

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione del controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 3 maggio 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Paolo Bertozzi	- Referendario - Relatore

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

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

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

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 l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

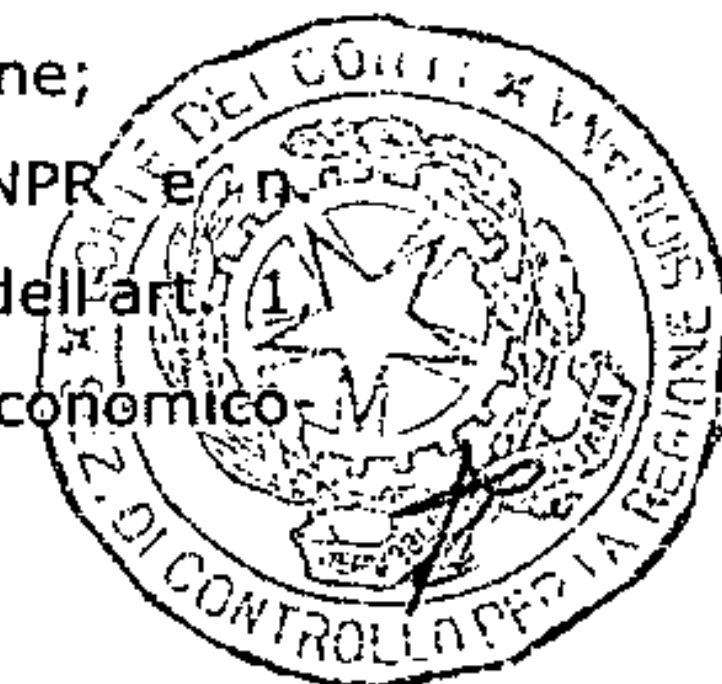
visto, in particolare, l'art. 1, comma 610, della stessa legge 23 dicembre 2005, n. 266 il quale espressamente dispone che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

visti gli artt. 6, comma 2, e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 che ha introdotto l'art. 148 bis del TUEL;

viste le deliberazioni della Corte dei Conti - Sezione Autonomie n. 15/AUT/2010/IMPR, n. 2/AUT/2011/INPR e n. 10/AUT/2012/INPR aventi ad oggetto l'approvazione delle "Linee-guida" cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazione sul rendiconto dell'esercizio e sul bilancio di previsione;

viste la deliberazioni di questa Sezione n. 122/2010/INPR, n. 130/2011/INPR e n. 204/2012/INPR avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-



finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto e sul bilancio di previsione;

viste le note del Presidente della Sezione regionale del controllo per la Regione siciliana del 16 agosto 2010, dell'8 agosto 2011 e del 21 agosto 2012 con le quali sono state inoltrate al Sindaco del Comune di Palermo e al Presidente del Collegio dei revisori le suindicate deliberazioni n. 122/2010/INPR, n. 130/2011/INPR e n. 204/2012/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminate le relazioni trasmesse dall'Organo di revisione contabile del Comune di Palermo e le risultanze della attività istruttoria condotta;

vista l'Ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 271 del 25 ottobre 2012;

esaminata la documentazione trasmessa dal Comune di Palermo con la nota n. 841408 del 26 novembre 2012;

vista la relazione formulata dal magistrato istruttore sulla situazione finanziaria del Comune;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 203/2013/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 3 maggio 2013 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

esaminata la memoria del Comune di Palermo depositata in data 2 maggio 2013;

udito il relatore Referendario dott. Paolo Bertozzi;

uditi il prof. Leoluca Orlando, Sindaco, il dott. Luciano Abbonato, Assessore al bilancio e la dott.ssa Carmela Agnello, Ragioniere generale del Comune di Palermo.

#### **Premesso in fatto**

Dall'esame delle relazioni sul rendiconto degli esercizi 2009 e 2010 redatte dall'Organo di revisione del Comune di Palermo ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è emerso che la gestione finanziaria dell'ente presentava evidenti profili di criticità.

All'esito della conseguente attività istruttoria che ha portato anche all'acquisizione della relazione finale sulla gestione del Commissario Straordinario del Comune, la Sezione è stata convocata in pubblica adunanza, in data 26 settembre 2012 per procedere alla trattazione collegiale della questione e per gli adempimenti di cui all'art. 1, comma 168, della citata legge 23 dicembre 2005, n. 266.

In quella sede sono state contestate al Comune, in particolare, le seguenti criticità:

- l'elevato ammontare dei residui attivi di parte corrente mantenuti nel conto del bilancio;
- i consistenti debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso degli ultimi esercizi;
- la grave situazione economico finanziaria delle società partecipate;
- il persistente disallineamento tra i crediti nei confronti dell'ente risultanti dai bilanci delle società partecipate e l'ammontare dei residui passivi riportati nella contabilità del Comune stesso.



Dalle dichiarazioni dei rappresentanti dell'amministrazione comunale intervenuti in adunanza è emerso che l'ente, alla data dell'adunanza stessa, aveva già provveduto all'approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2011 e che, parimenti, era già stata disposta la convocazione del Consiglio comunale per l'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2012 unitamente ad un "piano di risanamento" finanziario e di riordino delle società partecipate.

All'esito dall'adunanza, la Sezione, ravvisata la necessità di disporre di una rappresentazione attuale ed effettiva della situazione finanziaria dell'ente, anche in riferimento alle misure adottate per superare le criticità già riscontrate, ha emesso l'ordinanza istruttoria n. 271/2012, depositata in data 25 ottobre 2012, per l'acquisizione della documentazione relativa alle risultanze contabili dei successivi esercizi ed ai provvedimenti adottati dal Comune.

Con nota del 26 novembre 2012, a firma del Sindaco, il Comune di Palermo ha dato riscontro alla richieste istruttorie, trasmettendo il rendiconto della gestione dell'esercizio 2011, il bilancio di previsione dell'esercizio 2012 assieme alla documentazione richiesta.

In data 16 e 18 gennaio 2013 sono stati quindi inviati alla Sezione, mediante l'applicativo Siquel, le relazioni dell'Organo di revisione del Comune sul rendiconto 2011 e sul bilancio di previsione 2012.

Dall'esame delle relazioni e dei documenti acquisiti è emerso il permanere delle criticità nella gestione finanziaria dell'ente precedentemente rilevate per l'accertamento delle quali la Sezione è stata convocata nell'adunanza pubblica del 27 febbraio 2013 all'esito della quale, accogliendo la richiesta del rappresentante dell'amministrazione, è stato assegnato al Comune il termine di 60 giorni per la produzione di ulteriori deduzioni in merito alla situazione contabile riscontrata.

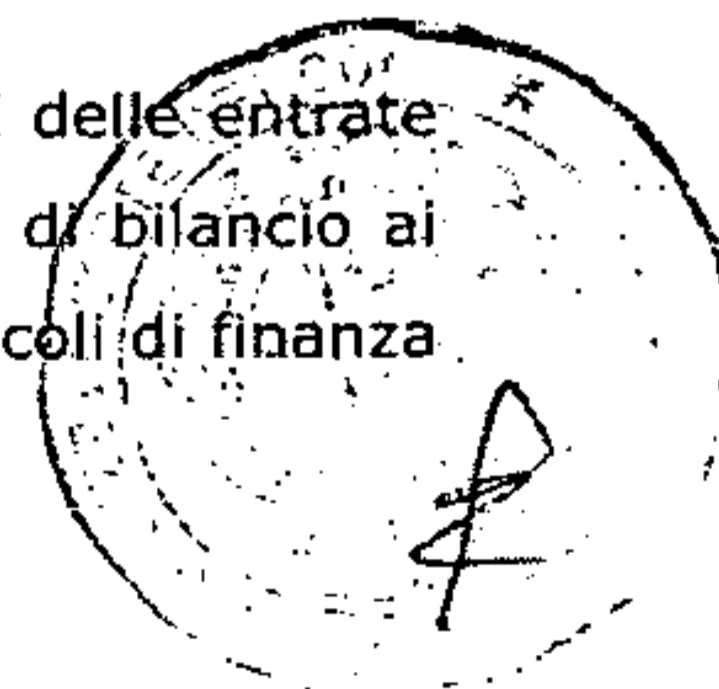
Decorso il predetto termine la Sezione è stata nuovamente convocata per l'odierna adunanza ove sono contestate al Comune di Palermo le seguenti criticità riferite ai rendiconti degli esercizi 2009, 2010 e 2011 e al bilancio di previsione dell'esercizio 2012.

1. APPROVAZIONE DEL RENDICONTO DELLA GESTIONE.

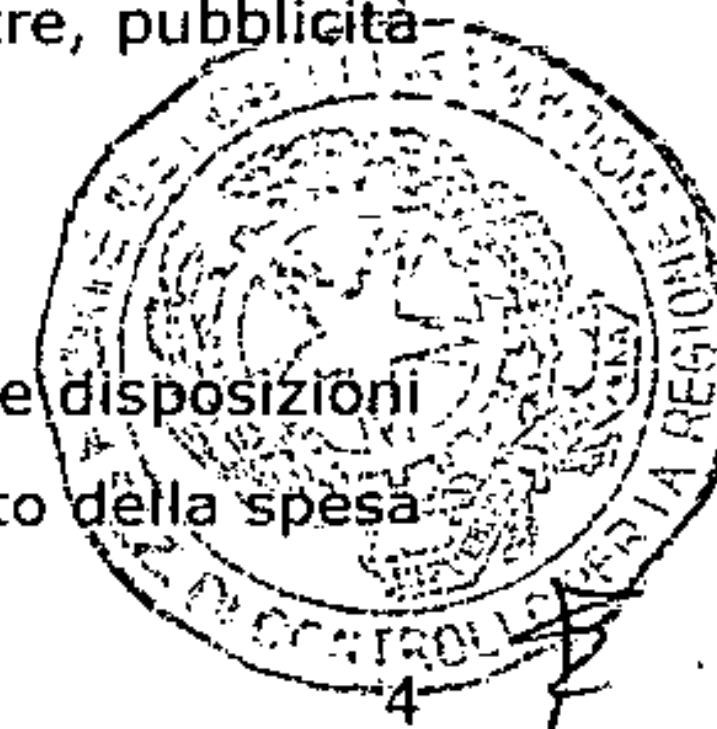
1.1 La tardiva approvazione del rendiconto della gestione, intervenuta, per ciascuno degli esercizi interessati dall'istruttoria, ben oltre il termine stabilito dalla legge con inevitabili riflessi negativi sulle esigenze di programmazione finanziaria e sulle stesse finanze comunali.

2. GESTIONE DI COMPETENZA.

2.1. L'errata imputazione dei "Contributi da Permesso di costruire" al titolo I delle entrate anziché al titolo IV con conseguente inesatta rappresentazione dei saldi di bilancio ai fini della verifica del rispetto del Patto di Stabilità interno ed degli altri vincoli di finanza pubblica.



- 2.2. La bassa capacità di riscossione, in conto competenza, delle entrate accertate nel corso dell'esercizio, con particolare riferimento alle entrate tributarie (titolo I) ed extratributarie (titolo III).
- 2.3. La bassa capacità di riscossione, in conto competenza, in particolare, delle entrate derivanti da "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada" e "Proventi da recupero dell'evasione tributaria".
3. GESTIONE DEI RESIDUI.
- 3.1. L' elevato ammontare del totale dei residui attivi e passivi mantenuti nel conto del bilancio al termine dell'esercizio.
- 3.2. L' elevato ammontare dei residui attivi di parte corrente riferibili, in particolare, ai titoli I e III, derivanti da entrate accertate in esercizi anteriori all'ultimo quinquennio, nonostante le eliminazioni e gli accantonamenti disposti a seguito delle operazioni di riaccertamento.
- 3.3. Il bassissimo tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente rapportato al maggiore tasso di smaltimento dei residui passivi con inevitabili ripercussioni negative sulla disponibilità di cassa.
- 3.4. Il bassissimo tasso di realizzazione, in particolare, dei residui relativi alle entrate derivanti da "Proventi da recupero dell'evasione tributaria" e da "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada".
4. DEBITI FUORI BILANCIO.
- 4.1. L' elevato ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso degli esercizi finanziari in esame ed ancora da riconoscere al termine dell'esercizio 2011 che, per l'entità e la persistenza del fenomeno, denota come la gestione di considerevoli risorse pubbliche si sia svolta in contrasto con le disposizioni e i principi contabili che regolano la fase della spesa.
5. SERVIZI PER CONTO TERZI.
- 5.1. L' errata allocazione tra i servizi per conto terzi di diverse voci di spesa in violazione dell'art 168 del TUEL e del principio contabile n. 2, punto 25, che individua tassativamente le voci di entrata e di spesa da imputare tra le partite di giro.
6. CONTENIMENTO DELLE SPESE.
- 6.1. Il mancato rispetto, nel rendiconto della gestione dell'esercizio 2011, dei limiti disposti dall'art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14, del D.L. n. 78/2010 per quanto attiene, in particolare, alle "spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza" e "alle spese per missioni".
7. SPESE DI PERSONALE.
- 7.1. Il mancato adeguamento, nel bilancio di previsione dell'esercizio 2012, alle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del D.L. n. 78/2010 relative al contenimento della spesa



per personale a tempo determinato, in convenzione o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

7.2. Il mancato "consolidamento" tra le spese di personale dell'ente e i costi del personale delle società partecipate ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 e successive modifiche.

8. SOCIETA' PARTECIPATE.

8.1. Le perduranti perdite di esercizio per importi rilevanti con la progressiva ed inevitabile erosione del patrimonio netto; l'elevatissima incidenza dei costi di personale rispetto al totale dei costi di produzione; la fortissima esposizione debitoria. Particolarmente critiche ed in progressivo peggioramento appaiono, in questo contesto, le situazioni delle società Amia Spa, Gesip Spa e Amat Spa.

8.2. Il persistente disallineamento tra i crediti verso l'ente socio risultanti dal bilancio delle società partecipate e il corrispondente ammontare dei residui passivi riportati nella contabilità del Comune, oltre alla presenza di crediti in contestazione suscettibili di controversia con possibili conseguenze negative per le finanze comunali.

