

## LA GIUNTA PROVINCIALE

Richiamata la propria deliberazione n. 284 del 31/08/2009 con cui

dopo aver

### PREMESSO

- che, in data 29 luglio 2009, l'Avvocato Roberto Giuffrida, con studio in Roma, aveva notificato alla Provincia di Frosinone, nell'interesse, in nome e per conto della Frosinone Multiservizi S.p.A., un atto di "diffida ad adempiere" all'immediato pagamento in favore della sua assistita delle somme di € 355.258,14 (fattura n. 36 del 1 giugno 2009) e di € 58.027,01 (fattura n. 42 del 10 giugno 2009) ponendo quale titolo giustificativo della richiesta i provvedimenti adottati dall'Amministrazione Provinciale di Frosinone richiamati nella citata missiva;
- che, infatti, con nota n. 289 del 3 luglio 2009, assunta in pari data al n. 73295 del protocollo generale dell'Ente, l'Amministratore Delegato della Frosinone Multiservizi s.p.a, Carlo De Dominicis, richiamate:
  - sua lettera protocollo n. 240/ad dell'08 maggio 2009
  - sua lettera protocollo n. 162/ad dell'15 maggio 2009
  - delibere consiglio provinciale n. 19/2008 e n. 16/2009
  - determinazioni Direzione Generale n. 1825/28.04.2009; 2257/20.05.2009
  - richiesta attivazione servizi Dirigente Settore LL.PP. prot. n. 51940 del 26.05.2009
  - " " " " " " prot. n. 53059 del 29.05.2009
  - " " " " " Sviluppo Economico prot. n. 53493 del 29 05 2009
  - " " " " Direzione Generale prot. n. 54224 del 03.06.2009
  - " " " " Dirigente Settore LL.PP. prot. n. 55051 del 05.06.2009

aveva comunicato, al Presidente della Provincia ed ai vari Dirigenti di Settore, di aver attivato n. 85 (ottantacinque) unità lavorative come da prospetto alla stessa nota allegato, chiedendo la liquidazione delle *"somme necessarie a poter corrispondere almeno le retribuzioni alle scadenze previste (10 di ogni mese). Diversamente risulterebbe estremamente difficoltoso dare continuità alle attività in essere"*;

- che, per avere piena cognizione della intera "vicenda", con nota del 14.07.2007, lo stesso Presidente aveva invitato gli allora in carica Segretario e Direttore Generale dell'Ente, nonché i Dirigenti del Settore Finanziario, Lavori Pubblici e Personale ad indicare i motivi che impedivano la liquidazione delle somme richieste dalla Società;
- che a riscontro della suddetta richiesta, il Direttore Generale, dott. Luigi Russo, Il Segretario Generale dott. Antonio Meola, il Dirigente del Settore Economico Finanziario dott. Ferdinando Riccardi, il Dirigente del Settore LLPP e Viabilità Ing. Antonio Trento, con nota prot. 69502 del 20.07.2009, facevano pervenire una relazione a firma congiunta con la quale, nel ripercorrere gli atti ed i provvedimenti adottati dall'ente, evidenziavano, che:
  - l'approvazione degli schemi di contratto da parte del Direttore Generale era stata predisposta *"seppur nelle more dell'adozione di specifico atto Deliberativo, nonché*

*degli specifici affidamenti corredati del competente visto di regolarità contabile, attestante la copertura finanziaria”;*

