



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

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

Maurizio Graffeo	- Presidente
Stefano Siragusa	- Consigliere
Francesco Albo	- Consigliere - relatore

\*\*\*\*\*

VISTO 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;

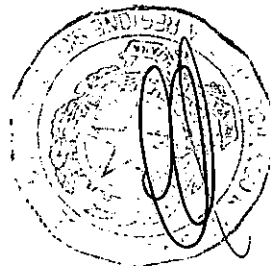
VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte n. 6/SEZAUT/2016/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. 67/2016/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 2015”;
- 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 2015”.

RICORDATO che, ai fini dell’inoltro, era fissato il termine del 30 aprile 2016;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l’esercizio 2015, trasmesso dal Sindaco del comune di Palermo con nota prot. n. 750192/USG del 29/04/2016 ed acquisito al prot. Cdc n. 4821 del 4/5/2016;

VISTA l’ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 282/2016/CONTR del 3 novembre 2016 con la quale la Sezione del controllo è stata convocata nell’adunanza del 10 novembre 2016 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;

VISTE le memorie dell’ente, acquisite al prot. Cdc n. 9186 del 2 novembre 2016 e n. 9477 del 9 novembre 2015;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Albo;

UDITI, in rappresentanza dell’ente, il Sindaco, Prof. Leoluca Orlando, e il Segretario generale, dott. Fabrizio Dall’Acqua;

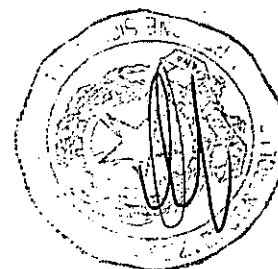
\*\*\*\*\*

### **Premesso in fatto**

All’esito dell’istruttoria condotta sul predetto referto per l’esercizio 2015, sono emersi i seguenti aspetti problematici, evidenziati in sede di deferimento:

#### **1 CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE**

- a. la bassa percentuale di irregolarità sanate rispetto a quelle segnalate, pari a 204 su 695 (29% circa) riferite a 148 atti esaminati nel 2015, che mal si concilia con quanto previsto dall’art. 148, comma 3, del Tuel;



- b. la presenza di criticità nell'espletamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile nel corso dell'esercizio 2015, attribuite all'esiguità dei tempi di esame dei provvedimenti amministrativi.

## **2. CONTROLLO DI GESTIONE**

- a. Con riferimento al controllo di gestione, la persistente mancata introduzione, nel 2015, di un sistema di contabilità economica, tesa a valutare l'efficienza dell'azione amministrativa mediante la misurazione dei costi e dei ricavi.
- b. A tal riguardo, sembrerebbero confermate, anche nell'esercizio di riferimento, le criticità segnalate a riguardo negli esercizi 2013 e 2014, con specifico riferimento, ad esempio, alla mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e all'assenza di adeguate procedure informatiche per la raccolta e l'elaborazione dei dati.

## **3. CONTROLLO STRATEGICO**

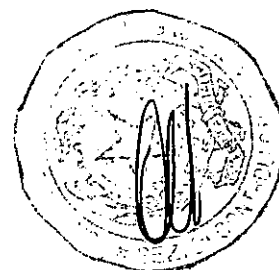
- a. Il mancato espletamento del controllo strategico, nell'esercizio 2015, così come previsto dall'art. 147-ter del TUEL, il quale risulta solo avviato con deliberazione di Giunta comunale n. 143/2015. Con successiva delibera n. 197 del 3 dicembre 2015, la Giunta comunale ha declinato le aree strategiche in obiettivi strategici.

## **4. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI**

- a. La mancata adozione, da parte del responsabile dei servizi finanziari, di atti di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari;
- b. l'assenza di verifiche in merito alla compatibilità tra il programma dei pagamenti e la disponibilità di cassa e conseguentemente il mancato rispetto dell'art. 183, comma 8, del Tuel.

## **5. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI**

- a. La mancata adozione degli adempimenti propedeutici all'introduzione del bilancio consolidato, con particolare riferimento alla persistente inadeguatezza, nel 2015, del sistema informativo - contabile.



## 6. CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI

- a. L'assenza di una puntuale regolamentazione in merito al controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente che mediante organismi esterni ex art. 147 del Tuel come introdotto dal d.l. n. 172/2012, convertito in legge n. 213/2012. Risultano solo avviate, da parte dei singoli servizi dell'ente, alcune attività periodiche di aggiornamento e monitoraggio degli standard di qualità indicati nella carta dei Servizi, nonché dei controlli della qualità percepita attraverso la somministrazione di questionari di customer satisfaction.