8.3. La mancata adozione da parte dell'ente di qualsiasi forma di "consolidamento" tra il bilancio del Comune e quelli delle società partecipate che consenta una rappresentazione contabile unitaria della situazione finanziaria riferibile al "gruppo" Comune-Partecipate.

8.4. La mancata comunicazione da parte dell'ente delle specifiche misure già adottate o che si intendono adottare per il riordino ed il risanamento del sistema delle Società partecipate anche alla luce degli ultimi interventi normativa in materia.

Dopo la relazione del magistrato istruttore sono intervenuti in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il Sindaco, prof. Leoluca Orlando, l'Assessore al bilancio, dott. Luciano Abbonato e il Ragioniere generale del Comune, dott.ssa Carmela Agnello.

Il Sindaco ha rappresentato alla Sezione che gran parte delle criticità riscontrate nei rendiconti degli esercizi 2009, 2010 e 2011 sono state superate nel corso del successivo esercizio finanziario come dimostrato dalle risultanze del rendiconto del 2012 che la Giunta comunale ha approvato in data 27 aprile 2013.

Lo stesso Sindaco, dopo aver accennato al miglioramento della situazione finanziaria complessiva del Comune, ha quindi illustrato i principali provvedimenti adottati dall'amministrazione per far fronte alla grave crisi delle società partecipate, rinviando per gli aspetti tecnici alla documentazione citata nella memoria depositata.

L'Assessore al bilancio, di seguito, ha descritto, più nel dettaglio, i dati contabili del rendiconto dell'esercizio finanziario 2012 con particolare riferimento al risultato significativamente positivo della gestione di competenza, a conferma dell'efficacia delle misure di risanamento già adottate dall'ente.



Il Ragioniere generale, infine, dopo aver precisato di essersi insediata soltanto lo scorso mese di marzo, ha dato conferma delle iniziative dirette alla riduzione delle spese già in parte illustrate nei precedenti interventi del Sindaco e dell'Assessore e più dettagliatamente illustrati nella memoria.

#### **Considerato in diritto**

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

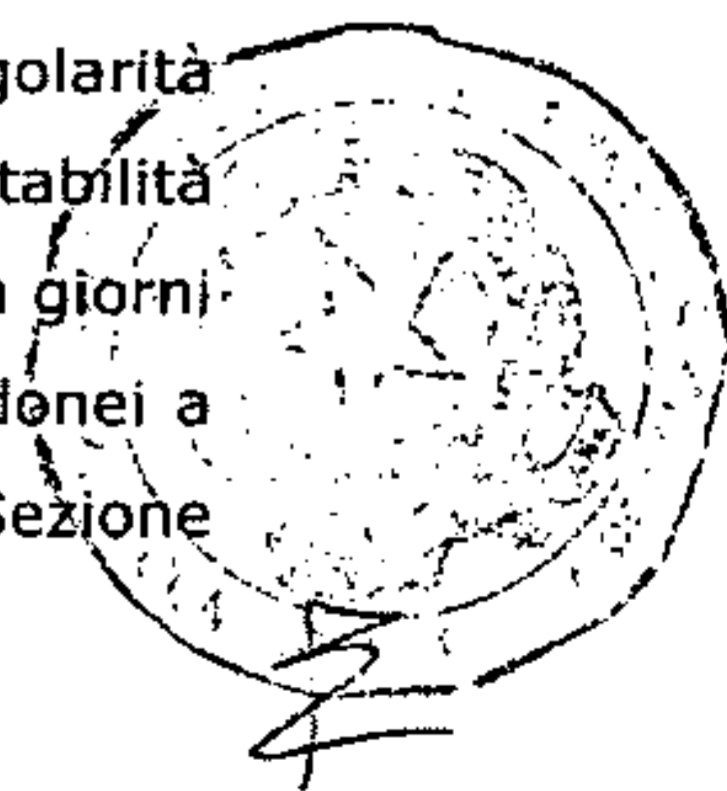
Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.



Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato dall'ente, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità riscontrate nei limiti delle seguenti considerazioni.

#### 1. Approvazione del rendiconto della gestione.

1.1. L'approvazione del rendiconto della gestione è intervenuta, per ciascuno degli esercizi interessati dalla presente pronuncia, ben oltre il termine stabilito dalla legge con inevitabili riflessi negativi sulle esigenze di programmazione finanziaria e sulle stesse finanze comunali.

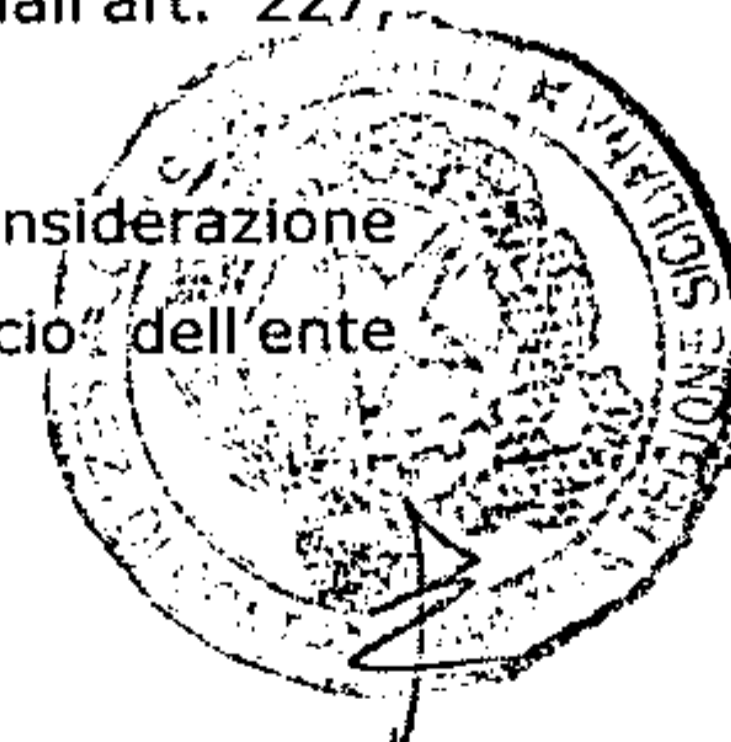
	2009	2010	2011
Data di approvazione rendiconto	05/11/2010	17/10/2011	25/09/2012
Termine di legge	30/04/2010	30/04/2011	30/04/2012

L'ente, nel prendere atto dei ritardi contestati, ritenuti imputabili essenzialmente all'inerzia dell'Organo consiliare, ha comunque evidenziato *la tendenza migliorativa* registratasi con l'approvazione del rendiconto 2011, nonostante le tre diverse amministrazioni succedutesi nell'esercizio.

Si è di contro segnalato che il rendiconto della gestione dell'esercizio 2012, come confermato anche dai rappresentanti dell'amministrazione intervenuti in adunanza, è stato approvato dalla Giunta comunale il 27 aprile 2013.

La Sezione, nel confermare la criticità contestata, ritiene di dover richiamare l'attenzione dell'ente sulla necessità di approvare il rendiconto entro il termine fissato dall'art. 227, comma 2, del TUEL.

Si evidenzia al riguardo che il predetto termine è stato stabilito dalla legge in considerazione della rilevanza che l'approvazione del rendiconto riveste nell'intero "ciclo di bilancio" dell'ente locale.



Il rendiconto, infatti, oltre a costituire il documento attraverso il quale l'amministrazione dimostra i risultati della gestione trascorsa, costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria.

Si ricorda, inoltre, che la mancata approvazione del rendiconto comporta una serie di preclusioni e conseguenze pregiudizievoli per la gestione finanziaria, quali: l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per le finalità di cui all'art. 187 del TUEL; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento secondo quanto disposto dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL (con riferimento all'approvazione del rendiconto del penultimo anno precedente); la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno di riferimento ai sensi dell'art. 161 del TUEL; la condizione di ente locale strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (principio contabile n. 3.18).

Si deve, peraltro, rimarcare che l'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è stata recentemente ribadita dall'art. 3, comma 1, lettera l) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 che, con l'introduzione del comma 2 bis nel corpo dell'art. 227 del TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge la procedura di cui all'art. 141 dello stesso TUEL comportante la nomina del Commissario *ad acta* e lo scioglimento del Consiglio comunale.

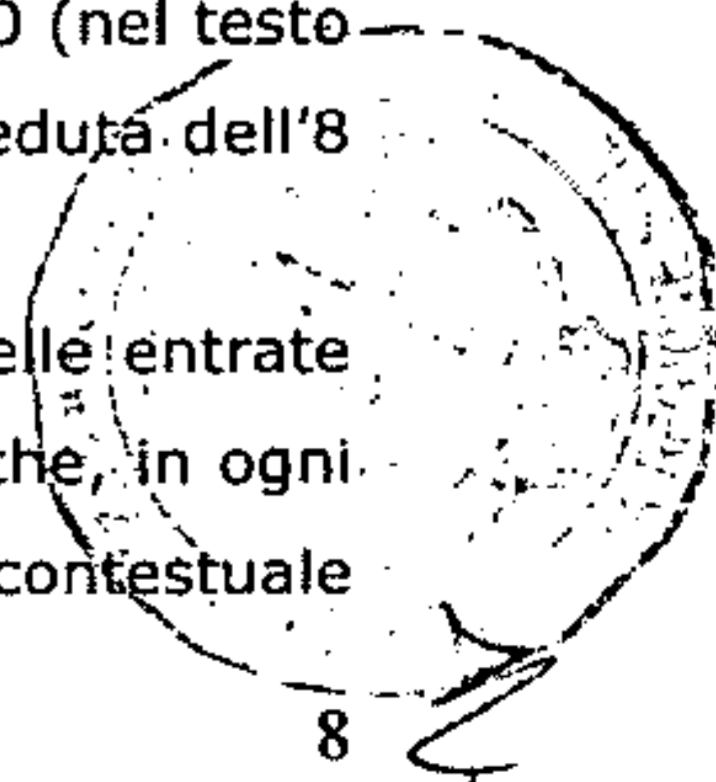
La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato nella memoria depositata e ricordando che gli effetti giuridici dell'approvazione del rendiconto discendono dalla delibera dell'organo consiliare e non da quella della giunta, invita l'amministrazione a porre in essere, per il futuro, tutte le attività propedeutiche e strumentali al rendiconto in tempi tali da consentirne l'approvazione da parte del Consiglio comunale entro il termine stabilito dalla legge.

## 2. Gestione di competenza.

2.1. Dall'analisi dei dati riportati nei rendiconti è emerso che i proventi costituiti dai "Contributi da Permesso di costruire" sono stati imputati, per ciascuno degli esercizi considerati ai fini della presente pronuncia, al titolo I delle entrate anziché al titolo IV con conseguente inesatta rappresentazione dei saldi di bilancio anche ai fini della verifica del rispetto del Patto di Stabilità interno ed degli altri vincoli di finanza pubblica.

L'ente ha dichiarato di aver proceduto all'imputazione contestata sulla base della ritenuta natura tributaria della relativa entrata come indicato dal Principio contabile n. 2.20 (nel testo approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali nella seduta dell'8 gennaio 2005).

Lo stesso ente, impegnandosi ad allocare i contributi in questione al titolo IV delle entrate nella redazione del bilancio di previsione per il periodo 2013/2015, ha precisato che, in ogni caso, l'errata imputazione negli esercizi pregressi, per effetto dell'accertamento contestuale





alla riscossione dell'entrata, non ha determinato una distorta rappresentazione dei saldi di bilancio ai fini della verifica del rispetto del Patto di Stabilità interno.

La Sezione, pur riconoscendo in parte le ragioni addotte dall'amministrazione per giustificare l'imputazione adottata, ritiene che i contributi per permesso da costruire nell'attuale quadro normativo e contabile debbano trovare allocazione al titolo IV delle entrate.

Si deve richiamare, in primo luogo, il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 135553 del 14 novembre 2006 che, nel definire la *Codificazione, modalità e tempi per l'attuazione del SIOPE per gli enti locali*, ha espressamente previsto che i proventi per concessioni edilizie siano da imputare al titolo IV, categoria 5, codice gestionale 4501.

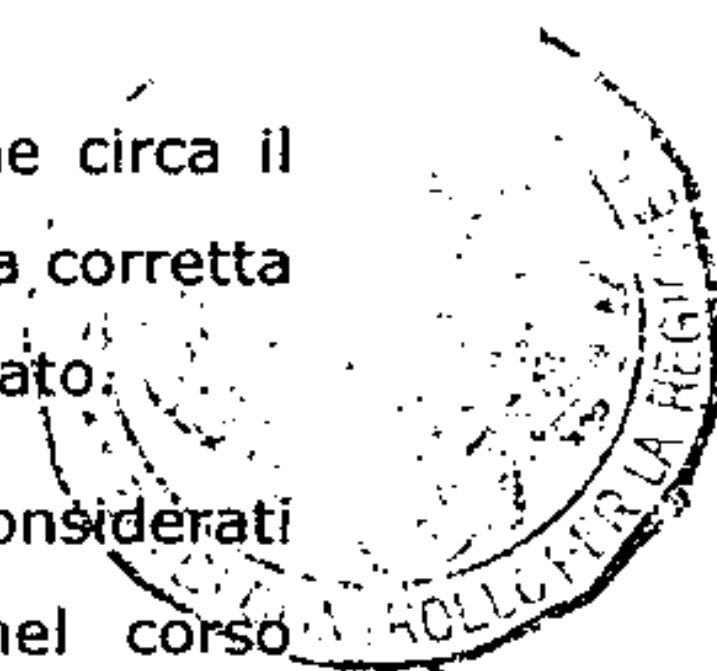
La nuova imputazione, confermata anche dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. FL 05 dell'8 marzo 2007, ha quindi imposto il superamento del Principio contabile n. 2.20 (non riproposto nel testo dei Principi contabili degli enti locali del 12 marzo 2008) e dei pareri espressi sulla base dello stesso come richiamati nella memoria.

