

**REPUBBLICA ITALIANA**

**La Corte dei conti**

**Sezione di controllo per la Regione siciliana**

nell'adunanza del 29 gennaio 2015, composta dai Magistrati:

|                             |                           |
|-----------------------------|---------------------------|
| Anna Luisa Carra            | - Presidente              |
| Daniele Caprino             | - Consigliere             |
| Francesco Antonino Cancilla | - Referendario – relatore |

\*\*\*\*\*

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

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

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

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

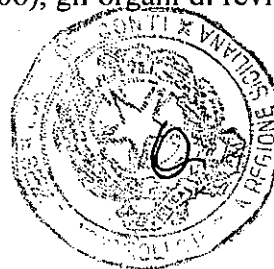
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) ed in particolare l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge “sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti”;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 196/2013/INPR dell'8 agosto 2013 avente ad oggetto “Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-



finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 19 agosto 2013, con la quale sono stati inoltrati la suindicata deliberazione e i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

-esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile della Provincia di Palermo (ridenominata Libero consorzio) sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL;

-vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 4/2015/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

-vista la memoria presentata dall'ente (acquisita al n.prot. CDC 603 del 27/01/2015) a firma del Commissario straordinario;

-udito il Magistrato relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

\*\*\*\*\*

*Premesso che:*

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo -a carico degli Organi di revisione degli enti locali- di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della

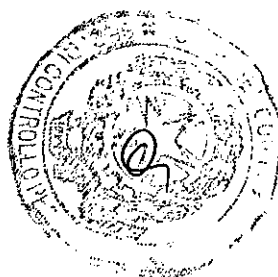


corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1/2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213/2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità –da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie– e ha lo scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie, parametro normativo ed effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

Da ultimo, l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 213/2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in caso di accertamento -da parte della Sezione- di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza. Quanto al contenuto del controllo è, peraltro, espressamente stabilito che ai fini della suddetta verifica le Sezioni della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto, anche, delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di



precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *"effetti – attribuiti [...] alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) la cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente *"si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)"* onde *"prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2013).

Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

\*\*\*\*\*

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della Legge n. 266 del 2005, questa Sezione, esaminata la relazione redatta per l'esercizio 2012 dall'organo di revisione della Provincia Regionale di Palermo, ora Libero Consorzio Comunale di Palermo, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 1 del 25 giugno 2013) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel;
2. il superamento del parametro n. 6 di deficiarietà strutturale definito dal D.M. del 18/02/2013: -volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume



complessivo delle entrate correnti desumibile dai titoli I, II e III superiore al 38% (nel caso specifico si tratta del 45%);

3. il risultato negativo della gestione di competenza pari a euro 25.633.452,77 e una differenza negativa di parte capitale di euro 31.811.919,61;

4. in merito ai flussi di cassa, una differenza negativa di euro 9.903.494,00 per parte corrente e di euro 8.385.273,00 per parte capitale;

5. l'elevato volume di residui attivi vetusti del titolo II, pari a euro 112.360.645,86; l'ente ha precisato che si tratta soprattutto di residui concernenti trasferimenti erariali, per i quali l'ente ha ottenuto dal Tribunale di Palermo l'emanazione di un decreto ingiuntivo, che è stato opposto dall'Avvocatura di Stato; sebbene vi sia contenzioso, l'ente non ha previsto un fondo accantonamento per rischi e non ha vincolato quota dell'avanzo di amministrazione;

6. l'eliminazione di residui passivi della gestione in conto capitale vincolata pari a euro 10.793.465,92 relativamente a spese nell'ambito della viabilità e dell'edilizia scolastica;

7. lo squilibrio tra residui attivi e passivi della gestione conto capitale sorti in esercizi antecedenti il 2008; infatti, a fronte di residui attivi pari a euro 44.016.942,56, i residui passivi del titolo II ammontano a euro 89.959.537,90;

8. la presenza di elevati residui attivi (euro 3.917.612,33 al 31/12/2012) sorti in esercizi antecedenti il 2008 imputati al titolo VI delle entrate e non in linea con il principio contabile 2.25 (relativamente alle anticipazioni disposte dall'amministrazione in sede di costituzione e avvio dell'A.T.O. idrico Palermo 1 e alla spesa per il personale in distacco sindacale i cui trasferimenti statali non sono stati ancora disposti);