## 7. ESAME DELLE MISURE CORRETTIVE PERVENUTE

La maggior parte dei rilievi sopra descritti sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione n. 388/2015/PRSP del 23 dicembre 2015, all'esito della verifica sugli esercizi 2013 e 2014, in risposta alla quale non risultano pervenute misure correttive formalizzate dall'organo consiliare.

\*\*\*\*\*

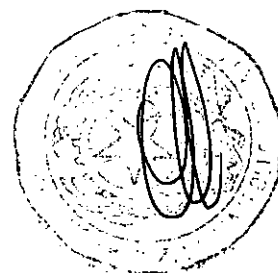
Dopo la relazione del Magistrato istruttore, per l'amministrazione, che ha fatto pervenire due memorie (acquisite al prot. Cdc n. 9186 del 2 novembre 2016 e n. 9477 del 9 novembre 2016), erano presenti il Sindaco, Prof. Leoluca Orlando e il Segretario generale, dott. Fabrizio Dall'Acqua.

Il Sindaco, dopo aver assicurato la massima attenzione della sua Amministrazione sul tema dei controlli interni, grazie anche alle puntuali osservazioni ricevute nel tempo dalla Corte, ha riepilogato gli aspetti più significativi contenuti nelle controdeduzioni.

In particolare, ha precisato che nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile, la maggior parte delle irregolarità non sanate non assumono una valenza tale da inficiare la legittimità dei provvedimenti sottoposti a questo tipo di verifica.

Con riferimento al controllo sulle società partecipate, ha riferito anche dell'attività di modifica degli statuti societari, al fine di renderli coerenti con le prescrizioni del nuovo Testo Unico sulle società partecipate, approvato con d.lgs. n. 175/2016.

Ha poi preso la parola il Segretario generale, il quale ha riferito in dettaglio sugli esiti del controllo di regolarità amministrativa e contabile, sui concreti meccanismi di



funzionamento alla luce dell'apposito regolamento e del PTPC, soffermandosi anche sulla cadenza temporale - generalmente trimestrale - di tali verifiche *ex post*.

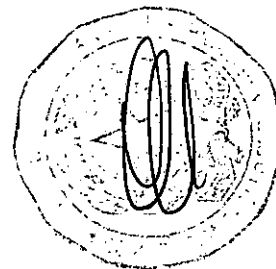
### **Considerato in diritto**

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. 67/2016/INPR ha adottato le Linee guida per il referto 2015 e il relativo schema di relazione, che il comune di Palermo ha compilato e trasmesso entro il termine di scadenza del 30 aprile 2016.

\*\*\*\*\*

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

### **Valutazione delle misure correttive**

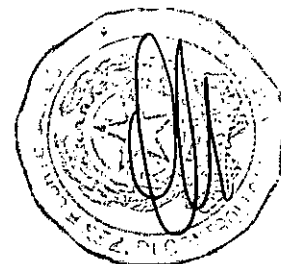
Preliminarmente, il Collegio osserva che la maggior parte dei fattori di criticità oggetto di odierno deferimento sono stati già segnalati alla responsabile attenzione dell'ente nel precedente ciclo di controllo, con deliberazione n. 388/2015/PRSP del 23 dicembre 2015 a seguito della quale, tuttavia, non risultano adottate misure correttive da parte del Consiglio comunale.

A questo riguardo, l'Amministrazione ha comunque ricostruito l'*iter* intrapreso per correggere le disfunzioni evidenziate dalla Sezione all'esito delle verifiche effettuate per gli anni 2013 e 2014.

In particolare, richiama una relazione del vice Capo di Gabinetto (all. n. 3 alla memoria prot. Cdc n. 9473 del 9 novembre 2016), che ripercorre dettagliatamente le azioni medio tempore poste in essere con specifico riguardo all'*iter* di approvazione del regolamento unico sui controlli interni, nonché sul controllo di gestione e su quello strategico.

Con riferimento al primo aspetto, riferisce che la Giunta comunale, con deliberazione n. 6 del 25/01/2016, nell'approvare il rapporto di gestione anno 2014, ha dato mandato agli uffici competenti di procedere alla revisione del regolamento sui controlli interni, in coerenza con le osservazioni di questa Corte, nonché con l'impegno assunto dal Sindaco con nota prot. n. 822614 del 26/10/2015.

