invita l'ente a dare piena attuazione al controllo preventivo attraverso un'anticipazione delle tempistiche di approvazione del *budget*; con riferimento al controllo concomitante, richiama l'attenzione dell'amministrazione sull'esigenza che il

monitoraggio periodico dell'andamento gestionale rispetto le scadenze temporali indicate nel regolamento.

Con riferimento agli esiti del controllo a consuntivo, basato sull'analisi dei bilanci delle società partecipate sotto il profilo economico, finanziario, e patrimoniale, la situazione, aggiornata alla luce della relazione semestrale prot. n. 628539 del 10 agosto 2015, risulta essere riassumibile nei termini seguenti:

	RAP		AMAP			AMG			AMAT			SISPI		
	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Attivo immobilizzato	€ 78.222	€ 7.906.951	€ 79.379.062	€ 27.641.035	€ 33.296.920	€ 134.435.743	€ 135.425.483	€ 134.512.652	€ 48.535.676	€ 43.105.029	€ 38.851.094	€ 687.917	€ 747.368	€ 689.999
Attivo circolante	€ 20.839.601	€ 43.267.673	€ 146.312.032	€ 157.422.206	€ 132.595.567	€ 36.024.673	€ 24.290.336	€ 21.988.554	€ 186.599.051	€ 152.347.646	€ 124.735.609	€ 9.413.942	€ 9.231.704	€ 10.546.403
Rischi e risconti attivi	€ 876.539	€ 849.985	€ 226.585	€ 303.699	€ 253.508	€ 95.340	€ 105.798	€ 168.184	€ 93.636	€ 32.566	€ 30.030	€ 37.777	€ 102.799	€ 133.432
Totale attività	€ 21.894.362	€ 52.024.609	€ 175.917.679	€ 185.366.900	€ 166.148.095	€ 170.555.956	€ 159.821.617	€ 156.669.390	€ 235.228.363	€ 195.485.291	€ 163.616.753	€ 10.159.636	€ 10.081.871	€ 11.369.854
Patrimonio netto:	€ 1.011.016	€ 8.786.232	€ 28.182.326	€ 28.604.625	€ 20.048.114	€ 111.994.587	€ 112.058.914	€ 112.196.096	€ 62.526.581	€ 77.577.551	€ 77.654.337	€ 3.715.060	€ 4.306.093	€ 5.645.835
di cui Capitale sociale	€ 1.000.000	€ 8.500.000	€ 20.578.000	€ 20.578.000	€ 20.578.000	€ 95.196.800	€ 95.196.800	€ 95.196.800	€ 81.719.138	€ 89.206.576	€ 89.206.576	€ 2.066.000	€ 2.066.000	€ 2.066.000
di cui Utile/Perdita di esercizio	€ 11.016	€ 282.016	€ 9.086.784	€ 422.298	€ 1.441.493	€ 8.274.647	€ 64.328	€ 197.181	€ 9.409.388	€ 4.949.030	€ 78.788	€ 709.041	€ 591.033	€ 1.942.792
Passività:	€ 20.660.817	€ 42.942.054	€ 146.779.074	€ 156.025.583	€ 135.024.766	€ 38.361.369	€ 47.746.593	€ 44.473.293	€ 164.504.570	€ 110.575.611	€ 78.735.351	€ 6.397.943	€ 5.775.778	€ 5.720.969
di cui debiti	€ 19.138.289	€ 36.957.846	€ 83.870.845	€ 88.141.173	€ 72.742.678	€ 37.255.328	€ 30.861.887	€ 31.815.709	€ 119.922.738	€ 64.693.608	€ 37.918.826	€ 4.171.271	€ 3.527.810	€ 3.229.668
Rischi e risconti passivi	€ 22.529	€ 296.323	€ 996.279	€ 736.292	€ 1.075.183	€ 0	€ 16.110	€ 0	€ 8.197.262	€ 7.332.079	€ 7.227.063	€ 5.1633	€ 0	€ 0
Totale passività	€ 21.694.362	€ 52.024.609	€ 175.917.679	€ 185.366.900	€ 166.148.095	€ 170.555.956	€ 159.821.617	€ 156.669.390	€ 235.228.363	€ 195.485.291	€ 163.616.753	€ 10.159.636	€ 10.081.871	€ 11.369.854

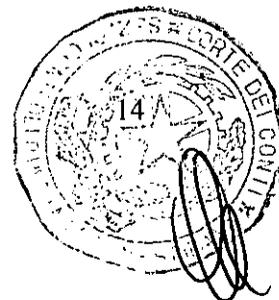
Fonte: comune di Palermo, nota prot. n. 628539 del 10.8.2015

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha spiegato di aver preso in considerazione solamente le società RAP, AMAP, SISPI, AMG ed AMAT in quanto presentano il requisito del controllo e della partecipazione totalitaria, ai sensi dell'art. 2357 del codice civile.