La contabilizzazione adottata appare, del resto, pienamente conforme alla natura delle entrate in questione, come sostenuto nelle pronunce delle Sezioni regionali di questa Corte secondo cui *"sebbene le varie leggi finanziarie abbiano offerto ai comuni la possibilità di finalizzare i proventi edilizi al finanziamento delle spese correnti, secondo percentuali di volta in volta espressamente indicate, tali entrate, per la loro natura di proventi straordinari, restano prioritariamente destinate al finanziamento della spesa in conto capitale, segnatamente al fine del raggiungimento del c.d. equilibrio degli investimenti con la conseguenza che, in termini di gestione contabile, i proventi da contributo per permesso di costruire, vanno correttamente iscritti in bilancio tra le entrate per trasferimenti di capitale da altri soggetti. - cat. 5 - del tit. IV"* (Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio - Deliberazione n. 31/G/2008).

Si deve, d'altro canto, osservare che l'iscrizione contabile dei proventi per permessi di costruzione al titolo I piuttosto che al titolo IV dell'entrata (se pure non incidente sulla destinazione eccezionalmente consentita *ex lege* di tali risorse per il 50 per cento a spesa corrente e per un ulteriore 25 per cento a manutenzione ordinaria del patrimonio comunale) può alterare surrettiziamente gli equilibri in tutti quei casi in cui la normativa giuscontabile conferisce specifica rilevanza ai "primi tre titoli dell'entrata", come ad es. in tema di pareggio della situazione corrente del bilancio, di limite massimo di indebitamento, di ricorso ad anticipazioni di tesoreria, come pure il saldo di bilancio rilevante ai fini della verifica del rispetto del Patto di stabilità interno.

La Sezione, ciò detto, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'amministrazione circa il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno, raccomanda di procedere ad una corretta contabilizzazione dei contributi da permesso di costruire secondo quanto sopra indicato.

2.2. I dati contabili relativi alla gestione di competenza degli esercizi finanziari considerati hanno rivelato una scarsa capacità di riscossione delle entrate accertate nel corso



dell'esercizio, con particolare riferimento alle entrate tributarie (titolo I) ed extratributarie (titolo III).

Valori in euro

	2009	2010	2011
Entrate titolo I accertate	245.349.380	251.896.345	255.693.634
Entrate titolo I riscosse	101.245.343	100.497.110	93.812.198
Entrate titolo I % riscossione	41%	40%	37%
Entrate titolo II accertate	560.786.626	543.548.953	559.929.352
Entrate titolo II riscosse	494.392.350	499.341.640	423.603.885
Entrate titolo II % riscossione	88%	92%	76%
Entrate titolo III accertate	55.415.400	61.699.732	64.529.815
Entrate titolo III riscosse	33.170.674	35.970.525	30.212.936
Entrate titolo III % riscossione	60%	58%	47%
<b>Entrate correnti accertate</b>	<b>861.551.406</b>	<b>856.909.262</b>	<b>880.152.800</b>
<b>Entrate correnti riscosse</b>	<b>628.808.367</b>	<b>635.809.275</b>	<b>547.629.019</b>
<b>Entrate correnti % riscossione</b>	<b>73%</b>	<b>74%</b>	<b>62%</b>
<b>Spese titolo I impegnate</b>	<b>787.598.695</b>	<b>768.568.999</b>	<b>781.819.313</b>
<b>Spese titolo I pagate</b>	<b>545.254.594</b>	<b>562.156.195</b>	<b>532.416.632</b>
<b>Spese titolo I % pagamenti</b>	<b>69%</b>	<b>73%</b>	<b>68%</b>

L'amministrazione comunale, pur confermando in via generale l'esattezza dei dati comunicati dall'Organo di revisione e riportati nella tabella di cui sopra, ha evidenziato come una considerazione analitica delle singole risorse di entrata porti, viceversa, a rilevare alte percentuali di riscossione in conto competenza, fatta eccezione per le entrate da TARSU (2%) e da Sanzioni per violazione del Codice della strada.

2.3. La scarsa capacità di riscossione, in conto competenza, delle entrate derivanti da "Sanzioni amministrative per violazione del codice della strada" unitamente ai "proventi da recupero dell'evasione tributaria" per i valori sotto riportati ha formato, del resto, oggetto di specifico rilievo nei confronti della gestione finanziaria dell'ente.

	sanzioni codice strada			recupero evasione tributaria			Valori in euro
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
entrate accertate	23.322.854	24.401.599	31.408.986	15.919.138	29.013.695	32.936.090	
entrate riscosse	7.326.067	11.828.523	11.047.530	3.222.841	2.788.099	4.416.173	
% entrate riscosse	31%	48%	35%	20%	10%	13%	

La stessa amministrazione, che ha rettificato i dati originariamente comunicati dall'Organo di revisione, ha precisato sul punto che la riscossione delle predette risorse, oltre che della TARSU affidata al concessionario, ha inizio non prima dell'esercizio successivo al loro accertamento per completarsi nei successivi 5 o 6 anni con un aumento esponenziale della percentuale di riscossione stessa.



La Sezione deve rilevare, in primo luogo, come la mancata riscossione delle entrate accertate nell'esercizio, nei termini ammessi dalla stessa amministrazione comunale, abbia determinato l'inevitabile formazione di residui attivi in misura significativamente superiore a quella richiesta da una corretta gestione del procedimento di entrata.

Ciò trova conferma nella circostanza che l'ente ha superato in tutti gli esercizi considerati ai fini della precedente pronuncia il parametro di deficitarietà strutturale n. 2 di cui al Decreto Ministeriale 24 settembre 2009 per essere stati i residui provenienti dalla gestione di competenza relativi ai titoli I e III (con l'esclusione dell'addizionale Irpef) superiori al 42 per cento delle entrate accertate per i medesimi titoli (59,7 per cento nel 2011).

Si ricorda che la bassa velocità di riscossione delle entrate accertate può inoltre determinare, a fronte di un più celere pagamento delle spese impegnate, una inevitabile tensione di cassa, innescando un processo assai pericoloso per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente.

Per queste ragioni, pur riconoscendo la contestazione limitata alle entrate indicate, la Sezione non può fare a meno di invitare il Comune a prestare particolare attenzione al processo di riscossione, adottando tutte le misure necessarie a portarlo a livelli di maggiore efficienza soprattutto in riferimento alle entrate derivanti dalla TARSU la cui riscossione in conto competenza appare addirittura irrisoria.

Si evidenzia, inoltre, che l'esternalizzazione del servizio di riscossione dei tributi, da attuare sempre nel rispetto delle disposizioni di legge, non esime l'ente dal compiere tutte le attività di vigilanza e di monitoraggio a tutela delle proprie ragioni creditorie.

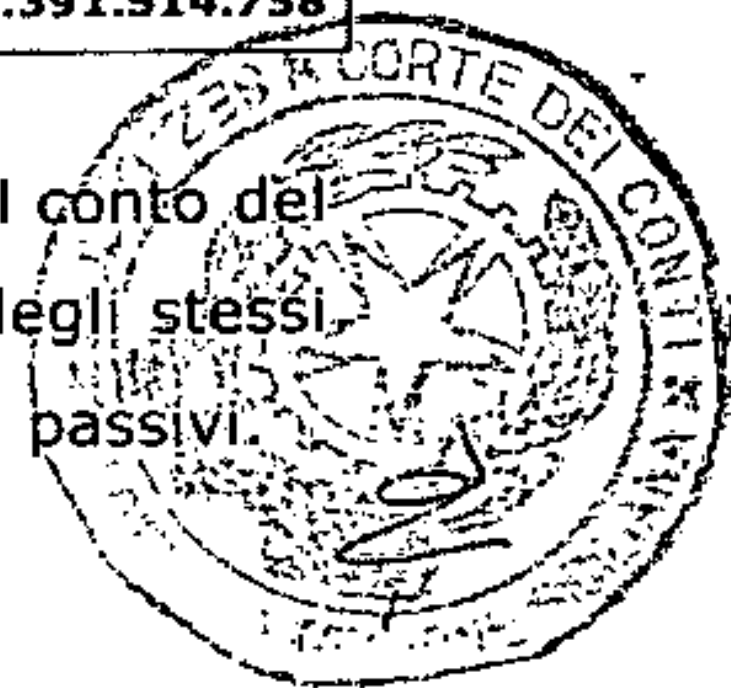
### 3. Gestione dei residui.

3.1. Dai risultati della gestione dei residui è emerso, innanzitutto, l'elevato ammontare del totale dei residui attivi e passivi mantenuti nel conto del bilancio al termine dell'esercizio.

Valori in euro

	2009	2010	2011
Attivi Tit. I	405.099.474	435.635.061	462.153.661
Attivi Tit. II	111.951.359	80.061.282	162.182.550
Attivi Tit. III	175.649.189	187.655.424	165.263.022
Attivi Tit. IV	452.881.603	487.292.391	412.233.160
Attivi Tit. V	274.256.888	185.980.757	128.124.545
Attivi Tit. VI	19.061.247	14.988.595	20.601.234
<b>Totale Attivi</b>	<b>1.438.899.760</b>	<b>1.391.613.509</b>	<b>1.350.558.172</b>
Passivi Tit. I	506.765.326	461.794.606	517.412.709
Passivi Tit. II	870.579.511	898.790.415	837.609.547
Passivi Tit. III	34.275.707	16.483.836	0
Passivi Tit. IV	54.232.122	49.760.460	36.492.503
<b>Totale Passivi</b>	<b>1.465.852.666</b>	<b>1.426.829.316</b>	<b>1.391.514.758</b>

L'ente ha evidenziato l'andamento decrescente del valore dei residui mantenuti nel conto del bilancio al termine degli esercizi considerati, rilevando la riduzione media annua degli stessi nella misura dell'1,98 per cento per i residui attivi e del 2,54 per cento per i residui passivi.



La Sezione deve rilevare come l'ammontare totale dei residui attivi e passivi risulti superiore all'intero ammontare, rispettivamente, delle entrate accertate e delle spese impegnate nel corso dell'esercizio.

Il valore dei residui attivi provenienti dalla stessa gestione dei residui per i titoli I e III, in particolare, è risultato sempre superiore al limite del 65 per cento delle entrate accertate nei medesimi titoli nell'esercizio, attestandosi nel 2011 al 134,66 per cento, e determinando perciò il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 3 di cui al Decreto Ministeriale 24 settembre 2009.

L'ammontare dei residui passivi del titolo I, allo stesso modo, ha fatto sempre registrare valori superiori al 40 per cento delle spese correnti impegnate nell'esercizio con superamento del parametro n. 4 (66,7 per cento nel 2011).

3.2. Tra le predette poste contabili decisamente significativo risulta essere il volume dei residui attivi di parte corrente riferibili, in particolare, ai titoli I e III, derivanti da entrate accertate in esercizi anteriori all'ultimo quinquennio.

	Valori in euro		
	2009	2010	2011
Residui attivi totali titoli I III al termine dell'esercizio	580.748.662	623.290.484	627.416.683
Residui attivi titoli I III anteriori 5 anni	171.301.946	180.893.680	118.303.116
% Residui vetusti titoli I III sul totale dei medesimi titoli	29%	29%	19%

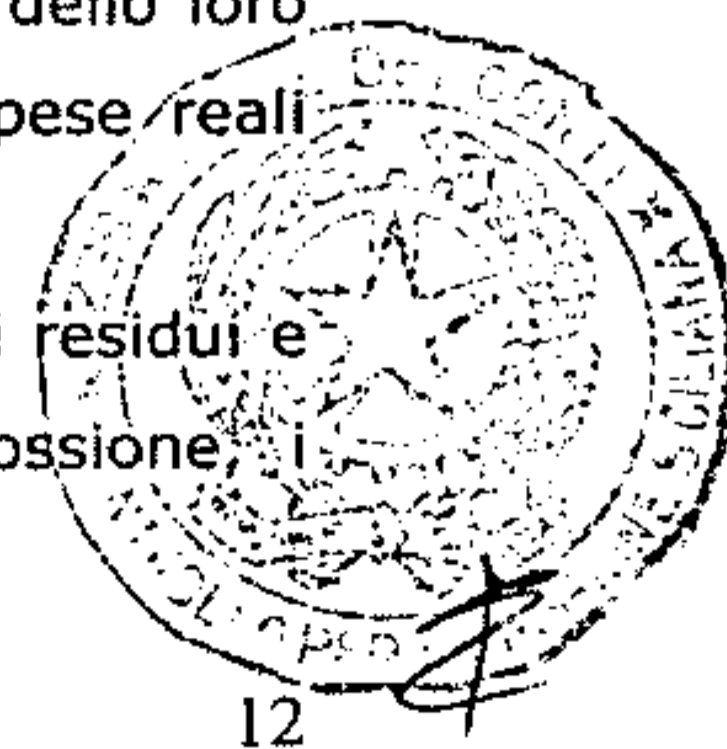
Pur prendendo favorevolmente atto dell'ingente mole di residui attivi eliminati dal conto del bilancio per effetto dell'attività di riaccertamento posta in essere dall'amministrazione e della contestuale costituzione di un fondo svalutazione crediti, l'incidenza dei residui di vecchia formazione sul totale degli stessi, sia pure in diminuzione, rimane particolarmente elevata.

Si ricorda al riguardo che il mantenimento in bilancio di residui attivi, specie se riferibili ad esercizi risalenti nel tempo, deve ritenersi subordinato ad una corretta verifica, oltre che dell'astratta esigibilità, anche della concreta riscuotibilità degli stessi nonché dei motivi della loro mancata riscossione.

I principi contabili e le disposizioni di legge che regolano la formazione del rendiconto impongono infatti che i residui non esigibili o non riscuotibili siano stralciati dal conto del bilancio ed inseriti nel conto del patrimonio per poi essere definitivamente eliminati dalle scritture contabili al compimento del termine di prescrizione.

Residui inesigibili o comunque non riscuotibili mantenuti nel rendiconto incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione con possibili conseguenze negative sui futuri equilibri di bilancio nella misura in cui tali importi, a dispetto della loro effettiva possibilità di riscossione, sono comunque stati destinati a finanziare spese reali comportanti esborsi di cassa.

Si richiede, pertanto, di verificare le cause della mancata o tardiva riscossione dei residui e di adottare, anche attraverso i necessari interventi presso l'agente della riscossione, i provvedimenti necessari al recupero dei crediti.



3.3. I dati dei rendiconti esaminati hanno rivelato un persistente basso tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente che, rapportato al maggiore tasso di smaltimento dei residui passivi, ha determinato inevitabili ripercussioni negative sulla disponibilità di cassa.