A tal fine, il Segretario Generale ha istituito l'apposito gruppo di lavoro, formato da tutti i Dirigenti competenti, che in data 14 giugno 2016 ha licenziato la proposta di deliberazione



di Consiglio comunale per l'approvazione di un testo regolamentare aggiornato, in sostituzione dell'attuale, risalente al 2013.

Il documento riformula la disciplina del controllo di regolarità amministrativa e di regolarità contabile - preventivo e successivo - del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sulle società partecipate, nonché di quello sulla qualità dei servizi erogati.

Non include, invece, il controllo sugli equilibri finanziari, in quanto quest'ultimo sarà inserito nel nuovo regolamento di contabilità, aggiornato alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, attualmente al vaglio del Collegio dei revisori.

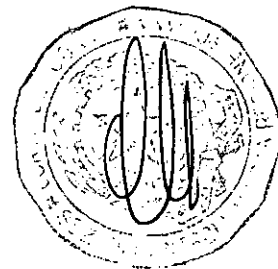
Le ulteriori misure correttive saranno menzionate nel contesto dei singoli punti che saranno di seguito esposti per ciascun ambito tematico.

Il Collegio, nel prendere atto favorevolmente della revisione della disciplina regolamentare, che invita a completare in breve tempo, non può tuttavia esimersi dal richiamare l'amministrazione sulla necessità che le misure correttive siano formalmente deliberate dal Consiglio comunale, cui sono intestate fondamentali funzioni di regolazione, nonché d'indirizzo e controllo politico amministrativo.

Tali prerogative, peraltro, sono state particolarmente valorizzate dal legislatore nella riforma dei controlli interni introdotta dall'art. 3 del citato d.l. n. 174/2012, la quale riserva all'organo assembleare non solo la definizione del perimetro di regole entro cui operano i sistemi di *audit* interno, ma anche la ricezione di fondamentali *feedback* sul funzionamento del sistema, al fine anche di valutare il ricorso ad eventuali correttivi.

In questa prospettiva si colloca l'espressa previsione che alcuni reports di controllo interno - ad esempio con riferimento al controllo di regolarità amministrativo contabile (art. 147 *bis*, comma 7, del Tuel), a quello strategico (art. 147 *ter*, comma 2, del Tuel) o a quello sulla società partecipate (art. 147 *quater*, comma 3, del Tuel) - siano destinati all'organo consiliare.

Questo principio vale *a fortiori* per i controlli esterni (art. 148 del Tuel), svolti in modo indipendente e neutrale da questa Magistratura che non può non assumere quale formale interlocutore l'organo consiliare, cui infatti riferisce degli esiti delle verifiche condotte ai fini



delle pertinenti valutazioni sull'idoneità del sistema messo in atto, nonché dei conseguenti indirizzi sulle azioni correttive da intraprendere.

La relativa attuazione, invece, compete principalmente al Sindaco cui è intestata un'importante funzione di sovrintendenza generale sul sistema, la quale trova riscontro nella redazione del referto, nonché nella rappresentanza dell'ente in adunanza.

## **1 - Controllo di regolarità della gestione amministrativa e contabile**

Con riferimento ai controlli di regolarità amministrativa, l'istruttoria sul referto sul funzionamento dei controlli interni trasmesso dall'ente ha messo in evidenza, anche nel 2015, una bassa percentuale (29% circa), d'irregolarità sanate (204) rispetto a quelle segnalate (695).

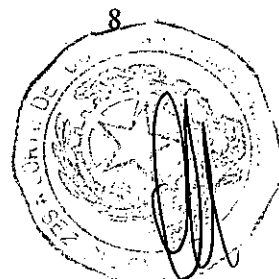
A questo riguardo, l'amministrazione, sia in sede di controdeduzioni che nel corso dell'adunanza, ha fornito alcuni chiarimenti.

In particolare, riferisce di essersi dotata di un'ampia batteria di indicatori in grado di intercettare un elevato numero di irregolarità di vario genere e di varia gravità, sotto il profilo sia formale e redazionale, che procedurale.

Con riferimento al caso di specie, l'ente precisa che non tutte le irregolarità riscontrate sono tali da inficiare la legittimità degli atti controllati. La gran parte delle stesse, invero, verterebbe su aspetti secondari, quali ad esempio, *"la mancanza di riferimenti normativi appropriati, l'incompleta descrizione dell'istruttoria, l'uso delle cautele privacy (sovente in eccesso e tale da rendere poco intellegibile l'atto), ecc."*.

