Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Ispettorato Generale di Finanza

Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

Settori IV e V

RELAZIONE
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE
eseguita dal 12 dicembre 2016 al 27 gennaio 2017

presso il

Comune di Palermo

Roma, 25 maggio 2017

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott.ssa Maria Rita Longo)

Il Dirigente Ispettore
(Dott. Cesare Carassai)

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. Ermanno Piteo)

Sommario

PREMESSA 5
1. NOTIZIE DI CARATTERE GENERALE E ASSETTO ORGANIZZATIVO 6
2. DOTAZIONE ORGANICA E SPESA DI PERSONALE 10
2.1 Dotazione organica 10
2.1 Andamento della spesa di personale 21
3. ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER L'ANTICORRUZIONE E LA TRASPARENZA 28
3.1 Anticorruzione 28
3.2 Trasparenza 32
4. PREMESSA ALLE ASSUNZIONI 35
4.1 Stabilizzazioni personale COIME (Coordinamento interventi manutenzione edile), fuori dotazione organica; 35
4.2 Stabilizzazioni personale Lavoratori Socialmente Utili (LSU); 39
5 ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO E RICORSO A FORME FLESSIBILI D'IMPIEGO 48
5.1 Mobilità compensativa per interscambio 53
5.2 Stabilizzazioni lavoratori socialmente utili (LSU) consorzio Palermo Lavoro. 54
5.3 Stabilizzazione personale EX Ente Tabacchi Italiani (ETI) 55
5.4 Assunzioni a tempo determinato 56
5.5 Il conferimento di incarichi a tempo determinato (art. 110 TUEL) 58
5.6 Incarichi a tempo determinato ex Art. 90 del D.lgs.. 267/2000 68
5.7 Rispetto dei limiti per i contratti di lavoro flessibile 72
6 PROGRESSIONI VERTICALI. 76
7. ANAGRAFE DELLE PRESTAZIONI E INCARICHI AUTORIZZATI AI PROPRI DIPENDENTI 76
8 RAPPORTI DI COLLABORAZIONE 78
8.1 Incarichi di collaborazione e consulenze del Comune di Palermo 78
8.2 Divieto di affidamento di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza 85
9 LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA INTEGRATIVA DEL PERSONALE DEL COMPARTO 87
9.1 La costituzione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività 87

9.2 L'utilizzo delle risorse decentrate 96
9.2.1 Compensi per incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi 100
9.2.2 Progressioni economiche orizzontali 100
9.2.3 Posizioni organizzative e alte professionalità 104
9.2.4 Indennità 106
9.2.5 Utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni ai sensi dell'art. 208 dal Codice della Strada. 108
9.2.6 Compensi per specifiche attività. 111
10 IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL PERSONALE CON QUALIFICA DIRIGENZIALE 119
11 IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL SEGRETARIO COMUNALE. 131
12 RISPETTO DELLE NORME SUI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA 136
13 ESAME DELLE PROCEDURE CONTRATTUALI DELL'ENTE 140
13.1 L'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture 140
13.2 Centralizzazione degli acquisti nell'approvvigionamento di beni e servizi 151
14 IL CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DEL COMUNE DI PALERMO 154
14.1 Considerazioni Generali 154
14.3 Ricognizione normativa interna 157
14.4 Atti ed Attività di controllo del Comune di Palermo sulle Società Partecipate 159
14.4.1 Attuazione del Controllo analogo 159
14.4.2 Le Direttive emanate dal Comune di Palermo. 170
14.4.2.1 Le Direttive in materia di personale 170
14.4.2.2 Le altre Direttive del Comune di Palermo 179
14.4.3 Il Piano di razionalizzazione 182
14.5 Analisi dei riflessi economico-finanziari delle gestioni societarie in house sul bilancio del Comune di Palermo 186
14.5.1 Aspetti generali 187
14.5.2 Rapporti di credito/debito con le Società partecipate 192
14.5.3 Vicende significative delle singole Società partecipate *in house providing* e ricognizione dei risultati dei bilanci di esercizio del periodo 2012-2015 199
14.5.3.1 Società in house che gestiscono servizi pubblici locali 199
14.5.3.2 Società strumentali 220

ELENCO ALLEGATI 237
INDICE TABELLE 243

PREMESSA

La presente relazione viene compilata per riferire sugli esiti dell'accertamento ispettivo presso il Comune di Palermo disposto dal Sig. Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 91814 del 28.11.2016, ai sensi dell'art. 14, comma 1 – lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché degli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 e secondo le norme che regolano la funzione dei Servizi Ispettivi di questa Amministrazione, con particolare riferimento agli artt. 3 e 7 della legge 26 luglio 1939, n. 1037, all'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

I sottoscritti dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica sono stati incaricati della presente verifica con note n. 91936 e 91939 del 28.11.2016 dell'Ispettore Generale Capo di Finanza.

La verifica ha avuto inizio il 12.12.2016, con acquisizione al protocollo dell'Ente n. 1367 della nota del Ragioniere Generale dello Stato, e si è conclusa in data 27 gennaio 2017.

Conformemente alle indicazioni dei Capi Settore IV e V, gli accertamenti hanno avuto ad oggetto i seguenti aspetti:

1. analisi dell'andamento e delle dinamiche della spesa di personale;
2. attuazione delle misure previste per l'anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190);
3. attuazione delle misure previste per la trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con un approfondimento specifico concernente il rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al capo II e relative sanzioni);
4. adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore - artt. 6 e 6 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; art. 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
5. rispetto dei presupposti e dei limiti previsti per l'avvio di rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza - art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, - art. 110, comma 6 del T.U.E.L.;
6. adempimenti in materia di mobilità del personale, con specifico riferimento alle procedure di ricollocamento del personale degli enti di area vasta - artt. 30 e 34 bis, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e art. 1, commi 423, 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
7. adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni - art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e artt. 15-17 e 18 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39:

8. osservanza della disciplina normativa e contrattuale e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni orizzontali e verticali del personale e alle stabilizzazioni;
9. adempimenti in materia di contrattazione collettiva integrativa;
10. rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica – art. 1, comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125 - art. 1, commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 9 comma 2 bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;
11. rispetto del divieto di affidamenti di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza ex art. 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;
12. trattamento accessorio del Segretario Comunale;
13. esame delle procedure contrattuali ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e dalla normativa di settore in materia di centralizzazione degli acquisti;
14. analisi degli eventuali riflessi sul bilancio del Comune e sui relativi equilibri della situazione economica delle società partecipate;
15. rispetto della corretta attuazione dei controlli da parte del Comune circa l'adempimento della normativa in materia di modalità di reclutamento e dei limiti alla spesa di personale da parte delle società e degli enti partecipati ai sensi dell'abrogato art. 18, comma 2 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112;
16. rapporti finanziari tra ente locale controllante e strutture controllate al fine di accertare la sussistenza nei rispettivi bilanci delle poste creditorie e debitorie (art. 11, comma 6, lett. J, decreto legislativo n. 118/2011);
17. verifica degli adempimenti in materia di razionalizzazione delle società partecipate ai sensi dell'art. 3, comma 27 e ss., della legge 244/2007 e dell'art. 1, comma 611 e ss., della legge 190/2014.

Con riferimento agli argomenti sopra elencati, gli scriventi hanno esaminato l'attività posta in essere dall'Ente nel periodo 2011/2016, formulando le richieste documentali con nota acquisita al protocollo dell'Ente con num. 1367 e, successivamente, integrata con note mail.

1. Notizie di carattere generale e assetto organizzativo

La Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. o) dello Statuto, ha legislazione esclusiva in materia di "*regime degli Enti Locali e delle circostanze relative"*.

L'art.15, comma 2, del medesimo Statuto dispone che "*l'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi Comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria*" .

La Legge 8 giugno 1990, n. 142, oggi Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), di seguito denominato T.U.E.L., ha trovato ingresso nell'Ordinamento Regionale solo a seguito di apposita ricezione avvenuta con la Legge Regionale n. 48 del 1991.

"I *principi di coordinamento della finanza pubblica"* sono comunque applicabili alle Regioni e Province ad autonomia speciale atteso che la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 30 del 2012 e n. 229 del 2011) è costante nell'affermare che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica[1].

Il legislatore statale, con una "disciplina di principio", può quindi legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.

Lo Statuto del Comune di Palermo, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 25/01/1995 (parzialmente annullata con decisione CORECO del 23/03/1995), risulta modificato con deliberazioni di C.C. n. 129 del 21/03/2001 e n. 355 del 13/11/2002, riguardanti gli articoli 45, 47 e 49 dello stesso.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 216 del 4/07/2014, e successiva modifica, di cui alla Deliberazione C.C. n. 6 del 6 marzo 2015, è stato nominato il Collegio dei revisori, per il triennio 2015-2017. Per la suddetta nomina non sono state osservate le disposizioni dell'art.16, comma 25, del D.L. 13/08/2011, n. 138, convertito in legge 14/09/2011, n. 148, e del relativo Regolamento Ministeriale 15 febbraio 2012, n. 23, in quanto tali norme non trovano applicazione per i componenti dell'organo di revisione degli enti locali della Sicilia (Circolare Ministero Interno – Dipartimento Affari Interni e Territoriali – FL7/2012).

Il Nucleo di valutazione o Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) attualmente in carica presso il Comune di Palermo, di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 150/2009, è stato nominato, per la durata del mandato del Sindaco, con deliberazione di G.C. n. 165 del 29/10/2012, che ha modificato ed integrato contestualmente la "Disciplina per il funzionamento del Nucleo" e l'articolo 56 Parte I del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi. La modifica ha

[1] Principio ribadito nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 139 del 2012

riguardato, tra l'altro, la composizione dell'organo di valutazione che è stata fissata in 4 membri esterni (n. 3 effettivi e n. 1 supplente), scelti a seguito di avviso pubblico, tra soggetti in possesso di laurea e di comprovata esperienza in materia di organizzazione aziendale, management e gestione e valutazione delle risorse umane. La precedente composizione dell'Organo di valutazione, approvata con deliberazione di G.C. n. 165 del 21/07/2008, prevedeva invece solo la presenza di 4 membri effettivi interni (Direttore generale, Segretario Generale, Capo Area di riferimento, Rappresentante dei dirigenti), ed è rimasta in vigore fino alle modifiche apportate con la deliberazione di G.C. n. 17 del 18/01/2012, con la quale è stata prevista la composizione del Nucleo con 3 membri esterni (2 effettivi e 1 supplente) ed 1 solo componente interno rappresentato dal Direttore Generale. In quella sede, l'Amministrazione Comunale aveva stabilito che la nuova composizione del Nucleo si sarebbe dovuta occupare della valutazione dei dirigenti a decorrere dall'anno 2011, con le eventuali richieste di riesame dei dirigenti per l'anno 2010.

Durante la verifica ispettiva è stato accertato che il Comune di Palermo ha rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno del periodo 2009-2016, come da certificazioni rese al Ministero dell'Economia e Finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'art.77 bis, comma 15, del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008. Inoltre, ai fini dell'accertamento della condizione di "*Ente strutturalmente deficitario*", sulla base delle certificazioni dei parametri obiettivi rese dal Comune di Palermo nel periodo 2009-2015, non risultano verificate le condizioni per la dichiarazione di ente strutturalmente deficitario. Occorre comunque evidenziare che dei dieci parametri di deficitarietà previsti, quattro risultano negativi dall'anno 2009.

La popolazione legale del Comune di Palermo, secondo il 15° censimento del 2011, è di 656.829 abitanti. La popolazione del Comune alla data del 31/12/2015 è invece di n. 674.435 soggetti residenti – dati pubblicati dall'ISTAT. Il dato non ufficiale della popolazione residente a Palermo al 31/12/2016 è di n. 675.930 abitanti.

- ***Assetto organizzativo***

Il "Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi" definisce la struttura organizzativa del Comune di Palermo e disciplina i rapporti funzionali fra le sue componenti per lo svolgimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione Comunale. L'adozione del documento è

stata deliberata con provvedimento del Commissario Straordinario n. 334 del 24/11/2001 e s. m. i. , ultima delle quali la deliberazione di G.C. n. 221 del 10/11/2016.

L'organizzazione degli Uffici e dei Servizi è improntata a criteri di efficacia, efficienza, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità. Sulla base delle disposizioni comprese nel Titolo II – art. 7 del Regolamento degli Uffici, la struttura organizzativa dell'Ente locale è una struttura complessa articolata su più livelli macro-strutturali definiti Aree (attualmente n. 17 Aree compreso il "Coordinamento Interventi COIME"), Settori, Uffici e Servizi, diretti da personale dirigenziale.

Le "Unità Organizzative", in quanto articolazione dei Settori e dei Servizi rappresentano le strutture organizzative di primo livello, non dirigenziale, di particolare complessità, dirette da personale di categoria D, titolare di posizione organizzativa e/o alta professionalità, ai sensi dell'art.8 del C.C.N. L. del 31 marzo 1999. Si allega organigramma della macro struttura del Comune di Palermo (All. n. 1).

Risultano in posizione di Staff al Sindaco l'"Ufficio del Capo di Gabinetto", diretto da un dirigente di ruolo dell'ente, anche Capo "Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione", e n. 4 Uffici di supporto in Staff, istituiti ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi, denominati "Ufficio Relazioni Esterne"; "Ufficio Relazione Interne"; "Ufficio del Portavoce" e "Ufficio Rapporti con l'Estero", i cui responsabili sono stati incaricati dal Comune ai sensi dell'art. 90 del D.lgs. n. 267/2000.

Per quanto riguarda gli strumenti di programmazione previsti dalla normativa vigente, è stato riscontrato che il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) del Comune di Palermo per l'anno 2016 risulta organicamente unificato con il Piano dettagliato degli obiettivi e il "Piano delle Performances", nel rispetto del comma 3 bis dell'art. 169 del TUEL, introdotto dall'art. 3 del D.L. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012.

Ai sensi dell'art.14, comma 6, del D.lgs. n. 150/2009, in quanto condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito del personale dipendente, la Relazione sulla Performance dell'anno 2013, risulta validata dal Nucleo di Valutazione in data 14/09/2016. Essa contiene alcune criticità evidenziate dal Nucleo, tra cui, la scarsa rilevanza degli obiettivi specifici e di PEG rispetto ai piani e programmi operativi dell'Amministrazione contenuti nel Piano Performance 2013, adottato tardivamente con Deliberazione di G.C. n. 200 del 4/11/2013 e successiva integrazione, di cui alla D.G.C. n. 260 del 23/12/2013 (Cfr. paragr.10)

2. Dotazione organica e spesa di personale

2.1 Dotazione organica

La disciplina generale dell'organizzazione degli uffici e delle dotazioni organiche – nel cui contesto si inserisce l'esercizio della facoltà assunzionale – è dettata dall'articolo 6 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale stabilisce che nelle Pubbliche Amministrazioni, l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche, sono determinate in funzione delle finalità di buon andamento della pubblica amministrazione (indicate dallo stesso decreto legislativo: quali la razionalizzazione del costo del lavoro, l'accrescimento dell'efficienza e la migliore utilizzazione delle risorse umane), previa verifica degli effettivi fabbisogni e consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative.

La determinazione degli organici e la conseguente programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il cui obbligo per gli Enti locali è stato formalizzato con l'art. 91 del D.lgs. n. 267 del 2000, devono rispondere alle *effettive esigenze di servizio* e devono armonizzarsi con il principio della riduzione della spesa complessiva per il personale, *entro i vincoli della finanza pubblica*.

Le Amministrazioni Pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 165 del 2001 non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette (art. 6, comma 6, D.lgs. n. 165 del 2001).

Le norme contenute nel Testo unico sul pubblico impiego e nelle leggi finanziarie prevedono che al fine di razionalizzare il modello organizzativo delle pubbliche amministrazioni, la spesa complessiva prevista per il numero di posti in organico debba essere ridotta attraverso un'attività di rideterminazione che consenta di rendere la dotazione organica "teorica " più vicina all'effettiva disponibilità di personale dell'Ente.

L'attuazione delle politiche di riduzione del costo del lavoro pubblico rappresenta il fondamento degli interventi e delle procedure di "*spending review*", diretti a realizzare un processo di revisione della spesa del settore pubblico favorendo la riduzione delle inefficienze mediante la eliminazione degli sprechi e l'introduzione di innovazioni nella organizzazione della P.A.. La disciplina della revisione della spesa è intervenuta progressivamente sul sistema amministrativo prevedendo ulteriori e rilevanti tagli agli organici ed alle spese del personale, incluso quello dirigenziale, e favorendo l'avvio di un nuovo processo riorganizzativo avente come scopo principale quello di attuare una rigida verifica degli effettivi fabbisogni di personale in relazione alle funzioni ed ai nuovi compiti da svolgere nell'ambito del contesto di contenimento della spesa, di conseguimento di risparmi e di eliminazione degli sprechi.

Per accertare gli adempimenti del Comune di Palermo in materia di dotazione organica, di cui agli articoli 6 e 6-bis del D.lgs. n. 165/2001, in considerazione delle importanti ripercussioni che questo argomento assume ai fini di una chiara e corretta valutazione dei vari punti della presente verifica, si è ritenuto opportuno acquisire i documenti relativi alla rideterminazione della dotazione organica dal 2006 ad oggi, nonché gli atti di programmazione del fabbisogno di personale emessi nel periodo 2007-2016.

Nella Tabella n. 1 della pagina successiva viene data indicazione della consistenza numerica della dotazione organica "di diritto" nel periodo 2006-2016, distinta per i personale del comparto e per il personale dirigenziale, con i più importanti provvedimenti che l'hanno determinata.