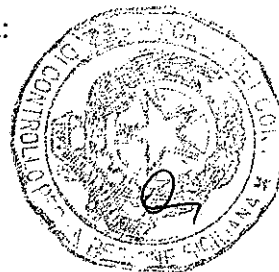
9. la mancata adozione della delibera di giunta relativamente alla destinazione vincolata dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del Codice della Strada;

10. in merito ai debiti fuori bilancio:

a)- la presenza di debiti riconosciuti per euro 345.381,00 e in attesa di riconoscimento per euro 454.584,00; per questi ultimi non risultano individuati i mezzi di finanziamento;

b)- l'assenza di tempestività nel riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio;

11. l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con il principio di tassatività di cui al principio contabile 2.25, in particolare per ciò che riguarda:



- a. anticipazioni per acconti di pensione;
  - b. depositi temporanei rimborsabili per varie cause;
  - c. maggiori contributi erariali erogati;
  - d. trasferimento somme personale ex ETI, art. 9, comma 25 D.L. 78/2010;
12. la mancata adozione di misure organizzative volte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti previste dall'art. 9 del d.l. 78/2009;
13. in merito agli organismi partecipati:
- a. la presenza di disallineamenti contabili debiti /crediti, rilevati nella nota informativa, con riferimento alle società: "Servizi comunali integrati RSU ATO PA 1"; "Alte Madonie Ambiente S.p.A. ATO PA 6", "Agenzia per l'energia sostenibile della Provincia Regionale di Palermo s.c.a.r.l.", "Consorzio Terre di Corleone e dell'Alto Belice". L'ente non ha riscontrato i rapporti di credito e/o debito nei confronti delle seguenti società: "Patto di Palermo S.p.A.", "COINRES ATO PA 4", Monreale srl, "Alto Belice Ambiente ATO PA2 S.p.A.", "EX. T.R.E.ME. S.C. a.r.l.", "Palermo Convention Bureau Società cooperativa a r.l.";
  - b. la presenza di società in costante perdita d'esercizio, in particolare:
    - i. la società "Società degli interporti Siciliani S.p.A." registra una perdita pari a euro 776.632,00, che ha comportato un aumento di capitale;
    - ii. la società GESAP S.p.A. registra una perdita di euro 7.680.089,00 rinviata a futuro;
    - iii. la società SO.SVI.MA S.p.A. registra una perdita di euro 50.445,00 rinviata al futuro esercizio per euro 36.645,96;
    - iv. l'Agenzia Valle del Torto e dei Feudi s.r.l. registra una perdita pari a euro 10.005,00 rinviata al futuro esercizio;
    - v. l'Agenzia per l'energia sostenibile della provincia regionale di Palermo s.c.a.r.l. ha registrato una perdita pari a euro 30.301,00 rinviata al futuro esercizio;
  - c. la mancata approvazione dei bilanci degli esercizi 2010, 2011 e 2012 per la società Alto Belice Ambiente S.p.A. e la mancata approvazione del bilancio d'esercizio delle società EXTREME s.c.a.r.l. e Monreale s.r.l.;



d. la mancata adozione da parte della Gestione commissariale e liquidatoria della società COINRES dei provvedimenti inerenti i bilanci degli esercizi 2007, 2008 e 2009, che frattanto sono stati annullati con sentenza del Tribunale di Termini Imerese;

e. gli elevati trasferimenti a favore delle società partecipate, così sintetizzabili

|                         | Impegni      | Pagamenti    |
|-------------------------|--------------|--------------|
| Spesa corrente          | 7.668.003,54 | 8.199.540,76 |
| Spesa in conto capitale | 2.468.500,00 | 5.000,00     |

14. l'accollo di un mutuo ipotecario pari a euro 1.170.862,00 assunto dalla Immobiliare Strasburgo s.r.l. relativamente a un immobile acquisito dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e successivamente trasferito all'ente; tale accollo non risulta avere influito sulla contabilità finanziaria;

15. relativamente alla spesa per il personale:

a. elevata incidenza sulla spesa corrente pari a 56,8%, cresciuta rispetto all'esercizio 2011; tale percentuale, peraltro, è stata calcolata, senza tener conto delle spese sostenute dalle società e dagli organismi partecipati;

b. mancato adeguamento alle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010;

c. mancata adozione della delibera consiliare relativa al programma per la spesa per incarichi di collaborazione autonoma;

16. in merito alle spese di rappresentanza, vi è la necessità di acquisire maggiori informazioni sulla discordanza riscontrata tra l'importo comunicato dall'ente con nota n. 6584 del 5 luglio 2013 pari a euro 57.454,14 e la spesa pari a euro 682.663,88 sostenuta ai sensi dell'art.6 D.L.78/2010 (punto 1.14 del questionario).