Con riferimento alle altre, ha riferito che la neo costituita Re.Se.T. s.c.p.a. sarà tenuta a redigere il primo bilancio il 31/12/2015, AMIA s.p.a. versa in stato di fallimento (e dunque non è suscettibile di monitoraggio a preventivo, essendo preclusa qualsiasi attività programmatoria), mentre GESIP s.p.a. è transitata dallo stato di liquidazione a quello di fallimento nell'agosto 2015 (l'ultimo bilancio approvato, al pari di AMIA, è quello relativo all'esercizio 2009).

Gli altri organismi partecipati a vario titolo dal comune rappresentano, invece, realtà aziendali nei cui confronti l'ente non esercita il potere di controllo così come previsto dall'art. 2359 del codice civile.

Ciononostante, l'ente, sollecitato a riguardo, ha ritenuto di integrare le informazioni trasmesse in sede di monitoraggio semestrale, fornendo un quadro conoscitivo d'insieme con riferimento ad indebitamento e risultato d'esercizio, che presenta le seguenti risultanze finali:



Denominazione Società	Quota % di Partecipazione	Dati di Bilancio	Bilancio d'esercizio 2012	Bilancio d'esercizio 2013	Bilancio d'esercizio 2014
AMAP	100%	Utile o perdita d'esercizio	-9.066.784,00	422.298,00	1.443.493,00
		Patrimonio netto	28.182.326,00	25.817.817,00	30.048.114,00
		Indebitamento al 31.12	93.870.645,00	98.141.171,00	72.742.676,00
		Costo per il personale	33.507.107,00	33.043.818,00	37.907.430,00
		Personale dipendente al 31.12	629	612	756
		Valore della produzione	98.554.497,00	94.607.636,00	82.820.044,00
		Incidenza % costo del personale sul valore della produzione	34,00%	34,93%	45,77%
AMG	53%	Utile o perdita d'esercizio	-5.274.647,00	64.328,00	137.181,00
		Patrimonio netto	111.994.587,00	112.058.914,00	112.196.096,00
		Indebitamento al 31.12	37.255.328,00	30.361.987,00	31.615.709,00
		Costo per il personale	16.749.215,00	16.211.457,00	17.293.338,00
		Personale dipendente al 31.12	270	264	349
		Valore della produzione	32.391.036,00	34.886.771,00	36.928.827,00
		Incidenza % costo del personale sul valore della produzione	51,71%	46,47%	46,83%
AMAT	100%	Utile o perdita d'esercizio	-9.409.388,00	4.949.030,00	76.786,00
		Patrimonio netto	62.526.581,00	77.577.551,00	77.654.337,00
		Indebitamento al 31.12	119.922.738,00	65.693.608,00	37.918.826,00
		Costo per il personale	69.851.206,00	67.290.384,00	66.509.612,00
		Personale dipendente al 31.12	1.708	1.673	1.647
		Valore della produzione	97.746.063,00	96.176.055,00	95.701.196,00
		Incidenza % costo del personale sul valore della produzione	71,46%	69,97%	69,50%
SISPI	100%	Utile o perdita d'esercizio	709.041,00	591.033,00	1.342.792,00
		Patrimonio netto	3.715.060,00	4.306.093,00	5.648.885,00
		Indebitamento al 31.12	4.171.271,00	3.527.910,00	3.239.568,00
		Costo per il personale	6.061.025,00	6.043.477,00	6.240.441,00
		Personale dipendente al 31.12	116	116	115
		Valore della produzione	12.151.739,00	13.521.472,00	14.010.703,00
		Incidenza % costo del personale sul valore della produzione	49,88%	44,70%	44,54%
RAP	100%	Utile o perdita d'esercizio	-	11.016,00	202.016,00
		Patrimonio netto	-	1.011.016,00	8.786.232,00
		Indebitamento al 31.12	-	19.156.269,00	36.957.946,00
		Costo per il personale	-	43.670.359,00	95.132.007,00
		Personale dipendente al 31.12	-	2.363	2.130
		Valore della produzione	-	58.369.616,00	129.826.355,00
		Incidenza % costo del personale sul valore della produzione	-	74,82%	73,28%
PALERMO AMBIENTE IN LIQUIDAZIONE	100%	Utile o perdita d'esercizio	209.998,00	138.408,00	196.397,00
		Patrimonio netto	329.997,00	468.405,00	664.800,00
		Indebitamento al 31.12	746.825,00	617.374,00	497.287,00
		Costo per il personale	2.582.739,00	2.586.396,00	2.646.856,00
		Personale dipendente al 31.12	73	73	72
		Valore della produzione	6.094.759,00	4.745.249,00	3.362.659,00
		Incidenza % costo del personale sul valore della produzione	42,38%	54,50%	78,71%