Tabella 1: Comune di Palermo - Dotazione organica "di diritto" nel periodo 2006/2016

Anni	provvedimento di riferimento	**D.O. comparto**	**D.O. dirigenza**	**D.O. complessiva (comparto e dirigenza)**	Note
		N. unità	N. unità		
2006	Delib. G.C. n. 433 dell'1/12/2006	n. 6.559	n. 117	n. 6.676	Rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 1, commi 93 e 98, della legge n. 311/2004 e secondi i limiti e criteri fissati dal DPCM applicativo del 15/02/2006
2007	Delib. G.C. n. 428 del 31/12/2007	n. 6.540	n. 116	n. 6.656	Modifica ed integrazione vigente Regolamento sull'ordinamento Uffici e Servizi – Parte I – Organizzazione e Parte II. Ridenominazione profili e ridefinizione mansioni del personale con contestuale rideterminazione della dotazione organica
2008	Delib. G.C. n. 97 del 29/04/2008	n. 9.440	n. 116	n. 9.556	Adozione Programmazione triennale 2008-2010 del fabbisogno di personale e contestuale rideterminazione per l'anno 2008 della dotazione organica di cui all'All. n. 2 – Parte I del R.U.S
2009	Delib. G.C. n. 14 del 30/01/2009	n. 9.481	n. 113	n. 9.594	Modifica ed integrazione vigente Regolamento sull'ordinamento Uffici e Servizi. Regolamentazione profili e mansioni per stabilizzazione lavoratori ex ASU
2010	Delib. G.C. n. 23 del 11/02/2010	n. 9.481	n. 109	n. 9.590	Ridefinizione assetto organizzativo dei servizi dirigenziali - Riduzione di 4 Servizi Dirigenziali - Compensazione profili comparto per stabilizzazioni
	Delib. di G.C. n. 145 del 19/07/2010	n. 9.476	n. 109	n. 9.585	Ridefinizione programmazione triennale stabilizzazione ASU (complessive n. 3.107 unità). Regolamentazione profilo di "Redattore".
	Delib. di G.C. n. 283 del 30/12/2010	n. 9.476	n. 103	n. 9.579	Modifica ed integrazione della Parte I - Organizzazione del vigente R.U.S. e del vigente assetto organizzativo dei servizi dirigenziali
2011	Delib. G.C. n.	n. 9.476	n. 103	n. 9.579	Istituita n. 1 Posizione dirigenziale di studio, staff

	240 del 30/12/2011				e ricerca c/o Ufficio autonomo per la sicurezza, a fronte della temporanea soppressione del Servizio Manutenzione Impianti Elettrici, Tecnologici, produttivi ed Uffici, ai sensi di quanto previsto dall'art.22, comma 2 del CCDI 2002/2005 Area Dirigenza -
2012	Delib. G.C. n. 23 del 26/01/2012	n. 9.476	n. 103	n. 9.579	Ripristino del Servizio Manutenzione Impianti Elettrici, tecnologici, produttivi a seguito della soppressione della Posizione di Staff suddetta
	Delib. del Commissario Straordinario n. 54 del 19/04//2012	n. 9.476	n. 88	n. 9.564	Delibera commissariale di riduzione da 103 a 88 delle posizioni dirigenziali (-15 unità), successivamente riproposta con modifica dalla nuova amministrazione con delibera di G.C. n. 89 del 29/06/2012
	Delib. G.C. n. 89 del 29/06/2012	n. 9476	n. 91	n. 9.567	Riproposizione con modifica della delibera Commissariale n. 54/2012 – Riduzione da 103 a 91 delle posizioni dirigenziali (-12)
2013	Delib. Di G.C. n. 277 del 23/12/2013	n. 9.476	n. 91	n. 9567	Ridefinizione assetto organizzativo della struttura comunale e delle competenze dei servizi dirigenziali
2014	Delib. di G.C. n. 101 del 24/06/2014	n. 9.441	n. 91	n. 9.532	Ricognizione e ridefinizione della dotazione organica di cui all'All.2 –Parte I del RUS in funzione del fabbisogno organizzativo dell'Amministrazione comunale
2015	Delib. di G.C. n. 214 del 15/12/2015	n. 9.441	n. 91	n. 9.532	Piano di mobilità professionale anno 2015 -Istituiti nuovi profili da ricoprire tramite mobilità compensati con la riduzione di altrettanti profili nelle medesime categorie
2016*	Delib. di G.C. n. 221 del 10/11/2016	n. 9.439	n. 91	n. 9.530	Ridefinizione dell'assetto e della dotazione organica dei profili professionali inerenti all'Ufficio Stampa del Comune di Palermo

Con riferimento alla dotazione organica dell'ente, si rappresenta quanto segue:

- con Deliberazione di G.C. n. 433 dell'1/12/2006 (All. n. 2), l'Amministrazione Comunale di Palermo ha provveduto alla rideterminazione della dotazione organica, ai sensi dell'art.1, comma 93, della legge n. 311/2004 (finanziaria per il 2005) e secondo i criteri e i limiti previsti dal DPCM attuativo del 15/02/2006, fissando la consistenza numerica del personale in complessive n. 6.676 unità, di cui n. 117 dirigenti. In particolare, la relazione economico-finanziaria che accompagna la delibera in apposito allegato fornisce indicazioni sul confronto dei valori della spesa teorica della dotazione organica vigente al 31 dicembre 2004 con quelli della spesa del personale in servizio alla medesima data, calcolata secondo le modalità di cui all'art. 2, comma 3 del DPCM citato. Nel rispetto dell'art.1, comma 93, della legge n. 311/2004 e dei criteri indicati nel citato DPCM 15/02/2006, la quantificazione della spesa teorica discendente dalla nuova pianta organica, pari a €136.986.231,51, risulta contenuta nei limiti della spesa teorica al 31/12/2004, ridotta del 5 per cento, fatte salve le procedure concorsuali in atto al 30.11.2004 e le mobilità che l'Amministrazione di destinazione aveva già avviato al 01.01.2005;

- con Deliberazione di G.C. n. 97 del 29/04/2008 (All. n. 3), a seguito dell'adozione della programmazione triennale del fabbisogno delle risorse umane 2008/2010 in cui è stata prevista la stabilizzazione di n. 2.900 unità di personale LSU (ex ASU) appartenente al bacino del precariato, la dotazione organica dell'ente è stata rideterminata complessivamente in n. 9.556 unità, di cui n. 116 dirigenziali, con un incremento di 2.900 posti. I posti occupati alla data del 28/02/2008 erano n. 5.711. Successivamente, è stata deliberata l'integrazione dell'organico di ulteriori 38 unità per altro personale precario da stabilizzare, incrementando la dotazione organica dell'ente da n. 9.556 a n. 9.594, di cui n. 113 posti dirigenziali (ridotti di 3 unità rispetto alla precedente dotazione organica), giusta deliberazione di G.C. n. 14 del 30/01/2009 (All. n. 4).

Nei suddetti provvedimenti che hanno disposto un massiccio incremento della dotazione organica del Comune di Palermo non viene data dimostrazione delle motivazioni, diverse da argomentazioni del tutto generiche, ancorate ad un'analisi delle "effettive esigenze di servizio" che, ai sensi dell'art.6 del D.lgs. 165/2001, avrebbero indotto l'Ente ad adottare una dotazione organica di n. 9.594 unità contro le n. 6.676 e n. 6.656 unità previste, rispettivamente, nelle piante organiche approvate con Deliberazioni di G.C. n. 433/2006 e n. 428 del 31/12/2007. Viene fatto osservare, in proposito, che nella relazione tecnica dei provvedimenti che hanno disposto l'elevato incremento di dotazione organica, l'Ente avrebbe dovuto non solo provare il rispetto dei vincoli economico-finanziari e quantitativi prescritti dalla normativa vigente, ma anche esprimere la valutazione dei fabbisogni effettivi, dei processi di riorganizzazione in atto, dei processi di trasferimento alle Regioni, di esternalizzazione e di razionalizzazione in funzione delle finalità del contenimento della

spesa pubblica e dell'efficienza, anche attraverso l'impiego di tecnologie informatiche, come previsto dall'art. 34, comma 1, della legge 289/2002[2].

La verifica degli effettivi fabbisogni di personale, individuati in funzione dell'adeguamento organizzativo, dei compiti e dei programmi dell'Amministrazione, diventa rilevante, non solo per legittimare le azioni di reclutamento e di selezione del personale a tempo indeterminato e determinato, ma anche per l'acquisizione di personale mediante procedura di mobilità e al fine di motivare il ricorso ad esperti e collaboratori esterni.

Al riguardo, si osserva, altresì, che in violazione dell'art. 1, comma 558, della legge 296/2006, secondo il quale gli enti sottoposti al patto di stabilità possono procedere alla stabilizzazione del personale non dirigenziale "nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica", e contrariamente, alle norme sopra richiamate di rideterminazione della dotazione organica, di cui al citato DPCM 15/02/2006, che avrebbero consentito modifiche della stessa solo ad invarianza della spesa teorica complessiva[3], l'incremento della pianta organica operata dal Comune di Palermo, con le menzionate deliberazioni n. 97/2008 e n. 14/2009, appare giustificato esclusivamente dalla stabilizzazione programmata di un elevato numero di precari; operazione finanziata per €55.000.000 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali per effetto di convenzioni stipulate dall'ente locale con il suddetti Ministeri e la Regione Sicilia, finalizzate alla stabilizzazione dei lavoratori impiegati in ASU da almeno un triennio, per i quali, l'art. 2, commi 550 e 551, della legge n. 244/2007, ha previsto una deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa annuale di cui al comma 557 della legge 296/2006 (Cfr. paragr.4.2).

Sull'argomento, la Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione Siciliana - con deliberazioni n. 178/2008 e n. 20/2009, emesse a seguito dell'esame delle relazioni ai bilanci dell'organo di revisione contabile del Comune di Palermo, ai sensi dell'art. 1 commi 166 e 167, della L. 23/12/2005, n. 266, ha evidenziato importanti criticità come di seguito rappresentate.

---

[2] Nella lettera circolare n. 2125-15 dell'11 aprile 2003 dell'UPPA della Funzione Pubblica si specifica che le relazioni di accompagnamento ai provvedimenti per la rideterminazione delle dotazioni organiche devono:

- dimostrare il rispetto dei vincoli economico-finanziari;
- contenere un'analisi delle missioni-obiettivo e dei procedimenti concernenti l'attività amministrativa cui far riferimento per la verifica dei fabbisogni di risorse umane ai fini dell'adeguamento delle dotazioni organiche;
- illustrare l'insieme delle competenze richieste, distinte per profili professionali e un organigramma contenente le necessarie posizioni con la loro descrizione.

[3] Nelle Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006 e del 30 aprile 2007, rispettivamente, in materia di "organici e retribuzioni" e di "stabilizzazione del personale", è stato specificato che le "A*mministrazioni dovranno altresì continuare a garantire il rispetto delle disposizioni di contenimento degli organici*" e che "*le dotazioni organiche verranno modificate, qualora necessario, per consentire le trasformazioni dei rapporti di lavoro in coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni di personale esclusivamente ad invarianza della spesa teorica* complessiva". Il Dipartimento della F.P. nel Parere U.P.P.A. n. 16/2007 ha affermato che il DPCM 15/02/2006 è da ritenersi disapplicato solo per quanto riguarda il regime assunzionale in esso previsto per gli anni 2005, 2006 e 2007, tenuto conto delle nuove regole fissate dal legislatore nel 2007 in materia di assunzioni di personale.

Nella Deliberazione n. 178/2008 la citata Sezione della Corte dei conti ha affermato testualmente " *che una così notevole rideterminazione dell'organico (+ 44,3%) in meno di quattro mesi – peraltro in così netta controtendenza rispetto a quanto avviene ovunque, in quasi tutti i settori dell'economia – lascia ragionevolmente presumere che essa non sia stata strettamente connessa alle effettive esigenze dei cittadini*". Al punto 2 della stessa Delibera la Corte dei conti afferma che la previsione di un incremento della dotazione organica a n. 9.606 unità, in dipendenza di stabilizzazione degli L.S.U. ex art. 2, commi 550 e 551, L. n. 244/2007 "*sembra collegato ad un numero di unità lavorative ed a qualifiche non adeguatamente calcolate, che potrebbero prescindere dagli effettivi bisogni dei cittadini in generale per prendere piuttosto in considerazione una sorta di "sostegno all'occupazione" adottato con forme improprie".* Con particolare riguardo al processo di stabilizzazione, la Corte ha, altresì, fatto osservare che *"questo comporterebbe l'utilizzo immediato di risorse una tantum, trasferite dallo Stato con vincolo di destinazione, a fronte, però di spese correnti aventi carattere della stabilità nel tempo*" (All. n. 4 bis).

Inoltre, sempre in materia di personale del Comune di Palermo, la Corte dei conti Regione Sicilia, nella deliberazione n. 20/2009/PRSP, ha affermato che "*il numero delle persone direttamente o indirettamente retribuite dal Comune è tale da superare il rapporto di un dipendente ogni 95 abitanti fissato - quale indiretto parametro di buona amministrazione - dal D.M Interno 9 dicembre 2008, in G.U.R.I. n. 3 del 7.1.2009, ex art. 263, c.2, D.lgs. n. 267/2000. Si osserva al riguardo che in tale numero debbano comprendersi anche i dipendenti delle società in house (v. anche art. 76 L. 6 agosto 2008 n. 133 e Corte Conti- Sez. consultiva Lombardia n. 99 del 4 dicembre 2008)*" (All. n. 4 ter)

Nella medesima deliberazione, in ordine al rapporto medio dipendenti/popolazione (nella fattispecie, 1 dipendente ogni 39,7 abitanti), la Corte ha richiamato le previsioni di cui al decreto del Ministro dell'Interno del 9 dicembre 2008 (in G.U.R.I. n. 3 del 7.1.2009), adottato previo parere favorevole della Conferenza Stato-citta ed autonomie locali ed emanato ai sensi dell'art. 263, secondo comma, del D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U.E.L.) il quale, per i Comuni con popolazione superiore ai 249.999 abitanti, prevede un rapporto medio di 1/95 che porterebbe quindi ad una valutazione, per il Comune di Palermo, di un fabbisogno di personale pari a circa 7.158 unità complessive, da raffrontarsi con un totale generale di dipendenti a qualunque titolo di 17.129 unità[4].

[4] Per il triennio 2014-2016, l'individuazione del rapporto medio dipendenti- popolazione valido per gli enti in condizioni di dissesto è avvenuta con D.M. Interno del 24 luglio 2014. Si evidenzia in proposito che il Comune di Palermo è in difficoltà finanziaria da parecchio tempo, considerato che 4 parametri di deficitarietà strutturale su 10 sono negativi a decorrere dal 2009 e un 5° parametro - consistenza dei debiti fuori bilancio – è molto vicino al massimo valore possibile.

Conclusivamente, la Corte fa osservare che "*appare necessario che l'Amministrazione calcoli, valuti e giustifichi attentamente e tecnicamente le proprie reali esigenze di personale, specificando eventualmente – ove dovesse occorrere – perché il Comune di Palermo necessiti di una quantità di personale mediamente superiore a quella di altri comuni italiani aventi caratteristiche analoghe*".

Continuando la trattazione dei principali provvedimenti di rideterminazione della dotazione organica indicati nella Tabella n. 1, si rappresenta quanto segue:

- con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 54 del 19/04/2012, nel rispetto del contenimento della spesa pubblica in funzione della riduzione e ridimensionamento degli apparati amministrativi, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, di cui all'art. 74, comma 1, D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella L. n. 133/2008, e in osservanza del comma 557 lettera b) dell'art. 1 della Legge n. 296/2006[5], è stata rideterminata la dotazione organica dirigenziale del Comune di Palermo in complessive 88 unità, sulla base della modifica dell'assetto organizzativo e dei posti dirigenziali occupati al 31/03/2012 (n. 85 unità), con una riduzione di 15 posti rispetto alla precedente pianta organica dei dirigenti determinata con deliberazione di G.C. n. 23 del 26/01/2012;

- con Deliberazione di G.C. n. 89 del 29/06/2012, la nuova Amministrazione Comunale ha modificato la citata Deliberazione del Commissario Straordinario n. 54/2012, confermando la riduzione dei dirigenti di 12 unità anziché 15 unità, e quantificando la dotazione organica dirigenziale in n. 91 unità complessive, sulla base dei posti dirigenziali occupati al 15/06/2012 (n. 83 posti). Il provvedimento non fa alcun riferimento alla costituzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti e alla connessa riduzione che si sarebbe dovuta apportare allo stesso in relazione alla diminuzione della dotazione organica dirigenziale (All. n. 5);

- con Deliberazione di G.C. n. 101 del 24/06/2014, avente oggetto "*Ricognizione e ridefinizione della dotazione organica di cui all'Allegato 2 – Parte I del RUS in funzione del fabbisogno organizzativo dell'Amministrazione Comunale*", l'ente verificato ha provveduto ai sensi dell'art. 33 del D.lgs. 165/2001, sulla base di una ricognizione sui posti occupati al 28/02/2014, ad attestare la mancanza di eccedenza di personale e/o in posizione soprannumeraria, determinando contestualmente la dotazione organica complessiva in n. 9.532 unità, di cui n. 91 posti dirigenziali. Analoga attestazione effettuata ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 33 del D.lgs. n. 165/2001 è contenuta nella deliberazione di G.C. n. 254 del 22/12/2015 che si allega in copia (All. n. 6);

[5] L'art.1 comma 557 lett. b) L.296/2006 dispone la razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

- con Deliberazione di G.C. n. 221 del 10/11/2016, in occasione della ridefinizione dell'assetto e dei profili professionali relativi all'Ufficio Stampa è stata rideterminata la dotazione organica complessiva del Comune di Palermo, attualmente vigente, in complessive n. 9.530 unità, di cui n. 91 dirigenti. Nella seguente Tabella n. 2 viene data indicazione della suddetta dotazione organica e del personale in servizio, distinto per categoria, alla data della verifica:

Tabella 2: Comune di Palermo – dotazione organica e unità in servizio alla data della verifica;

Dotazione organica (a)		**Personale in servizio ** (b)**			**Differenza (a-b)**
Categorie	unità	Personale a tempo indeterminato	personale a tempo determinato	Totale Personale in servizio	
A	934	572	0	572	362
B1	3.113	2.317	1	2.318	795
B3	359	359	0	359	-
C	2.937	1.438	486	1.924	1.013
D1	1.517	983	99	1.082	435
D3	579	283	74	357	222
dirigenti	91	74	12	86	5
Totale	**9.530**	**6.026**	**672**	**6.698**	**2.832**

** Nel personale in servizio non è incluso il personale COIME (Coordinamento Interventi Manutenzione Edile), ex D.L. n. 24/1986, assunto dal Comune di Palermo a tempo indeterminato extra dotazione organica e con applicazione del CCNL degli edili, (Cfr. paragr.4.1).