Inoltre, in data 20 dicembre 2013, il Direttore della Provincia regionale di Palermo ha trasmesso la delibera n. 29 del 17/12/2013 adottata dal Commissario Straordinario in sostituzione del Consiglio Provinciale avente ad oggetto "Adozione delle necessarie misure correttiva in ordine alla deliberazione della Corte dei conti Sezione di Controllo per la Regione siciliana n.296/2013/PRSP". Dall'esame della documentazione pervenuta emerge che le suddette misure non sono sufficienti a superare compiutamente le criticità rilevate.



L'ente ha depositato una memoria nell'imminenza dell'adunanza, alla quale non hanno partecipato i suoi rappresentanti, pur essendovi le deleghe.

\*\*\*\*\*

In via preliminare, la Sezione osserva che la L.R. del 27.3.2013 n. 7 ha disposto l'istituzione dei Liberi Consorzi per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta in sostituzione delle Province regionali. La successiva L.R. n. 8 del 24.3.2014 ha previsto il trasferimento delle funzioni dalle Province regionali ai costituendi Consorzi entro il termine del 31.12.2014. Quest'ultima data di scadenza è stata ulteriormente prorogata con la L.R. del 20.9.2014 n. 26 sino al giorno 8.4.2015. Tutto ciò evidenzia l'incertezza che ha caratterizzato l'Ente, che, da un lato, ha dovuto assicurare continuità ai servizi ritenuti indispensabili e, dall'altro, ha subito una riduzione dei trasferimenti e ha dovuto prendere atto del carattere transitorio della sua permanenza. Inoltre, sono venuti meno gli organi politici di governo, poiché la gestione è stata affidata, in attesa dell'istituzione dei Liberi Consorzi, ai Commissari straordinari che hanno operato con i "poteri ordinari". Oltretutto, è ormai imminente la creazione dei Liberi consorzi; ciò implica -ad avviso del Collegio- l'esigenza di segnalare talune regole di sana gestione finanziaria, alle quali dovranno ispirarsi tali nuovi soggetti, che -come risulta dai disegni di legge *in itinere*- succederanno alle amministrazioni provinciali.

Tanto premesso, il Collegio rileva che, malgrado i chiarimenti esposti dall'amministrazione in memoria, sussistono le criticità che sono state oggetto di deferimento.

In merito al primo motivo, l'ente ha dedotto che il ritardo nell'approvazione del Rendiconto dell'esercizio 2012, è derivato dall'incertezza istituzionale e dai tempi occorrenti per l'insediamento del commissario straordinario. La Sezione sottolinea che l'ente deve assicurare il rispetto dei termini di legge per l'approvazione del bilancio e del rendiconto, al fine di garantire una sana gestione finanziaria, che presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio".

In relazione al secondo punto di deferimento, è stato rilevato il superamento del parametro n. 6, che è definito dal D.M. del 18/02/2013 ai fini dell'individuazione degli enti strutturalmente deficitari e che è relativo al rapporto tra il volume complessivo delle spese



di personale e quello delle entrate correnti. L'ente ha aggiunto che la diminuzione della spesa per il personale già avviata nel 2009 non ha influito positivamente sul parametro in questione, poiché si è registrata una riduzione percentualmente maggiore dei trasferimenti statali e regionali.

In ordine al terzo motivo di deferimento, sono stati constatati il risultato negativo della gestione di competenza pari a euro 25.633.452,77 e una differenza negativa di parte capitale di euro 31.811.919,61; l'amministrazione ha sostenuto che ciò per la gestione di competenza è scaturito esclusivamente dall'applicazione di parte di avanzo di amministrazione, secondo quanto prescritto dall'articolo 187 del TUEL. L'ente, tuttavia, avrebbe dovuto dare maggiori chiarimenti sulle modalità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione e sull'effettiva osservanza dei criteri fissati dal citato art. 187 TUEL.

Per quanto attiene alle criticità sui flussi di cassa (quarto punto della relazione), l'amministrazione ha ammesso la differenza negativa ma ha precisato, genericamente, che ciò è stato provocato sia dal ritardo con il quale la Regione ha trasferito i contributi ordinari, per la parte corrente, sia dalla consistente parte di investimenti finanziati con risorse proprie e/o con prestiti. Il Collegio sottolinea che l'ente avrebbe dovuto programmare in maniera più attenta le spese, tenuto conto della progressione riduzione dei trasferimenti regionali e comunque del loro cronico ritardo.