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Siguel e Telemaco - Infocamere; Comune di Palermo - Relazione periodica sulla situazione delle società partecipate (nota n. 628539 del 10.08.2015)

Dalla mera trasposizione dei dati, in assenza di una lettura critica derivante dalle note informative di bilancio, sembra emergere un miglioramento, dal punto di vista sia dei risultati d'esercizio, sia delle consistenze patrimoniali, confortato dal mantenimento e/o miglioramento del patrimonio netto.

Pur con le dovute riserve, legate all'assenza di idonei elementi conoscitivi sulle dinamiche gestionali sottostanti, le evidenze numeriche delineano una situazione gestionale in controtendenza rispetto a quella emersa nel precedente ciclo di controllo.

Dopo una sofferenza generalizzata nell'esercizio 2012, in cui chiudono in perdita d'esercizio AMT, AMG ed AMAP, nel 2014 tutte le società chiudono con un utile, o comunque con una situazione di equilibrio tra costi e ricavi.

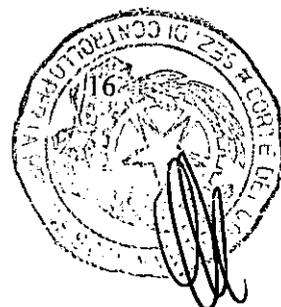
Il patrimonio netto ha una consistenza di 30 milioni di euro per AMAP, di 112 mln/euro per AMG, di 77,6 mln/euro per AMAT, di 5,6 milioni di euro per SISPI e di 8,7 mln/euro per RAP.

Con riferimento alle unità di personale in servizio, per le quali il Consiglio comunale con delibera n. 323/2013 ha confermato il blocco delle assunzioni, si rileva un numero abbastanza costante di dipendenti fino al 2013, con un costo tendenzialmente proporzionale agli andamenti.

Nel 2014, si registra un significativo incremento in AMAP (+144 unità) e in AMG (+85 unità), che l'ente, nel primo caso, motiva con i servizi aggiuntivi di pulizia delle caditoie stradali cittadine attraverso l'acquisizione, dalla curatela fallimentare dell'AMIA ESSEMME s.r.l., del ramo aziendale che si occupava di tale attività. Ciò ha portato all'immissione in servizio di ulteriori n. 164 unità di personale, già assegnate alla neo costituita RAP s.p.a.

L'aumento di personale di AMG s.p.a, invece, sarebbe imputabile al processo di mobilità del personale dalle società controllate Costruzioni Industriali s.r.l. in liquidazione ed Energy Auditing s.r.l.

Il costo del personale continua ad assorbire una parte significativa del valore della produzione. Limitando l'analisi alle sole società attive, il fenomeno è particolarmente significativo con riferimento a RAP spa, in cui il rapporto d'incidenza oscilla tra il 73,2 per cento e il 74,8 per cento, ad AMAT spa, in cui oscilla tra il 69,5 e il 71,5 per cento circa, e ad AMG spa, in cui oscilla tra il 46,5 e il 51 per cento.



Per quanto concerne l'indebitamento, emerge una progressiva e generalizzata decrescita, ad eccezione di RAP spa, per la quale tale voce tra il 2013 e il 2014 raddoppia, passando da 19,1 a 36,9 milioni di euro.

Questa società, che sarà oggetto di separato approfondimento, fa registrare anche un costo di personale più che raddoppiato nel 2014 (da 43,6 a 95,1 milioni di euro), a fronte di una riduzione di 233 unità di personale.