Valori in euro

	2009	2010	2011
Residui a. titolo I totali	336.235.254	376.475.936	382.326.298
Residui titolo a. I riscossi	75.239.818	92.240.110	82.054.072
% residui a. titolo I riscossi	22%	25%	21%
Residui a. titolo II totali	137.277.993	105.752.763	77.773.899
Residui a. titolo II riscossi	91.720.909	69.898.794	51.916.815
% residui a. titolo II riscossi	67%	66%	67%
Residui a. titolo III totali	164.780.414	174.104.320	139.647.888
Residui a. titolo III riscossi	11.375.951	12.178.105	8.701.745
% residui a. titolo III riscossi	7%	7%	6%
<b>Residui a. correnti totali</b>	<b>638.293.661</b>	<b>656.333.019</b>	<b>599.748.085</b>
<b>Residui a. correnti riscossi</b>	<b>178.336.678</b>	<b>174.317.008</b>	<b>142.672.633</b>
<b>% residui a. correnti riscossi</b>	<b>28%</b>	<b>27%</b>	<b>24%</b>
Residui p. titolo I totali	507.536.076	496.336.548	449.845.661
Residui p. titolo I pagati	243.114.849	240.954.747	181.835.633
% residui p. titoli I pagati	48%	49%	40%

3.4. Bassissimo è risultato, in particolare, il tasso di smaltimento dei residui attivi derivanti da Proventi dall'evasione tributaria e da "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada" e "Proventi da recupero dell'evasione tributaria" (8% al termine dell'esercizio 2011).

Valori in euro

<b>sanctions codice strada</b>	2009	2010	2011
residui riaccertati	113.802.464	121.070.002	87.526.747
residui riscossi	8.258.807	6.704.303	5.117.857
% residui riscossi	7%	6%	6%

La Sezione deve rilevare, a dispetto di quanto dichiarato dall'amministrazione comunale sul progressivo miglioramento nella riscossione dei residui, il significativo squilibrio di cassa nella gestione degli stessi che vede la percentuale di smaltimento dei residui passivi quasi doppia rispetto alla percentuale di realizzazione dei residui attivi con inevitabili riflessi negativi sulla liquidità dell'ente.

Si richiamano al riguardo le raccomandazione sopra espresse sulla necessità di potenziare l'attività di riscossione diretta ed indiretta dell'ente.

#### 4. Debiti fuori bilancio.



4.1. La Sezione, ha riscontrato, la persistenza di un elevato ammontare di debiti fuori bilancio riconosciuti dall'ente nel corso degli esercizi finanziari in esame e ancora in corso di riconoscimento al termine dell'esercizio 2011.

Valori in euro			
<b>Debiti fuori bilancio</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
- lettera a) - sentenze esecutive	13.439.217	28.313.333	12.504.852
- lettera b) - copertura disavanzl	0	0	0
- lettera c) - ricapitalizzazioni	812.464	0	0
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza	1.460.700	0	0
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	2.266.305	3.338.685	1.002.742
<b>TOTALE</b>	<b>17.978.687</b>	<b>31.652.017</b>	<b>13.507.594</b>

Il Comune ha riferito che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, per quanto conservi una rilevanza significativa, ha fatto registrare negli ultimi esercizi una progressiva riduzione che si riscontra, in particolare, rispetto alla tipologia relativa all'acquisizione di beni e servizi senza impegno dei spesa.

Lo stesso Comune ha quindi precisato che per contenere ulteriormente il fenomeno è stato previsto, mediante la modifica dell'art. 9 del Regolamento di contabilità, di affidare al Collegio dei revisori l'espressione di un preventivo parere su tutte le proposte di deliberazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La Sezione, nel riscontrare la persistenza di un fenomeno che, sebbene rilevato già dalla pronuncia sul rendiconto dell'esercizio 2008, non sembra aver trovato una soluzione definitiva, ritiene di dover formulare le seguenti considerazioni.

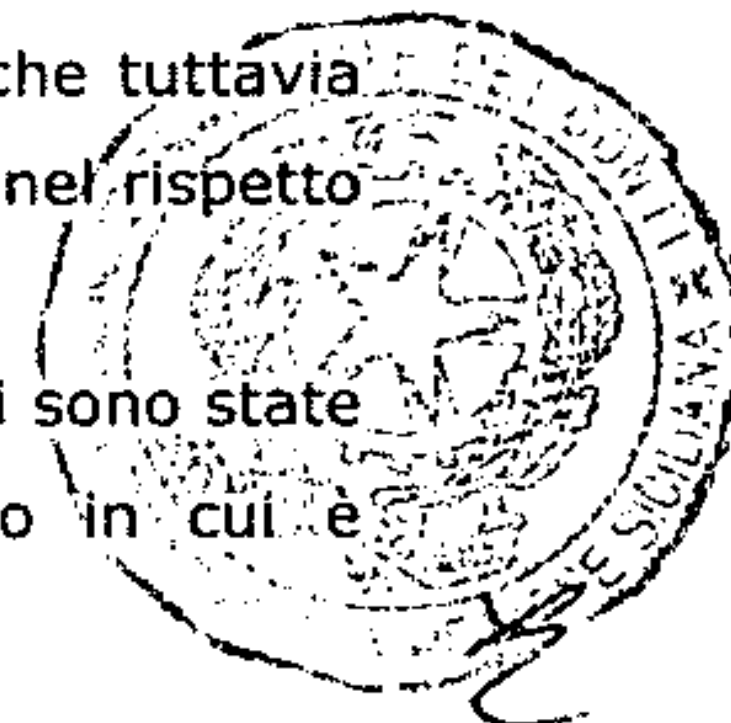
I debiti fuori bilancio costituiscono obbligazioni pecuniarie assunte in violazione delle disposizione di legge e dei principi contabili che regolano l'assunzione degli impegni di spesa degli enti locali.

La loro formazione costituisce, di regola, il risultato di una sottostimata previsione delle spese dell'ente, imputabile, per lo più, ad una inadeguata programmazione finanziaria.

Si comprende pertanto come dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio, consentito nelle forme e nei modi previsti dall'art. 194 del TUEL, specie se reiterato nel tempo e per elevati importi, come nel caso in esame, possa derivare un'alterazione degli equilibri di bilancio ogni qualvolta che per effetto di tali passività le esigenze di spesa dell'ente si rivelino superiori rispetto ai finanziamenti stanziati, con la conseguente necessità di dover reperire ulteriori mezzi di copertura.

Quella prevista dall'art. 194 del TUEL deve ritenersi, del resto, una procedura di carattere eccezionale giustificata dalla necessità di riportare nel bilancio passività latenti che tuttavia non esonera l'ente dal compiere una programmazione delle entrate e delle spese nel rispetto dei principi e delle regole contabili che disciplinano la formazione del bilancio.

Si è rilevato che per il finanziamento di una considerevole parte dei debiti indicati sono state utilizzate somme già impegnate a tal fine nell'esercizio precedente a quello in cui è



intervenuto il loro formale riconoscimento.

Si deve considerare, al riguardo, che se da un lato le esigenze di evitare ulteriori oneri a carico dell'ente fanno ritenere ammissibile e legittima la prassi di procedere all'impegno (ed eventualmente al pagamento) di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive prima del loro formale riconoscimento, come confermato anche da questa Corte (Corte dei Conti - Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva - parere n. 2/2005/CONS), dall'altro, la necessità di una corretta rappresentazione contabile dai dati di bilancio impone che il predetto riconoscimento avvenga comunque a breve distanza e, di regola, prima della fine dell'esercizio finanziario.

E' evidente, infatti, che l'effetto finanziario del riconoscimento non possa che essere imputato all'esercizio in cui, con l'assunzione del corrispondente impegno di spesa, il debito è stato contabilmente acquisito nel bilancio dell'ente.

Si ricorda, inoltre, il più recente orientamento di questa stessa Corte (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, delibera n. 2/2010/SSRR/PARI, Sezione del controllo per Regione siciliana, delibere n. 21/2013/VSGF, n. 270/2011/GEST), secondo il quale le esigenze di celerità ai fini del riconoscimento e del riequilibrio, devono essere soddisfatte attraverso la tempestiva convocazione dell'organo consiliare, senza alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi.

Alla luce delle predette considerazioni si invita l'ente a procedere ad una corretta quantificazione delle spese che tenga conto anche delle eventuali passività latenti, provvedendo, nel caso in cui se ne manifesti la necessità, ad un pronto e tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio secondo le modalità previste dalla legge.

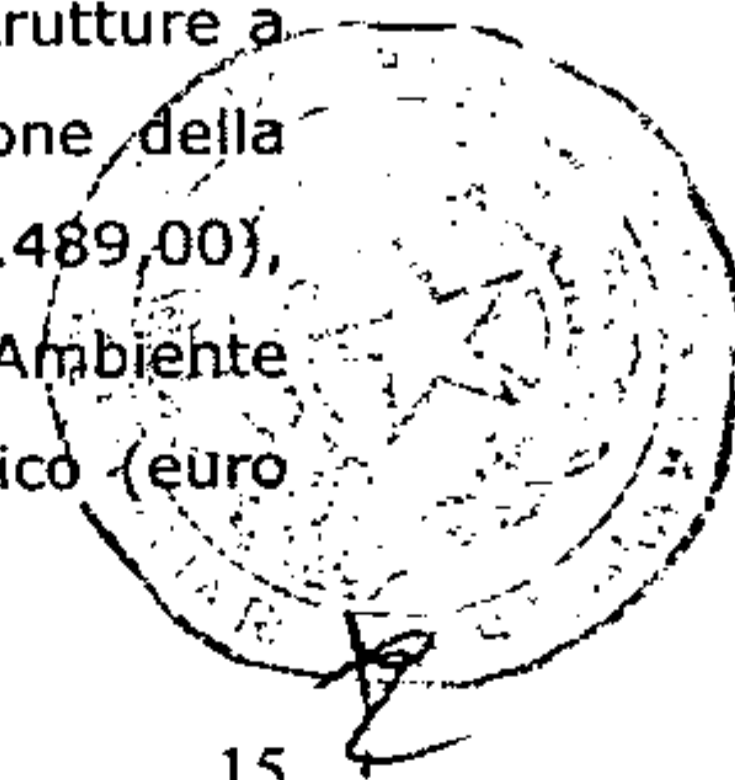
#### 5. Servizi per conto terzi.

5.1. L'esame della relazione redatta dall'organo di revisione sui rendiconti degli esercizi considerati ha rivelato l'erronea allocazione tra i servizi per conto terzi di diverse voci di spesa in violazione dell'art 168 del TUEL e del principio contabile n. 2, punto 25, che individua tassativamente le voci di entrata e di spesa da imputare tra le partite di giro.

Si tratta, in particolare, delle seguenti voci:

2009: ricovero anziani (euro 111.010,25), recupero area costiera - ex discarica Acqua dei Corsari (euro 44.114,96), erogazione bonus socio-sanitario (euro 324.088,17), accantonamento pignoramento AMIA (euro 393.803,77), progetto recupero ambientale cave abbandonate (euro 1.032.913,80);

2010: pagamento contributi alle scuole materne (euro 60.000,00), progetto infrastrutture a servizio della Fiera del Mediterraneo (euro 1.500.000,00), lavori di manutenzione della scuola Gentili (euro 360.326,40), erogazione bonus socio-sanitario (euro 254.489,00), incentivi R.U.P. lavori Chimica Arenella (euro 46.218,33), trasferimento Ministero Ambiente interventi per miglioramento qualità dell'aria e di potenziamento trasporto pubblico (euro 1.200.000,00);



2011: interventi finanziari non specificati (euro 228.621,18).

Il Comune ha rappresentato che l'allocazione alle partite di giro delle poste contestate è avvenuta sino all'anno 2011, in conseguenza della necessità di contabilizzare partite non previste, sia in fase di approvazione dei bilanci di previsione, sia in sede di assestamento generale.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'amministrazione comunale, ritiene opportuno fornire qualche chiarimento in merito alla corretta imputazione delle poste di bilancio tra i c.d. servizi in conto terzi.

L'art. 168 del TUEL stabilisce che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economali, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 160 dello stesso TUEL.

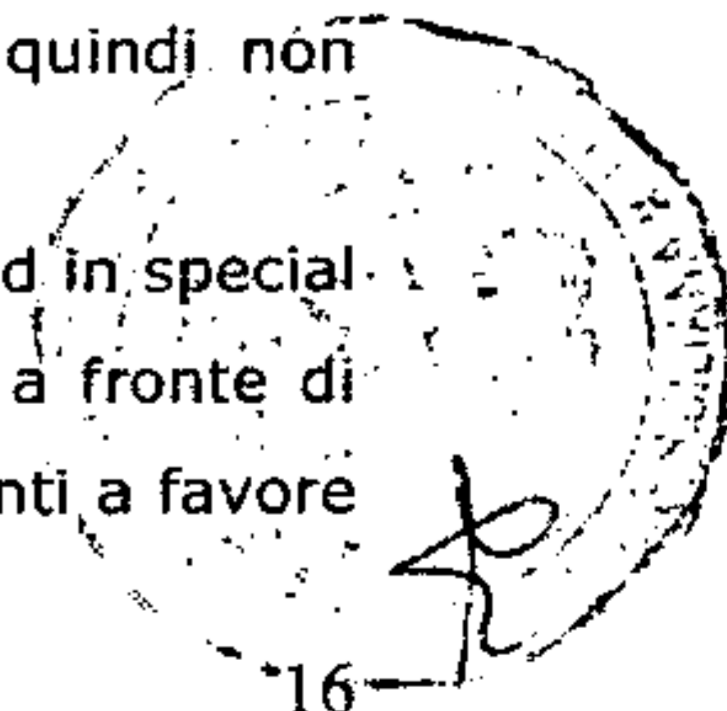
Il principio contabile n. 2, approvato il 18 novembre 2008, al punto 25, specifica, inoltre, che le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
- d) il rimborso dei fondi economali anticipati all'economista;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai comuni.

L'elencazione sopra esposta, di carattere tassativo, deve ritenersi espressione del principio generale secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano riconducibili, nemmeno mediamente, alle finalità istituzionali dell'ente medesimo.