La riscontrata sussistenza di uno dei predetti vizi, essendo superabile attraverso una maggiore cura redazionale, non impedirebbe al provvedimento di esplicare comunque i propri effetti, non implicando in alcun modo il ricorso all'autotutela amministrativa.

A giudizio dell'ente, significativa, in tal senso, appare la mancata indicazione negli atti della cosiddetta "clausola enunciativa del regime contenzioso" derivante dalla specifica previsione di cui all'art. 3, comma 4 della legge regionale n. 10/1991, riscontrata in ben 140 casi (cfr. tab. n. 1).





Le evidenze numeriche comunicate dall'ente in forma aggregata - 695 irregolarità rilevate - necessiterebbero, dunque, di una lettura correttiva che tenga anche conto dell'entità delle irregolarità riscontrate, posto che, in ben 316 casi, queste sarebbero derubricabili a meri vizi di forma, riconducibili ai seguenti ambiti:

- PERTINENZA/COMPLETEZZA RIFERIMENTI NORMATIVI	32
- COMPLETEZZA DESCRIZIONE ISTRUTTORIA	27
- CORRETTO RIFERIMENTO A DOCUMENTAZIONE ESTERNA	40
- CORRETTA INDICAZIONE DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	36
- COMPLETEZZA DEL DISPOSITIVO	13
- CORRETTA APPLICAZIONE NORMATIVA PRIVACY	10
- CLAUSOLA ENUNCIATIVA DEL CONTENZIOSO	140
- CHIAREZZA ESPOSITIVA COMPLESSIVA E INTELLEGIBILITA' DEI CONTENUTI	18

**TOTALE = 316**

Fonte: comune di Palermo - nota prot. Cdc n. 9473 del 9/11/2016

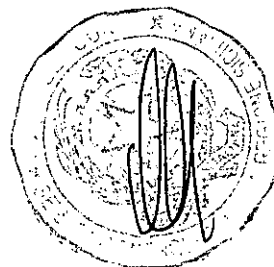
Al netto delle predette ipotesi, i vizi in questione si ridurrebbero a 379 su 695 (55 per cento del totale).

A questo riguardo, il Collegio fa presente che gli enti, in attuazione degli obblighi sanciti dagli artt. 147 e 147 *bis* del Tuel, sono tenuti ad esercitare tale tipologia di controllo interno nella propria autonomia organizzativa e secondo la propria responsabilità.

A tal fine, previa definizione di idonee metodologie di controllo - secondo principi generali di revisione aziendale - assoggettano a verifica alcune tipologie di atti particolarmente rilevanti (tra cui, ad es., le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e altri atti amministrativi), scelte secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

L'articolata metodologia seguita dal comune di Palermo, sulla base anche delle previsioni del P.T.C.P. di cui all'art. 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, è stata illustrata in adunanza dal Segretario generale, il quale ha spiegato che l'amministrazione si avvale di un sistema di campionamento "random" dei provvedimenti.

Orbene, l'ampiezza del parametro assunto a riferimento dall'art. 147, comma 1, del Tuel - ossia la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa - rende fisiologica la presenza di un'ampia gamma di irregolarità di varia tipologia e gravità.



In termini generali, la metodologia prescelta, in linea con le previsioni normative, consente, attraverso un percorso non interdittivo, bensì collaborativo, di attuare un processo spontaneo di autocorrezione che non può prescindere dal massimo coinvolgimento attivo dei dirigenti, i quali restano – giova ricordarlo - diretti responsabili in ordine alla correttezza amministrativa dell'attività del settore di pertinenza, alla stregua dei principi sanciti dall'art. 107 del Tuel, ed in particolare dal comma 6 (che trova corrispondenza, a livello regionale, nell'art. 51, comma 4, della legge n. 142/90, come recepito dalla legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48).

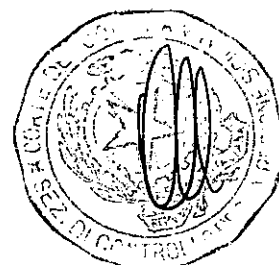
In una logica di sistema, un controllo interno che consente di intercettare anche le mere irregolarità, oltre ad essere in linea con il richiamato art. 147, ha il pregio di innescare un continuo miglioramento qualitativo del prodotto dell'attività amministrativa ("OUTPUT") risultando, al contempo, funzionale ad una prospettiva di massima trasparenza ed *accountability*.