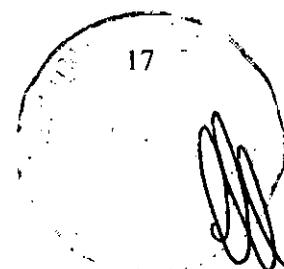
Nel riferito contesto, si richiama l'attenzione dell'ente sulle predette oscillazioni, le cui dinamiche rischiano di non essere adeguatamente intelligibili, in assenza di idonee chiavi di lettura dei fenomeni gestionali più significativi.

Da un punto di vista prettamente metodologico, inoltre, è auspicabile che l'analisi a consuntivo sia corredata da idonei indicatori che consentano di poter valutare aspetti particolarmente rilevanti, quali la redditività economica (ossia la capacità dell'azienda di conseguire risultati positivi, sufficienti a remunerare i fattori della produzione impiegati), la solidità patrimoniale (ossia la capacità di mantenere nel tempo una struttura patrimoniale che consenta di continuare ad operare in equilibrio attraverso fonti di finanziamento adeguate agli impieghi) e la solidità finanziaria (ossia l'attitudine a mantenere l'equilibrio finanziario tra entrate e uscite nel breve, medio e lungo periodo).

Merita osservare, inoltre, che dal frastagliato quadro conoscitivo offerto dall'ente è emerso, sia pur incidentalmente, il riferimento ad una serie di ricapitalizzazioni nei confronti delle società AMAP spa, AMG spa, RAP spa e RESET scpa, mirate a potenziarne l'attività produttiva in coerenza con il Piano degli investimenti deliberati dai Cda. Ad esse si aggiungerebbe un'operazione di ricapitalizzazione nei confronti di GESAP, per copertura delle perdite pregresse, di cui non si hanno ulteriori notizie.

A seguito del deferimento, nel quale l'amministrazione è stata invitata a fornire adeguati elementi conoscitivi a riguardo, l'amministrazione ha riferito che il Consiglio comunale, con deliberazione n. 268/2014, ha approvato il bilancio di previsione 2014 e pluriennale 2014/2016, destinando una somma pari ad euro **15.800.000,00** all'aumento del capitale sociale delle società partecipate, mediante accensione di mutui con Cassa depositi e prestiti spa.

Con le deliberazioni nr. 219, 220 e 221 in data 11/12/2014, la Giunta comunale, previa acquisizione dei Piani di investimento approvati dai rispettivi Consigli di amministrazione, ha autorizzato i seguenti aumenti di capitale sociale:



- AMG s.p.a per un importo di euro 1.800.000,00;
- AMAP s.p.a per un importo di euro 5.000.000,00;
- RAP s.p.a di euro 6.000.000;

Inoltre, con deliberazione n. 234 del 18/12/2014, la Giunta comunale ha autorizzato l'aumento del capitale sociale di euro 3.000.000,00 della società Re.Se.T. s.c.p.a. (che, come detto, costituirà oggetto di separato approfondimento).

Con riferimento alla ricapitalizzazione della GESAP s.p.a., il comune ha riferito che l'aumento di capitale sociale deliberato il 5 dicembre 2012 da euro 21.579.370 ad euro 25.246.365,05, con complessivo sovrapprezzo di € 26.333.494,25, da eseguirsi in due *tranches*, è stato versato. In particolare, al 30 settembre 2014 la società presentava un capitale sociale di € euro 25.243.989,15 ed una "riserva sovrapprezzo azioni" di euro 41.647.034,80.

Il 27 novembre 2014, l'Assemblea straordinaria degli azionisti ha deliberato di aumentare gratuitamente il capitale sociale da euro 25.243.989,15 ad euro 66.850.026,85 imputando a capitale sociale una parte, pari ad euro 41.606.037,70, della riserva disponibile da sovrapprezzo azioni.

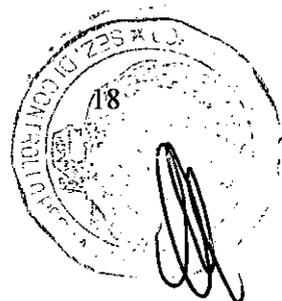
Le predette operazioni, di cui l'ente ha riferito su impulso della Sezione, forniscono sicuramente un'importante chiave di lettura dei risultati economici e soprattutto patrimoniali prima evidenziati.