Quanto detto porta necessariamente ad escludere dal novero dei servizi in conto terzi tutte quelle poste che, pur costituendo al contempo un debito ed un credito, come richiesto dall'art. 168 del TUEL, realizzino anche un interesse proprio dell'ente e che quindi non possano essere riportate ai casi previsti dal principio contabile n. 2. 25.

Si precisa al riguardo, in particolare, che uno specifico interesse dell'ente locale, ed in special modo del Comune, risulta di regola ravvisabile anche rispetto a spese disposte a fronte di finanziamenti provenienti da altri soggetti, pubblici e privati, finalizzati ad interventi a favore





della comunità amministrata dall'ente medesimo.

La Sezione, nell'invitare l'amministrazione comunale ad attenersi alle indicazioni fornite, evidenzia inoltre come l'errata contabilizzazione dei servizi conto terzi possa alterare le risultanze del bilancio, compromettendone la veridicità e l'attendibilità soprattutto con riferimento ai parametri di calcolo di diversi limiti di spesa che presuppongono la corretta allocazione di tutte le poste contabili (ad es. in materia di spese di personale, di ricorso all'indebitamento, di anticipazione di cassa, o con riferimento al rispetto del patto di stabilità).

#### 6. Obblighi di contenimento delle spese.

6.1. La relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione dell'esercizio 2011 ha confermato il mancato rispetto da parte del Comune dei limiti disposti dall'art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 per quanto attiene, in particolare, alle "spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza" e "alle spese per missioni" come emerge dal prospetto di seguito riportato.

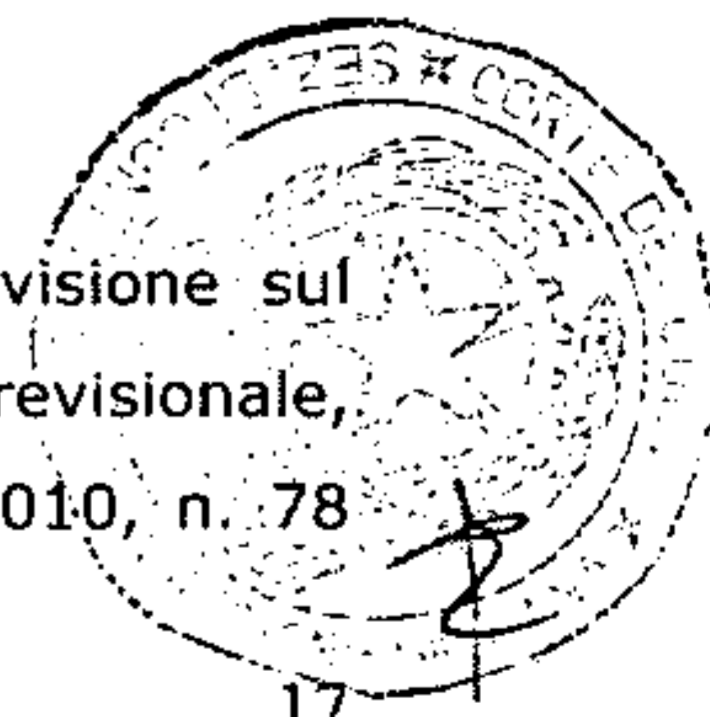
Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2011
Studi e consulenze	406.000	80%	81.200	50.820
Relazioni pubbliche	564.871	80%	112.974	330.071
Sponsorizzazioni	0	100%	0	0
Missioni	208.335	50%	104.167	116.679
Formazione	122.736	50%	61.367	87.839
Autovetture	669.047	20%	535.237	441.090

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dall'amministrazione sulla contrazione delle spese in questione, non può che confermare il rilievo contestato, raccomandando di procedere per i successivi esercizi al contenimento delle medesime spese nei limiti di legge. Si evidenzia al riguardo che il rispetto dei suddetti limiti di spesa, oltre a ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sugli equilibri di bilancio, costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica al quale gli enti debbono dare concreta attuazione.

Al riguardo è utile ricordare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 139 del 4 giugno 2012, ha ritenuto le norme in questione costituzionalmente legittime, trattandosi di un limite complessivo di riduzione che lascia agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa nel senso che, determinato il volume complessivo delle riduzioni, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle.

#### 7. Spese di personale.

7.1. La Sezione, sulla base dei dati esposti nella relazione dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione del 2012, ha rilevato il mancato adeguamento, in sede previsionale, alle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78



relative al contenimento della spesa per personale a tempo determinato, in convenzione o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. L'importo totale della spesa prevista per il 2012 pari ad euro 12.828.477,68 risulta infatti superiore rispetto all'importo della spesa impegnata nell'anno 2009 pari ad euro 9.621.627,73 con una incidenza percentuale pari al 133 per cento.

Il Comune, nella memoria depositata, ha sostenuto che una corretta interpretazione della disposizione sopra richiamata imponga di considerare il vincolo del 50 per cento riferito non alla spesa storica, ma ai nuovi contratti di lavoro per le tipologie indicate, successivamente conclusi.

Lo stesso Comune ha precisato, al riguardo, che sul bilancio 2012 non gravano nuovi contratti a tempo determinato, ma una spesa storica per il trascinarsi dei contratti stipulati o rinnovati nel 2009 e nel 2010.

Tali contratti sono il risultato dei processi di stabilizzazione del personale avviati dall'amministrazione comunale sulla base di leggi nazionali (art. 2, commi 550 e 551 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) e leggi regionali (legge regionale 26 novembre 2000, n. 24) ed il cui costo è coperto dallo stanziamento statale e dal contributo regionale.

Si osserva al riguardo che l'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 stabilisce che a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La disposizione che, come espressamente stabilito, rientra tra i principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica a cui si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, attraverso l'introduzione di un limite di spesa per i contratti di lavoro temporaneo, persegue il duplice scopo, evidenziato dalla Sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 11 del 2012, di costituire una barriera al ricorso alle figure contrattuali considerate e di evitare, al contempo, che le amministrazioni assoggettate a limiti più stringenti per le assunzioni a tempo determinato ricorrano a tali contratti per eludere il regime vincolistico.

Ritenuto pertanto imprescindibile, come precisato dalle stesse Sezioni Riunite, l'esigenza che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario delle forme di assunzione temporanea, non si può condividere l'interpretazione sostenuta dall'ente che vorrebbe il limite di spesa riferito alle sole nuove assunzioni.

Se così fosse la spesa per le nuove assunzioni disposte nel corso dell'esercizio si andrebbe a sommare a quella storica determinandone un inevitabile aumento anziché una diminuzione, compromettendo la finalità della legge.

Non diversamente da quanto disposto da altre norme dirette a realizzare un contenimento.



della spesa di personale (ad es. art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), il limite fissato dalla disposizione citata costituisce, viceversa, un obiettivo da conseguire che richiede il confronto tra la spesa storica e la spesa dell'esercizio.

Ciò detto, si ritiene, comunque, che dall'applicazione della norma non possa derivare la risoluzione dei contratti in essere che abbiano una durata superiore quella del singolo esercizio, al contrario, l'amministrazione sarà tenuta, alla scadenza, a non superare nei successivi eventuali rinnovi, la spesa sostenuta nell'esercizio 2009.

Si deve inoltre precisare che l'art. 1, comma 6 bis, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14 stabilisce che le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni si applicano *"ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013"*.

Si deve inoltre richiamare l'art. 14, comma 24 bis, del medesimo decreto legge 6 luglio 2010, n. 78 secondo il quale *"i limiti previsti ai sensi dell'art. 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno"*.

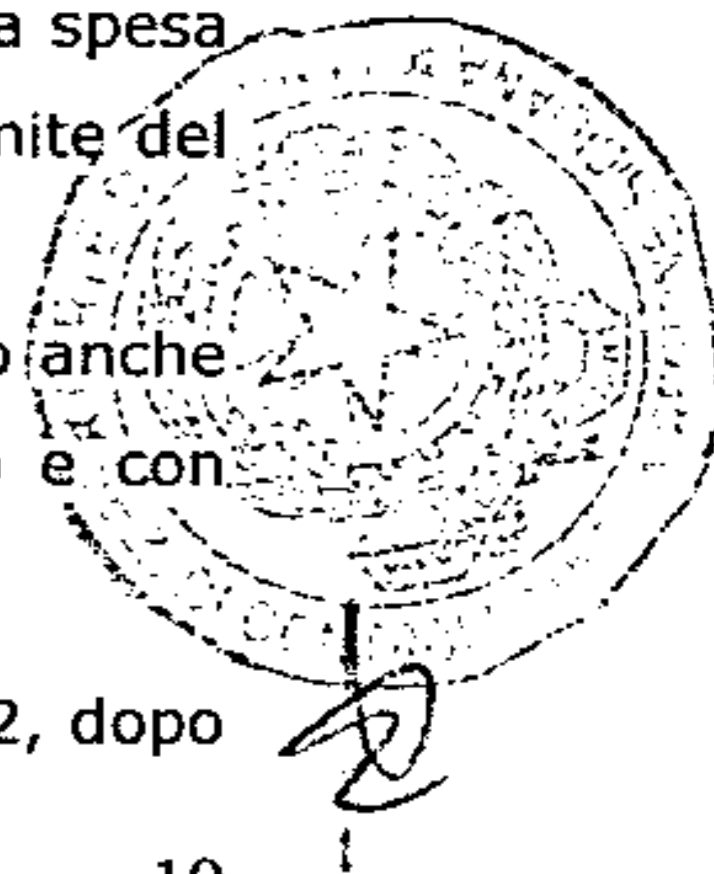
La Sezione, pertanto, alla luce del quadro normativo sopra descritto, richiede all'ente di procedere ad una verifica delle tipologie contrattuali a tempo determinato interessate dai processi di stabilizzazione riconducibili alle disposizioni derogatorie richiamate, provvedendo eventualmente a rettificare il dato comunicato nella relazione dell'Organo di revisione.

7.2. E' stato ulteriormente contestato il mancato "consolidamento" tra le spese di personale dell'ente e i costi del personale delle società partecipate ai sensi dell'art. 76, comma 7, del 25 giugno 2008, n. 112 e successive modifiche.

L'amministrazione comunale, come riportato nella memoria, in adempimento della disposizione sopra richiamata, ha determinato il valore percentuale del rapporto tra la spesa per il personale consolidata e la spesa corrente nella misura di poco superiore al limite del 50 per cento.

In conseguenza del rilevamento del predetto valore è stato disposto il divieto, esteso anche alle società partecipate, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Si rileva al riguardo che l'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, dopo



aver disposto il divieto per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, prosegue stabilendo (in forza della modificata introdotta dall'art. 20, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98) che ai fini del computo della predetta percentuale *"si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica"*.

La disposizione, con l'imputare direttamente all'ente le spese per il personale delle società affidatarie di servizi pubblici, persegue l'evidente intento di impedire che l'ente medesimo, ricorrendo all'esternalizzazione, possa aggirare i vincoli di finanza pubblica in materia.

La Corte dei conti - Sezione autonomie, con la deliberazione n. 14 del 20 dicembre 2011 ha fornito indicazioni puntuali in merito ai criteri con cui effettuare il "consolidamento" tra le spese dell'ente e i costi delle società.

La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato dall'ente sull'intervenuto adempimento della disposizione sopra richiamata, considera superato il relativo rilievo, riservandosi tuttavia di verificare, nel corso dei successivi controlli ad essa demandati, i criteri di "consolidamento" utilizzati di cui il Comune non ha fornito piena esplicitazione.

#### 8. Società partecipate.

Questa Sezione con le deliberazioni relative ai rendiconti ed ai bilanci di previsione dei passati esercizi finanziari aveva riscontrato che diverse società partecipate dal Comune versavano, per effetto di perduranti perdite di esercizio, in una grave situazione economico-patrimoniale la quale, in mancanza di adeguate e tempestive misure correttive, avrebbe comportato pesanti conseguenze per le finanze comunali e per la continuità dei servizi resi alla cittadinanza.

Prima di procedere all'esposizione delle criticità riscontrate dall'esame dei bilanci delle predette società per gli esercizi 2009, 2010 e 2011 ed all'analisi delle misure correttive già adottate dal Comune, si ritiene opportuno premettere una breve descrizione dell'attuale sistema delle partecipazioni comunali. Questo costituisce il risultato di un processo, avviato agli inizi degli anni 2000, che, in un contesto culturale e legislativo particolarmente favorevole alla cosiddetta esternalizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici locali, ha portato l'ente ad affidare a soggetti esterni alla propria organizzazione amministrativa l'esercizio di attività in precedenza demandate a specifiche strutture interne.

Il Comune di Palermo detiene, attualmente, partecipazioni dirette in dieci società di capitali. Delle sette società a partecipazione totalitaria, costituite nella forma della Società per azioni, cinque gestiscono servizi pubblici locali (Amia Spa, Amat Spa, Amap Spa, Amg Energia Spa,



Palermo Ambiente Spa) due, viceversa, svolgono prevalentemente servizi strumentali a favore dell'ente socio (Gesip Spa e Sispi Spa).

Lo stesso Comune detiene, inoltre, assieme alla Provincia Regionale di Palermo e ad altri enti pubblici e soggetti privati, una partecipazione minoritaria nella società per azioni che gestisce lo scalo aeroportuale cittadino (Gesap Spa).

Le ulteriori due società, al cui capitale l'ente partecipa in via minoritaria, sono costituite nella forma di Società Consortile a responsabilità limitata e hanno come oggetto sociale rispettivamente la gestione di servizi culturali e la promozione di iniziative per lo sviluppo economico del territorio (Teatro al Massimo stabile privato Scarl e Patto di Palermo Scarl).

8.1. I dati ricavati dai bilanci e dai progetti di bilancio delle società partecipate dal Comune di Palermo per gli esercizi finanziari 2009, 2010 e 2011 confermano che le stesse continuano a versare in una grave crisi finanziaria che appare in ulteriore e progressivo peggioramento rispetto a quella precedentemente riscontrata con possibili riflessi sul bilancio comunale e sulla stessa capacità dell'ente di assicurare i servizi pubblici essenziali.

Sono state riscontrate, in particolare:

- perduranti perdite di esercizio per importi rilevanti con la progressiva ed inevitabile erosione del patrimonio netto;
- l'elevatissima incidenza dei costi di personale rispetto al totale dei costi di produzione;
- la fortissima esposizione debitoria.