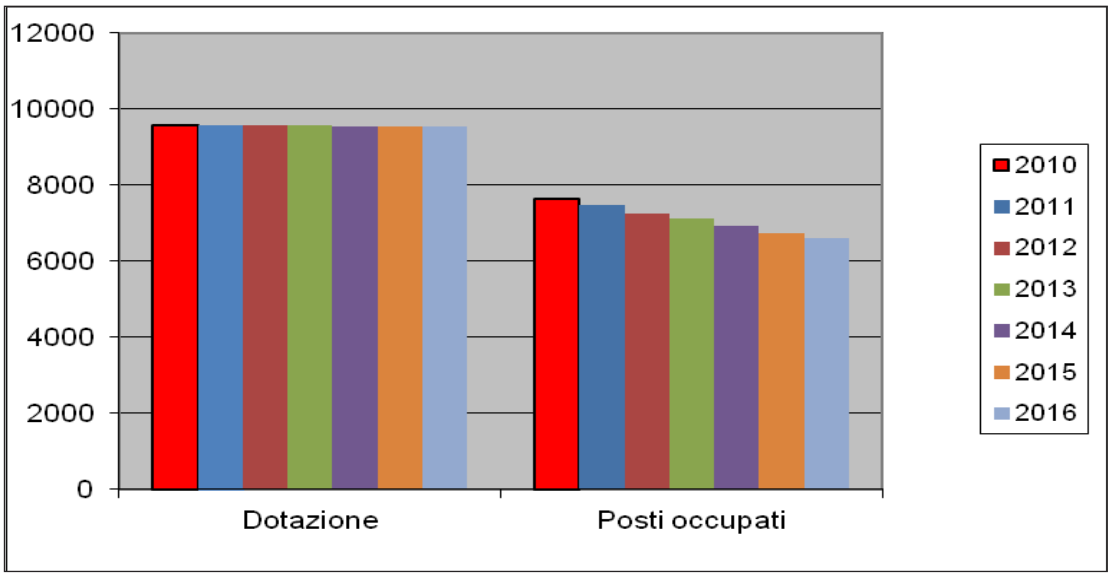
I dati riguardanti la dotazione organica "di diritto" e il personale in servizio del periodo 2010-2016 sono sintetizzati nella Tabella n. 3 e rappresentati nella Figura 1 riportata più sotto.

Tabella 3 - Dotazione organica e Personale in servizio dal 2010 al 2016

Anni	**Dotazione organica (a)**	**Personale in servizio ** (b)**				**Differenza (a-b)**
		Personale a tempo indeterminato *(B)*	di cui dirigenti a tempo indeterminato	personale a tempo determinato *(C)*	Totale Personale in servizio *(B+C)*	
2010	9.579	6.960	94	676	7.636	1.943
2011	9.579	6.808	85	674	7.482	2.097
2012	9.567	6.594	82	670	7.264	2.303
2013	9.567	6.448	78	666	7.114	2.453
2014	9.532	6.274	75	666	6.940	2.592
2015	9.532	6.087	74	663	6.750	2.782
2016	9.530	5.952	74	660	6.612.	2.918

** Nel personale in servizio non è incluso il suddetto personale COIME ex D.L. n. 24/1986, assunto a tempo indeterminato extra dotazione organica

Figura 1 – La dotazione organica e il personale in servizio dal 2010 al 2016



Il personale in servizio a tempo determinato, indicato nella seguente Tabella n. 4, comprende i dirigenti e le alte specializzazioni nominati ai sensi dell'art. 110 del TUEL; i collaboratori destinati agli Uffici di supporto agli organi di direzione politica (Uffici di Staff), di cui all'art. 90 del TUEL, e il personale a tempo determinato appartenente al bacino dei precari ex LSU .

Tabella 4 – Personale in servizio a tempo determinato dal 2009 al 2016

Anni	**Dirigenti e alte specializz.**	**Staff art.90**	**Bacino precari a tempo determinato**			
			Tempo pieno ex Consorzio Palermo (fondi statali) **(a)**	Tempo parziale ex LSU Palermo Lavoro (fondi statali) **(b)**	Tempo pieno ex art.23 L.R.85/95 (fondi regionali) **(c)**	Totale **(a+b+c)**
2009	3	-	23	509	55	587
2010	2	-	22	599	55	676
2011	2	-	22	597	55	674
2012	-	-	21	594	55	670
2013	-	-	21	590	55	666
2014	-	-	21	590	55	666
2015	14	2	21	588	54	663
2016	12	3	21	585	54	660

Relativamente ai dati indicati nella Tabella n. 4 si precisa che il personale appartenente all'ex "Consorzio Palermo Lavora" rientra nel medesimo processo di stabilizzazione del personale LSU ex "Palermo Lavoro" finanziato annualmente dallo Stato con 55 milioni di euro, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, la Regione Sicilia ed il Comune di Palermo (da ultima quella sottoscritta nell'anno 2009), per effetto delle quali, a norma dell'art. 2, commi 550 e 551, della legge n. 244/2007, opera nei confronti del suddetto personale la deroga sull'applicazione dei vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa annuale di cui al comma 557 della legge 296/2006. I provvedimenti relativi alla stabilizzazione a tempo determinato del personale in parola sono stati disposti dall'Amministrazione Comunale con le Deliberazioni di G.C. n. 205/2008 e n. 85/2009.

L'altro gruppo di personale precario indicato nella soprastante tabella è rappresentato, invece, dai soggetti rientranti nel regime transitorio dei lavoratori socialmente utili, di cui all'art. 23 della L.R. 85/95 e L.R. 24/96, e s.m.i., collocati nelle graduatorie provinciali e finanziati per l'80% con oneri a carico del bilancio regionale. Dall'anno 2014, la Regione contribuisce al finanziamento degli enti locali nei limiti del fondo unico per il precariato già esistente al 31/12/2013. I contratti dei lavoratori LSU, a tempo pieno e determinato, sono stati prorogati di anno in anno, a decorrere dal 2009, in virtù della prosecuzione dei rapporti di lavoro del personale destinatario del regime transitorio dei lavori socialmente utili disposta, di volta in volta, con leggi della Regione Sicilia.

2.1 Andamento della spesa di personale

Il principio di tendenziale e progressiva riduzione della spesa di personale, di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dopo l'entrata in vigore dell'art. 14, comma 7, del D.L. 78/2010, si è progressivamente evoluto in un vero e proprio obbligo di riduzione strutturale della spesa in termini progressivi e costanti rispetto al corrispondente aggregato di spesa di personale relativo all'anno precedente. Tale prescrizione va attuata non più attraverso generici interventi di razionalizzazione delle strutture burocratiche, bensì attraverso una serie di concrete misure organizzative, da modulare autonomamente in seno ad una serie di ambiti prioritari di intervento (elencati nella stessa norma).

La sanzione prevista in caso di mancato rispetto del limite di spesa è data dal blocco totale e assoluto delle assunzioni a qualsiasi titolo (art. 1, comma 557-*ter*, legge 296/2006).

In materia di contenimento della spesa di personale, tra le novità introdotte dal decreto legge 24/06/2014, n. 90, convertito con modificazione in legge 11 agosto 2014, n. 114, va menzionato il

comma 557 quater della legge n. 296/2006, aggiunto dall'art. 3, comma 5 bis, del citato decreto legge, il quale ha previsto che, a decorrere dall'anno 2014, gli enti dovranno assicurare, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente la data di entrata in vigore della nuova normativa, ovvero, il valore medio 2011-2013 [6].

Occorre sottolineare, inoltre, che l'art. 3, comma 5, del suddetto D.L. 24/06/2014, n. 90, ha abrogato l'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112/2008 che vietava qualsiasi facoltà assunzionale per i Comuni nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse superiore al 50 per cento delle spese correnti.

La nuova normativa ha disposto, altresì, che le Amministrazioni locali devono coordinare le politiche assunzionali delle aziende, istituzioni e società partecipate, al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dall'art. 18, comma 2-bis del decreto legge n. 112/2008 (divieti o limitazioni nelle assunzioni si applicano anche alle società a totale partecipazione pubblica locale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali) (Cfr. paragr.14.4.2.1).

Inoltre, è utile rappresentare in questa sede che a decorrere da giugno 2016, il comma 557 lettera a) dell'art. 1, della legge n. 296/2006, che prevedeva la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti (dal 2014 nei limiti del rapporto medio delle suddette grandezze) è stato abrogato per effetto dell'art. 16, comma 1, D.L. 24/06/2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L.7/08/2016, n. 160 [7]

Per quanto attiene alla spesa del personale del Comune di Palermo, ai fini della verifica del rispetto del contenimento della stessa nel periodo 2010-2015 sono stati chiesti i valori di bilancio relativi agli impegni, per gli Interventi 1 e 3 – "Personale" e "Prestazione di Servizi"- e Intervento 7 – Irap -, alle collaborazioni esterne ed altro personale a tempo determinato, nonché agli arretrati contrattuali relativi ad esercizi precedenti.

---

[6] La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la Deliberazione n. 25 del 15/09/2014, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 149/2014/QMIG a seguito del quesito formulato dal Comune di Mombaruzzo, enuncia il seguente principio di diritto: "A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".

[7] Cfr. – Corte Conti Sezione delle autonomie – Deliberazione 4/05/2016, n. 16

In sede di verifica ispettiva, dagli Uffici dell'"Area Bilancio, Risorse Finanziarie" è stato ricostruito l'andamento della spesa del personale, dal 2010 al 2015, sulla base di criteri uniformi per ciascun anno, secondo la legislazione vigente, i cui valori in euro vengono riassunti nella seguente Tabella n. 5 e rappresentati nella Figura n. 2 [8]

Nel calcolo della spesa del personale si è tenuto conto della Deliberazione della Corte dei conti, Sezione Autonomie, n. 16 del 2009, con la quale si stabilisce che ai fini della corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge finanziaria 2007, non debbano essere computati tra le spese di personale gli incentivi per la progettazione interna, i diritti di rogito spettanti ai Segretari Comunali e gli incentivi per il recupero dell'ICI. Inoltre, per effetto della deroga contenuta nei commi 550 e 551 della L. 24/12/2007, n. 244 (finanziaria per il 2008), il costo del personale ex ASU stabilizzato a tempo determinato ed indeterminato, nei limiti del finanziamento di 55 milioni di euro erogato dallo Stato per la suddetta stabilizzazione, in virtù di apposite convenzioni (ultima nelle quali nel 2009) stipulate dal Comune di Palermo con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e la Regione Sicilia, non è compreso nel totale complessivo della spesa di personale ai fini del rispetto dei vincoli legislativi in argomento.

Ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale, di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'aggregato "Spesa di personale" è stato considerato al lordo delle componenti escluse, così come deciso dalla Corte dei conti - Sezioni riunite – nella Deliberazione n. 27 del 2011, con il consolidamento, a decorrere dall'anno 2011 e fino al 2013, della spesa di personale sostenuta da Società partecipate, affidatarie dirette di servizio pubblico locale, controllate dal Comune di Palermo, aventi le caratteristiche di cui all'art. 2359, comma 1, n. 1 e n. 2, del codice civile [9]. Dal 2011 al 2013, sono state comprese le spese di personale delle Società AMAP S.p.A (Servizio Idrico Integrato) e AMAT S.p.A (Servizio Trasporto pubblico Urbano); AMG Energia S.p.A (Servizio di Pubblica Illuminazione ed Energia) e SISPI SPA (gestione e conduzione tecnica dei servizi informatici); AMIA S.p.A (Servizio di Igiene Ambientale e Manutenzione Strade) fallita nel 2013 a cui è subentrata nel 2014 la "R.A.P Risorse Ambiente Palermo" S.p.A; "Palermo Ambiente" S.p.A in liquidazione (Controllo e monitoraggio dei servizi resi da AMIA S.p.A e AMAP S.p.A), oltre alla GE.SI.P Palermo S.p.A, fallita nel 2014 (contratto concluso il 31/08/2012) a cui è subentrata la RESET S.c.r.l. (Società Consortile per azioni - Rete Servizi Territoriali Palermo – Servizi

[8] Alla data della verifica non erano disponibili dati definitivi di bilancio dell'esercizio 2016

[9] Cfr. Corte Conti Sez. Reg. Controllo Lombardia Deliberazione n. 479/2011/PAR secondo cui vanno considerate le società "titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali, oppure che comunque svolgono servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (a prescindere dall'affidamento diretto), oppure che svolgono attività strumentali (anch'esse a prescindere dall'affidamento diretto)".

strumentali alle attività del Comune e di tutte le aziende interamente partecipate e consorziate (servizi di pulizia, custodia e portierato).

Le modalità di computo delle spese di personale degli Organismi partecipati dal Comune di Palermo sono sostanzialmente in linea con le indicazioni fornite dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, con Deliberazione n. 14 del 28/12/2011 (spese di personale consolidate in proporzione al valore dei corrispettivi a carico dell'ente sul complessivo valore della produzione delle società) [10]. Il valore della produzione e la Spesa del Personale sono stati tratti dai Conti economici delle Società (Voce B9), mentre i dati dei "Corrispettivi" sono stati estrapolati dai contratti di servizio vigenti, al netto di IVA.

Nella Tabella n. 5 della pagina successiva si rappresenta l'andamento della spesa del personale nel periodo 2010-2015 e l'incidenza percentuale della stessa sulla spesa corrente

[10] La Deliberazione della Corte dei conti n. 14/2011 fornisce indicazioni in ordine al criterio cui attenersi per il calcolo dell'incidenza delle spese di personale delle Società partecipate sulle spese correnti, nelle more di una più precisa definizione legislativa dei principi sottesi alla costruzione di un bilancio consolidato tra Enti Pubblici ed Organismi partecipati.

Tabella 5 – La spesa del personale nel periodo 2010-2015 (espressa in euro)

ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Titolo I - Intervento I	293.456.911,25	278.187.353,39	268.797.195,27	257.458.236,45	242.607.363,75	239.775.617,33
di cui						
Per oneri riflessi per contributi obbligatori	*60.531.952,99*	*59.310.045,88*	*58.584.665,72*	*55.219.776,62*	*51.436.651,24*	*51.879.846,85*
Per Oneri nucleo familiare, buoni pasto, equo indennizzo	*6.563.610,86*	*6.391.342,68*	*7.033.619,99*	*6.342.700,05*	*6.044.279,95*	*5.425.166,07*
Altre spese (int. 3, compresi esperti Sindaco)	192.301,86	217.952,42	63.324,39	86.103,25	87.825,32	65.323,67
Intervento VII (IRAP)	16.185.749,00	15.378.499,75	15.058.097,89	14.308.968,18	13.672.440,82	13.436.410,25
Altre spese (progettazione su spese c/capitale)	279.442,03		309.039,35	169.896,99	247.639,84	932.548,08
TOTALE SPESA PERSONALE (A)	**310.114.404,14**	**293.783.805,56**	**284.227.656,90**	**272.023.204,87**	**256.615.269,73**	**254.209.899,33**
Spesa personale società partecipate		183.032.324,25	169.429.967,64 (*)	143.149.244,36 (**)		
TOTALE COMPLESSIVO (A1)	**310.114.404,14**	**476.816.129,81**	**453.657.624,54**	**415.172.449,23**	**256.615.269,73**	**254.209.899,33**
	COMPONENTI ESCLUSE					
Spese per oneri contrattuali	25.736.638,34	25.010.906,00	24.574.041,57	22.972.969,47	21.860.569,61	20.778.251,03
Spese per personale categorie protette	-00	-00	-00	-00	-00	-00
Straordinario elettorale	-00	-00	-00	-00	-00	-00
Personale in convenzione	-00	-00	-00	-00	-00	-00
Diritti di rogito	50.493,62		7.137,76	-00	-00	-00
Compensi agli avvocati con oneri a carico parte soccombente	181.932,83		480.164,24	355.365,95	293.758,92	715.577,13
Incentivo ICI	21.910,03		328.776,21	165.917,98	501.768,81	294.755,80
Oneri progettazione interna	279.442,03		309.039,35	169.896,99	247.639,84	932.548,08
Spesa per missioni e formazione	-00	-00	-00	-00	-00	-00
Ex PIP	9.000.000,00	-00	-00	-00	-00	-00
ASU (***)	5.778.849,04	2.235.379,28	2.337.035,16	2.403.187,66	2.233.221,24	1.971.843,39
ASU STABILIZZATI (***)	45.382.231,34	49.909.924,77	50.411.999,84	49.863.045,98	49.101.499,62	49.044.189,66
Credito IRAP risultante da dichiarazione	235.768,00	176.466,49	56.555,46	155.578,67	109.980,50	-00