- le Determinazioni n.n. 2257/2009 e 2760/2009 del Direttore Generale *“tuttavia, sono prive degli specifici affidamenti e necessitano del visto di regolarità contabile, corredato dell’attestazione di copertura finanziaria relativi alla DURATA del contratto”;*
  - con deliberazione di G.P. n. 217 del 26.05.2009, l’Organo esecutivo dopo aver preso atto della nota inviata dalla Multiservizi in data 27.03.2009 avente ad oggetto *“adeguamento prezzi contratti di servizio in corso nella quale sono comunicati i costi di adeguamento dei valori dei contratti per far fronte agli impegni relativi alle attività della Frosinone Multiservizi Spa che consentono il raggiungimento dell’equilibrio economico fra costi e ricavi, secondo il nuovo piano economico recepito nell’accordo concernente la Frosinone Multiservizi Spa, sottoscritto in data 24.04.2009”*, aveva deliberato ..... *“di approvare, allo stato, in relazione alle disposizioni già previste nei bilanci previsionali dell’Ente, i costi di adeguamento dei valori definiti in detta nota, per il solo anno finanziario 2009 a partire dal secondo semestre 09 ... di dare atto che i maggiori costi di adeguamento definiti in detta nota, in relazione al biennio 2010-2011, potranno trovare copertura a seguito di apposita Deliberazione di variazione di bilancio da parte del Consiglio provinciale ai sensi dell’art. 175 del D.Lgs. n. 267 del 18.08.2008”;*
  - *“come noto per la sottoscrizione dei relativi contratti è necessario: l’emanazione di un atto Deliberativo volto alla definizione del periodo di perfezionamento dell’affidamento corredati della copertura finanziaria e dei corrispondenti schemi di contratto, il tutto unitamente al parere del Collegio dei Revisori”.*
- Che con nota prot. 67370 del 14 luglio 2009 che il Segretario aveva, altresì, inviato all’ing. Trento, Dirigente del Settore LL.PP., lo stesso Segretario aveva testualmente affermato che: *“come noto per la sottoscrizione dei relativi contratti è necessario*
- *l’emanazione di un atto deliberativo volto alla definizione del periodo di affidamento;*
  - *l’adozione di provvedimenti amministrativi di perfezionamento dell’affidamento corredati della copertura finanziaria e dei corrispondenti schemi di contratto”.*

dopo aver

RILEVATO

- il contrasto tra quanto dichiarato dall’apparato Dirigenziale con le note sopraindicate e quanto, sino ad allora, era stato effettivamente attuato con gli atti ed i provvedimenti adottati a far data luglio 2008;

ed in particolare:

- discrasie tra il dispositivo della deliberazione di C.P. n. 19 del 14.07.2008: *“affidare alla Frosinone Multiservizi Spa, anche ai sensi degli articoli 112 e 113 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il supporto amministrativo e operativo alla gestione di servizi di manutenzione ordinaria delle strade provinciali, dei servizi di pulizia degli immobili dell’Ente, e dei servizi amministrativi connessi a funzioni ed adempimenti istituzionali della Provincia (nel rispetto dei disciplinari prestazionali allegati alla presente, Allegati lettera A e B), anche per le finalità di cui all’art. 3, comma 94, della Finanziaria 2008, al fine della progressiva stabilizzazione del proprio personale precario avente titolo, ivi compresa quella di lavoratore socialmente utile e di altri soggetti utilizzati dalla Provincia attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato (cfr. Finanziaria 2007, art. 1, comma 417)”* e la procedura successivamente attivata;

- la mancata predeterminazione, o determinazione in sede di adozione dell'atto consiliare n. 19/2008, degli elenchi dei soggetti interessati alla stabilizzazione;
- la creazione, con deliberazione C.P. n. 16 del 20.03.2009, della Società s.r.l. Azienda Servizi Vari, totalmente partecipata della Provincia di Frosinone, con lo scopo espresso di assicurare *“la tutela dei lavoratori assunti per la gestione dei propri servizi esternalizzati alla Frosinone Multiservizi S.p.A.”* e *“la salvaguardia dell'occupazione dei lavoratori assunti dalla Frosinone Multiservizi S.p.A. in relazione ai servizi esternalizzati dalla Provincia medesima”*. A tal fine *“gli stessi dipendenti ... potranno transitare, sentiti i sindacati e con formale lettera di passaggio, nella società a tale scopo costituita, ovvero, limitatamente a coloro che provengono dal bacino LSU, potranno essere direttamente stabilizzati da questo Ente”* quando a quella data non risultavano ancora affidati alla Frosinone Multiservizi S.p.A. *“i nuovi servizi anche al fine della stabilizzazione ...”*;
- la procedura di *“traslazione”* dei lavoratori della Multiservizi alla nuova Società Servizi Vari, come disciplinata con la citata deliberazione n. 16/2009 e cioè: *“con formale lettera di passaggio, sentiti i sindacati”* – non rispondente alla vigente normativa;
- l'individuazione dei servizi da *“affidare”* all'esterno, seppure dichiarati in house, mediante la loro sola definizione lessicale (manutenzione ordinaria delle strade provinciali, pulizia degli immobili dell'Ente, servizi amministrativi connessi a funzioni ed adempimenti istituzionali della provincia) prescindendo da qualsivoglia previsione, sia quantitativa che qualitativa, delle prestazioni e delle attività che avrebbero dovuto essere rese;
- la quantificazione della spesa che l'Ente avrebbe dovuto sostenere per la gestione dei servizi esternalizzati mediante la predisposizione di un elenco di unità lavorative e con la corrispondente retribuzione, oltre IVA ed adeguamenti contrattuali;
- la rilevanza delle motivazioni riportate dai dirigenti nella nota del 20 luglio 2009, con effetti incisivi anche sul *“verbale di consegna provvisorio”* del 25 maggio 2009;