In merito alla valutazione delle ricadute sugli equilibri di bilancio, l'amministrazione ha rappresentato che il rendiconto di gestione 2014, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 86 del 6 agosto 2015, presenta una situazione di equilibrio sia di parte corrente che di parte capitale. Inoltre, ha riferito che le operazioni di capitalizzazione sono state finanziate con accensioni di mutui, assunte nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di indebitamento.

La Sezione, nel prendere atto, si riserva ulteriori approfondimenti nel prossimo ciclo di controllo.

C) Il piano di razionalizzazione delle società partecipate

Come noto, l'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità per il 2015) ha introdotto rilevanti novità in materia di società partecipate, con la



finalità di assicurare, in sede di coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa e il buon andamento dell'azione amministrativa.

A tal riguardo, in un quadro normativo complessivamente teso ad incrementare il livello di responsabilizzazione dei soci pubblici nella gestione delle proprie partecipate, la citata norma impone l'avvio, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni direttamente o indirettamente possedute dagli enti locali, tale da consentirne la riduzione entro il 31 dicembre 2015, e dispone che i Sindaci definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un apposito piano operativo, con l'indicazione delle modalità e dei tempi di attuazione, con l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Il piano, corredato da un'apposita relazione tecnica, deve essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata, in un'ottica di trasparenza e di *accountability*.

Analoghi adempimenti sono previsti, entro il 31 marzo 2016, con riferimento alla successiva relazione sui risultati conseguiti.

L'operazione di razionalizzazione, che rinvie il proprio antecedente storico più importante nell'art. 3, commi 27 e ss., della legge n. 244/2007, mira, come detto in precedenza, a raggiungere obiettivi di revisione qualitativa e quantitativa della spesa, di gestione secondo criteri di razionalità operativa, economicità ed oculatezza, ma anche di tutela della concorrenza e del mercato.

In ottemperanza a questa disposizione, il comune di Palermo, con nota n. 254355 del 31.03.2015, ha trasmesso il proprio piano operativo di razionalizzazione degli organismi partecipati, approvato con decreto del Sindaco n. 53 del 31 marzo 2015, unitamente alla relazione tecnica predisposta dagli uffici.

La tabella seguente mette a raffronto la configurazione iniziale delle partecipazioni dirette ed indirette e quella definitiva, risultante all'esito del piano operativo di razionalizzazione.



CONFIGURAZIONE INIZIALE DELLE PARTECIPAZIONI DIRETTE E INDIRETTE DEL COMUNE DI PALERMO				Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente partecipate		
DENOMINAZIONE	FORMA GIURIDICA	% DI PARTECIPAZIONE	ATTIVITA'	Modalità di attuazione	Tempi di attuazione	Risparmi da conseguire
AMAP S.P.A.	S.p.a.	100	Servizio idrico integrato, servizio di gestione delle caditoie stradali e dei manufatti adibiti allo smaltimento delle acque meteoriche			
AMAT PALERMO S.P.A.	S.p.a.	100	Servizio trasporto pubblico urbano, installazione e manutenzine della segnaletica stradale urbana			
SISIPI S.P.A.	S.p.a.	100	Gestione dello sviluppo e conduzione tecnica del sistema informatico e di telecomunicazione (SITEC) DEL Comune di Palermo			
RAP S.P.A.	S.p.a.	100	Servizio di gestione dei rifiuti di Igiene ambientale, manutenzione strade			
AMG ENERGIA S.P.A. Palermo	S.p.a.	52,89	Servizio di pubblica illuminazione - servizio energia			
PALERMO AMBIENTE S.P.A. in liquidazione	S.p.a.	100	Controllo e monitoraggio dei servizi resi da Amia Spa e Amap Spa	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati euro 40.000
GESAP S.P.A.	S.p.a.	31,54	Società di gestione dei servizi aeroportuali di Palermo	Dismissione delle quote azionarie - mantenimento di una quota dell'1%	Rinvio al 2016 (criticità e rilievi in corso di chiarimento)	
Re.Se.T Palermo Società Consortile per azioni	Società consortile p.a.	94,23	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo, delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati			
SRR Palermo Area Metropolitana Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti	Società consortile a.r.l.	67	Organizzazione territoriale, affidamento e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con le modalità di cui all'art. 15 della L.R. 08/04/10 n. 9 così come previsto dall'art. 8 della L.R. n. 9/2010			
Acquedotto Consortile biviere	Società consortile a.r.l.	50	Approvvigionamento idrico per usi domestici per i cittadini delle borgate di Villagrazia, Malpasso, Molara, Aquino, Villaciambra, Ponte	Accorpamento AMAP S.p.a.	Seguirà la conclusione di AMAP S.p.a. e Acque Potabili Siciliane	Costi di gestione stimati euro 73.180 (importo per anno impegnato nel bilancio del Comune di Palermo 2014)
Consorzio Distretto Turistico della Regione Siciliana "Palermo-Costa Normanna"	Società consortile p.a.		Incremento e valorizzazione dei sistemi turistici locali			
Patto di Palermo soc. consortile S.p.a.	Società consortile p.a.	25,83	Patto territoriale per l'Agricoltura, l'agriturismo e la pesca nel territorio del Comune di Palermo	Modifica art. 8 Statuto "Organo Amministrativo" che prevede "La società è amministrata da un CdA composto da cinque membri compreso il Presidente" con la previsione di un Amministratore unico	12 mesi	
Teatro al Massimo stabile privato di Palermo soc. cons. a.r.l.	Società consortile a.r.l.	15	Rappresentazioni teatrali nazionali e straniere	Cessione della quota posseduta anche a Fondazioni di tipo culturale	12 mesi	
AMIA S.P.A. in fallimento	S.p.a.	100	Igiene ambientale di manutenzione strade			
GESIP S.P.A. in liquidazione	S.p.a.	100	Contratto di servizio concluso il 31/08/2012	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati euro 40.000