Sul quinto motivo della relazione, concernente l'elevato volume di residui attivi vetusti del titolo II, pari a euro 112.360.645,86, l'ente ha evidenziato che si tratta soprattutto di trasferimenti erariali, per il quali vi è un contenzioso in atto che non verte sul quantum, ma solo sul momento di riscossione di tali contributi, sicché l'amministrazione non ha mai provveduto ad alcun accantonamento. Nella memoria viene altresì riferito che in conferenza Stato-Regioni il Governo si è impegnato a pagare l'intero debito nei confronti delle province pari a 1,7 miliardi in tre anni. In generale, va ribadito che residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Risulta pertanto opportuno che, a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, parte delle risorse di entrata sia destinata all'apposito fondo di svalutazione dei crediti.



Sul sesto punto del deferimento, che riguarda l'eliminazione di residui passivi (pari a euro 10.793.465,92) per spese nell'ambito della viabilità e dell'edilizia scolastica, nella memoria viene chiarito che l'ente ha eliminato somme non vincolate e accantonate ex art. 183, comma 5, TUEL destinate ad investimenti per i quali non vi erano obblighi giuridici.

Con riferimento allo squilibrio tra residui attivi e passivi della gestione in conto capitale (settimo punto della relazione), nella memoria si è precisato che ciò deriva dal fatto che nel 2009 l'ente, avvalendosi di risorse proprie, ha provveduto ad estinguere tutti i mutui con la Cassa Depositi e Prestiti DD.PP. per un importo di circa 35 milioni di euro. Al fine di risolvere la criticità, tuttavia, l'ente avrebbe dovuto fornire specifici riscontri documentali alle sue argomentazioni.

In ordine all'ottavo motivo, che riguarda la presenza di elevati residui attivi (euro 3.917.612,33 al 31/12/2012), sorti in esercizi antecedenti il 2008, imputati al titolo VI delle entrate e non in linea con il principio contabile 2.25, la Sezione osserva che si tratta di importi relativi sia alle anticipazioni disposte dall'amministrazione in sede di costituzione dell'A.T.O. idrico Palermo 1 sia alla spesa per il personale in distacco sindacale. L'ente ha confermato l'entità di tali residui; per quelli attivi nei confronti dell'A.T.O. idrico Palermo 1, in memoria viene chiarito che sin dal 2009 la Direzione contabilità ha più volte sollecitato gli Uffici competenti per il recupero coattivo del credito, provvedendo anche ad interessare l'Ufficio Legale dell'ente. Va comunque sottolineato che le voci indicate dal principio contabile n. 2.25 sono tassative, sicché non è ammesso un loro utilizzo difforme, neanche in modalità provvisoria per anticipazioni. E' dunque irregolare l'utilizzo dei capitoli relativi alle partite di giro come "conto intermedio" (ossia per accertamenti provvisori di risorse pervenute a fine esercizio, da allocare correttamente nell'esercizio successivo), poiché si finisce per violare il principio di veridicità del bilancio e si determina una duplicazione di movimentazioni contabili. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25 hanno la caratteristica comune della riconducibilità al 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 riferibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo.



In merito al nono punto della relazione (mancata adozione della delibera relativamente alla destinazione vincolata dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del Codice della Strada), l'ente ha dedotto l'esiguità delle somme e ha precisato che con la predisposizione del Bilancio dell'esercizio finanziario 2013 è stata assunta la relativa deliberazione di destinazione.

In ordine ai debiti fuori bilancio (decimo punto della relazione), l'amministrazione ha precisato che tali debiti derivanti da sentenze esecutive sono stati tutti riconosciuti nell'esercizio 2013; ha aggiunto che i singoli atti sono stati trasmessi alla Corte dei conti. Il Collegio ribadisce che la procedura ex art. 194 TUEL deve avere carattere eccezionale, perché la notevole presenza di debiti fuori bilancio finisce per alterare le previsioni finanziarie dell'ente.

Per quanto attiene all'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi, con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con il principio di tassatività di cui al principio contabile 2.25 (undicesimo motivo della relazione), l'ente ha ammesso la criticità per l'anno 2012 ma ha precisato che, a seguito dell'adozione delle misure correttive, dall'anno 2013 sono state contabilizzate nel "conto terzi" le sole operazioni previste nel principio contabile 2.25. In memoria viene aggiunto che tutte le operazioni contabilizzate nel corso dell'esercizio 2012 non hanno inficiato le risultanze del patto di stabilità e la spesa del personale. Sul conto terzi il Collegio ribadisce quanto già esposto nell'ottavo motivo di deferimento.