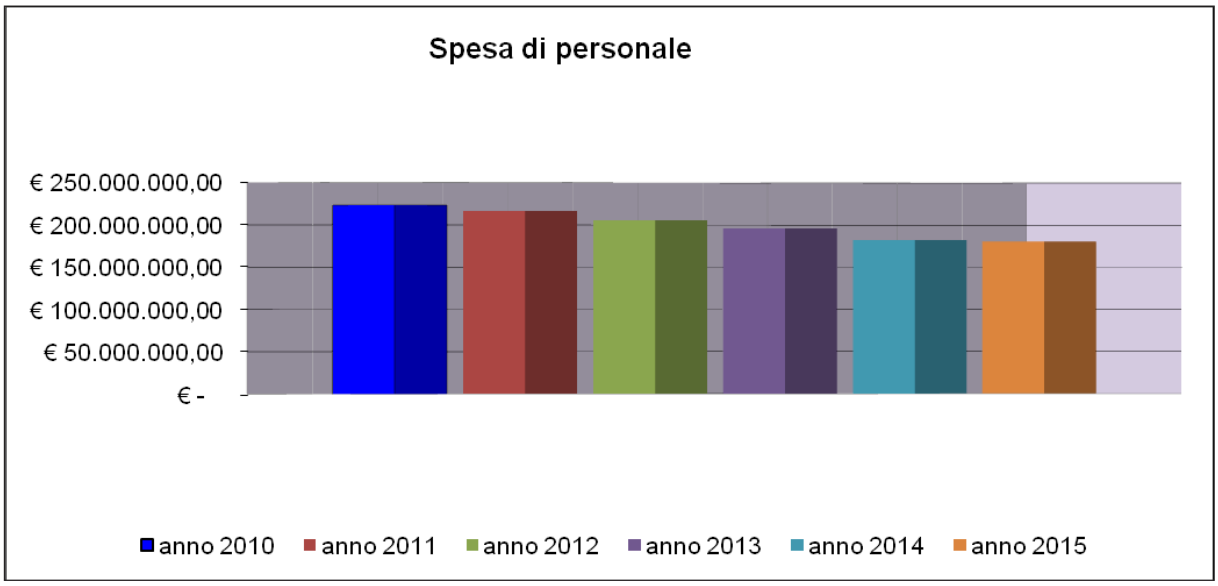
TOTALE COMPONENTI ESCLUSE (B)	**86.667.265,23**	**77.332.676,54**	**78.504.749,59**	**76.085.962,70**	**74.348.438,54**	**73.737.165,09**
TOTALE SPESA PERSONALE (A-B)	**223.447.138,91**	**216.451.129,02**	**205.722.907,31**	**195.937.242,17**	**182.266.831,19**	**180.472.734,24**
SPESA MEDIA 2011-2013					**206.037.092,83**	**206.037.092,83**
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Spesa personale consolidata (A1)	310.114.404,14	476.816.129,81	453.657.624,54	415.172.449,23	256.615.269,73	254.209.899,23
Spesa corrente	768.416.164,75	781.819.312,82	703.492.822,14	747.575.089,59	659.788.219,43	664.337.536,78
Rapporto spesa personale/spesa corrente	**40,36%**	**60,99%**	**64,49%**	**55,54%**	**38,89%**	**38,27%**
Valori medi 2011-2013 spesa personale (A1)					448.548.734,53	
Valori medi spesa corrente 2011-2013					744295741,52	
incidenza percentuale media					**60,26%**	

(*) I dati relativi alla Società AMIA SPA per l'anno 2012 sono stati desunti dai dati di preconsuntivo contenuti nel budget economico 2013, trasmessi dalla stessa società con nota prot. 20269, del 14/05/2013;

(**) I dati relativi ad AMIA SPA per l'anno 2013 sono stati desunti dal budget economico 2013 e sono stati calcolati fino alla data di costituzione della nuova società RAP SpA

(***) Importo escluso ai sensi dell'art. 2, comma 551, della legge n. 244 /2007

Figura 2 – La spesa del personale nel periodo 2010 – 2015



Dai dati sopra rappresentati appaiono rispettati i vincoli di contenimento della spesa del personale nel periodo 2010 – 2015. In particolare, la spesa di personale, al netto delle componenti escluse, si traduce in una diminuzione complessiva della stessa dal 2010 al 2015, in valore assoluto, pari ad euro 42.974.404,67 (passando da euro 223.447.138,91 del 2010 ad euro 180.472.734,24 del 2015) e, in valore percentuale pari al 19,23%.

Inoltre, in applicazione del comma 557 *quater* della legge n. 296/2006, introdotto dall'art. 3, comma 5 bis, del decreto legge 24/06/2014, n. 90, convertito con modificazione in legge 11 agosto 2014, n. 114, e nel rispetto della Deliberazione della Corte dei conti, Sezioni delle autonomie, n. 25 del 15/09/2014, il costo del personale degli anni 2014 e 2015 rientra nei limiti della spesa media del personale relativa al triennio 2011-2013.

Sul contenimento della spesa in argomento, alla dirigente dell'Area Bilancio dell'ente verificato è stato fatto osservare il mancato riscontro dell'ammontare annuo delle spese di personale indicato nella tabella elaborata in sede di verifica ispettiva, con gli importi rilevati dai prospetti allegati ai rendiconti di gestione degli esercizi compresi nel periodo 2011- 2014 – Allegati G.18 – "*Certificazione riduzione della spesa del personale (ex art.1, co.557, L.296/2006 e s.m.i.)*"; dai quali si deduce comunque il rispetto dell'art.1, comma 557, della legge n. 296/2006, anche se per un valore annuo diverso.

A giustificazione di quanto rilevato, con email del 25/01/2017, la dirigente dell'Area Bilancio ha comunicato agli scriventi che la compilazione della tabella sull'andamento della spesa del personale è stata effettuata sulla base dei dati certificati con il prospetto G18, allegato all'ultimo rendiconto di gestione relativo all'anno 2015. In quella sede, infatti, secondo quanto chiarito dalla stessa dirigente "*si è determinato di modificare le modalità di calcolo, inserendo ulteriori voci di*

spesa da escludere, relative al salario accessorio, in aderenza a quanto disposto dalla vigente normativa. Per rendere i dati confrontabili, il ricalcolo è stato effettuato per le annualità dal 2011 al 2015"

In ordine all'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, calcolata con il consolidamento delle spese di personale delle società partecipate, si rileva, invece, nel periodo 2011-2013, il mancato rispetto del limite del 50% fissato dall'articolo 76, c. 7, D.L. 112 del 25/06/2008 [11] . Come rappresentato nella precedente tabella, la suddetta percentuale si è attestata negli anni 2011 e 2012 al di sopra del 60% (rispettivamente, al 60,99% e 64,49%) mentre nell'anno 2013 ha raggiunto il 55,54%.

Al riguardo, in sede di verifica ispettiva sono state acquisite le note n. 38455 del 16/01/2012 e n. 140399 del 19/02/2013, con le quali l'incaricato Ragioniere Generale del Comune di Palermo ha comunicato ai vertici dell'Amministrazione Comunale il superamento del limite del 50% nell'incidenza della spesa del personale sulle spese correnti, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, che ha disposto il divieto di procedere ad assunzioni di personale "*a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"*.

Nell'anno 2015, l'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente si è ridotta dello 0,62% rispetto a quella dell'esercizio precedente, in osservanza dell'art. 1, comma 557 lettera a) della legge 27/12/2006, n. 296, e in entrambi gli anni 2014 e 2015 risulta inferiore alla media del periodo 2011-2013.

3. Attuazione delle misure previste per l'Anticorruzione e la Trasparenza

3.1 Anticorruzione

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C) previsto dall'art. 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione Pubblica descrive il processo finalizzato a definire una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici; delle misure da implementare per la prevenzione della corruzione, in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici; dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi di attuazione.

[11] Con riferimento alla percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti occorre precisare che l'iniziale valore del 40%, introdotto con decorrenza dal 1° gennaio 2011 dall'art. 14, comma 9, della legge 30 luglio 2010, n. 122, è stato portato al 50% dalla legge di conversione del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 28 c. 11 quater, legge 22 dicembre 2011, n. 214).Successivamente, l'art.3, c.5, del D.L. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 ha abrogato il divieto posto dal citato art.76, c.7, D.lgs. 112/2008, introducendo nuovi vincoli con decorrenza dall'anno 2014.

Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione n. 72/2013, il Comune di Palermo ha approvato il primo Piano di prevenzione dei fenomeni corruttivi per il triennio 2014-2016, giusta deliberazione di G.C. n. 38 del 27/03/2014. Tale programma è stato sottoposto a revisione annuale al fine di adeguarne le previsioni agli aggiornamenti e modifiche del Piano Nazionale Anticorruzione, di cui alle determinazioni ANAC n. 12 del 28/10/2015 e n. 831 del 3 agosto 2016, nonché ai rischi e alle criticità emerse in sede di attuazione del Piano stesso e ai mutamenti intervenuti nell'organizzazione dell'ente locale, allo scopo di rivalutare alcuni fattori di rischio e le connesse misure organizzative da assumere.

Tutti i Piani di prevenzione della corruzione del Comune di Palermo sono stati approvati dalla Giunta Comunale dopo aver esperito le procedure di consultazione dei portatori di interesse, mediante la pubblicazione nel sito istituzionale del Comune di un avviso pubblico finalizzato ad acquisire eventuali osservazioni e/o proposte da inserire tra i contenuti del Piano che talvolta sono state recepite positivamente.

Il Piano per la prevenzione della corruzione relativo al triennio 2017-2019, è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 17 del 7/02/2017, su proposta del Segretario Generale, dott. Fabrizio Dell'Acqua, nominato ai sensi dell'art. 1, comma 7, della citata legge 190/2012, Responsabile della prevenzione della corruzione, giusto decreto sindacale n. 64 del 10/04/2013.

Nel Piano suddetto sono state inseriti ulteriori specifici strumenti di prevenzione della corruzione in analogia agli aggiornamenti del Piano Nazionale Anticorruzione, di cui alla Determinazione ANAC n. 831 del 3/08/2016, con specifico riguardo agli ambiti concernenti la predisposizione dei piani di prevenzione; la rotazione del personale; la trasparenza amministrativa; le fattispecie di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi e il governo del territorio. Sulla base degli obiettivi strategici definiti dal Sindaco, con nota n. 1994876 del 20/12/2016, e dei conseguenti obiettivi gestionali individuati dal Responsabile della prevenzione della corruzione, il P.T.P.C 2017/2019 ha previsto le seguenti ulteriori misure per la lotta ai fenomeni corruttivi, con indicazione dei relativi indicatori di risultato per i soggetti attuatori (dirigenti):

- attivazione entro l'anno 2017, presso l'URP dell'ente, di uno "Sportello di Ascolto del cittadino", avente il compito di raccogliere eventuali segnalazioni dei cittadini e di tutti coloro che a vario titolo intrattengono relazioni con gli uffici comunali su eventuali episodi di malfunzionamento

degli uffici e/o nella gestione dei processi di lavoro. Tale misura va a rafforzare gli altri canali di segnalazione di fatti illeciti, previsti nel Piano mediante procedure informatizzate, per favorire la segnalazione di fatti illeciti da parte dei dipendenti, nel rispetto delle condizioni di tutela della riservatezza dei soggetti segnalanti (c.d. "whistleblowing"), come disposto nelle direttive emanate dall'ANAC con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015;

- estensione nell'arco del triennio 2017/2019 della metodologia di "mappatura per fasi" alla totalità dei processi di lavoro e procedimenti amministrativi;
- introduzione a decorrere dall'anno 2017 di un ulteriore criterio di rotazione del personale a carattere suppletivo, in aggiunta a quelli già contemplati in seno al Piano di prevenzione della corruzione approvato nel 2006, che prevede la rotazione del personale appartenente a qualunque profilo professionale con anzianità di permanenza nella medesima unità organizzativa superiore a dieci anni, indipendentemente dalla classificazione dei valori di rischio dei processi di lavoro in cui opera detto personale;
- programmazione nell'arco del triennio 2017/2019 di attività di formazione specialistiche ulteriori e diverse rispetto a quelle già avviate nell'anno 2016 riguardanti tematiche da concordare con i Capi Area;
- individuazione di ulteriori dati da pubblicare nel triennio 2017/2019, in aggiunta a quelli per i quali vige l'obbligo di pubblicazione in base alle norme vigenti, in modo tale da elevare gli standard di trasparenza e accessibilità per i cittadini.

Il predetto Piano prevede un paragrafo dedicato alla "*Disciplina delle verifiche in tema di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi, ai sensi e per gli effetti del D.lgs. n. 39/2013"*. Al riguardo, il Segretario Generale, nella qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, con nota prot. n. 1290949/USG del 19/08/2016, conformemente alle linee guida emanate sull'argomento con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, ha fornito indicazioni sul controllo e conseguente accettazione delle dichiarazioni relative all'insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità rese dai soggetti ai quali si intendono conferire gli incarichi, affermando la necessità per gli organi conferenti del Comune di "*accettare solo dichiarazioni alle quali venga allegata l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per reati commessi verso la Pubblica Amministrazione"*.

Il Piano di prevenzione dei fenomeni corruttivi 2017/2019, tra le altre attività, ha previsto la revisione del codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Palermo, con cadenza annuale e comunque entro la data del 31/12 /di ciascun anno. Al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità a servizio esclusivo dell'interesse pubblico, il suddetto codice di comportamento è stato

adottato dall'Amministrazione Comunale con deliberazione di G.C. n. 39 del 27/03/2014, in attuazione delle generali previsioni normative contenute nel DPR 16/04/2013, n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art.54 del D.lgs. n. 165/2001".

In ordine agli obblighi discendenti dalla legge 190/2012 da parte delle Società partecipate del Comune di Palermo, il Segretario generale, nella qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, ha affermato di aver fornito puntuali indicazioni preordinate ad assicurare la predisposizione, approvazione e pubblicazione dei modelli organizzativi ex D.lgs. 231/2001, integrati con le misure anticorruzione e/o dei Piani di prevenzione di competenza di ogni singola partecipata. Durante la verifica ispettiva, il responsabile della prevenzione, nella nota n. 1414 del 23/12/2016, ha illustrato le principali attività poste in essere nell'ambito della prevenzione dei fenomeni corruttivi, affermando, tra l'altro, che nel corso dell'anno 2016, dopo appositi incontri intervenuti con i responsabili della prevenzione e corruzione delle Società partecipate dal Comune, è stata elaborata una direttiva avente lo scopo di effettuare un monitoraggio su taluni aspetti ritenuti particolarmente significativi, ai fini della predisposizione e pubblicazione dei Piani delle Società. Alla data della verifica ispettiva, secondo quanto dichiarato dal responsabile della prevenzione, permane "*una forte criticità che riguarda la partecipata RE.SE.T. società consortile per azioni, la quale in relazione a problematiche di carattere organizzativo, alla data odierna non ha approvato il Piano di prevenzione della corruzione"*. In relazione a tali criticità, il Segretario generale, con nota n. 1159 del 7/10/2016 e n. 1288 del 15/11/2016, ha provveduto ad effettuare le doverose segnalazioni, finalizzate ad un sollecito adempimento, al Presidente della RESET, al Responsabile della prevenzione della stessa, al Sindaco e al Capo di Gabinetto del Comune.

Con riferimento al P.T.P.C del 2016, la verifica dell'"*efficace attuazione del piano e della sua idoneità*" è contenuta nella relazione annuale redatta dal Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, mediante l'utilizzo della scheda standard a risposte multiple adottata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. La relazione annuale, unitamente ai Piani triennali, risulta pubblica nel sito web dell'ente locale nella Sezione "Amministrazione Trasparente", sotto sezione "Altri contenuti – Anticorruzione". Nel documento in questione sono contenute le "considerazioni generali" in cui il Responsabile della prevenzione della corruzione, per l'anno 2016, ha espresso una valutazione "soddisfacente" circa il livello di attuazione del P.T.P.C.

Per quanto concerne, invece, le criticità nell'attuazione del P.T.P.C. 2016, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha segnalato principalmente le difficoltà operative dovute principalmente alla dimensione e complessità organizzativa dell'ente, nonché al mancato

coinvolgimento (secondo le aspettative) di diversi soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure previste nel P.T.P.C.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, nella citata nota n. 1414 del 23/12/2016, ha dichiarato, altresì, che nell'anno 2016 sono pervenuti n. 12 esposti; n. 9 segnalazioni interne all'amministrazione e n. 2 segnalazioni esterne che hanno determinato iniziative di varia tipologia consistenti nella richiesta di acquisizione di elementi conoscitivi con conseguente avvio, se del caso, delle relative iniziative disciplinari oltre che dell'attivazione di pertinenti accertamenti ispettivi.

Per debito di informazione, si riferisce altresì, che con disposizione del Presidente dell'ANAC prot. n. 70939 del 05/06/2015 è stata disposta una visita ispettiva presso il Comune di Palermo, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 190/2012 e dell'art. 45, comma 1, del D.lgs. n. 33/2013, finalizzata a verificare l'adozione del Piano triennale anticorruzione per l'anno 2015 e dei correlati atti afferenti al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed al codice di comportamento, con estensione dell'indagine alla verifica sull'attuazione delle misure dei citati strumenti di pianificazione a partire da quelle previste per l'anno 2014. La verifica è iniziata il 15 giugno 2015 ed è stata rivolta anche al controllo dell'adozione e al contenuto della dichiarazione dell'OIV ai sensi della Delibera ANAC n. 148/2014, in relazione all'assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza.

Sulla base della documentazione esibita dal Responsabile della prevenzione, dott. Fabrizio Dell'Acqua, dalle suddette verifiche eseguite da due dirigenti Ispettori dell'ANAC, accompagnati da due Ispettori del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, al Comune di Palermo *"non è stata sollevata alcuna censura o contestazione"*

Anche gli ulteriori accertamenti effettuati dall'ANAC presso l'Ente, a seguito di segnalazioni di presunte irregolarità afferenti a lavori di somma urgenza e a procedure selettive finalizzate al reclutamento con contratto a tempo determinato di n. 14 dirigenti tecnici e contabili (procedimento n. 2476/2015), hanno avuto esito positivo, in quanto la Presidenza dell'ANAC, con nota n. 90613 del 9/06/2016, ha comunicato all'ente verificato l'archiviazione del procedimento "*avendo riscontrato che non emergono elementi tali da indurre a muovere rilievi in ordine alle misure di prevenzione della corruzione programmate per il triennio 2016-2018"* .

3.2 Trasparenza

La trasparenza dell'attività amministrativa "è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile

accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali" (art. 1, comma 15, della legge n. 190 del 2012).

L'adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, è previsto per ogni Pubblica Amministrazione dall'articolo 10 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni). Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Sulla base delle linee guida del ANAC per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza, il Comune di Palermo con la citata Deliberazione di G.C. n. 17 del 7/02/2017 ha approvato, per il periodo 2017-2019, gli strumenti di cui alla legge 6 novembre 2012, n 190, tra i quali, il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) che rappresenta una Sezione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione.