In questo specifico ambito, per fare un esempio, anche la mera omissione, nel provvedimento, del pertinente riferimento normativo, pur non concretando un vizio di legittimità suscettibile di dar luogo alla caducazione dello stesso, merita attenzione nel più generale contesto delle misure di trasparenza e degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, che consentono al cittadino di poter esercitare attivamente – ed autonomamente - quel controllo democratico previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013 in ambiti connotati da elevata tecnicità, fino a poco tempo fa di esclusivo appannaggio dell'apparato amministrativo.

Ben diverso presidio da parte dell'amministrazione si richiede, invece, nelle restanti ipotesi – ben 379 - in cui gli esiti delle verifiche evidenzino irregolarità più gravi, in grado di esporre l'ente a conseguenze caducatorie o addirittura risarcitorie, per i profili di responsabilità che ne possono scaturire.

Massima attenzione, in questo contesto, meritano le irregolarità eventualmente riscontrate in ambiti particolarmente delicati quali, ad esempio, l'attività contrattuale e, in particolare, le procedure di scelta del contraente.

A questo proposito, il Collegio non può esimersi dall'esprimere preoccupazione per i risultati delle verifiche condotte dall'ente (nota prot. Cdc n. 9186 del 2 novembre 2016), all'esito del precedente ciclo di controllo, sulla sussistenza dei presupposti di legge per il



corretto ricorso a procedure negoziate, cottimi fiduciari e / o affidamenti diretti, nonché estensioni contrattuali.

In questa specifica materia, la relazione pervenuta in atti richiama, preliminarmente, le direttive emanate a vario titolo dall'amministrazione:

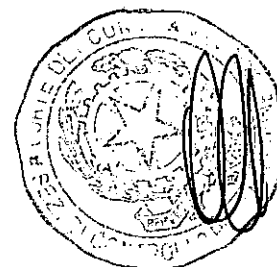
- nota prot. n. 861656 del 4/12/2012 "proposte di deliberazioni concernenti l'approvazione di progetti presentati da associazioni o società con o senza fini di lucro" a firma congiunta del Segretario generale e del Ragioniere Generale;
- nota prot. n. 396359 del 15/05/2013 "modalità di acquisizione di beni e servizi" a firma del Vicesegretario;
- nota prot. n. 583305 del 10/7/2013 "modalità di acquisizione di beni e servizi" a firma del Vicesegretario;
- nota prot. n. 849161 del 15/10/2013 "Modalità di acquisizione di beni e servizi- Affidamento diretto" a firma congiunta del Segretario generale e del Vicesegretario;
- nota prot. n. 143209 del 17/02/2014 "Modalità di acquisizione di beni e servizi in economia: obbligo di ricorso al mercato elettronico ex urli comma 450 della l. 296/2006" a firma del Vicesegretario;
- nota prot. n. 254167 del 31/3/2015, a firma del sindaco, in ordine alle modalità di affidamento *in house* di servizi strumentali a società controllate.

All'esito della verifica avviata dal Segretario generale tramite apposite schede, sono emerse le seguenti risultanze:

Tabella 1 – provvedimenti relativi a referto 2013 che presentano irregolarità

TIPOLOGIA DA SCHEDA	NUMERO	IMPORTO (IVA COMPRESA)
Affidamento diretto beni e servizi	99	987.238,53
Affidamento diretto-lavori	1	2.989,00
Cottimo fiduciario	140	2.196.710,52
Estensione contrattuale	8	6.125.129,60
Procedure negoziate senza previa pubblicazione bando di gara	153	2.556.324,63
Servizi complementari	1	749,04
Provvedimenti rinvenuti senza nessun riferimento in determina	3	674.200,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>405</b>	<b>12.543.341,32</b>

Fonte: comune di Palermo – nota prot. Cdc n. 9186 del 2/11/2016



In alcuni casi, peraltro, viene riferito che i provvedimenti risultano carenti di motivazione in ordine ad aspetti essenziali, quali l'indicazione della normativa legittimante, la sussistenza di circostanze d'urgenza o la preventiva indagine di mercato sul prezzo della fornitura nel caso di affidamento *in house* al di fuori dal contratto di servizio, come previsto da direttive del sindaco in materia.

Tali risultati, precisa la relazione, non includono 80 affidamenti *in house* disposti dall'Area Infrastrutture all'AMG Energia s.p.a. in favore di società partecipate dal comune, che il Sindaco in sede di adunanza ha motivato con la necessità ed urgenza di consentire l'apertura dell'anno scolastico, rassicurando sulla loro conformità alle previsioni dei contratti di servizio ed alla direttiva sul controllo analogo da lui diramata alle aziende partecipate.