In relazione alla mancata adozione di misure organizzative volte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti previste dall'art. 9 del d.l. 78/2009 (dodicesimo punto di deferimento), l'ente ha confermato tale omissione, ma ha precisato che è stato sempre garantito il tempestivo pagamento delle somme dovute per forniture ed appalti e che il tempo medio dei pagamenti dell'anno è stato pari a giorni 64,33.

Sono poi numerose e irrisolte le criticità relative ai rapporti con gli organismi partecipati, dettagliatamente descritte nel tredicesimo punto della relazione di deferimento.

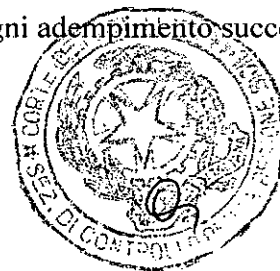
Nella memoria l'ente ha dedotto che le partecipazioni sono spesso minoritarie e che alcune sono obbligatorie per legge, come per le società d'Ambito dei Rifiuti. Le



partecipazioni rilevanti sono quelle detenute nella società Palermo Energia S.p.a, partecipata al 100% e affidataria in house di servizi strumentali, nella GESAP S.p.A. con quota di partecipazione pari al 41,33% e nel Consorzio di Gestione dell'Area Marina protetta Capo Gallo Isola delle Femmine con quota di partecipazione pari al 40%. In memoria viene precisato che, a decorrere dall'anno 2011, l'Ente ha avviato la razionalizzazione delle proprie partecipate, addivenendo alla dismissione di n. 3 partecipazioni non ritenute strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali; nell'anno 2013, nell'ambito della ricognizione di partecipazioni diverse da quelle societarie è stato operato il recesso da n. 8 organismi associativi e/o istituzioni; in ultimo nel corso dell'esercizio 2014 è stata operata la dismissione di ulteriori n. 3 partecipazioni per motivi di natura finanziaria. Tale processo di riduzione delle partecipazioni, che comunque è soltanto sinteticamente descritto in memoria, va valutato positivamente e, in maniera implicita, conferma che in passato l'ente non ha verificato in maniera rigorosa l'utilità o la convenienza di partecipazioni in organismi e società, che inevitabilmente hanno comportato ripercussioni negative sulla situazione finanziaria complessiva.

Si ravvisano criticità, pure, in merito al disallineamento contabile dei rapporti di credito e di debito con diverse società partecipate.

Innanzitutto, per quanto attiene all'Agenzia per l'Energia Sostenibile della Provincia Regionale di Palermo s.c.a.r.l. in liquidazione, in memoria si afferma che con delibera del Consiglio provinciale n. 032/C del 19/04/2011 è stata deliberata la dismissione della partecipazione societaria; nondimeno, si sostiene in maniera apodittica e poco chiara che l'Amministrazione provinciale non ha mai ritenuto dover iscrivere in bilancio lo stanziamento della somma per contributo alla copertura delle perdite della società 2009-2010 certificato dal liquidatore della società; a tal proposito, viene riferito che il Presidente della Provincia pro-tempore, in sede di approvazione del bilancio 2011, aveva dichiarato di farsi carico delle perdite qualora fosse possibile, ma a tale dichiarazione non sarebbe seguito alcun impegno di spesa. La Sezione rileva che non si comprende a quale titolo l'amministrazione si sia assunta -per il tramite del suo Presidente- l'onere delle perdite; inoltre, se si è trattato della specifica assunzione di un'obbligazione giuridicamente rilevante, non è chiaro per quale motivo non si proceda ad ogni adempimento successivo.



Risulta poi davvero caotico l'assetto dei rapporti con le società d'ambito per la gestione dei servizi integrati per i rifiuti solidi urbani con particolare riferimento a Alto Belice Ambiente s.p.a. e a COINRES ATO PA4.

Invero, la società Alto Belice Ambiente s.p.a. non ha approvato i bilanci per gli esercizi 2010, 2011, 2012 e 2013; è stata dichiarata fallita con decreto del 22/12/2014 del Tribunale di Palermo. Va segnalato il fatto che, di fronte a tali gravi violazioni di legge protrattesi sin dal 2010 e concernenti l'omessa approvazione del bilancio, la Provincia, pur essendo socio, non abbia subito attivato le necessarie iniziative giudiziarie al fine di salvaguardare l'equilibrio finanziario; è infatti evidente che il rigoroso rispetto delle prescrizioni di legge sulla redazione e approvazione dei bilanci è presupposto imprescindibile per qualsiasi sana gestione finanziaria.