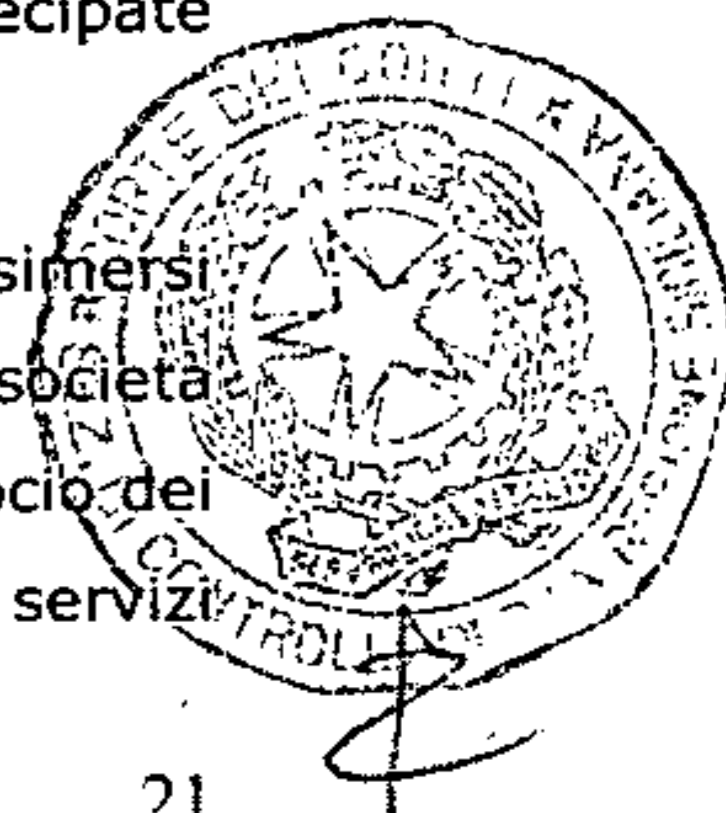
Particolarmente critiche ed in progressivo peggioramento appaiono, in questo contesto, le situazioni delle società Amia Spa, Gesip Spa e Amat Spa come rilevabile dai dati esposti nella seguente tabella.

Valori in euro

	AMIA Spa			GESIP Spa			AMAT Spa		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>Capitale Sociale</b>	53.865.553	53.865.553	53.865.553	2.323.800	2.323.800	2.323.800	91.719.133	91.719.133	91.719.133
<b>Patrimonio Netto</b>	-87.922.249	-37.996.394	-54.699.215	-969.003	-9.524.052	-21.257.840	86.466.926	82.496.632	77.480.021
<b>Risultato esercizio</b>	-24.334.159	-21.405.474	-16.702.821	-969.003	-9.524.052	-11.001.545	-6.679.203	-3.970.294	-5.016.611
<b>indebitamento</b>	197.406.004	231.971.859	223.522.865	11.981.647	8.138.314	14.113.995	114.796.227	117.174.228	117.174.862
<b>N. dipendenti</b>	1.862	1676		1787	1749	1722	1927	1872	1792
<b>Costo personale</b>	80.391.450	75.056.041	75.415.550	48.338.824	48.930.884	48.698.042	79.151.961	76.236.075	72.873.245
<b>Incidenza costo pers.</b>	56,91%	54,93%	54,88%	85,32%	86,62%	85,39%	71,34%	69,99%	70,66%

Il Comune, prendendo sostanzialmente atto dei rilievi contestati, ha esposto, nella memoria depositata, le misure adottate per superare la grave situazione del sistema delle partecipate e per ripristinare l'efficiente erogazione dei servizi pubblici a favore della cittadinanza.

La Sezione, prima di procedere all'esame delle singole misure correttive, non può esimersi dal rilevare come la situazione di crisi in cui versano alcune delle più importanti società partecipate sia ragionevolmente da imputare al mancato rispetto da parte dell'ente socio dei principi e delle disposizioni di legge che regolano "l'esternalizzazione" di funzioni e servizi



pubblici.

8.1.1. L'ente locale che affidi la prestazione di un servizio compreso tra le proprie attribuzioni istituzionali ad un soggetto esterno alla propria organizzazione rimane, comunque, tenuto a garantire gli interessi pubblici sottesi al servizio stesso, conservando, a tal fine, il potere di determinarne il contenuto e le modalità di erogazione, nonché di stabilirne gli obiettivi e verificarne l'effettiva realizzazione.

L'ente, lungi dal disinteressarsi dell'erogazione del servizio esternalizzato, è chiamato, pertanto, ad espletare una doverosa e attenta funzione di indirizzo e di controllo sull'attività del soggetto affidatario in modo da garantire che la gestione avvenga secondo i noti criteri di economicità, efficienza, efficacia in cui si articola il principio di buona amministrazione.

L'esercizio di tale funzione richiede, in primo luogo, la predisposizione e l'attuazione di una serie di strumenti operativi di diversa natura (normativa, organizzativa, gestionale, etc.), riconducibili alla nozione di *corporate governance*, che, nel rendere effettivi quei poteri in cui si estrinseca la "direzione pubblica" del servizio "privatizzato", consentano l'effettivo esercizio delle prerogative istituzionali dell'ente.

L'esternalizzazione di un servizio mediante la costituzione di una società a partecipazione pubblica, in particolare, deve essere sempre preceduta da un'attenta analisi economica che ne evidenzi la convenienza in termini di confronto tra gestione interna ed esterna, e richiede che l'ente locale, in sede di definizione dell'atto costitutivo e dello statuto sociale, si riservi, specie se socio unico, precisi poteri di direzione e di controllo della gestione societaria.

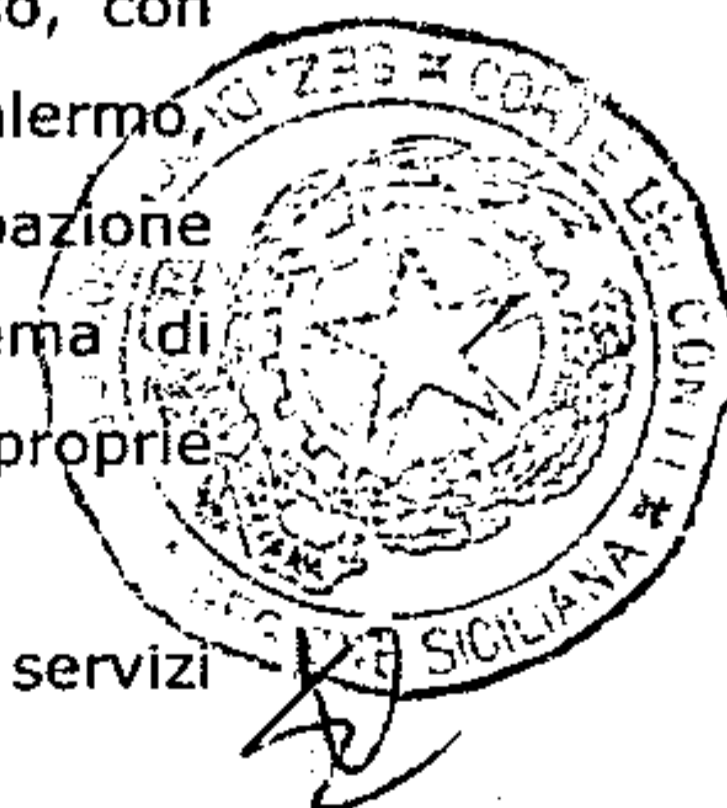
La definizione del contenuto e delle modalità di erogazione del servizio è, viceversa, affidata al c.d. contratto di servizio che regola i rapporti tra l'ente e la società affidataria, prevedendo a carico di quest'ultima precisi obblighi di informazione sulle prestazioni fornite.

Per il corretto e proficuo espletamento delle proprie funzioni appare opportuno, peraltro, che l'ente provveda alle necessarie modifiche normative ed organizzative, adottando, eventualmente, uno specifico regolamento in materia di controllo sulle partecipazioni e costituendo all'interno della propria organizzazione una apposita struttura cui affidarne l'esercizio concreto.

L'effettività dei controlli non può prescindere, inoltre, dalla predisposizione di un adeguato sistema informativo contabile che consenta all'ente di disporre di tutte le informazioni concernenti la situazione finanziaria e gestionale nonché la qualità dei servizi prestati.

8.1.2. Dall'esame della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria è emerso, con particolare evidenza, che l'esternalizzazione dei servizi pubblici del Comune di Palermo, realizzata quasi esclusivamente mediante la costituzione di società a totale partecipazione comunale, non ha trovato riscontro nella predisposizione di un adeguato sistema di *governance*, nel senso sopra descritto, che consentisse all'ente di esercitare le proprie prerogative istituzionali nei confronti dei soggetti affidatari.

Si deve rilevare, in primo luogo, come la creazione di una nuova società cui affidare servizi



in precedenza demandati all'organizzazione comunale, non sempre sia stata preceduta da un'analisi economica che evidenziasse la convenienza dell'esternalizzazione.

Risulta emblematica, sotto questo profilo, la vicenda della Società Gesip Spa, costituita con il dichiarato intento "di consentire la stabilizzazione di 1.550 lavoratori socialmente utili" senza che si sia proceduto ad alcuna preventiva valutazione sull'economicità e sulla sostenibilità finanziaria della gestione (Cfr. Ragionerie generale del Comune di Palermo, nota 4889 del 12 luglio 2001) e nonostante il contrario avviso dell'Organo di revisione secondo il quale il bilancio del Comune, per la sua rigidità, non avrebbe potuto sopportare l'onere finanziario previsto (Cfr. Collegio dei Revisore dei conti, nota 312 del 24 agosto 2001).

La gestione dei servizi pubblici locali è stata, inoltre, quasi interamente affidata alle nuove società nate dalla trasformazione delle Aziende speciali senza che il Comune si sia riservato alcun effettivo potere di indirizzo e controllo sull'attività delle stesse a tutela degli interessi pubblici coinvolti nella prestazione dei servizi medesimi.

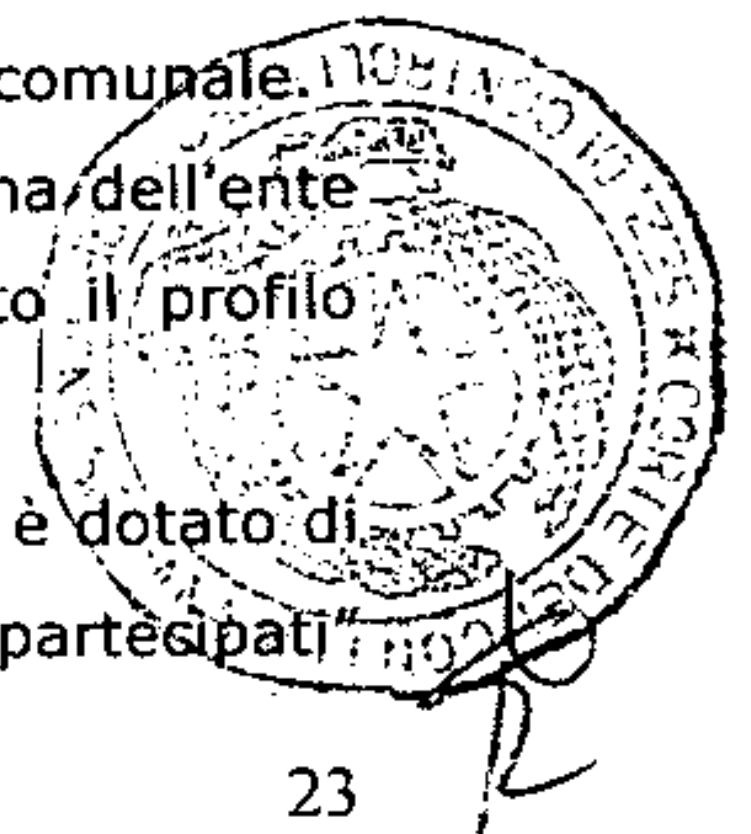
Il "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" così come la vigilanza "in ordine alla gestione dei servizi sociali oggetto dell'affidamento" che gli statuti sociali hanno espressamente attribuito al socio pubblico, non comportano, infatti, l'esercizio di poteri diversi da quelli ordinariamente riconosciuti al socio privato secondo le regole del diritto societario.

Si richiama, al riguardo, quanto puntualmente osservato dal Tribunale di Palermo – Sezione fallimentare con la sentenza dell'11 febbraio 2010 che ha dichiarato l'insolvenza della società Amia Spa secondo la quale *"le modalità di svolgimento dei rapporti tra Ente territoriale e società, puntualmente trasfuse nello Statuto, non sono tali da privare quest'ultima della sua piena autonomia: il funzionamento della stessa viene condizionato non già dai poteri pubblicistici del Comune, ma dai poteri privati esercitati dagli organi statutari, secondo le regole del diritto societario"*.

I contratti di servizio, inoltre, cui doveva essere demandata la precisa regolazione dei rapporti giuridici tra l'ente e le società affidatarie, prevedendo a carico di queste ultime precisi obblighi inerenti la prestazione del servizio a fronte di un corrispettivo in capo all'ente pubblico, si sono rivelati, di contro, in diverse occasioni fonte di conflitto tra le parti, determinando anche risvolti giudiziari di vicende che avrebbero dovuto trovare in essi una precisa composizione.

La diversa contabilizzazione del corrispettivo per i servizi resi, da parte delle società e del Comune, ha anche determinato, come si dirà oltre, un rilevante disallineamento fra i valori riportati dal bilancio delle società partecipate e i corrispondenti valori del bilancio comunale. Ulteriori criticità sono ravvisabili nel mancato adeguamento della struttura interna dell'ente alle esigenze di controllo derivanti dall'esternalizzazione dei servizi, tanto sotto il profilo normativo che sotto quello organizzativo.

Sotto il primo aspetto si deve rilevare che solo dal 2009 il Comune di Palermo si è dotato di un regolamento interno "sulle attività di vigilanza e controllo su società ed enti partecipati".



adottato dal Consiglio comunale con la deliberazione n. 481 del 17 settembre 2009.