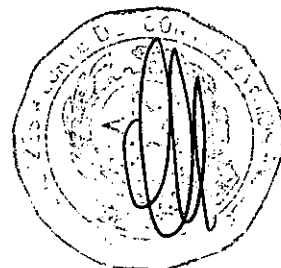
Il Collegio, nonostante l'attività contrattuale non costituisca più oggetto di verifica di questa Corte già dal 2014, alla luce degli elementi conoscitivi comunque pervenuti, non può esimersi dal richiamare a riguardo la particolare attenzione dell'ente, affinché, nella propria autonomia e responsabilità, garantisca un maggiore presidio di tali ambiti di attività ed adotti ogni iniziativa utile ad assicurare la massima correttezza, trasparenza e legalità dell'azione amministrativa, nonché il pieno rispetto della normativa - anche comunitaria - di riferimento.

In questo contesto, richiama espressamente l'attenzione sulle indicazioni dell'ANAC contenute nella deliberazione n. 12 del 28 ottobre 2015, con specifico riferimento all'area di rischio dei contratti pubblici ed all'analisi del contesto esterno.

Tale attività, a presidio di beni - interessi basilari per l'amministrazione, dovrà essere posta in essere nella piena padronanza delle dinamiche di prevenzione - e, ove necessario, di repressione - di eventuali fattori di devianza.

Risulta, invece, chiarito un secondo ordine di rilievi, attinente all'esiguità dei tempi di esame dei provvedimenti amministrativi, avendo il comune spiegato che la predetta circostanza, rilevata dal Ragioniere Generale (nota prot. n. 1824082 dell'08/11/2016) "*è stata determinata dai ritmi incessanti cui sono stati sottoposti gli uffici dell'Area a causa degli elevatissimi volumi di atti che sono ininterrottamente pervenuti*".

Si demanda, comunque, ai competenti organi di governo ogni eventuale valutazione, anche nell'ambito dell'attività programmatica di pertinenza.



## 2. Controllo di gestione

Per quanto concerne il controllo di gestione, in sede di deferimento sono stati evidenziati due possibili profili di criticità:

a. la persistente mancata introduzione, nel 2015, di un sistema di contabilità economica, tesa a valutare l'efficienza dell'azione amministrativa mediante la misurazione dei costi e dei ricavi.

b. la sostanziale conferma, anche nel 2015, delle criticità segnalate a riguardo negli esercizi 2013 e 2014, con specifico riferimento, ad esempio, alla mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e all'assenza di adeguate procedure informatiche per la raccolta e l'elaborazione dei dati.

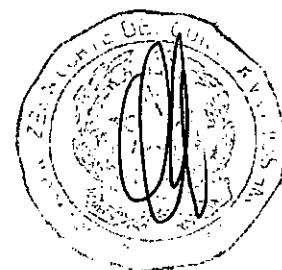
A questo riguardo, il Sindaco, in sede di adunanza, ha riferito che, poichè l'attuale software non risulta adeguato, la Giunta ha recentemente deliberato di affidare alla Sispi - s.p.a. *in house* a partecipazione uninominale - l'incarico di provvedere all'elaborazione di un applicativo più adeguato, stanziando, a tal fine, un budget di spesa nel bilancio di previsione 2016.

Nel mese di novembre ha, inoltre, proceduto a richiedere alla predetta società - che, come noto, gestisce i sistemi informativi dell'Ente - l'elaborazione di un progetto/software per tale controllo.

Il Collegio, pur prendendo atto delle azioni intraprese, ritiene di dover confermare entrambi i profili di perplessità, avendo constatato progressi poco significativi rispetto a quanto già rappresentato dall'ente nell'ultimo ciclo di controllo.

Orbene, questa Corte, con specifico riferimento alla mancata introduzione di un sistema di contabilità di tipo economico patrimoniale, ha già ampiamente rilevato, nella deliberazione n. 388/2015 cui rinvia, l'estrema importanza da questo rivestita non solo nell'ambito del controllo di gestione, ma, più in generale, ai fini della rappresentazione analitica ed integrata dei fenomeni gestionali.

In questa prospettiva, il d.lgs. n. 118/2011, con il principio contabile applicato n. 15, amplia la stessa accezione di "equilibrio di bilancio", che trascende il versante squisitamente



finanziario, per involgere anche aspetti di carattere economico (equilibrio tra costi e ricavi, che consente un incremento patrimoniale attraverso l'utile d'esercizio) e, per l'appunto, patrimoniale (equilibrio tra impieghi e fonti di finanziamento, tra risorse proprie e di terzi e tra attivo immobilizzato ed attivo circolante).