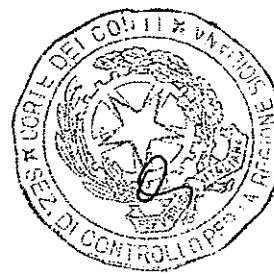
Altrettanto problematica è la situazione del COINRES. Sul punto nella nota n.prot. 5386 del 23 gennaio 2015, allegata alla memoria, viene precisato che né la gestione commissariale, né la gestione liquidatoria del COINRES hanno adottato alcun provvedimento relativo ai bilanci dall'anno 2007 in poi; nondimeno, la Direzione "Controllo e difesa del suolo" con Determinazione dirigenziale n. 117 del 21/12/2011 ha liquidato la somma di euro 597.459,14 per le spese generali di amministrazione per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, salvo rivalsa in considerazione dei giudizi pendenti e previo accantonamento della somma di euro 141.423,19 a garanzia di atti di pignoramento. Nella nota viene pure aggiunto che, poiché il Tribunale di Termini Imerese con la sentenza n. 170 del 2014 ha annullato le delibere di approvazione dei bilanci 2007, 2008 e 2009, la summenzionata Direzione -con determinazione dirigenziale n. 33 del giorno 01/04/2014- ha avviato il recupero delle somme erogate. Anche per tale organismo la Sezione manifesta serie perplessità sulla correttezza dell'operato delle precedenti amministrazioni provinciali, che, pur nella consapevolezza della gestione anomala e certamente irregolare del COINRES, non hanno tempestivamente esercitato tutte le prerogative del socio, incluse le azioni giudiziali (cautelari e di merito) in sede civile e le necessarie segnalazioni all'autorità giudiziaria penale. Di fronte alle notevoli irregolarità del COINRES, poi, non si capisce a quale titolo la Provincia abbia disposto l'erogazione della somma complessiva di euro 597.459,11, contribuendo di fatto ad alimentare una gestione assolutamente irrazionale. Non possono poi tacersi dubbi sull'effettività del recupero e ciò in ragione



della notevole e notoria esposizione debitoria del COINRES, che, oltretutto, -come chiarito in memoria- non ha mai riscontrato le richieste di certificazione dei crediti avanzate dall'amministrazione provinciale.

In ogni caso, l'ente va richiamato a una maggiore attenzione ai rapporti con gli organismi partecipati. Infatti, dalla memoria risulta che diverse società sono state poste in liquidazione o sono state dichiarate fallite e non hanno risposto alle richieste sulla certificazione dei crediti; in particolare: 1)- Monreale s.r.l., in cui l'Amministrazione aveva una partecipazione del 3,83%, è stata dichiarata fallita con decreto n. 141 del 17/09/2013 del Tribunale di Palermo; 2)- Extreme s.c.a.r.l. (con partecipazione pari a 0,23%) si trova in stato di liquidazione; 3)- l'ente ha esercitato il diritto di recesso da Palermo Convention Bureau soc. coop. a r.l., che però non ha fatto pervenire la certificazione sui rapporti di crediti o debito. Vi sono poi alcuni società che non hanno approvato il bilancio: Agenzia Valle del Torto s.r.l. e Agenzia per l'energia sostenibile della Provincia di Palermo s.c.a.r.l., le cui perdite sono state rinviate nel 2012 a futuro esercizio ma senza indicazione delle modalità di copertura. Per il Consorzio Terre di Corleone, invece, il riallineamento contabile vi è stato solo nel 2013. Infine, SOSVIMA s.p.a. ha ripianato la perdita mediante l'impiego di apposito fondo.

E' assai peculiare la situazione della partecipata Società degli Interporti Siciliani s.p.a. che ha per oggetto la realizzazione di importanti infrastrutture quale l'interporto di Catania e di Termini Imerese; la perdita economica realizzata annualmente sarebbe originata dai costi necessari per il funzionamento di un assetto organizzativo teso a supportare la gestione delle commesse per la realizzazione delle infrastrutture interportuali; in memoria si chiarisce che tale perdita dovrebbe trovare il suo punto di equilibrio dal momento in cui entreranno in funzione le opere in corso di realizzazione, con il conseguimento dei ricavi derivanti dal canone di concessione (presumibilmente nell'anno 2017); non viene però fornita alcuna informazione sui flussi finanziari che dovrebbero derivare dalle infrastrutture in questione. Nella stessa memoria viene poi aggiunto che l'Ente non ha mai previsto in bilancio le somme occorrenti per la ricapitalizzazione di detta società deliberata dall'assemblea dei soci del 22/10/2010; tutto ciò desta forti perplessità, specialmente ove si consideri che l'Amministrazione ha dichiarato di non volere



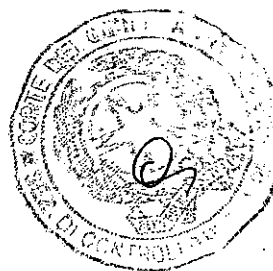
sottoscrivere l'aumento di capitale ma non ha chiarito che cosa voglia disporre in ordine alla partecipazione.