Tale regolamento tuttavia, quantunque abbia previsto un compiuto sistema di controlli che investe tutte le fasi dell'attività delle società partecipate, non si è rivelato in grado di invertire la tendenza delle gestioni sociali più critiche che hanno continuato inesorabilmente a produrre perdite.

Sotto l'aspetto organizzativo si deve, di contro, rilevare che l'ufficio "società ed enti controllati" costituito per presiedere alle funzioni di controllo introdotte dal regolamento sopra citato, non risulta essere mai stato dotato, secondo quanto affermato dal dirigente dell'ufficio stesso, di figure professionali idonee a svolgere le funzioni ad esso demandate (Cfr. Ufficio società ed enti controllati, nota n. 279043 dell'11 aprile 2011).

Si riscontra, infine, la mancata adozione da parte dell'ente, almeno fino all'emanazione del regolamento sulle attività di vigilanza e controllo sulle partecipate, di un adeguato sistema informativo contabile in grado di fornire ed elaborare le informazioni necessarie ad indirizzare le gestioni sociali verso parametri di virtuosità.

Ha fatto difetto, in particolare, come si dirà oltre, la predisposizione di un bilancio consolidato delle società partecipate, che quantunque divenuto obbligatorio solo dal 2012, avrebbe consentito una rappresentazione globale della situazione finanziaria del "gruppo ente locale", permettendo al Comune di adottare più puntuali interventi correttivi delle gestioni societarie in crisi.

8.2. L'esame della documentazione acquisita ha ulteriormente rivelato la presenza di un persistente disallineamento tra i crediti verso l'ente socio risultanti dal bilancio delle società partecipate e il corrispondente ammontare dei residui passivi riportati nella contabilità del Comune come emerge dai dati sotto riportati forniti dallo stesso ente.

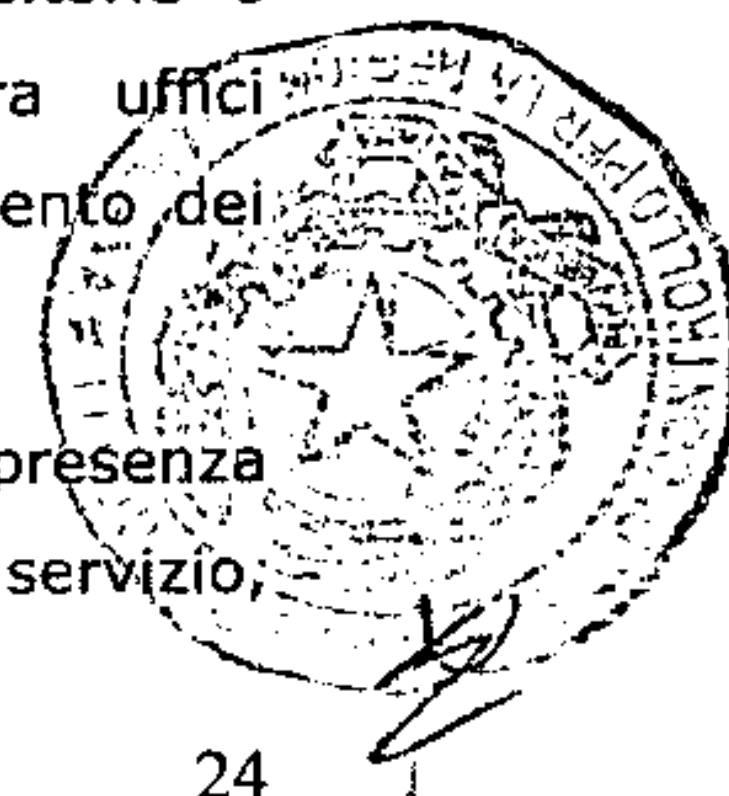
Valori in euro

	2009	2010	2011
Crediti da bilancio delle società	277.181.041	280.287.169	281.110.777
Crediti con copertura nel bilancio del comune	233.012.883	231.660.151	215.345.975
Disallineamento	44.168.158	48.627.018	65.764.802

Il disallineamento, già contestato al Comune nella pronuncia di questa Sezione sul rendiconto dell'esercizio 2008, ha fatto successivamente registrare un progressivo e costante aumento, arrivando ad attestarsi, nel 2011, alla somma di 65.764.802 euro.

Il Comune ha riferito, nella memoria depositata, di avere già promosso le iniziative necessarie per pervenire, con tempestività, alla verifica di tutte le partite debitorie e creditorie anche con la costituzione di gruppi di lavoro intersettoriali tra uffici dell'amministrazione e delle società, onde poi giungere al conseguente riallineamento dei valori.

La Sezione deve rilevare che il predetto disallineamento, determinato anche dalla presenza di crediti contestati dall'ente in applicazione delle penali previste dai contratti di servizio;





rischia di compromettere la veridicità del rendiconto comunale, alterando la rappresentazione contabile dei rapporti finanziari tra l'ente stesso e le sue partecipate.

Al fine di evitare tale evenienza l'art. 6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha stabilito l'obbligo per gli enti locali, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate.

La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, deve evidenziare analiticamente eventuali discordanze e deve fornirne motivazione, con conseguente obbligo per l'ente locale di adottare senza indugio i provvedimenti necessari alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

La Sezione, pertanto, preso atto di quanto rappresentato dal Comune, si riserva di verificare, in sede di analisi delle misure correttive adottate, l'adempimento di quanto richiesto dalla disposizione citata.

8.3. La mancata evidenza contabile dei rapporti patrimoniali tra l'ente e le società partecipate e la grave crisi economico patrimoniale in cui versano quest'ultime avrebbe richiesto una rappresentazione unitaria della situazione finanziaria riferibile al "gruppo Comune-Partecipate" attraverso una forma di consolidamento dei rispettivi bilanci che, tuttavia, il Comune di Palermo, dopo l'esercizio 2008, non ha riproposto.

Il Comune ha riferito che a causa della mancata definizione di precisi criteri di compilazione in grado di conciliare i dati finanziari e dati economico-patrimoniali e la difficoltà di reperire gli stessi dati dalle società ha rinunciato alla compilazione del bilancio consolidato che, comunque, non costituiva per il periodo oggetto del presente controllo, un adempimento obbligatorio.

L'art. 147, comma 2, del TUEL, nel definire le finalità del sistema dei controlli interni dell'ente locale, stabilisce alla lettera d) che questo è diretto a *"verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente"*.

Il successivo art. 147 quater in materia di controlli sulle società partecipate non quotate aggiunge che *"i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica"*.

Alla luce del mutato quadro normativo, intervenuto per effetto del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, la redazione di un bilancio consolidato che rappresenti i risultati della gestione dell'ente locale e delle società partecipate costituisce oggi un obbligo di legge per gli enti locali giustificato dalla necessità di disporre di uno strumento di controllo capace di ricondurre all'ente stesso il



risultati della gestione di attività di rilevante considerazione economica che, sempre più spesso, sono state affidate ad organi esterni, sfuggendo di fatto a quel controllo contabile assicurato dal bilancio dell'ente pubblico.

Si chiede al Comune, pertanto, di provvedere all'adempimento richiesto.

8.4. La Sezione, a fronte delle scarse informazioni fornite con la nota del 26 novembre 2012, ha richiesto all'ente di comunicare le misure già adottate o che si intendono adottare per il riordino ed il risanamento del sistema delle Società partecipate anche alla luce degli ultimi interventi normativa in materia.

L'ente ha dichiarato, al riguardo, di aver avviato un processo di riordino delle partecipazioni comunali attraverso la contestuale adozione di misure di carattere generale e di più specifici interventi per le situazioni più critiche.

Le misure di carattere generale, destinate a tutte le partecipate, si articolano in una serie di divieti diretti a consentire il contenimento dei costi, con particolare riferimento ai costi del personale e prevedono specificamente:

- il divieto di effettuare assunzioni di personale con qualsivoglia tipologia contrattuale;
- il divieto di avanzamento di carriere per 6 anni;
- la riduzione nella misura del 30% delle prestazioni di lavoro straordinario;
- il divieto di monetizzazione delle ferie non godute;
- il divieto di conferire incarichi esterni per tre anni.

E' stato inoltre imposto l'obbligo alle società di aderire alle convenzioni Consip e di utilizzare i relativi prezzi quali importi da porre a base d'asta al ribasso per l'acquisto di beni e servizi.

Il Comune ha riferito, quindi, che le predette iniziative hanno avuto come immediato riscontro una contrazione e contenimento dei costi di gestione e dei costi di personale, questi ultimi destinati a ridursi progressivamente anche per effetto dei pensionamenti che, secondo le stime effettuate, dovrebbero interessare, nel periodo 2013/2017, 1214 unità di personale con minori spese per complessivi 36.420.000 euro.

Misure particolari sono state poste in essere, viceversa, per fronteggiare le gravi situazioni delle società Gesip Spa, Amia Spa e Amat Spa.

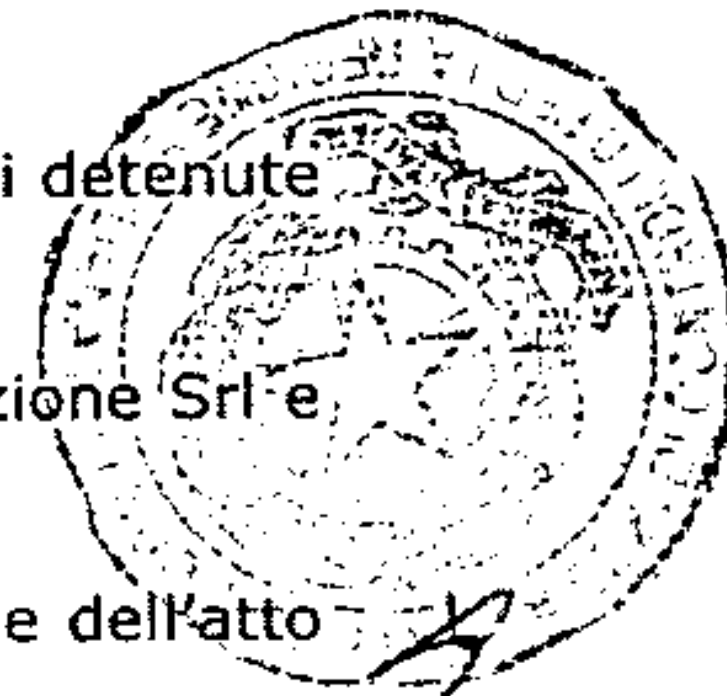
Si procede alla descrizione dei provvedimenti adottati preceduti da una breve sintesi delle vicende gestionali e giudiziarie che hanno interessato, in particolare, le società Gesip Spa ed Amia Spa.

La Società Gesip (Gestione servizi impianti pubblici Palermo) Spa è stata costituita nel 2001 tra il Comune di Palermo e la società pubblica Italia Lavoro Spa.

A partire dal 2007 il Comune ne è divenuto proprietario unico, acquisendo le azioni detenute dall'altro socio pubblico.

Gesip Spa, a sua volta, detiene l'intero capitale delle società Servizi per l'Occupazione Srl e Gesip Servizi Srl.

La Società, costituita con il fine, espressamente dichiarato in sede di approvazione dell'atto



costitutivo, di consentire la "stabilizzazione di 1550 lavoratori socialmente utili" è stata chiamata a svolgere, sulla base di un contratto di servizio con il Comune, una serie di attività di diversa natura riconducibili per una parte a servizi pubblici a favore della cittadinanza e per un'altra parte, più considerevole, a servizi strumentali a favore dello stesso ente socio.

La Società, che negli anni successivi ha assorbito ulteriori unità di personale dal bacino dei Lavoratori Socialmente Utili del Comune fino a contare oltre 1.800 dipendenti, già a partire dal 2006 ha fatto registrare significative perdite d'esercizio che nel 2010 sono arrivate a superare gli 8 milioni di euro.

A causa della conseguente riduzione del capitale al di sotto del minimo legale, in data 5 maggio 2010, la Gesip è stata posta in stato di liquidazione ai sensi dell'art. 2484, punto 4) del codice civile.

Nel bilancio di previsione 2011/2013 l'amministrazione comunale, a seguito della riduzione dei trasferimenti statali derivanti dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, non ha stanziato alcuna risorsa finanziaria per far fronte al corrispettivo dovuto alla società, del quale quest'ultima chiedeva un consistente adeguamento che è stato ritenuto insostenibile per le finanze comunali.

In conseguenza di ciò si è venuta a determinare una situazione di estrema criticità che ha richiesto l'intervento statale al fine di scongiurare l'immediata chiusura della società con inevitabili ripercussioni sul piano sociale, anche in considerazione dell'elevato numero di dipendenti occupati.

Dal mese di maggio 2011 al mese di aprile 2012 la società ha operato grazie ai finanziamenti straordinari disposti con reiterate Ordinanze di Protezione Civile, disposte per far fronte alla grave emergenza igienico-sanitaria determinata dall'interruzione dei servizi assicurati dalla società medesima.

La nuova amministrazione comunale, insediatasi dal mese di maggio 2012, dopo aver garantito l'attività societaria con risorse ricavate dal bilancio comunale fino al successivo mese di settembre, ha promosso la costituzione di un "tavolo tecnico" con il coinvolgimento dei competenti organi statali e regionali per giungere alla positiva soluzione della vicenda.

All'esito degli incontri e delle trattative con i rappresentanti dei vari soggetti istituzionali, l'11 aprile 2013 è stato siglato presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale un protocollo d'intesa tra il Comune di Palermo, la Regione siciliana e l'INPS.

Dopo aver richiamato le vicende sopra descritte il Comune ha illustrato, nella memoria depositata, i contenuti specifici del Protocollo d'Intesa siglato con la Regione siciliana e l'INPS i cui termini si riportano di seguito.