In considerazione della significativa dimensione organizzativa dell'Ente, della sua complessità e della gravosità degli oneri afferenti agli obblighi di pubblicazione, ai sensi dell'art. 43 del D.lgs. n. 33/2013 e s.m.i., il Sindaco ha conferito l'incarico di Responsabile della Trasparenza al Vice Segretario Generale, dott. Serafino Di Peri, giusta Determinazione sindacale n. 202 del 3/10/2014. Con il medesimo provvedimento, al fine di supportare da un punto di vista operativo il Responsabile della Trasparenza, per il corretto svolgimento, sotto il profilo informatico, degli adempimenti relativi alla pubblicazione di atti e dati contemplati dal D.lgs. n. 33/2013, il Sindaco ha nominato, altresì, "Responsabile della Pubblicazione" la dott.ssa Daniela Rimedio, Capo Area "Innovazione Tecnologica".

I P.T.T.I. del Comune di Palermo, di cui all'art. 10 del D.lgs. n. 33/2013, per i trienni 2014-2016; 2015-2017 e 2016-2018 risultano approvati, rispettivamente, con Deliberazioni di G.C. n. 38 del 27/03/2014; n. 69 del 14/04/2015 (modificata con Delibera n. 187 del 19/11/2015 alla luce delle modifiche dell'assetto organizzativo dei servizi dirigenziali) e n. 16 del 09/02/2016.

In osservanza dell'art. 9 del D.lgs. n. 33/2013, le informazioni previste dalla normativa sulla trasparenza vengono pubblicate in "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale del Comune di Palermo, conformemente alla classificazione contenuta nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 33/2013; i "link" o Sezioni degli indicatori della trasparenza si trovano nella posizione prevista dal suddetto allegato e la loro denominazione riporta l'indicazione fornita dalle linee guida dell'ANAC

.

Nel rispetto delle disposizioni contenute nella Delibera ANAC n. 43 del 20/01/2016, nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del Comune di Palermo, sotto Sezioni "Disposizioni generali" - "Attestazioni OIV o di Struttura analoga", è stata pubblicata in data 24/02/2016 l'attestazione del Presidente del Nucleo di Valutazione, dott. Carmelo Pecoraro, "*sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione svolta dal Responsabile della trasparenza",* che dichiara la veridicità e l'attendibilità di quanto riportato nell'Allegato 2 della Delibera ANAC n. 43/2016 *("Griglia di rilevazione")* rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'Amministrazione.

Tale attestazione del Nucleo, ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. g), del D.lgs. n. 150/2009 e delle delibere A.N.A.C. nn. 50/2013 e 43/2016, attiene alla verifica della pubblicazione, completezza, aggiornamento e apertura del formato di ciascun documento, informazione e dato elencato al 31 gennaio 2016 nell'Allegato 2 – Griglia di rilevazione – della citata Delibera n. 43/2016.

A seguito dello svolgimento della rilevazione, gli aspetti evidenziati dal Nucleo di valutazione nella "Scheda di Sintesi", di cui all'allegato 3 della Delibera Anac n. 43/2016 sono stati i seguenti:

- mancato tempestivo e regolare flusso delle informazioni da parte dei dirigenti dell'ente, ai fini del rispetto dei termini di pubblicazione stabiliti dalla legge. Al riguardo, sono state indicate dal Nucleo le numerose note di sollecito rivolte ai dirigenti del Comune da parte del Responsabile della Trasparenza, in cui sono stati previsti monitoraggi mensili del "Responsabile della Pubblicazione" per il controllo qualitativo dei dati pubblicati riguardante anche il contenuto delle informazioni, l'aggiornamento e il loro formato;
- presenza, in via generale, di numerosi documenti in formato pdf, derivante da scansione in formato immagini, anziché in formato aperto, sebbene si sia già provveduto per gran parte degli stessi alla trasformazione dei file.

In particolare, in relazione ai dati pubblicati sull'Organizzazione dell'Ente – "Organi di indirizzo politico amministrativo" e sul Personale - "Incarichi amministrativi di vertice", i dati richiesti dagli articoli 14 e 15 del D.lgs. n. 33/2013 risultano correttamente pubblicati, così come per i "dirigenti" dell'ente, risultano pubblicate le dichiarazioni sulla "insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità" degli incarichi, di cui all'art.20, comma 3, del D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

Relativamente agli Enti controllati, nella Scheda di Sintesi del Nucleo di valutazione è stata rilevata, tra l'altro, la parziale pubblicazione, in formato aperto, delle dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità degli amministratori degli enti controllati, nominati dal Comune di Palermo.

Per quanto riguarda i "bandi di gara e contratti", è stata rilevata dal Nucleo l'assenza del dato relativo alla "determinazione a contrarre" che risulta invece presente in altra sezione del portale

dell'ente (Atti di Governo), oltre che la non integrale indicazione, per ogni provvedimento, dei dati relativi ai "tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura", nonché di quelli afferenti il "CIG" (Codice Identificativo di Gara).

Per ciò che riguarda, infine, la Sezione "Interventi straordinari e di urgenza" è stata rilevata dal Nucleo di valutazione l'assenza dei provvedimenti relativi all'anno 2015, con un mancato collegamento al link dell'Albo Pretorio che, tra l'altro, riporta i provvedimenti del 2015 privi dell'indicazione sulla spesa e relativa copertura finanziaria.

Come già delineato nel paragrafo precedente, viene fatto presente, altresì, che nel corso dell'anno 2015, in relazione agli adempimenti sulla Trasparenza previsti dal D.lgs. n. 33/2013, il Comune di Palermo è stato destinatario di un'ispezione da parte dell'ANAC, disposta ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 190/2012 e dell'art. 45, comma 1, del D.lgs. n. 33/2013, finalizzata a verificare l'adozione del Piano triennale anticorruzione per l'anno 2015 e dei correlati atti afferenti al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con estensione dell'indagine alla verifica sull'attuazione delle misure dei citati strumenti di pianificazione a partire da quelle previste per l'anno 2014. La verifica, iniziata il 15 giugno 2015, rivolta anche al controllo dell'adozione e al contenuto della dichiarazione dell'OIV ai sensi della Delibera ANAC n. 148/2014, in relazione all'assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza, si è conclusa positivamente, nel senso che all'Ente verificato non risulta sollevata alcuna censura o contestazione da parte dell'ANAC.

4. Premessa alle assunzioni

Prima di procedere ad analizzare le assunzioni effettuate dal Comune di Palermo negli anni oggetto della presente verifica, si ritiene opportuno fare una piccola digressione sul personale in servizio al Comune a seguito di massicci programmi di stabilizzazione, che hanno portato l'Ente verificato a disporre di numerose unità personale fuori dotazione organica (personale cd. COIME) e di altro personale stabilizzato (LSU) con contestuale incremento della dotazione organica dell'Ente.

4.1 Stabilizzazioni personale COIME (Coordinamento interventi manutenzione edile), fuori dotazione organica;

La storia del personale COIME *(Coordinamento interventi manutenzione edile)*, attualmente in forza al Comune di Palermo, inizia nel lontano 1986, quando con D.L. n. 24 del 12.02.1986[12], in

[12] D. L. 24 del 12.02.1986 "1. *È autorizzata la concessione a favore del comune di Palermo di un contributo straordinario di lire venticinque miliardi, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dell'interno dell'anno finanziario 1986, quale concorso dello Stato nella spesa per l'esecuzione da parte del comune stesso di lavori in*

considerazione dell'eccezionale gravità economica ed occupazionale nello stesso Comune, venutasi a creare a seguito di misure giudiziarie restrittive su aziende edili locali che in qualche modo si ritenevano colluse con organizzazioni criminali, al fine di assicurare l'immediato avvio di lavori socialmente utili con conseguenti positivi effetti sui livelli occupazionali e sul gravissimo stato di tensione esistente, utilizzando misure e procedure di carattere straordinario, veniva autorizzata la concessione a favore dello stesso Comune di un contributo straordinario di 25 miliardi di lire, per l'anno finanziario 1986, qualificato come partecipazione dello Stato alla spesa per l'esecuzione di lavori in economia relativi ad interventi indifferibili ed urgenti di manutenzione e salvaguardia del territorio, nonché del patrimonio artistico e monumentale della città, che il Comune stesso avrebbe dovuto realizzare sotto la direzione dei propri uffici tecnici.

Per la realizzazione degli stessi lavori il Comune era autorizzato a ricorrere a contratti di diritto privato a termine per l'utilizzazione di lavoratori, sino ad un massimo di 1.000 unità, avviati dall'ufficio di collocamento, residenti nel comune di Palermo ed iscritti nelle liste di collocamento con qualifiche del settore edilizio.

La disposizione in esame prevedeva originariamente che gli stessi contratti non potevano avere una durata superiore a 6 mesi rinnovabili, per comprovate esigenze, una sola volta per altri 6 mesi.

A seguito dell'emanazione del suddetto D.L. 24/1986, la Giunta municipale del Comune di Palermo, con propria delibera 528 del 24.03.1986, prendeva atto delle liste speciali formate dalla commissione comunale per il collocamento e autorizzava il Sindaco alla sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo determinato di natura privatistica con i soggetti inseriti nelle suddette liste speciali.

Successivamente, nella Legge finanziaria per l'anno 1987 (L. 910/1986) all'art. 8, comma 17, per le stesse finalità veniva previsto un ulteriore stanziamento di 50 miliardi di lire e il limite di 1.000 unità lavorative veniva innalzato a 2.000. In seguito, la spesa venne rifinanziata di anno in anno e progressivamente incrementata (nel 1991 con D.L. 06/1991 venivano stanziati 90 miliardi di lire allo stesso scopo[13]).

---

economia relativi ad interventi indifferibili ed urgenti di manutenzione e salvaguardia del territorio, nonché del patrimonio artistico e monumentale della città.

2. *All'esecuzione degli interventi di cui al comma precedente il comune provvede sotto la direzione dei propri uffici tecnici. Ove occorra, il comune può far ricorso a contratti di diritto privato a termine per l'utilizzazione, sino ad un massimo di mille unità, di lavoratori, avviati dall'ufficio di collocamento, residenti nel comune di Palermo ed iscritti, alla data di entrata in vigore del presente decreto, nelle liste di collocamento con qualifiche del settore edilizio. I predetti contratti non possono avere durata superiore a sei mesi e sono rinnovabili, per comprovate esigenze, una sola volta per altri sei mesi.*

[13] Art. 12, comma 2, D. L. 06/1991.

Con il D.L. 78 del 08.04.1998, all'art. 1 bis[14] il Governo veniva autorizzato ad adottare provvedimenti, anche in forma di accordi di programma, finalizzati a fornire una disciplina definitiva dei contratti relativi ai lavoratori in questione e a prevedere "*le forme dell'eventuale mobilità allo scopo di garantire sbocchi occupazionali nel settore pubblico ed in quello privato."*

Il 14.11.2000 veniva siglato l'Accordo di programma (All. 7), ai sensi della citata diposizione contenuta nel D.L. 78/1998, tra il Ministero dell'Interno, l'allora Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, il Ministero del Lavoro e il Comune di Palermo con il quale sostanzialmente si disponeva la stabilizzazione e la definitiva assegnazione del personale in questione al Comune di Palermo.

Preliminarmente, si rileva che, nelle premesse del suddetto Accordo, viene ritenuto che la disposizione sopra in esame *"...in particolare la parte relativa all'obbligo di provvedere ad una disciplina definitiva dei rapporti di lavoro derivanti dai provvedimenti di urgenza di cui allo stesso art. 1 – bis ha trasformato "ipso iure" il rapporto di lavoro dei lavoratori utilizzati dal Comune di Palermo in rapporto di lavoro a tempo indeterminato*". E' evidente la forzatura nell'interpretazione della norma che ritiene, invece, necessario un atto del Governo proprio al fine di *".. disciplinare la materia dei suddetti contratti e le forme dell'eventuale mobilità allo scopo di garantire sbocchi occupazionali nel settore pubblico ed in quello privato".*

Nella parte dispositiva dello stesso Accordo si stabiliva che i lavoratori in questione utilizzati dal Comune di Palermo erano assegnati definitivamente al Comune stesso (art. 1). Peraltro, veniva precisato che nei confronti degli stessi lavoratori non venivano a costituirsi rapporto di pubblico impiego e, pertanto, gli stessi non entravano a far parte della dotazione organica dell'Ente (art. 3), in quanto con gli stessi lavoratori il Sindaco del Comune di Palermo avrebbe stipulato contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato di diritto privato secondo le relative disposizioni del codice civile e sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (art. 2).

Il Comune di Palermo, infine, si impegnava ad assumere a proprio carico gli oneri finanziari necessari ed ulteriori rispetto ai trasferimenti erogati dallo Stato, anche nel caso quegli stessi finanziamenti venissero a mancare (art. 4).

---

[14] Art. 1 bis D. L. 78 dell'08.041998 "*Al fine di provvedere ad una disciplina definitiva dei contratti riguardanti i lavoratori di cui al D.L. 12 febbraio 1986, n. 24 , convertito dalla L. 9 aprile 1986, n. 96, per quanto concerne il comune di Palermo, e al D.L. 2 agosto 1984, n.409 , convertito, con modificazioni, dalla L. 28 settembre 1984, n. 618, per quanto concerne il comune e la provincia di Napoli, il Governo adotta uno o più provvedimenti intesi, anche a mezzo di accordi di programma, a disciplinare la materia dei suddetti contratti e le forme dell'eventuale mobilità allo scopo di garantire sbocchi occupazionali nel settore pubblico ed in quello privato"*

La situazione venutasi a creare nel Comune di Palermo, in sintesi, può essere così rappresentata:

- l'assunzione di 1.587 unità lavorative (ad oggi 856 unità) fuori dotazione organica, in contrasto con l'allora vigente art. 2, comma 1, del D.lgs. 29/1993, ripreso successivamente più o meno integralmente dall'art. 2, comma 1, del D.lgs. 165/2001[15].
- agli stessi lavoratori non viene applicato il contratto collettivo degli enti locali ma il contratto del settore edile, in contrasto con le disposizioni del comma 1 dell'art. 3 del D.lgs. 165/2001 combinate con quelle dell'art. 45[16] dello stesso decreto legislativo, sia per quanto riguarda la necessaria applicazione dei CCNL enti locali sia per quanto riguarda la parità di trattamento dei propri dipendenti;
- infine, posto che fino alla stipula del predetto accordo, e a tutt'oggi la spesa integrale per il trattamento economico del personale in questione è sostenuta dalla finanza statale con trasferimenti annuali al Comune a seguito di rendicontazione, ancor più rilevante per i riflessi che potrebbe avere sulle finanze dell'Ente, è quanto previsto nello stesso Accordo di programma all'art. 4) laddove è testualmente scritto "*Il Comune di Palermo si impegna ad assumere a proprio carico gli oneri finanziari necessari ed ulteriori rispetto ai trasferimenti erogati dallo Stato ove questi venissero a mancare*" .

Per tornare agli anni oggetto della presente verifica e per evidenziare l'entità del problema attuale si riportano di seguito due tabelle. Nella prima sono riportate le unità di personale COIME negli anni afferenti la presente verifica (2011/2016). Si può notare che il personale in discussione, seppure in costante diminuzione grazie alla cessazione dell'attività lavorativa dovuti ai pensionamenti, resta tuttora in un numero rilevante.

Nella seconda tabella sono riportati gli importi di dettaglio della rendicontazione delle spese afferente al personale COIME presentati ogni anno dal Comune di Palermo al Ministero dell'Interno.

---

[15] Art. 2, comma 1, del D.lgs. 165/200: "*Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive.*

[16] Art. 45, commi 1 e 2, del D.lgs. 165/2001: "1.Il *trattamento economico fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi. 2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi."*

Tabella 6: Unità di personale COIME in servizio al Comune anni 2011/2015[17]

UNITA PERS. COIME NEGLI ANNI 2011/15	2011	2012	2013	2014	2015
	1095	1014	969	916	856
Di cui Dirigenti	1	1	1	1	1

Tabella 7: Rendicontazione spese afferenti al personale COIME del Comune di Palermo[18]

RENDICONTAZIONE SPESE AFFERENTI AL PERSONALE COIME					
	IMPORTI/ANNO				
TIPOLOGIA DI COSTO	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Spesa gestione personale addetto ai lavori	18.062.982,53	19.111.449,87	14.884.053,72	12.504.340,69	12.071.788,37
Spese gestione personale centro progettazione	2.494.637,15	2.724.646,37	2.302.232,47	913.408,28	1.307.426,67
Spese gestione personale centro Affari generali (Pers. In staff)	5.062.223,38	5.531.675,21	5.170.084,95	3.951.906,09	4.066.905,82
Spese gestione personale per arretrati contrattuali 2011	821.960,61				
Spese per materiali servizi e investimenti	3.900.691,39	2.906.693,94	4.499.640,00	4.010.000,00	4.486.970,78
Spese servizi di gestione				498.734,21	417.897,04
Spese servizio buoni pasto		615.353,96	1.295.765,00	1.295.765,00	487.066,17
Spese INAIL				519.483,63	328.800,22
Spesa IRAP	645.237,00	367.123,50	483.095,64	978.115,93	983.647,33
Accantonamento e rivalutazione TFR			1.210.323,52	1.442.397,23	1.206.196,61
TOTALE	***30.987.732,06***	***31.256.942,85***	***29.845.195,30***	***26.114.151,06***	***25.356.699,01***

4.2 Stabilizzazioni personale Lavoratori Socialmente Utili (LSU);

Un'altra rilevante immissione di personale nell'Ente oggetto della presente verifica è stata attuata con la stabilizzazione degli ex LSU (Lavoratori socialmente utili), impegnati dalla fine degli anni 90 nel progetto "Palermo Lavoro".

Anche in questo caso, come per il personale Coime, la storia inizia diversi anni prima del periodo preso in considerazione dalla presente verifica e si chiude con una massiccia stabilizzazione di personale negli anni 2008/2010 (fuori dal periodo preso in considerazione dalla presente verifica) e con una coda ulteriore nell'anno 2011.

Tuttavia, si ritiene opportuno riportarla seppure in sintesi per avere un quadro delle unità di personale affluite al Comune di Palermo negli anni e sui potenziali riflessi per il bilancio dell'Ente.