#### HA RITENUTO

necessario procedere al conferimento all'Avvocato Massimiliano Fiorini dell'incarico professionale perché intraprendesse iniziative a tutela degli interessi e diritti dell'Ente di fronte al formale atto di messa in mora inoltrato dalla Frosinone Multiservizi S.p.A., nonché per una valutazione organica e sistematica della vicenda e per una verifica giuridica degli atti posti in essere e delle iniziative assunte, con riferimento anche alla costituzione della Società Azienda Servizi Vari Srl;

#### DATO ATTO

- che l'avv.to Fiorini, il 15 ottobre u.s., ha depositato agli atti di questo Ente, prot. N. 101987, il richiesto parere in merito alla vicenda Frosinone Multiservizi SpA, ed alla creazione, nel 2009 della Società Azienda Servizi Vari a.r.l.;
- che il professionista, definito il contesto di riferimento, ha esaminato, in modo ampio e motivato, i diversi aspetti:
  - a) della tipologia dei servizi
  - b) del controllo analogo
  - c) del mantenimento delle partecipazioni

- d) della copertura finanziaria
- e) della c.d. stabilizzazione del personale precario
- f) dello schema di contratto
- g) del verbale di consegna provvisorio del 25.05.2009

- che illustrati gli istituti e le problematiche sottostanti le fattispecie riferite ai casi specifici, ha evidenziato, tra l'altro, la presenza di vizi dei provvedimenti amministrativi sino ad oggi adottati dall'Ente:

- per violazione dei principi comunitari di evidenza pubblica, trattandosi, per lo più, di attività suscettibili di essere gestite in forma remunerativa, per le quali esiste un mercato concorrenziale e che, quindi, non rientrano tra i servizi privi di rilevanza economica;
- per violazione, con riferimento alla s.r.l. Azienda Servizi Vari, del comma sesto dell'art. 23 bis della legge 133/2008 che prescrive, in caso di affidamento di una pluralità di servizi, - come nel caso di specie - esclusivamente la procedura ad evidenza pubblica;
- per non sussistenza del "*controllo analogo*" da parte del socio Provincia sulla S.p.A. Frosinone Multiservizi, desumibile, tra l'altro, anche dalle evidenti contraddizioni tra quanto dichiarato, ad esempio, dagli organi Sociali in sede di approvazione del Bilancio 2007 nella riunione del 28.04.2008 nonché negli atti di bilancio relativi all'esercizio 2008, attestante una situazione gravemente deficitaria sia sotto il profilo economico, patrimoniale, finanziario che sotto il profilo dell'efficienza strutturale ed organizzativa, con quanto riportato nella deliberazione di C.P. n. 19 del 14.07.2008 a sostegno dell'operazione di affidamento, alla medesima Società, di svariati servizi e decantando gli "*indubbi vantaggi di economicità ed efficienza, i risultati economici significativi e concreti e positivi riscontri*" per l'Ente, la "*dimensione aziendale ottimale*", "*il punto di eccellenza per lo sviluppo economico*";
- per mancato espletamento delle verifiche prescritte dall'art. 3, commi 27-28 della legge 244/2007 (c.d. legge finanziaria 2008) sul mantenimento delle partecipazioni societarie della Provincia nella S.p.A. Frosinone Multiservizi e sulla creazione della nuova Società Azienda Servizi Vari;
- per la c.d. "*stabilizzazione*" del personale precario attuata a seguito della deliberazione n. 19/2008;
- per la sottoscrizione tra il Direttore Generale dell'Ente e l'Amministratore Delegato della Frosinone Multiservizi Spa di un "verbale di consegna provvisorio" nelle more

della sottoscrizione del contratto, previa acquisizione del DURC e della documentazione di rito quando invece:

1. la stipula del contratto, dal combinato disposto di cui agli artt. 107 e 192 del TUEL, spetta esclusivamente al Dirigente del Settore cui è riferibile il servizio;
2. nelle more della stipula del medesimo contratto, lo stesso Dirigente, quando sussistono ragioni di urgenza debitamente comprovate dagli uffici competenti, ha facoltà di autorizzare la sua esecuzione previa in ogni caso gli accertamenti antimafia e l'acquisizione del DURC