1. *la Regione Siciliana si impegna a concedere il trattamento di integrazione salariale in deroga alla normativa vigente ai lavoratori sospesi dall'attività lavorativa dalla società Gesip Spa e della interamente partecipata Gesip Servizi s.r.l., per il periodo*



*dal 1 gennaio 2013 al 30 giugno 2013, con possibilità, di proroga per ulteriori quattro o sei mesi in funzione delle risorse disponibili e comunque non oltre il 31 dicembre 2013;*

- 2. entro il 2 maggio 2013 e fino al termine del periodo di integrazione salariale i lavoratori sospesi dall'attività lavorativa dalla Gesip Spa e dalla interamente partecipata Gesip Servizi s.r.l., beneficiari del trattamento di integrazione salariale, saranno avviati dal Comune di Palermo allo svolgimento di attività di utilità pubblica nel limite delle 20 ore settimanali;*
- 3. il Comune di Palermo si impegna all'impiego in attività di utilità pubblica dei suddetti lavoratori nonché a stanziare e versare all'Inps - con le modalità determinate dall'Istituto - una provvista in misura pari alle risorse finanziarie necessarie per assicurare la copertura dello strumento di sostegno al reddito per tutto il periodo di prestazione delle attività di utilità pubblica;*
- 4. la contribuzione figurativa e gli assegni al nucleo familiare rimarranno a carico dei fondi già disponibili presso la Regione per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga;*
- 5. il Comune di Palermo trasmette all'Inps l'elenco dei lavoratori avviati alle attività di cui al punto 3;*
- 6. il Comune riconosce all'Inps a titolo di costo del servizio l'importo di €. 0,65 per ciascuna erogazione effettuata in favore di ogni lavoratore;*
- 7. la presente convenzione scade con l'esaurirsi dei pagamenti per il mese di giugno 2013, salva l'eventuale proroga nei termini previsti dal punto 1.*
- 8. l'Inps si impegna mensilmente a comunicare alla Regione Siciliana ed al Comune di Palermo l'importo erogato e l'elenco dei lavoratori a cui è stata erogata la misura di sostegno al reddito.*

Il Comune ha precisato, quindi, che, per effetto delle iniziative sopra descritte, il costo annuo di utilizzo del personale ex Gesip Spa e Gesip Servizi è passato dagli originari 70 milioni di euro a 14 milioni.

La Società Amia Spa è stata costituita nel 2001, a seguito della trasformazione della Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana di Palermo (AMNU) in Società per Azioni.

Il Comune di Palermo, che detiene la totalità della partecipazione, ne costituisce l'unico socio e il principale committente.

L'Amia Spa detiene, a sua volta, partecipazioni in Amia Essemme S.r.l. (100%), in AMG Energia Spa (49%) e in PEA Sspa. (48%).

La società che gestisce il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per conto del Comune di Palermo, a partire dall'esercizio 2007, ha fatto registrare consistenti perdite di esercizio che hanno determinato la totale erosione del capitale sociale.

Il Comune di Palermo, con deliberazione del Consiglio n. 769 del 28 dicembre 2009, ha



provveduto alla ricostituzione del capitale sociale della partecipata mediante il conferimento di azioni della AMG Energia Spa e con l'ulteriore conferimento di immobili, tra cui l'area in località Bellolampo, sito della discarica già gestita dall'Azienda.

In data 11 febbraio 2010, il Tribunale di Palermo – Sezione Fallimentare –, su istanza della Procura della Repubblica, decretava lo stato di insolvenza di Amia.

In data 11 aprile 2010 lo stesso Tribunale di Palermo ammetteva la società alla procedura di amministrazione straordinaria, ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270, successivamente estesa alla partecipata Amia Essemme S.r.l., e ne affidava la gestione a tre commissari nominati dal Ministero per lo Sviluppo Economico.

Lo stesso tribunale di Palermo, con sentenza del 5 aprile 2013, rilevando le ingenti perdite che la società ha continuato a fare registrare anche nel periodo di amministrazione straordinaria, rigettava la domanda di approvazione del concordato fallimentare presentata dal liquidatore nominato dal Comune e, con decreto del successivo 22 aprile, dichiarava il fallimento di Amia Spa e della controllata Amia Emmesse Srl, disponendo l'esercizio provvisorio dell'impresa sino al 15 giugno 2013.

L'amministrazione comunale, preso atto del rigetto della proposta di concordato fallimentare e della conseguente dichiarazione di fallimento della società, ha manifestato la volontà di mantenere la gestione pubblica del servizio come consentito dalla legge regionale 9 gennaio 2013, n. 3, avviando contatti in tal senso con la curatela fallimentare e predisponendo un apposito piano finanziario che dovrà trovare intera copertura con l'introduzione della TARES.

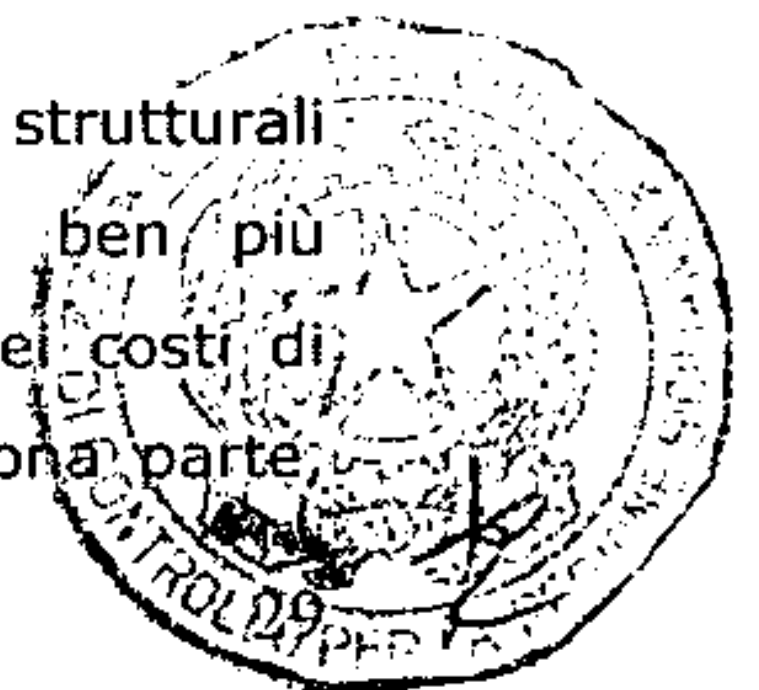
Il Comune ha descritto, quindi, i provvedimenti adottati per il riequilibrio dei costi della gestione della società Amat Spa essenzialmente incentrati sull'individuazione di ulteriori fonti di ricavi derivanti da:

- la tariffazione delle ZTL;
- il servizio di gestione della sosta tariffata;
- l'adeguamento dei costi del servizio di rimozione;
- il recupero dell'evasione;
- la rimodulazione delle tariffe degli abbonamenti.

Lo stesso Comune ha riferito di aver avviato, in applicazione delle disposizioni di cui al decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il processo di dismissione delle quote azionarie detenute nella società Gesap Spa oltre ad attività volte a verificare l'applicabilità della stessa normativa alla Società Sispi Spa.

La Sezione, preso atto delle misure correttive sopra illustrate, ritiene di dover formulare le seguenti considerazioni.

Le misure di "carattere generale", lungi dal costituire auspicabili interventi strutturali sull'organizzazione e sulla gestione delle società del gruppo, si risolvono, ben più modestamente, nella previsione di una serie di divieti diretti al contenimento dei costi di produzione e, più in particolare, dei costi del personale che riproducono, in buona parte,



analoghi divieti già imposti da specifiche disposizioni di legge.

Si consideri, ad esempio, l'art. 18, comma 2 bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha espressamente esteso i divieti o le limitazioni alle assunzioni stabiliti a carico delle amministrazioni pubbliche anche alle società a partecipazione pubblica locale, imponendo inoltre alle stesse di adeguare le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.

Si considerino, inoltre, l'art. 4, commi 9 e 10, del decreto 6 luglio 2012, n. 95 e l'art. 25, comma 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 che hanno introdotto ulteriori limiti in materia di assunzione e di contenimento dei costi del personale di società partecipate ed aziende speciali.

Degli asseriti positivi effetti delle misure adottate l'ente non ha fornito alcuna specifica dimostrazione basata su un'analisi tecnica, limitandosi a riportare, genericamente, che *"le suddette iniziative hanno avuto ed avranno come immediato riscontro una contrazione e/o contenimento dei costi del personale e dei costi di gestione"*.

La progressiva riduzione delle unità del personale evidenziata nella memoria, costituisce, allo stesso modo, la "meccanica" proiezione degli effetti della recente riforma del sistema pensionistico, anziché il risultato di una razionale e ragionata politica del personale.

Le misure "di carattere particolare" che hanno riguardato, in special modo, le società Gesip Spa e Amia Spa rappresentano, a giudizio della Sezione, delle soluzioni necessariamente temporanee, imposte dall'esigenza di salvaguardare la continuità aziendale, anche a fronte delle controverse vicende giudiziarie e gestionali degli ultimi anni, che, in ogni caso, dovranno cedere il passo ad interventi risolutivi nel quadro di un più generale riordino dell'intero sistema delle partecipazioni comunali.

Si ritiene tuttavia di dover formulare qualche ulteriore considerazione circa le iniziative intraprese dall'amministrazione comunale nei confronti della società Gesip Spa che hanno portato alla sottoscrizione del protocollo di intesa tra Comune, Regione siciliana ed INPS sopra dettagliatamente descritto.

Ci si limita a rilevare, al riguardo, che l'accollo da parte del Comune degli oneri del trattamento di integrazione salariale a favore dei dipendenti Gesip può ritenersi giustificato solo se, e nella misura in cui, esso trovi riscontro nella prevista prestazione da parte dei dipendenti destinatari del beneficio degli stessi servizi affidati alla società, pur nel quadro del nuovo regime discendente dall'accordo.

A tal fine si ritiene opportuno che il Comune si doti di un efficiente sistema di rilevazione delle prestazioni rese che dimostri, contabilmente, la proficuità della spesa sostenuta.

Rimane in ogni caso esclusa, per effetto dell'accordo in questione, ogni ipotesi surrettizia di internalizzazione del personale in violazione delle disposizioni di legge.

Si ritiene viceversa sospesa, in attesa della definizione della vicenda fallimentare della



Società Amia Spa, ogni valutazione sul piano finanziario predisposto dal Comune per il recupero della gestione del servizio di raccolta, spazzamento e smaltimento dei rifiuti del quale, peraltro, non sono stati forniti altri dettagli se non la fonte di copertura individuata nell'introduzione della TARES.

Le misure adottate per il riequilibrio economico della Società Amat Spa, allo stesso modo delle misure di carattere generale sopra illustrate, si traducono in interventi che, quantunque più incisivi nel recupero di risorse da destinare all'impresa, non comportano, se non limitatamente, alcuna modifica dell'organizzazione interna della società medesima.

Alla luce delle predette valutazioni la Sezione ritiene che le misure fino a questo momento adottate dal Comune per superare le gravi criticità delle società partecipate possano divenire realmente efficaci, solo se collocate all'interno di un più ampio percorso di risanamento che, al di là di singoli ed isolati provvedimenti dettati dalle necessità contingenti, porti ad una riforma strutturale dell'intero sistema di erogazione dei servizi pubblici comunali.

Tale riforma richiede la pianificazione e la programmazione di una serie interventi che, anche in una prospettiva temporale a medio termine, siano diretti a recuperare una gestione dei servizi pubblici realmente improntata, contrariamente a quanto avvenuto finora, ai criteri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia.

Si ritiene, a tal fine, che gli interventi programmati, pur rimessi alle scelte discrezionali dell'ente, debbano essere adottati sulla base di una preventiva valutazione tecnica, dettata dalle regole delle scienze economiche e contabili che assicurino, oltre alla necessaria legittimità, anche l'economicità e la sostenibilità finanziaria delle scelte effettuate in ordine alla modalità di erogazione dei servizi.

Il mantenimento della gestione di un servizio mediante l'affidamento a società a totale partecipazione comunale deve essere, innanzitutto, risultato di una scelta che ne evidenzi la preferibilità economica rispetto a forme alternative di gestione e non potrà, in ogni caso prescindere dalla ricostruzione di un reale sistema di *corporate governance* che consenta all'ente di esercitare le prerogative istituzionali nei confronti dell'affidatario nel senso sopra ampiamente illustrato.

Ciò richiede che l'ente, dotatosi al proprio interno di efficaci strumenti normativi, organizzativi e gestionali, operi, attraverso le necessarie modifiche degli statuti sociali e dei contratti di servizio, una radicale e strutturale riforma dell'organizzazione delle società partecipate in modo tale che, attraverso l'esercizio di una continua ed effettiva attività di indirizzo e controllo, ne sia assicurata una gestione ottimale, capace di soddisfare i bisogni dei cittadini con il minor aggravio per le finanze comunali.

Un percorso in tal senso sembra, del resto, essere stato delineato dallo stesso legislatore che, dopo aver stabilito diversi obblighi diretti a limitare la costituzione ed il mantenimento delle società a partecipazione pubblica locale, ha, da ultimo, più specificamente, richiesto



l'adozione di strumenti atti a consentire all'ente un effettivo controllo gestionale e contabile sulle proprie partecipazioni.

Si considerino sotto quest'ultimo profilo l'introduzione di uno specifico sistema di controlli sulle società partecipate operato dall'art. 147 quater del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, che con le tempistiche ivi previste, mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente, attraverso un idoneo sistema di programmazione e controllo, nonché un sistema di consolidamento dei conti.

P. Q. M.

La Corte dei Conti, Sezione del controllo per la Regione Siciliana accerta la presenza, nei termini evidenziati, del sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente – per l'adozione dei provvedimenti necessari a rimuovere le irregolarità riscontrate, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Palermo.

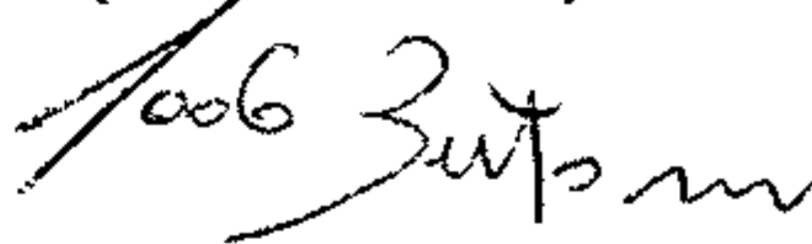
DISPONE

che l'ente trasmetta a questa Sezione i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 3 maggio 2013.

L'ESTENSORE

(Paolo Bertozzi)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA  
il 11 LUG 2013

IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Maria Di Francesco)