In merito a GESAP s.p.a., la perdita nel 2012 di euro 7.680.089,00 è stata rinviata al futuro esercizio e nell'esercizio 2013 il bilancio ha riportato utile di e 1.270.508,00; tuttavia, l'ente ha pure impegnato l'importo di euro 2.468.500,00 a titolo di quota di pertinenza per la ricapitalizzazione.

Non appaiono esaurienti le deduzioni dell'ente relative ai trasferimenti in favore degli organismi partecipati. In memoria, infatti, viene precisato che su un totale di impegni per spesa corrente di 7.668.003,54, euro 6.979.120,54 si riferiscono al corrispettivo per contratto di servizio della società Palermo Energia S.p.a. affidataria *in house* di servizi strumentali, euro 25.500,00 quale contributo annuale in conto gestione erogato alla società SOSVIMA S.P.A., euro 650.000,00 per compartecipazione alle spese generali delle società di Gestione Rifiuti, euro 10.000,00 contributo annuale erogato alla società Teatro al Massimo ed euro 3.383,00 contributo annuale fisso a favore della Stazione Consorziale Sperimentale di granicoltura. L'amministrazione, però, non ha spiegato a quale titolo e per quali finalità siano state impegnate le diverse somme. Non sono stati esposti neppure i presupposti in virtù dei quali sono stati impegnati importi cospicui a titolo di compartecipazione alle spese generali in favore delle società di gestione di rifiuti; né, tanto meno, si riescono a individuare i criteri di tale quantificazione. Al riguardo, la Sezione manifesta notevoli perplessità su tali rapporti con gli organismi partecipati, essendo evidente che è stato fornito sostegno finanziario a soggetti gestiti in maniera irrazionale e antieconomica.

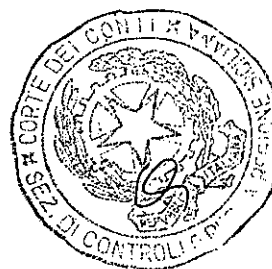
In sintesi, sussistono tutte le criticità prospettate nel deferimento sui rapporti tra l'amministrazione provinciale (ora Libero Consorzio) e gli organismi partecipati; si rendono quindi necessarie le opportune misure correttive.

Non sono soddisfacenti le argomentazioni prospettate dall'amministrazione in relazione al quattordicesimo motivo di deferimento. Invero, nel 2011 nell'ambito di una transazione con la società Immobiliare Strasburgo s.r.l., confiscata nel 2011 a conclusione di un procedimento di prevenzione, l'amministrazione ha ottenuto il trasferimento (autorizzato dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e



confiscati alla criminalità organizzata) della proprietà di sette immobili già adibiti ad istituti scolastici, rientranti nel patrimonio della predetta società Immobiliare Strasburgo S.r.l.. L'ente, a titolo di corrispettivo, si è accollato il pagamento di euro 1.170.862 quale residuo di mutui stipulati (nel 1982 e nel 2003) dai precedenti amministratori della summenzionata società. Tanto premesso, appare anomalo il fatto che tale operazione, che ha certamente incrementato a titolo oneroso il patrimonio dell'ente, non abbia avuto alcuna refluenza sulla contabilità finanziaria, atteso che l'amministrazione si è comunque accollata i mutui per un importo rilevante; in memoria, peraltro, l'ente ha dedotto di avere iscritto nella gestione patrimoniale -tra i debiti da prestiti- l'importo residuo dei mutui in acollo e -tra le immobilizzazioni- il valore degli immobili.