Per quanto concerne il controllo di gestione, questa Sezione aveva già richiamato l'attenzione dell'ente sulla necessità di implementare ulteriormente le metodologie di tale controllo direzionale in atto esistenti, sotto il profilo sia della periodicità delle rilevazioni, al fine di consentire un controllo concomitante - strumentale anche per porre tempestivi correttivi alla programmazione, sia del sistema informativo.

Un sistema in linea con gli *standards* richiesti dagli artt. 196 e ss. del Tuel dev'essere anche in grado di consentire la valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa, ossia il rapporto tra prodotto finale e costo dei fattori della produzione impiegati, misurando, per ciascun servizio e centro di costo, 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.

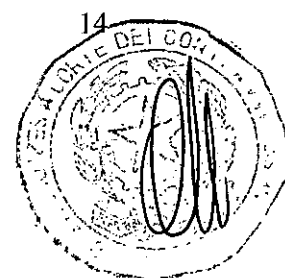
Il Collegio, pertanto, sollecita l'ente a completare l'intrapreso percorso di implementazione dell'attuale sistema di controllo di gestione, in quanto lo stesso costituisce un imprescindibile strumento per un uso oculato delle risorse disponibili, in presenza di un quadro congiunturale caratterizzato da una loro progressiva riduzione.

### **3. CONTROLLO STRATEGICO**

L'istruttoria sul referto 2015 ha messo in evidenza il mancato espletamento del controllo strategico, nonostante le deliberazioni della Giunta comunale n. 143/2015 e n. 197/2015, con le quali sarebbero state declinate le aree strategiche in obiettivi strategici.

L'amministrazione, in sede sia di adunanza che di controdeduzioni, ha ripercorso le misure recentemente poste in essere.

In particolare, ha richiamato la deliberazione di Giunta Comunale n. 109 del 15 giugno 2016, con la quale ha provveduto a rivedere le schede tipo precedentemente approvate (deliberazione n. 143 del 26/08/2015), con specifico riferimento al monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi operativi specifici.



Inoltre, nel mese di giugno 2016, ha avviato il primo monitoraggio semestrale, trasmettendo ai dirigenti la nuova scheda, anche al fine di far rilevare eventuali criticità nel raggiungimento degli obiettivi operativi specifici ad essi assegnati.

Il Collegio, nel prendere atto di tale situazione, invita l'Amministrazione comunale a proseguire nel percorso intrapreso, superando, nel più breve tempo possibile, l'attuale fase sperimentale.

#### **4. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI**

Per quanto concerne il controllo sugli equilibri finanziari, in sede di deferimento sono stati sollevati due possibili profili di criticità concernenti:

a. la mancata adozione, da parte del responsabile dei servizi finanziari, di atti di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari;

b. l'assenza di verifiche in merito alla compatibilità tra il programma dei pagamenti e la disponibilità di cassa e conseguentemente il mancato rispetto dell'art. 183, comma 8, del Tuel.

a. Il primo profilo, alla stregua dei chiarimenti documentali forniti dall'ente, è da ritenere superato.

A questo proposito, infatti, il Ragioniere generale ha riferito di non aver avuto necessità di adottare circolari o direttive per l'esercizio del controllo di regolarità contabile, cui sovrintende, in quanto la disciplina del regolamento di contabilità risulta abbastanza chiara ed esaustiva.

Ciononostante, a seguito dell'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile, si è resa necessaria un'attività di aggiornamento del testo regolamentare, di cui la Ragioneria generale ha ultimato la stesura, trasmettendo il relativo testo all'Organo di revisione per il prescritto parere.

b. Per quanto concerne il secondo ordine di criticità, l'ente ha motivato l'assenza di verifiche ex art. 183, comma 8, del Tuel, sulla base della mancata valenza autorizzatoria, per il 2015, del bilancio di cassa, quale risultante dal combinato disposto tra i commi 1, lett. a) e 14 dell'art. 11 del d.lgs. 118/2011.



A questo riguardo, la Sezione ritiene non del tutto superati i motivi di criticità, in quanto, pur non essendo ancora pienamente a regime il disposto dell'art. 183, c. 8, del TUEL, lo erano pienamente altre disposizioni, contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78/2009 - in riferimento alla tempestività dei pagamenti - e negli articoli 27, 35 e 41 del d.l. n. 66/2014, relativi al monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni nonché al rispetto dei tempi di pagamento.