La vicenda inizia con l'attivazione del progetto denominato "Palermo Lavoro", avviato ai sensi della L. 468/1997 con fondi comunali fino al 2001 e, successivamente, a partire dal 2002 con la convenzione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Comune di Palermo stipulata l'08.11.2002, il costo del progetto viene a gravare sul fondo nazionale per l'occupazione del Ministero del lavoro, dunque su risorse statali.

[17] I dati sono stati forniti dal Settore risorse umane dell'Ente; il 2016 non disponibile alla data di esecuzione della verifica.

[18] Dati risultante dal prospetto di rendicontazione annuale inviato dall'Ente.

Con la suddetta convenzione viene attribuito al Comune di Palermo un contributo di Euro 51,646 milioni di Euro, a valere sul suddetto Fondo per l'attivazione di "*politiche attive del lavoro*" in favore di soggetti non rientranti, peraltro, tra quelli a favore dei quali il D.lgs.. 81/2000 prevedeva all'art. 2, comma 1[19], la prosecuzione dello svolgimento dell'attività di lavoratore socialmente utile.

Il riconoscimento di tale contributo, anche parzialmente incrementato, viene rinnovato di anno in anno[20], cui fa seguito la stipula di ulteriori convenzioni il Ministero del Lavoro ed il Comune di Palermo.

Nel 2006, il comma 1166 dell'art. 1 della L. 296 del 27.12.2006[21], consentiva la proroga delle convenzioni, anche in deroga alla normativa vigente, stipulate relativamente all'utilizzo di lavoratori socialmente utili previa intesa con la regione interessata, fino ad un limite di spesa di 35 milioni di Euro, e inoltre l'attivazione di "*politiche attive del lavoro riferite a lavoratori impegnati in attività socialmente utili"* in disponibilità degli enti utilizzatori da almeno un triennio, fino al limite di 15 milioni di Euro.

A seguito di tale norma, venne nuovamente prorogata, la convenzione tra il Ministero del lavoro ed il Comune di Palermo, con l'intervento tra i sottoscrittori della Regione Siciliana, con la quale, in sostanza, 35 milioni di Euro vengono destinati alla prosecuzione di attività socialmente utili e i restanti 15 milioni per avviare processi di uscita dal precariato dei soggetti ex LSU; in particolare nella stessa convenzione all'art. 3 è prevista *"l'assunzione in pianta organica, anche con contratti a tempo determinato, o presso le aziende partecipate dal Comune, di soggetti destinatari delle misure in base alle risorse assegnate*".

---

[19] Art. 2, comma 1, D.lgs. 81 del 28.02.2000 "*Le disposizioni del presente decreto si applicano, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, ai soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili e che abbiano effettivamente maturato dodici mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999*"

[20] Riconoscimento contributo rinnovata in ordine: Art. 41, comma 1, L. 289/2002, Art. 3, comma 76, L. 350/2003, Art. 1, comma 262, L. 311/2004, Art. 1, comma 430, L. 266/2005, Art. 1, comma 1166 della l. 296/2006, Art. 2, comma 550 della L. 244/2007.

[21] Art. 1, comma 1166 L. 296/2006 "*Nel limite complessivo di 35 milioni di euro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale è autorizzato a prorogare, previa intesa con la regione interessata, limitatamente all'esercizio 2007, le convenzioni stipulate, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, direttamente con gli enti locali, per lo svolgimento di attività socialmente utili (ASU) e per l'attuazione, nel limite complessivo di 15 milioni di euro, di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impiegati in ASU nella disponibilità degli stessi enti da almeno un triennio, nonché ai soggetti, provenienti dal medesimo bacino, utilizzati attraverso convenzioni già stipulate in vigenza dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n.468, e successive modificazioni, e prorogate nelle more di una definitiva stabilizzazione occupazionale di tali soggetti. In presenza delle suddette convenzioni, il termine di cui all'articolo 78, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n.388, è prorogato al 31 dicembre 2007. Ai fini di cui al presente comma, il Fondo per l'occupazione, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, è rifinanziato di 50 milioni di euro per l'anno 2007".*

Con la successiva L. 244/2007, infine, entro il limite di spesa di 55 milioni di Euro il Ministero del Lavoro viene autorizzato alla stipula di apposite convenzioni, con i Comuni destinatari degli interventi di cui alla citate disposizioni del comma 1166 dell'art. 1 della L. 296/2006 *"....anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavoratori socialmente utili, per lo svolgimento di attività socialmente utili (ASU), per l'attuazione di misure di politiche attive del lavoro finalizzate alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impiegati in ASU, nella disponibilità degli stessi comuni da almeno un triennio*" (Art. 2, comma 550 della L. 244/2007)[22].

Nell'ottica di perseguire le finalità disposte dal richiamato comma 550 della L. 244/2007, il successivo comma 551 dello stesso art. 2[23] dà la facoltà agli Enti destinatari di procedere ad assunzioni in pianta organica a tempo indeterminato nelle categorie A e B dei soggetti di cui al comma 550, nonché ad assunzioni a tempo determinato, con inquadramento nelle categorie C e D in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa annuale di cui all' articolo 1, comma 557, della citata legge n. 296 del 2006[24].

---

[22] Art. 2, comma 550 della L. 244/2007: "*Nel limite di spesa di 55 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2008, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale è autorizzato a stipulare apposite convenzioni con i comuni destinatari degli interventi di cui all' articolo 1, comma 1166, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, previa intesa con le regioni competenti, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavoratori socialmente utili, per lo svolgimento di attività socialmente utili (ASU), per l'attuazione di misure di politiche attive del lavoro finalizzate alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impiegati in ASU, nella disponibilità degli stessi comuni da almeno un triennio, nonché dei soggetti utilizzati da questi ultimi attraverso convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni, estendendo a quest'ultima tipologia di lavoratori i benefici e gli incentivi previsti per i lavoratori socialmente utili*.

[23] Art. 2, comma 551 della L. 244/2007 "*Per le finalità di cui al comma 550, gli enti utilizzatori possono avvalersi, in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa annuale di cui all' articolo 1, comma 557, della citata legge n. 296 del 2006, della facoltà di procedere ad assunzioni in pianta organica a tempo indeterminato nelle categorie A e B dei soggetti di cui al comma 550, nonché ad assunzioni a tempo determinato, con inquadramento nelle categorie C e D, secondo i profili professionali previsti dai rispettivi ordinamenti, in ogni caso attraverso procedure selettive. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale dispone annualmente con proprio decreto, a far data dall'esercizio 2008, a beneficio dei comuni di cui al comma 550, la copertura integrale degli oneri relativi alla prosecuzione delle ASU e alla gestione a regime delle unità stabilizzate tramite assunzioni in pianta organica o assunzione a tempo determinato*"

[24] Art. 1, comma 557, L. 296/2006 Testo all'epoca vigente "*Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. A tale fine, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento ai princìpi desumibili dalle seguenti disposizioni: a) commi da 513 a 543 del presente articolo, per quanto attiene al riassetto organizzativo; b) articolo 1, commi 189, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006, sono disapplicate per gli enti di cui al presente comma, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge. Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti*

A questo scopo è previsto che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provveda annualmente con proprio decreto, e con propri fondi, a dare copertura integrale sia alla prosecuzione delle attività socialmente utili che a sostenere tutti gli oneri del personale stabilizzato con assunzioni a tempo indeterminato o determinato presso gli Enti, ai sensi della normativa sopra esposta.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 205 del 18.09.2008(Stralcio All. 8), adottata ai sensi dei commi 550 e 551 della citata L. 244/2007, in coerenza con la precedente Deliberazione 97 del 29.04.2008 di programmazione triennale del fabbisogno di personale per gli anni 2008/2010 con contestuale rideterminazione della dotazione organica, viene dato il via ad un massiccio programma di stabilizzazione di LSU per un numero totale di unità lavorative pari 2.837 unità, di cui 712 relativi all'area C e D, e pertanto "stabilizzati" impropriamente a tempo determinato con contratti quinquennali e ben 2.125 unità lavorative dell'area A e B stabilizzate a tempo indeterminato.

La citata Delibera di Giunta 205/2008 sarà poi integrata dalla successiva Delibera 85 del 28.04.2009 (Stralcio All. 9), che sostanzialmente confermerà il percorso di stabilizzazione definito con la prima delibera integrandolo e coinvolgendo un numero di LSU pari a 2.933 unità; la stessa Delibera prevedeva la stabilizzazione (a tempo determinato o indeterminato) di 2.839 unità di LSU e il prosieguo del rapporto di lavoratore socialmente utile per 94 LSU privi dei requisiti di accesso alla Pubblica Amministrazione.

A seguito della stessa convenzione nel dicembre 2008 vengono sottoscritti i primi contratti per 87 lavoratori ASU stabilizzati con i profili di collaboratore attacchino e vivaista.

A fine del 2011, a conclusione delle procedure di stabilizzazione le unità stabilizzate risultavano essere n. 2637, come da relazione del capo area delle risorse umane dell'Ente.

Nel frattempo, in sede di controllo sul bilancio preventivo e consuntivo, operata ai sensi dei commi 166 e 167dell'art. 1 della L. 266 del 23.12.2005, con Delibera 178/2008 del 09 dicembre 2008, la Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti, censura, in maniera alquanto severa, le procedure di stabilizzazioni in atto. In particolare, le critiche espresse dalla Corte nella citata Delibera, rilevanti in particolare sotto il profilo di equilibrio di bilancio, riguardano in sintesi:

1. L'incremento di dotazione organica connessa alla stabilizzazioni in questione che passa da 6.656 unità a 9.606 unità con un incremento della stessa pari al 44%, in controtendenza, come annota la stessa Corte, rispetto a tutti gli altri settori dell'economia italiana. La Corte si spinge

---

ulteriori condizioni: a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio; b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto;

ad affermare che un tale incremento dell'organico "*lascia ragionevolmente presumere che essa non sia stata strettamente connessa alle effettive esigenze dei cittadini*", tanto più se si tiene conto che all'epoca dell'avvio delle procedure di stabilizzazione accanto alle 5.670 unità di personale in servizio, all'interno della dotazione organica, al Comune di Palermo ve ne erano altri 1.254 in servizio, fuori dotazione organica (il personale *COIME*) di cui si è trattato nel paragrafo precedente;

2. La ricognizione delle esigenze di personale è stata limitata alla trasmissione di report relativi alle interviste ai dirigenti di settore, da cui peraltro risaltano le carenze di competenze tecniche, l'inadeguatezza rispetto alle funzioni svolte, carenza di personale di pulizie e in sintesi la non corrispondenza delle qualifiche possedute degli LSU con quelle richieste;
3. Ancora, la Corte sottolinea che, sia le norme che la convenzione, indirizzano la spesa per "attività socialmente utili", per le quali, chiarisce la Corte, devono intendersi quelle relative ai servizi resi ai cittadini e, quindi, con esclusioni di utilizzo degli stessi lavoratori nelle strutture burocratiche dell'Ente;
4. Inoltre, a fronte della stessa autorizzazione di spesa a carico del bilancio statale, nonostante venga ritenuta strutturale, la stessa non può che essere insicura nel tempo; come viene infine ribadito nella nota del MEF 0057565 del 22.06.2008, emerge la necessità che il Comune operi "*una puntuale programmazione delle proprie spese di personale*" al fine di renderle compatibili con il patto di stabilità e si auspica una evidente riduzione della spesa per il resto del personale.

In relazione alle contestazioni della Corte, con delibera di Consiglio comunale 01 del 15.01.2009, l'Ente verificato individua alcune misure correttive di seguito riportate sinteticamente:

- Divieto di proroga dei provvedimenti di comando in entrata presso l'Ente;
- Divieto di accoglimento di nuovi provvedimenti di mobilità in entrata per otto anni;
- Divieto accoglimento provvedimenti di richieste di prolungamento attività in servizio, per dieci anni;
- Pensionamento obbligatorio per i dipendenti che abbiano maturato 40 anni di servizio;
- Divieto assoluto di assunzioni di personale a tempo indeterminato, ad eccezione procedura già avviata per il reclutamento di 36 vigili urbani;
- Divieto di aumento facoltativo del fondo per il personale dirigente, per 3 anni;
- Divieto di conferimento incarichi di esterni di collaborazione, salvo specifiche eccezioni;
- Assegnazione dei lavoratori socialmente utili prioritariamente in servizi a diretta fruizione dei cittadini, compatibilmente con la qualifiche possedute.

Di seguito alla citata delibera 01/2009 del Consiglio Comunale, la Corte dei conti, con nuova delibera 20 del 26.03.2009 nel confermare le irregolarità già espresse con delibera 178/2008, esaminando le suesposte misure correttive adottate dal Consiglio ritiene le stesse "*una dichiarazione di intenti priva delle quantificazioni finanziarie necessarie per la loro valutazione e per il loro controllo"* richiedendo, nel contempo, "*le concrete misure correttive di competenza dell'Amministrazione attiva e messe in atto dalla stessa."*

Nella stessa delibera, nel richiamare l'attenzione sul numero dei dipendenti del Comune di Palermo e del relativo costo del lavoro, ritenendo di considerarlo con riferimento sia al personale a tempo determinato che indeterminato presso gli uffici comunali o presso le proprie partecipate soggette al controllo analogo e definendolo pari ad 1 dipendente ogni 39,7, abitanti conclude con il ritenere necessario che "*l'Amministrazione (del Comune di Palermo ndr.) calcoli, valuti e giustifichi attentamente e tecnicamente le proprie reali esigenze di personale, specificando eventualmente – ove dovesse occorrere – perché il Comune di Palermo necessiti di una quantità di personale mediamente superiore a quella di altri comuni italiani aventi caratteristiche analoghe."*

La citata Delibera di Giunta 205/2008 sarà poi integrata.

Come sopra illustrato la Delibera 85 del 28.04.2009, che integra la prima delibera 205/2008 sulle stabilizzazione in questione, sostanzialmente confermerà il percorso di stabilizzazione definito, recependo le suddette misure correttive approvate dal Consiglio.

Per quanto riguarda l'entità della procedura in esame e l'impatto sulla situazione del Comune si riportano le tabelle che seguono, in cui è contenuto il dettaglio sintetico della rendicontazione di spesa del contributo relativo alle stesse stabilizzazioni; dai dati esposti nelle tabelle si può avere un'idea più chiara dell'ordine di grandezza delle suddette stabilizzazioni:

Tabella 8: prospetto di sintesi della rendicontazione spese afferenti la stabilizzazione;[25]

RENDICONTAZIONE SPESE RELATIVE ALLA STABILIZZAZIONE LSU						
	IMPORTI/ANNO					
TIPOLOGIA DI SPESA	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Spesa lavoratori stabilizzati	48.783.595,93	50.467.075,57	50.032.855,91	49.579.763,56	50.071.129,50	51.074.800,32
Spesa lavoratori ASU non stabilizzati	2.491.502,93	2.195.226,94	2.065.688,28	1.959.067,59	1.898.602,82	1.780.250,10
Contributo erogato Amia (oggi RAP) per stabilizzazioni	2.521.663,00	2.336.190,27	2.276.112,00	2.300.000,00	2.300.000,00	2.300.000,00
TOTALE	***53.796.761,86***	***54.998.492,78***	***54.374.656,19***	***53.838.831,15***	***54.269.732,32***	***55.155.050,42***

In relazione alla tabella sopraesposta si chiarisce che il contributo all'AMIA (oggi RAP) è relativo alla stabilizzazione di LSU avvenuto presso la suddetta società partecipata dal Comune.

[25] Dati desunti dai prospetti di rendicontazione trasmessi dall'Ente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La tabella successiva fornisce l'entità numerica dei lavoratori socialmente utili stabilizzati ed in servizio presso il Comune di Palermo negli anni oggetto della presente verifica, anche divisi per aree di qualifica:

Tabella 9: Lavoratori socialmente utili stabilizzati in servizio al Comune di Palermo[26]

UNITA TOT. PERS. LSU STABILIZZATE PRESSO IL COMUE DI PALERMO	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
TOTALI STABILIZZATI	***2594***	***2577***	***2559***	***2489***	***2465***	***2431***
Di cui Area A	*572*	*563*	*561*	*533*	*522*	*509*
Area B	*1401*	*1394*	*1382*	*1346*	*1337*	*1318*
Area C	*499*	*498*	*496*	*490*	*488*	*486*
Area D	*122*	*122*	*120*	*120*	*118*	*118*

Tabella 10: LSU stabilizzati in servizio presso AMIA ed LSU non ancora stabilizzati;[27]

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
Unita totali LSU stabilizzati presso AMIA SPA (oggi RAP)	*88*	*80*	*ND*	*ND*	*ND*	*ND*
Unita LSU in servizio presso il Comune ancora non stabilizzati	*230*	*229*	*189*	*185*	*174*	*169*

Al di là delle considerazioni sulla regolarità di detta procedura che saranno analizzate più avanti avuto riguardo agli anni oggetto della presente verifica, è opportuno evidenziare le anomalie che hanno comportato la procedura in discussione:

- L'attivazione di una massiccia stabilizzazione, per la quale dagli atti non emerge chiaramente l'esigenza di posti da coprire in dotazione organica; alcuni profili , infatti, sono creati ex novo in dotazione organica nel periodo immediatamente precedente l'avvio della procedura di stabilizzazione degli LSU (ad esempio, dalla lettura della Delibera di Giunta Comunale 97 del 29.04.2008 si evincono stabilizzazioni su posizioni di nuova istituzione come assistente di produzione e pubbliche relazioni, operatore fotografico, collaboratore professionale servizi culturali e turistici, assistente bagnanti, collaboratore professionale carrozziere/verniciatore, quest'ultimo istituito con Del. 145/2010);

- La stabilizzazione di LSU, su molteplici posizioni non attinenti le attività socialmente utili relative a servizi resi direttamente ai cittadini;

- L'incremento di dotazione organica, contestualmente alle procedure di stabilizzazione della quale non si comprende né la motivazione, posto che le stabilizzazioni andrebbero fatte sui posti vacanti in dotazione organica[28], né si considera adeguata la dimensione stessa di tale incremento, da

[26] Dati desunti dai prospetti di rendicontazione trasmessi dall'Ente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
[27] Dati desunti dai prospetti di rendicontazione trasmessi dall'Ente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
[28] La stessa disposizione dell'art. 2, comma 552, della L. 244/2007 fa riferimento a facoltà degli Enti utilizzatori *"... di procedere ad assunzioni in pianta organica a tempo indeterminato nelle categorie A e B dei soggetti di cui al comma 550, nonché ad assunzioni a tempo determinato, con inquadramento nelle categorie C e D*". Inoltre la disposizione che attiva l'istituto della stabilizzazione, contenuta nel comma 558 dell'art. 1 della L. 296/2006 stabiliva la possibilità per le

6.656 a 9.556 unità; pure considerando le stabilizzazioni previste si arriva 6.587 unità in servizio, pertanto appare immotivato un tale incremento di dotazione organica. Si può, a ben ragione ritenere sovradimensionata l'attuale dotazione organica dell'Ente tanto che rapportata agli attuali abitanti del Comune i dipendenti in dotazione organica diventano 1 ogni 70,7 abitanti[29];

- Inoltre, a fronte di un massiccio ingresso di unità lavorative al Comune di Palermo, come già accaduto per la vicenda del COIME, il carico finanziario delle stesse assunzioni non viene assunto dal Comune, ma ribaltato sulla finanza statale. Ciò comporta due rilevanti conseguenze: la prima è relativa al fatto che l'Ente in questione usufruisce, negli anni, di una rilevante quota di personale in servizio senza farsi carico del relativo onere finanziario, creando un'evidente disparità con gli altri Comuni d'Italia. La seconda è che come già rilevato dalla Corte, nel caso il trasferimento del contributo pubblico venisse a mancare, sia per il personale COIME che per gli LSU stabilizzati, il Comune di Palermo dovrebbe improvvisamente farsi carico, per un tempo indeterminato, di oneri per il relativo costo del lavoro non preventivati nello stesso bilancio con una criticità facilmente immaginabile;

- a fronte di tali considerazioni anche le misure adottate dal Consiglio comunale per operare "*una puntuale programmazione delle proprie spese di personale*" appaiono insufficienti; innanzitutto perché a fronte delle stabilizzazioni viene notevolmente incrementata la dotazione organica. Così facendo risultano sempre molte disponibilità di posti vacanti in dotazione organica, e non se ne comprende il senso posto anche il divieto assoluto di assunzioni sancito nello stesso atto del Consiglio. Inoltre, questo stesso divieto assoluto di assunzione, non dispone un termine e né si fonda su una puntuale programmazione della spesa per il personale, pertanto, sembra ugualmente poco efficace.