Fonte: comune di Palermo - Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate

Il Piano, per sua espressa previsione, s'inserisce "nell'ambito di un ampio processo di ristrutturazione finalizzato al contenimento dei costi già concretamente avviato e/o da avviare sulla base di puntuali indicazioni degli organi politici competenti e che ha portato alla messa in liquidazione delle società come meglio specificato".

Da un punto di vista contenutistico, il documento non introduce elementi di significativa novità rispetto all'assetto previgente, sostanzialmente confermato anche in riferimento alle ipotesi di liquidazione già da tempo avviate, e su cui si tornerà in seguito.



Al riguardo, il Collegio ritiene auspicabile che l'intera revisione degli *assets* societari, prescindendo da una logica meramente adempimentale, s'inquadri nell'ambito di una visione strategica complessiva, che tenga in primaria considerazione le finalità indicate dal legislatore, ossia:

- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

In questo specifico contesto, potrebbero assumere un significativo rilievo le osservazioni dell'organo di revisione - in sede di parere sul rendiconto 2013 - circa la mancanza del piano generale di sviluppo delle società partecipate, previsto dall'art. 3, n. 1, del regolamento di cui alla delibera del C.C. n. 251 del 19 maggio 2011.

L'amministrazione, in sede di controdeduzioni, ha riferito che, coerentemente con l'allegato 4/1 al D.lgs. 118/2011, recante il "Principio contabile applicato della programmazione", ha avviato il percorso che porterà alla redazione degli strumenti di programmazione e, in particolare, il Documento Unico di Programmazione che sostituisce di fatto il Piano generale di sviluppo e la Relazione previsionale e programmatica.

La declinazione della *vision* strategica in scelte di tipo organizzativo, oltre a coniugarsi necessariamente con i vincoli imposti dal legislatore (con riferimento, ad esempio, alle modalità gestionali di un servizio), non può prescindere da un'attenta analisi economico finanziaria dei costi di gestione di ciascuna partecipazione detenuta, in grado di suffragare, attraverso idonea motivazione, la congruità delle singole opzioni effettuate, nonché delle eventuali stime di risparmio.



Queste ultime, nel caso di dismissione o riorganizzazione dell'asset, devono indicare con precisione il criterio di computo adottato, senza trascendere in generiche petizioni di principio.

A riguardo, in sede di adunanza, il Capo di Gabinetto ha spiegato che il Piano di razionalizzazione delle società partecipate si è limitato ad indicare e produrre una quantificazione sommaria del risparmio dei costi di gestione, rinviando, per una stima più puntuale, ma anche per una visione strategica più completa nell'insieme, al momento in cui sarà definita la fase di liquidazione delle società.