Per quanto riguarda il quindicesimo punto della relazione, che si riferisce alla notevole incidenza della spesa per il personale, in memoria viene affermato che tale spesa ha subito un notevole decremento, già a partire dal 2011 passando da euro 59.788.824,00 del 2010 a euro 57.207.475,00 del 2011 e a euro 53.020.585,51 del 2012; inoltre, a decorrere dall'esercizio 2011 (art. 20, comma 9, del D.L. 6 luglio 2011 n. 98) ai fini del computo della spesa di personale, è stato significativo l'impatto del costo sostenuto dalle società partecipate per il proprio personale, che per l'anno 2012 è stato pari ad 4.934.689,00. L'incremento della spesa di personale rispetto alle spese correnti sarebbe dovuto al fatto che la spesa corrente ha subito una riduzione proporzionalmente maggiore, passando da euro 116.500.135,00 del 2010 ad euro 113.138.685,00 del 2011 e ad euro 102.143.418,36 del 2012. Relativamente all'utilizzo del personale a tempo determinato, nella memoria è stata rappresentata la necessità di assumere i docenti a tempo determinato presso l'istituto "Cassarà" gestito direttamente dall'ente, per il corretto avvio e normale prosecuzione dell'anno scolastico; nell'anno 2013 tale istituto è stato statalizzato venendo meno sia l'onere che il ricorso all'assunzione dei supplenti necessari. Tanto premesso, il Collegio non può non sottolineare che l'eccessività della spesa in questione comporta una significativa rigidità strutturale del bilancio e incide in maniera negativa sull'efficacia e sull'efficienza della gestione, limitando le risorse utilizzabili per altri fini. Per il futuro, essendo ormai imminente il riassetto delle ex Province e l'assunzione della veste definitiva dei Liberi consorzi, l'ente va sollecitato ad una rigorosa politica di gestione del personale, evitando particolarmente qualsiasi meccanismo di ingresso nei suoi ruoli dei dipendenti degli organismi partecipati.



In merito alle spese di rappresentanza (sedicesimo punto di deferimento), in memoria viene chiarito che la spesa di cui al punto 1.14 del questionario, è riferita ai costi sostenuti dall'Ente durante l'esercizio 2012, così come dettato dall'art. 6 comma 8 del d.l. 78/2010, ovvero spese per Relazioni pubbliche, spese per convegni, spese per mostre e pubblicità nonché spese per rappresentanza. Tale aggregato complessivamente ammonta ad euro 682.663,88 e rispetta il limite pari all'80% dell'importo sostenuto nell'anno 2009 (euro 818.366,82). L'importo di euro 57.454,14, di cui alla nota prot. n. 6584 del 5 luglio 2013, scaturisce, invece, dall'applicazione dell'art. 16, comma 26 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, che evidenzia le sole spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo. Va nondimeno rilevato che le spese di rappresentanza, soprattutto negli anni antecedenti al 2012, sono state eccessive, tenuto conto dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente, che va quindi richiamato a un massimo contenimento di dette spese. Tale rigore dovrà ispirare l'azione dei Liberi consorzi, che probabilmente avvieranno le attività nel corso di quest'anno.

Infine, si rileva che, proprio alla luce di quanto sopra illustrato, la delibera n. 29 del 17/12/2013, adottata dal Commissario Straordinario in sostituzione del Consiglio Provinciale, avente ad oggetto "Adozione delle necessarie misure correttive in ordine alla deliberazione della Corte dei conti Sezione di Controllo per la Regione siciliana n.296/2013/PRSP", non contiene sufficienti misure correttive; a tal proposito, tuttavia, occorre notare che le questioni problematiche sopra esposte sono imputabili alle scelte compiute dalle precedenti amministrazioni nei periodi antecedenti al processo di riforma avviato con la L.R. del 27.3.2013 n. 7, che ha disposto l'istituzione dei Liberi Consorzi

In conclusione, la Sezione accerta le criticità sopra descritte, per le quali l'ente dovrà adottare puntuali misure correttive e relazionare alla Sezione nei termini di legge per le necessarie verifiche.

P. Q. M.

La Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione siciliana accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra illustrati con riferimento ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 (in parte);

ORDINA



che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive - al Commissario Straordinario e all'Organo di revisione dei conti della Provincia Regionale di Palermo, ora Libero Consorzio Comunale di Palermo;

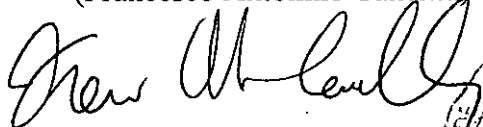
**DISPONE**

che l'ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

Così deliberato in Palermo il 29 gennaio 2015

**L'ESTENSORE**

(Francesco Antonino Cancilla)



**IL PRESIDENTE**

(Anna Luisa Carra)



Depositata in segreteria il **03 MAR. 2015,**

**IL FUNZIONARIO RESPONSABILE**  
**Boris RASURA**