La stessa condizione posta dal Consiglio di non incrementare il fondo accessorio del personale dirigente mal si concilia, infine, con l'assenza di analogo impegno a non incrementare il fondo del personale di comparto e con il contemporaneo incremento dello stesso fondo per un importo pari ad Euro 3.947.607,44 ogni anno a partire dal 2011 (nel 2010 lo stesso incremento è pari ad Euro 3.503.563,40) proprio in conseguenza delle predette stabilizzazioni;

- Vale, infine, considerare che alla fine di questo complesso processo per più di un terzo del personale attualmente in servizio al Comune di Palermo l'accesso al pubblico impiego è avvenuto

---

Regioni e gli Enti locali di"…*procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni…*"

[29] Al riguardo si osserva che il Decreto del Ministero dell'Interno del 24.07.2014, nel fissare i rapporti medi dipendenti-popolazione validi per gli enti che hanno dichiarato il dissesto finanziario e per quelli che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, per la classe di popolazione dell'Ente verificato fissa (per il triennio 2014/2016) un rapporto dipendenti/popolazione di 1/75.

non attraverso le classiche procedure concorsuali, come previsto in Costituzione all'art. 97 e dalle disposizioni contenute nell'art. 35 del D.lgs.. 165/2001, ma procedure di selezione riservate (agli LSU appunto). Al riguardo si osserva che le suddette stabilizzazioni, comunque previste da norme di legge, come attuate nel caso in esame non rispettano il principio dell'adeguato accesso dall'esterno, come chiarito Circolare della Funzione Pubblica n. 5 del 18.04.08, e da ormai consolidato orientamento della Corte Costituzionale[30], richiamate dalla stessa Corte dei conti.

Riportata sinteticamente la vicenda del personale COIME e della stabilizzazione degli LSU, nonostante non siano afferenti agli anni presi in considerazione dalla presente verifica, ciò che preme rilevare è:

- la criticità potenziale e latente sugli equilibri di bilancio dell'Ente, in riferimento ai costi del personale coinvolto, peraltro attualmente sostenuto dalla finanza statale;
- la necessità dell'Ente di rivedere la propria dotazione organica, sulla base di esigenze puntualmente verificate della struttura amministrativa;
- l'opportunità di valutare l'eventuale possibilità dell'inserimento del personale COIME nella dotazione organica dell'Ente e del loro inquadramento nel CCNL del comparto Enti locali, eliminando la situazione di disparità di trattamento tra i propri dipendenti;
- la necessità di realizzare politiche attive del lavoro diverse da quelle qui illustrate, non sobbarcando l'Amministrazione comunale di unità di personale che abbiano, tra l'altro, accesso diverso al pubblico impiego che non sia quello delle procedure concorsuali, come disposto dall'art. 97 della Costituzione e dal D.lgs. 165/2001.

---

[30] A partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 04.01.1999 fino a quelle più recenti 90/2012 "*Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle* (ex plurimis: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009). *In tale quadro, questa Corte ha altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n.293 del 2009, n.205 del 2004)» (sentenza n. 68 del 2011)* e 30/2012 in cui la Corte ritiene *"... che sia l'ampia riserva di posti, pari in questo caso quasi alla metà dei posti disponibili in atto e che si verrebbero a determinare in un prossimo futuro, in favore di una determinata categoria di concorrenti, sia la valorizzazione in sede concorsuale dei titoli di servizio – della quale, data la sua dichiarata finalità premiale, si gioveranno i concorrenti, dipendenti precari della Amministrazione regionale e pararegionale, già destinatari della riserva dei posti –, sia, infine, la limitazione ai soli «titoli e colloquio» delle prove concorsuali con esenzione dei riservatari dall'espletamento di eventuali prove di preselezione, fanno fondatamente escludere che lo svolgimento dei pubblici concorsi richiamati dalla disposizione censurata sia governato dal principio della par condicio fra i vari concorrenti, in assenza del quale la procedura di selezione dei migliori aspiranti è indubbiamente viziata e, in definitiva, non idonea ad assicurare la soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione cui è ispirato l'art. 97 della Costituzione".*

5 Assunzioni a tempo indeterminato e ricorso a forme flessibili d'impiego

La disciplina del turn over negli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno è stata modificata dall'art. 3 comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 114, il quale ha abrogato l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 che vietava qualsiasi tipo di assunzione nei Comuni nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse superiore al 50% delle spese correnti, prevedendo, per gli anni 2014 e 2015, la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Il turn over è esteso all'80 per cento negli anni 2016-2017 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2018, nel rispetto della disciplina sulla riduzione della spesa per il personale, come definita dai commi 557, 557-bis e 557-ter della legge 296/2006 [31]. Dall'applicazione dei limiti al turn over sono state escluse le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ai fini della copertura delle quote d'obbligo.

Resta fermo il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia in caso di mancato rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa del personale previsto dall'art. 1 c. 557 della legge 296/2006 (c. 557 ter introdotto dall'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n 78).

Il decreto legge 19/06/2015, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2015, n. 125, all'art. 4, comma 3, ha integrato il disposto del terzo periodo dell'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, con l'espresso riconoscimento agli Enti locali, a decorrere dall'anno 2014, della facoltà di recuperare le quote di turn over non utilizzate riferite a facoltà assunzionali del triennio precedente.

Un regime derogatorio delle assunzioni è stato introdotto dal comma 424 dell'articolo 1 della Legge 23/12/2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) che, al fine di agevolare il processo di ricollocazione del personale soprannumerario delle Province, interviene sul regime ordinario del turn over prevedendo che la percentuale di turn over legata dalla legge alle facoltà di assunzioni debba essere destinata in via prioritaria all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie

[31] Il comma 5-quater, aggiunto in sede di conversione del decreto legge n. 90/2014, ha inoltre definito un regime di turn over particolarmente favorevole per gli Enti più virtuosi, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 25 per cento. Essi possono procedere, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. A decorrere dall'anno 2015 è previsto per essi il turn over pieno (100 per cento).

graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015. Le risorse rimanenti, ovvero quelle derivanti dalle facoltà ad assumere al netto di quelle utilizzate per l'assunzione dei vincitori di concorsi, devono essere destinate, sommate ai risparmi derivanti dalla restante percentuale di cessazioni (completamento a 100 – ovvero 40% per il 2015 e 20% per il 2016) ai processi di mobilità del personale soprannumerario [32]. Le spese di personale assorbite in mobilità secondo il comma 424 non si calcolano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27/12/2006, n. 296.

La Sezione autonomie della Corte dei conti con la Deliberazione n. 19 del 04/06/2015 si è pronunciata sulla portata e sulla durata del vincolo alla capacità di assunzione degli enti locali imposto dall'art. 1, c. 422, della legge n. 190/2014. Nella suddetta delibera la Corte dei conti ha chiarito che per gli anni 2015 e 2016, e comunque sino al completo riassorbimento del personale in esubero di tutte le provincie, sull'intero territorio nazionale, i Comuni non possono attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali, astrattamente riconosciuta dall'art. 4, comma 3-ter del D.L. 31/08/2013, n. 101, convertito in legge 30/10/2013, n. 125, né indire bandi di procedure di mobilità che non siano riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. "L'unica possibilità di reclutare personale autonomamente, secondo le ordinarie modalità, è legata alla necessità di reperire specifica qualificata professionalità, indispensabile per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, inesistente tra le unità soprannumerarie delle provincie" [33] . In materia di assunzioni degli Enti locali occorre inoltre menzionare l'art.1, comma 228, della legge 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) che ha previsto la possibilità di procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente per ciascuno dei predetti anni ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Per la dirigenza, invece, l'art.1, comma 219, della medesima legge di stabilità 2016, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma Madia sulla dirigenza, nonché in attesa della completa attuazione della ricollocazione del personale dirigenziale eccedentario di area vasta, di cui alla citata legge 190/2014, articolo 1 commi 422, 423, 424 e 425, ha reso indisponibili i posti

[32] La Circolare 1/2015 del Ministero per la Semplificazione e PA per gli Affari Regionali e le Autonomie (Dip. Funzione Pubblica) ha fornito indicazioni utili a definire la portata applicativa del comma 424 della legge 190/2014, chiarendo che *"Nelle more del completamento del procedimento di cui ai commi 424 e 425 alle amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sul budget 2015 e 2016. Le assunzioni effettuate in violazione dei commi 424 e 425 sono nulle"*.

[33] Nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015 è stato pubblicato il Decreto del 14 settembre 2015 del MIPA, riguardante i "*criteri per la mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero, della Croce rossa italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale*". L'articolo 1 del Decreto stabilisce i criteri per l'attuazione delle procedure di mobilità riservate, ai sensi dell'articolo 1, commi 423, 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero.

dirigenziali vacanti alla data del 15/10/2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa, fatti salvi i casi tassativi indicati nel penultimo periodo della stessa norma.[34]

E' utile sottolineare che nell'ambito della legislazione esclusiva attribuita dallo Statuto della Regione Siciliana in materia di "*regime degli Enti Locali e delle circostanze relative",* con legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, modificata con LL.RR. n. 5/2016 e n. 15/2016, sono stati istituiti in Sicilia i "liberi Consorzi Comunali" e le "Città Metropolitane", enti territoriali di area vasta, le cui sedi coincidono con quelle delle corrispondenti Provincie regionali. In merito, la Corte dei conti Sicilia, nelle sue varie articolazioni, ha più volte affrontato la situazione di difficoltà gestionale e finanziaria dei Liberi Consorzi Comunali.

Particolare attenzione è stata posta sull'argomento in occasione dell'approvazione della relazione avente oggetto "La finanza locale in Sicilia – 2015-2016", di cui alla Deliberazione n. 131/2016/GEST, in cui la Sezione di controllo per la Regione Siciliana ha sottolineato i ritardi nell'attuazione della legge regionale n. 15/2015 e del relativo processo di riordino a livello regionale delle funzioni delegate o trasferite ai liberi Consorzi Comunali, nonché della correlata riassegnazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali connesse all'esercizio delle suddette funzioni, da cui scaturisce il rinvio di fondamentali fasi procedurali, quali la rideterminazione delle dotazioni organiche e l'avvio dei processi di mobilità del personale in esubero, con conseguente ritardo nella riallocazione del personale eccedentario, secondo le previsioni della legge n. 190/2014. In quella sede è stata rilevata dalla Corte dei conti una grave situazione di squilibrio di bilancio dei liberi Consorzi Comunali che continuano ad esercitare in Sicilia le funzioni attribuite alle ex Province regionali, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti.

---

[34] Art.1, comma 219, Legge 208/2015: "Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli *8*, *11* e *17* della *legge 7 agosto 2015, n. 124*, e dell'attuazione dei *commi 422*, *423*, *424* e *425* dell'articolo *1* della *legge 23 dicembre 2014, n. 190*, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo *1, comma 2*, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo *2* del *decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma".

Relativamente all'applicabilità nella Regione Sicilia dei commi 421-426 della predetta legge n. 190/2014 e dei vincoli introdotti per le nuove assunzioni di personale, si è espressa la Corte dei conti Sezione di controllo per la Sicilia con Deliberazione n. 119 del 12/02/2015, emanata a seguito di una richiesta di parere da parte di un Comune siciliano. Con il provvedimento citato, la Sezione della Corte dei conti ha chiarito che, sebbene i vincoli di riduzione degli organici delle Provincie non si applichino in Sicilia e nelle altre Regioni a statuto speciale per espressa esclusione normativa contenuta nel comma 421 della legge 190/2014, è da ritenersi applicabile in Sicilia il vincolo delle assunzioni di personale a tempo indeterminato contenuto nel comma 424 della legge 190/2014, in quanto questa disposizione "*sul piano letterale riguarda tutte le Regioni e gli enti locali e non è espressamente riservata agli enti ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario, e inoltre determina vincoli assunzionali che non sono da ritenere incidenti sulla competenza esclusiva riservata dallo statuto a favore del legislatore siciliano*"[35]. Il suddetto parere trae la ulteriore conseguenza che anche nelle Regioni a statuto speciale, si applicano le nuove regole dettate dal comma 426 della legge 190/2014 relative alla proroga al 31/12/2018 del termine previsto per le stabilizzazioni del personale precario (31/12/2016), regole che impongono la sospensione di dette procedure per gli anni 2015 e 2016, facendo tuttavia salve le procedure di "mobilità neutra" con personale proveniente da enti comunque sottoposti ad analoghi vincoli assunzionali. In tale ultimo caso, la Corte dei conti spiega che "*la neutralità dell'operazione comporta che, in termini generali, tale forma di mobilità non fa venir meno risorse assunzionali per cui è da ritenere che la limitazione prevista dal comma 424 della legge n. 190 del 2014, in assenza di una diversa ed espressa previsione normativa, possa non considerarsi ostativa ad eventuali ingressi di personale in mobilità provenienti da enti comunque sottoposti ai medesimi vincoli".* Ad analoga conclusione giunge la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana – nella Deliberazione n. 444 del 20/10/2015, in cui afferma che in vigenza del vincolo assunzionale di cui all'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014, si ritiene ammissibile la mobilità per "interscambio" o "compensativa", in quanto tale istituto, disciplinato dall'art. 7 del DPCM n. 325 del 5 agosto 1988, configurandosi in un'operazione neutrale realizzata tra enti soggetti alle medesime limitazioni di spesa e rispettosi del patto di stabilità interno, non determina alcuna alterazione nella dotazione organica delle

[35] L'art. 1, comma 145, della legge 07/04/2014, n. 56, dispone testualmente:" Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai princìpi della medesima legge. Le disposizioni di cui ai commi da 104 a 141 sono applicabili nelle regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

amministrazioni interessate e non intacca la finalità primaria perseguita dall'art. 1, c. 424, della legge n. 190/2014 che è data dalla ricollocazione del personale eccedentario di area vasta.

In sede di verifica ispettiva, al fine di accertare il rispetto dei criteri e delle limitazioni nelle assunzioni di personale, sono stati acquisiti i dati relativi al *turn-over* del periodo 2011-2016, riepilogati nella Tabella n 11.

I risparmi di spesa per le cessazioni dal servizio avvenute nel periodo 2010-2015 sono stati calcolati per 12 mesi, a prescindere dalla data di cessazione dal servizio, considerando il valore del tabellare iniziale (compreso comparto quota b e c), a lordo degli oneri contributivi, Inail e Irap. Conformemente al contenuto della nota n. 46078/2010 del Dipartimento della Funzione Pubblica, non sono stati conteggiati i costi che non costituiscono risparmi, come la retribuzione individuale di anzianità (RIA) e i valori delle progressioni economiche orizzontali del personale cessato che tornano nella disponibilità del fondo della contrattazione decentrata integrativa.

Tabella 11 - Il turn-over del personale nel periodo 2010-2015

Anno	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Cessazioni	232	180	223	156	178	178
Risparmi di spesa	€6.671.855,95	€5.051.129,51	€6.352.982,40	€4.386.045,67	€4.868.810,80	€4.917.849,40
Assunzioni	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
	14	**-**	**-**	**-**	**-**	**1**
di cui						
Concorso pubblico						
Progressioni verticali	-	-	-	-	-	-
Categorie protette	-	-	-	-	-	-
Mobilità *	1(*)	-	-	-	-	1(*)
Stabilizzazioni °°	7	-	-	-	-	
Altre forme di assunzioni *°	6				-	

*Mobilità per interscambio.
°° Stabilizzazioni bacino personale precario ex ASU.
*° Assunzione a tempo indeterminato del personale in esubero distaccato presso l'Ente Tabacchi Italiani (E.T.I.) ai sensi dell'art. 9, c. 25, D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010.