#### RILEVATO

- che la considerazione finale del professionista sull'intera vicenda è che la stessa presenta aspetti e contenuti che eludono norme che disciplinano la corretta gestione di una pubblica Amministrazione;
- che in particolare risultano violati dal soggetto pubblico principi fondamentali di rilevanza costituzionale (art. 97 Cost.: imparzialità e buon andamento dell'attività della Pubblica Amministrazione) e di rilevanza comunitaria (libertà di concorrenza nella partecipazione alle procedure concorsuali ad evidenza pubblica), nonché di espresse disposizioni di legge poste a garanzia dei suddetti principi generali (quale, ad esempio, l'art. 23 bis della Legge n. 133/2008);
- che l'eventuale prosecuzione dei rapporti così come instaurati sia con la Società Multiservizi che con la Società Azienda Servizi Vari nonché la stipula dei contratti per i nuovi affidamenti con la Multiservizi, sarebbe "fortemente aleatorio e foriero di possibili pregiudizi per l'Ente";
- che gli argomenti esposti nel parere comportano per l'Ente la necessità di rivalutare e riconsiderare tutte le azioni poste in essere, ipotizzando, in sede di autotutela l'annullamento degli atti e provvedimenti viziati;

Acquisiti il parere ..... Vice Segretario

Con votazioni .....

#### DELIBERA

- Di recepire e fare proprio il "PARERE" reso dall'Avv. Massimiliano Fiorini in ordine alla validità giuridica degli atti e delle iniziative assunte dalla Amministrazione provinciale per

l'affidamento di "muovi" servizi alla S.p.A. Frosinone Multiservizi ed alla s.r.l. Azienda Servizi Vari;

- Di dare corso, per le motivazioni in detto "PARERE" riportate, alla procedura di annullamento, in sede di autotutela, dei medesimi atti, per illegittimità, antieconomicità, inefficienza ed inefficacia;
- Di sottoporre in tal senso proposta di deliberazione al Consiglio Provinciale, previa notifica di questo provvedimento ai soggetti interessati.

che, con nota n. 289 del 3 luglio 2009, ammette in via d'ufficio n. 73149 del protocollo generale n. 421 Casa, l'Amministrazione Delegata della Consorzio Multiservizi s.p.a. Corso De' Dottori, 100 - Frosinone.

- alla lettera protocollata n. 240/ed del 28 maggio 2009
- alla lettera protocollata n. 162/ed del 15 maggio 2009
- dall'ere circoscrizione provinciale n. 192908 e n. 192909
- dalla Direzione Generale n. 182970 del 2009: 22/07/2005 2009
- richiesta avanzata servizi Delegato Settore L. 1/PP prot. n. 31940 del 14/04/2009

03/06/2009  
05/06/2009

Dirigente Generale prot. n. 14224 del  
Dirigente Settore L. 1/PP prot. n. 33051 del

previa approvazione, al Presidente della Provincia ed ai vari Dipartimenti di Settore, di una delibera n. 11 (contenzioso) con la quale si chiede di proporre alla stessa Provincia, attraverso la liquidazione della "voce" accentrata di spesa, un contributo al fine di ripartire tale somma tra i vari Dipartimenti di Settore, in proporzione all'entità delle attività svolte.

che, per ogni cosa, conosciuta dall'agente "movi", con nota del 24/07/2007, fu stato provveduto a dare notizia agli uffici di cui il Segretario e Dirigente Generale dell'ente, nonché i Dirigenti del Settore Affari Pubblici e Personale, di indicare i motivi che impedivano la liquidazione della spesa richiesta dalla Società.

che a richiesta della suddetta società, il Dirigente Generale dell'ente, il Segretario Generale dott. Antonio Neri, il Dirigente del Settore Consorzio Provinciale dott. Ferdinando Micheli, il Dirigente del Settore L. 1/PP e Vie Pubb. ing. Antonio Trovati, con nota prot. 69902 del 20/07/2007, fu stata pervenuta una relazione a firma di quest'ultimo, nella quale, nel ripercorrere gli atti ed i provvedimenti, emanati dal ente, si era concluso che:

- \* l'approvazione degli atti di concessione da parte del Direttore Centrale era stata prodotta "soggetta" alle note dell'agente di quest'ente Dell'Avvocato, nonché