Per quanto concerne proprio le società che versano in questo stato, in sede di deferimento è stato osservato l'eccessivo protrarsi nel tempo di alcune gestioni liquidatorie, come nel caso, ad esempio, della società Palermo Ambiente scarl, posta in liquidazione nel 2010.

Pur tenendo conto delle problematiche esposte dall'ente, risulta quanto mai auspicabile quell'avvio *"dei percorsi concordati nel rispetto dei ruoli con il liquidatore, finalizzati alla celere definizione delle liquidazioni attualmente in essere"* cui fa riferimento il Piano di razionalizzazione.

Tale circostanza è stata confermata in adunanza dai rappresentanti dell'ente, e, in particolare, del Capo di Gabinetto, il quale ha assicurato un costante monitoraggio dell'andamento delle liquidazioni in atto, che hanno come termine ultimo il 31 marzo 2016.

Nella medesima prospettiva, il Collegio richiama l'attenzione anche sui tempi di attuazione delle operazioni di disimpegno delle partecipazioni detenute in Teatro al Massimo e Patto di Palermo scarl, per le quali viene indicato genericamente un periodo di 12 mesi.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha fornito i seguenti ulteriori elementi conoscitivi e di aggiornamento:

- la società Gesip Spa, in liquidazione, come già accennato in precedenza, è stata posta in fallimento dal Tribunale fallimentare di Palermo;
- La società di gestione del Patto Territoriale di Palermo, organismo responsabile del Patto, ha modificato, entro i 12 mesi indicati, l'art. 8 dello statuto, introducendo la figura dell'amministratore unico in luogo del precedente CdA composto da 5 componenti. Conseguentemente, è stata inoltrata al Consiglio comunale la proposta di



deliberazione (prot. 760669 del 05/10/2015) avente ad oggetto le modifiche statutarie.

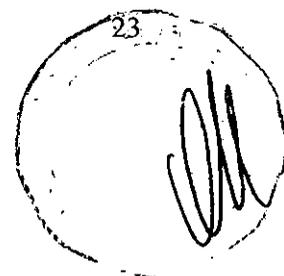
- Per la società Teatro al Massimo Stabile privato di Palermo, soc. cons. a r.l., partecipata dal Comune di Palermo per una quota del 15 per cento, è in corso di valutazione la scelta della procedura di dismissione della quota posseduta, ritenuta non indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.
- Per le partecipazioni indirette detenute da AMG Energia S.p.A., il cui capitale è detenuto per il 100% dal comune di Palermo a seguito della sentenza n.3526/2015 del Tribunale di Palermo, con le note prot. 672154 del 02/09/2015 e prot. 791449 del 15/10/2015 è stata esplicitata la volontà dell'amministrazione di definire un percorso, nel rispetto dei ruoli, finalizzato alla celere definizione della liquidazione e, pertanto, la società è stata sollecitata a comunicare la tempistica prevista per l'effettiva cessazione delle suddette società in liquidazione e le eventuali motivazioni giuridiche ed economico-aziendali a supporto della permanenza dello stato di liquidazione.
- Per la Palermo Ambiente s.p.a., l'Amministrazione ha confermato la volontà di consolidare il percorso, nel rispetto dei ruoli, con il liquidatore finalizzato alla definizione della liquidazione.

Un'attenzione particolare, inoltre, merita GESAP S.p.a., che gestisce l'aeroporto di Palermo, di cui il Consiglio comunale, con deliberazione n. 524 del 24/12/2013, ha già deliberato la riduzione del pacchetto azionario dal 31,54 per cento all'1 per cento.

Il Piano di razionalizzazione ha rinviato al 2016 l'eventuale processo di privatizzazione della società.

In sede di adunanza, l'Assessore al bilancio ha spiegato che la dismissione degli *assets* era stata sollecitata in passato dall'ENAC, ma che l'ente è intenzionato a valutare qualsiasi eventuale operazione di collocamento sul mercato in un periodo economicamente più propizio.

In termini più generali, osserva il Collegio che la progressiva attrazione delle società partecipate dagli enti locali nell'orbita pubblicistica (con riferimento, ad esempio, all'estensione dei vincoli di finanza pubblica o al consolidamento dei risultati contabili) impone all'ente il diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto



l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio e la qualità di socio comportano.