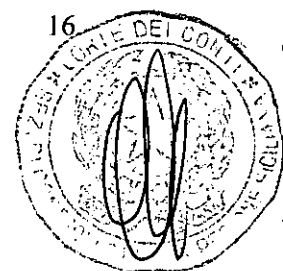
Su tali norme, in parte attuative della direttiva 2000/35/CE, anche la Sezione delle autonomie ha di recente richiamato l'attenzione (delibera n. 9/2016/INPR), raccomandando una complessiva efficienza del "sistema di cassa".

E' auspicabile, pertanto, una maggiore attenzione, in futuro, a questi profili, anche in considerazione delle criticità sulla gestione di cassa e sulla ricostituzione dei fondi a destinazione vincolata più volte segnalate da questa Sezione (cfr., *ex multis*, delibera n. 387/2015/PRSP).

#### **5.CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI**

Con specifico riferimento al controllo sugli organismi partecipati, che hanno costituito oggetto di particolare attenzione da parte di questa Sezione (delibere n. 389/2015/PRSP, n.176/2013/PRSP, ord. n. 1/2014), gli esiti istruttori hanno messo in evidenza la mancata adozione degli adempimenti propedeutici all'introduzione del bilancio consolidato, con particolare riferimento alla persistente inadeguatezza, nel 2015, del sistema informativo - contabile.

A questo riguardo, l'ente ha riferito che, nell'ambito delle azioni correttive conseguenti alla deliberazione n. 387/2015 PRSP (deliberazione di Giunta Comunale n. 25 del 09/02/2016), avendo riscontrato ritardi nell'attuazione del progetto da parte di SISPI spa - di cui aveva riferito nel precedente ciclo di controllo - si è determinato a far ricorso all'istituto del "riuso" dei *software*, previsto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 340/2000, il quale consente alle pubbliche amministrazioni che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze.





In questo contesto, a seguito di corrispondenza tra l'ufficio programmazione e controllo per le partecipate, l'area innovazione tecnologia, l'ufficio Innovazione, la società SISPI s.p.a., il comune di Roma e il gruppo Filippetti s.p.a, l'Amministrazione comunale è addivenuta alla definizione di uno schema di convenzione per l'utilizzo della piattaforma "SW SIMOP", già impiegata dalla città di Roma Capitale che ha, peraltro, già manifestato il consenso a concedere l'utilizzo a titolo gratuito del citato software.

E' attualmente in corso la procedura di formalizzazione dell'accordo da parte del competente dirigente dell'Ufficio Innovazione.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, il Collegio prende atto favorevolmente dell'iter intrapreso, che invita a concludere celermente, in considerazione dell'articolato percorso preparatorio previsto dall'art. 11 bis e ss. e dall'all. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011, più volte richiamato.

## **6. CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI**

Un ultimo profilo di problematicità è stato evidenziato con riferimento all'assenza di una puntuale regolamentazione del controllo sulla qualità dei servizi - erogati sia direttamente che mediante organismi esterni - come previsto all'art. 147 del Tuel.

Allo stato, sulla base di quanto documentato dal referto, risulterebbero solo avviate, da parte dei singoli servizi dell'ente, alcune attività periodiche di aggiornamento e monitoraggio degli standard di qualità indicati nella carta dei servizi, nonché sporadici controlli della qualità percepita, attraverso la somministrazione di questionari di *customer satisfaction*.

A questo riguardo, la Sezione prende atto che l'ente, correggendo una disfunzione segnalata nel precedente ciclo di controllo, ha inserito questa tipologia di audit nel nuovo regolamento sui controlli interni.

La relativa parte, nell'ambito del gruppo di lavoro intersettoriale coordinato dal Segretario generale, è stata redatta dall'Area dell'innovazione tecnologica, comunicazione, sport e ambiente.

Conclusivamente, in considerazione anche degli argomenti che saranno approfonditi in sede più idonea, questa Sezione ritiene, allo stato, di dover confermare, nei termini



evidenziati in narrativa, le disfunzioni riscontrate in riferimento alle misure correttive, nonché ai punti 1, 2a, 2b, 4b, ferme restando le raccomandazioni espresse in riferimento ai punti 3, 5 e 6.

**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 10 novembre 2016.

IL MAGISTRATO RELATORE

Francesco Albo



Depositato in segreteria il

IL PRESIDENTE

Maurizio Graffeo



IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