La necessaria finalizzazione delle risorse pubbliche al raggiungimento di scopi di utilità collettiva impone particolari cautele ed obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, assoggettando questi ultimi alla giurisdizione e al controllo della Corte dei conti.

In un contesto socio economico, quale quello attuale, in rapida evoluzione, il soddisfacimento delle esigenze della collettività amministrata impone approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività societaria rispetto:

- alla missione istituzionale dell'ente;
- all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito ai relativi costi/benefici;
- all'appropriatezza del modulo gestionale;
- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;
- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

In questa prospettiva, l'analisi dei risultati economici e della gestione finanziaria degli organismi partecipati è il primo passo verso la complessiva valutazione, da parte dell'ente socio, della convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi, la quale deve tener conto anche delle risorse impegnate e del contributo pubblico ai risultati d'esercizio conseguiti dall'organismo.

Nel delineato contesto si colloca anche il costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale, senza prescindere da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Con l'adozione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'art. 1 comma 611 ss. della legge 190/2014, il legislatore ha richiesto un'attenta verifica delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse, anche nella prospettiva di aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica e di contenimento dei



costi di funzionamento, o di semplice riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali.

In attuazione di una determinata *vision* strategica dell'intero "gruppo amministrazione pubblica", che include anche le società partecipate attraverso cui l'ente esercita le proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo, non può prescindere da un'attenta analisi economico finanziaria dei costi di gestione di ciascuna partecipazione detenuta, in grado di suffragare la congruità delle singole opzioni gestionali effettuate, nonché delle eventuali stime di risparmio.

In quest'ottica, un forte incentivo per l'attuazione dei processi di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche è rappresentato anche dalle procedure di mobilità del personale introdotte dall'art. 1, commi 563-568, l. n. 147/2013.

Fermo restando il divieto di attuare processi di mobilità fra la partecipata e l'ente controllante, volto ad evitare elusioni dei vincoli alle assunzioni nonché dei principi costituzionali che garantiscono il percorso di accesso tramite concorso pubblico, il meccanismo mira a razionalizzare l'utilizzo delle risorse umane ed i costi che ne scaturiscono, consentendo che il personale a rischio di esubero possa essere trasferito verso altre società sulla base di apposite convenzioni tra le società stesse (escluse le quotate e quelle da esse controllate).

Pur tenendo conto dell'allentamento dei vincoli assunzionali sia per i comuni che per le rispettive società partecipate, ad opera dell'art. 3 del dl n. 90/2014, è evidente che, soprattutto in presenza di un contesto problematico, quale quello delle partecipazioni del comune di Palermo, caratterizzato da un elevato numero di personale dipendente e da un'alta incidenza dei relativi costi sul valore della produzione, qualsiasi programma teso all'ulteriore implementazione dei dipendenti in servizio postula, preventivamente, un accurato processo di analisi degli effettivi fabbisogni, in relazione agli *standard* qualitativi e quantitativi da garantire, nell'ambito di un più generale processo di reale razionalizzazione dell'intero assetto organizzativo del Gruppo.

Gli obiettivi di riduzione dei costi, imposti dal legislatore e, ancora prima, da una sana ed oculata gestione delle risorse pubbliche, impongono, in ogni caso, che qualsiasi ipotesi di reclutamento di nuovo personale sia preceduta dal tentativo di distribuire in maniera più razionale quello già esistente, magari attraverso opportuni percorsi di riqualificazione professionale, che ne consentano la ricollocazione in ambito inter societario.



Alla luce di queste considerazioni deve, pertanto, essere attentamente verificata qualsiasi ipotesi, succintamente esposta in adunanza, di revisione delle direttive sul blocco assoluto del *turn over*, in favore del reclutamento di nuovo personale entro i limiti, più permissivi, consentiti di recente dal legislatore nazionale.

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, nonché all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Palermo, per i profili di rispettiva pertinenza.

DISPONE

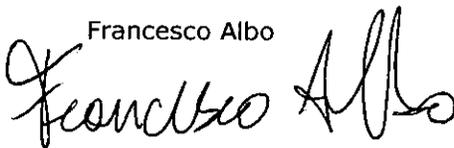
- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale - per il tramite del suo Presidente - ai fini della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco ed al Collegio dei revisori del comune di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

- 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



IL PRESIDENTE

Maurizio Graffeo



Depositato in segreteria il

23 DIC. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