Nei paragrafi che seguono vengono delineate le assunzioni di personale adottate dall'Ente verificato nel periodo 2011-2016, sulla base dei relativi provvedimenti di programmazione triennale

del fabbisogno di personale e piani annuali di assunzione, emanati ai sensi dell'art. 91 del D.lgs. n. 267/2000. In merito, occorre sottolineare che, a seguito delle misure correttive richieste dalla Corte dei conti con deliberazione n. 49/2012 PRSP, per assicurare vincoli ancora più stringenti sul contenimento della spesa di personale, con Deliberazione del Commissario straordinario n. 51 del 6/04/2012, è stato disposto per l'Ente verificato il divieto assoluto di assunzioni di personale a tempo indeterminato e determinato, compresa la mobilità volontaria, nonché il divieto, per tre anni, di aumento facoltativo del fondo del personale dirigente, e "*il divieto di conferimento di incarichi esterni di collaborazione, ad esclusione di quelli inerenti la materia dei lavori pubblici, salvi i casi di urgenza"* (All. n. 10) . I suddetti vincoli assunti con la delibera commissariale sono stati revocati in occasione dell'adozione della programmazione del fabbisogno del personale 2014-2016 e Piano delle assunzioni anno 2014, giusta Deliberazione di G.C. n. 218 dell'11/12/2014 (Cfr. All.n.14).

5.1 Mobilità compensativa per interscambio

In osservanza dell'art. 30 D.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 7 del D.P.C.M n. 325/1988 [36], con determinazione dirigenziale n. 353 del 18/05/2011, previo nulla osta delle Amministrazioni di appartenenza, è stata disposta la "mobilità per interscambio" di n. 2 Assistenti sociali di categoria D1, mediante la quale una dipendente del Comune di Palermo è stata autorizzata a transitare in mobilità presso il Ministero della Giustizia – Ufficio del Giudice di Pace di Gela (Ufficio in cui la stessa impiegata ha prestato servizio in posizione di comando fino al 22/11/2011), e un dipendente dell'AUSL di Viterbo, che ha chiesto di transitare in mobilità presso il Comune di Palermo, è stato assunto nei ruoli del Comune verificato, con apposito contratto individuale di lavoro a tempo pieno e indeterminato ed il trattamento economico annuo lordo previsto dal vigente CCNL Enti locali per la posizione economica D1, oltre emolumenti accessori.

Con determinazione dirigenziale n. 623 del 14/10/2016, previo nulla osta delle Amministrazioni di appartenenza, è stata disposta, altresì, la "mobilità per interscambio" di n. 2 Agenti di P.M. Categ. C1, dipendenti del Comune di Palermo e del Comune di Viagrande . Con il provvedimento citato, a decorrere dalla data di passaggio in mobilità, l'agente di P.M. di Viagrande è stato assunto nei ruoli del Comune di Palermo, con apposito contratto individuale di lavoro a

[36] L'art. 7 del DPCM n. 325 del 05/08/1988 recante "Procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni" così recita: "E' consentita in ogni momento nell'ambito delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, la mobilità dei singoli dipendenti presso la stessa od altre amministrazioni, anche di diverso comparto, nei casi di domanda congiunta di compensazione con altri dipendenti di corrispondente profilo professionale, previo nulla osta dell'Amministrazione di provenienza e di quella di destinazione"

tempo pieno e indeterminato ed il trattamento economico annuo lordo previsto dal vigente CCNL Enti locali per la posizione economica C1, oltre emolumenti accessori.

Il suddetto processo di reclutamento, mediante mobilità per interscambio appare regolare, in quanto tale modalità di assunzione non è sottoposta ai vincoli in materia di ricollocazione del personale delle Province e delle Città Metropolitane, di cui all'art.1, commi da 418 a 430, della legge 23/12/2010, n. 190.

5.2 Stabilizzazioni lavoratori socialmente utili (LSU) consorzio Palermo Lavoro.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente verifica (anni 2011/2016), tra le assunzioni si registrano 7 stabilizzazioni di LSU, che rappresentano una coda di quelle stesse stabilizzazioni di cui si è diffusamente parlato nel paragrafo precedente, posto che l'immissione degli stessi in servizio era già prevista nell'anno 2010 ma per motivi "forza maggiore", come riporta la Del. 104 del 24.02.2011, non è stata possibile perfezionarla nello stesso anno.

Si riporta di seguito la tabella sugli LSU stabilizzati nell'anno 2011 di cui si sono esaminati gli atti

Tabella 11*:* Stabilizzazione LSU avvenute del 2011 ed esaminate;

STABILIZZAZIONI AL COMUNE DI PALERMO ANNI 2011/2016						
ANNO 2011						
ID	*COG.*	*NOME*	*QUALIFICA*	*CAT.*	*DATA STABILIZ.*	*PROVV.*
1	M.	N.	*COLL. PROF. SCOLASTICO*	B1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011
2	M.	N.	OPER. SERV. GENERALI	A1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011
3	M.	F.	OPER. SERV. GENERALI	A1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011
4	S.	F.	OPER. SERV. GENERALI	A1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011
5	V.	A.	OPER. SERV. GENERALI	A1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011
6	M.	G.	OPER./MANOVALE TRASPORT.	A1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011
7	S.	S.	COLL. AMMINISTRATIVO	B1	04/04/2011	DD. N. 104 del 24/02/2011

In merito alle stabilizzazioni di cui alla tabella precedente, si precisa che le procedure aperte con la determina 104/2011 (All. 11) coinvolgevano 8 unità lavorative. Peraltro, con nota 208477 del 15.03.2011, a seguito di procedimento disciplinare e considerata la propria recidiva, una unità di personale viene considerato decaduta e si avvia la procedura per la sua cancellazione dagli elenchi dei soggetti svolgenti attività socialmente utili. Pertanto, al termine della suddetta procedura risultano stipulati 7 contratti di lavoro con altrettanti Lsu.

Sulle stabilizzazioni si è già ampiamente trattato e osservato sulle criticità della procedura.

In merito alle specifiche stabilizzazioni sopra riportate si rileva, nuovamente, il mancato rispetto dell'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire, formulato in termini generali dalle sentenze della Corte Costituzionale precedentemente citate e

disciplinato, specificatamente all'istituto delle stabilizzazioni, con la Circolare n. 5 del 18.04.08 dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio che, con la stessa circolare, ha ricordato che le procedure di stabilizzazione non possono prescindere dall'applicazione del principio costituzionale del prevalente accesso mediante concorso pubblico e che, pertanto, si può procedere alle stabilizzazioni esclusivamente se nel piano triennale del fabbisogno siano previste forme di assunzione che tendano a garantire l'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al cinquanta per cento dei posti da coprire.

La stessa giurisprudenza amministrativa[37] ha ritenuto che le procedure di stabilizzazione dovessero comunque garantire un'adeguata quota di copertura di posti vacanti in dotazione organica mediante accesso dall'esterno; dello stesso tenore sono le pronunce della Corte dei conti[38].

5.3 Stabilizzazione personale EX Ente Tabacchi Italiani (ETI)

L'art. 9, comma 25 del D.L. 78/2010[39] stabiliva che il personale dell'ex Ente Tabacchi Italiani (ETI), già dichiarato in soprannumero e comandato presso Enti diversi, a decorrere dal 01.01.2011 venisse inquadrato, anche in soprannumero rispetto alla dotazione organica, nei ruoli degli Enti presso cui presta il proprio servizio. Con nota 89155 del 10.11.2010 il Ministero dell'Economia e delle Finanze comunica al Comune di Palermo che n. 6 dipendenti ex ETI, in servizio presso il Comune di Palermo vengano inseriti nei ruoli dello stesso Ente, senza ulteriori adempimenti dello stesso Ente.

---

[37] Cfr Consiglio di Stato Decisione n. 6536 del 26.10.09: *"...sia lo strumento della stabilizzazione non erano strumenti di assunzione a cui l'amministrazione era obbligatoriamente tenuta sulla base della legislazione vigente, ma mere facoltà che avrebbero dovuto essere esercitate nel rispetto dei limiti intrinseci della discrezionalità e nell'ottica dell'art.97 Cost. e dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sia con riguardo al principio di buon andamento, efficienza, economicità dell'azione amministrativa, sia della garanzia di adeguato accesso ai posti dall'esterno mediante concorso.".*

[38] Corte dei conti SS. RR Deliberazione 8 del 21.12.2011 *"Tra i principi generali del testo unico sul pubblico impiego testè richiamati, si annovera anche quello dell'adeguato accesso dall'esterno nelle procedure concorsuali, desumibile dall'art. 35 comma 1 lett. a) e 35 comma 7 del D.lgs. n. 165/2001, più volte richiamato dalla Consulta(cfr., da ultimo, Corte costituzionale, sentenza 5 gennaio 2011 n. 7).Tale principio generale vale per tutte le selezioni, salvo disposizioni speciali di carattere derogatorio, nella fattispecie difficilmente rinvenibili."*

[39] Art. 9, comma 25, del D. L. 78 del 31.05.2010 "*In coerenza con quanto previsto dal presente comma il personale, già appartenente all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato distaccato presso l'Ente Tabacchi Italiani, dichiarato in esubero a seguito di ristrutturazioni aziendali e ricollocato presso uffici delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283, a decorrere dal 1° gennaio 2011 è inquadrato anche in posizione di soprannumero, salvo riassorbimento al verificarsi delle relative vacanze in organico, nei ruoli degli enti presso i quali presta servizio alla data del presente decreto. Al predetto personale è attribuito un assegno personale riassorbibile pari alla differenza tra il trattamento economico in godimento ed il trattamento economico spettante nell'ente di destinazione. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede ad assegnare agli enti le relative risorse finanziarie.*

Con determina del Settore Risorse Umane dell'Ente n. 850 del 24.12.2010, veniva recepito quanto espresso nella citata nota e si provvede alla stabilizzazione dei dipendenti elencati nella seguente tabella

Tabella 12: Stabilizzazione personale ex Ente Tabacchi Italiano;

STABILIZZAZIONI PERSONALE EX ENTE TABACCHI ITALIANO (ETI)							
ANNO 2011							
ID	*COG.*	*NOME*	*QUALIFICA*	*AREA*	*CAT.*	*DATA STABILIZ.*	*PROVV.*
1	A.	G. S.	*ASSISTENTE*	II F1	B1	01/01/2011	DD. N. 850 del 24/12/2010
2	B.	V.	*ASSISTENTE*	II F1	B1	01/01/2011	DD. N. 850 del 24/12/2010
3	D'A.	M. P.	*ASSISTENTE*	II F1	B1	01/01/2011	DD. N. 850 del 24/12/2010
4	D. G.	S.	*ASSISTENTE*	II F1	B1	01/01/2011	DD. N. 850 del 24/12/2010
5	L.	V.	*AUSILIARIO*	I F1	A1	01/01/2011	DD. N. 850 del 24/12/2010
6	R.	S.	*AUSILIARIO*	I F1	A1	01/01/2011	DD. N. 850 del 24/12/2010

Su tale procedura, posto che si tratta di una procedura imposta da disposizione legislativa non si ha nulla da osservare.

5.4 Assunzioni a tempo determinato

Per quanto riguarda le assunzioni con contratto di lavoro flessibile, l'articolo 9, comma 28, della L.30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31/05/2010, n. 78, ha disposto che la spesa relativa a questa tipologia assunzionale non può superare (salvo che per quelle di vigili, personale educativo e docente e dipendenti dei servizi sociali) il tetto del 50% di quanto sostenuto allo stesso titolo nel 2009 [40]. Deroghe particolari sono state introdotte in sede di conversione del suddetto decreto legge dall'art.14, commi 24 bis e 24 ter , per quanto riguarda i lavoratori assunti a tempo determinato appartenenti al regime transitorio dei lavoratori socialmente utili, a carico del bilancio regionale della Sicilia. Infatti, secondo la citata normativa "*I limiti previsti ai sensi dell'articolo 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……omissis….. "*

Nel 2014, le scelte legislative sono state modificate dall'articolo 11, comma 4 bis, del D.L n. 90/2014, convertito con modificazioni nella L.11/08/2014, n. 114, dove per i Comuni che rispettano i vincoli complessivi di spesa del personale il tetto per le assunzioni flessibili è stato elevato al

[40] L'applicazione di queste disposizioni, considerate principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, da parte degli enti locali è stata prevista a partire dall'1.1.2012 (l'obbligo per gli enti locali è stato aggiunto dall'art.4 c.102 legge 12 novembre 2011, n. 83

100% della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009. Lo stesso decreto ha aumentato al 30% della dotazione organica il limite per le assunzioni a tempo determinato di dirigenti ex articolo 110 comma 1 del D.lgs. n. 267/2000.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, nella delibera n. 13 del 31/03/2015 contenente il modello di relazione al conto consuntivo che i revisori devono inviare alla Sezione regionale di controllo, ha incluso la spesa per le assunzioni a tempo determinato dei dirigenti per la copertura di posti vacanti in dotazione organica nel tetto di spesa per le assunzioni flessibili, modificando implicitamente la sua precedente impostazione, di cui alla Deliberazione n. 12/2012 della Sezione delle Autonomie.

L'inclusione degli incarichi dirigenziali a contratto nel vincolo della spesa di cui all'art.9, comma 28, del D.L. 31/05/2010, n. 78, è stata confermata successivamente con la Delibera n. 14/2016 della Sezione Autonomie della Corte dei conti.

Nel quinquennio 2011/2016, il ricorso ad assunzioni a tempo determinato del Comune di Palermo ha riguardato il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL, e la nomina di collaboratori destinati agli Uffici di supporto agli organi di direzione politica (Uffici di Staff), di cui all'art. 90 del TUEL (Cfr. Tabella n. 4). Per i dipendenti appartenenti al bacino dei precari ex ASU, di cui all'art.23 della L.R. 85/95 e L.R. 24/96, e s.m.i., assunti dal Comune di Palermo nel periodo 2008-2010 con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato a carico del bilancio regionale (n. 54 unità al 31/12/2015), si applicano le particolari disposizioni contenute nell'art.7, comma 1, della Legge regionale 29/12/2010, n. 24, che recita testualmente: "*nelle more dell'attuazione delle procedure di stabilizzazione, permanendo il fabbisogno organizzativo e le comprovate esigenze istituzionali volte ad assicurare i servizi già erogati, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 5 della medesima legge regionale, secondo i principi stabiliti dai commi 24 bis e 24 ter dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, possono proseguire per l'anno 2011 e per l'anno 2012, e comunque nei limiti degli stanziamenti di bilancio, in costanza di rapporto, i contratti in essere alla data di entrata in vigore della legge medesima del personale destinatario del regime transitorio dei lavori socialmente utili, di cui al fondo unico per il precariato istituito dall'art. 71 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17*".

I contratti in essere alla data del 30 novembre 2012, in scadenza nell'anno 2013, sono stati prorogati fino al 30 aprile 2013 dall'art. 3, commi 1 e 3, della legge regionale 22/01/2013, n. 4, e poi fino al 31/12/2013, dall'art. 2, della legge regionale 7/08/2013, n. 14. Le ulteriori proroghe sono state disposte dall'art. 30, comma 4, della legge regionale 28/01/2014, n. 5 (fino al 31/12/2014), dall'art. 4 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 2 (fino al 31/12/2015) e dall'art. 4 della legge

regionale 29/12/2016 n. 27 (fino al 31/12/2019), nei limiti delle autorizzazioni di spesa previste per ciascun anno.

5.5 Il conferimento di incarichi a tempo determinato (art. 110 TUEL)

L'art. 110, comma 1, del TUEL assegna allo Statuto dell'ente la possibilità di prevedere che la copertura dei posti di Responsabili degli Uffici e dei Servizi, di qualifica dirigenziale o di alta specializzazione, in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato, "*fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire e previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico*". La stessa norma, al secondo comma, prevede le condizioni che devono sussistere perché possano essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, negli enti in cui non è prevista la dirigenza.

L'art. 83 dello Statuto del Comune di Palermo, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 25/01/1995 e s.m.i., rubricato "*Direzione degli Uffici",* non fa esplicito riferimento alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, in quanto il suddetto articolo statuisce genericamente la possibilità di attribuire "*gli incarichi di direzione di Uffici e Servizi a personale estraneo all'amministrazione, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire, quando ragioni espressamente indicate nell'atto di incarico richiedano il ricorso a competenze specifiche o esperienze professionali esterne*". Il comma 4 del medesimo articolo dispone infine che "*il regolamento determina il numero dei dirigenti esterni che non può comunque essere superiore al 20 per cento rispetto alla previsione della pianta organica"* (All. n. 12)

L'articolo 59 del Regolamento sull'Ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi del Comune di Palermo (RUS Parte I Organizzazione), approvato con Deliberazione di G.C. n. 334 del 24/11/2001, disciplina le modalità e i criteri per il conferimento degli incarichi a contratto di dirigenti previsti dall'art. 110, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000, prevedendo, nei limiti del 30% della dotazione organica dei dirigenti, la possibilità di assumere dirigenti a contratto mediante pubblicazione di avviso pubblico per l'acquisizione dei curricula dei candidati. Il suddetto articolo ha subìto nel tempo diverse modifiche riguardanti non solo la percentuale di incarichi dirigenziali a contratto conferibili rispetto la dotazione organica dirigenziale, ma anche le modalità di espletamento della selezione pubblica prevista dall'art. 110 c.1 del TUEL. L'attuale formulazione dell'art. 59 del Regolamento degli Uffici, approvata con deliberazione di G.C. n. 207 del 2/12/2014, ha cambiato

le precedenti modalità di scelta dei candidati che prevedevano una selezione pubblica per titoli e colloquio, valutata da apposita Commissione esaminatrice, nominata dal Sindaco, e composta da 3 componenti interni, che avrebbero dovuto adottare le proprie scelte valutative con provvedimento motivato comparativo (art. 59 del Regolamento degli Uffici, di cui alla deliberazione di G.C. n. 97 del 14/07/2011). Le nuove regole introdotte con l'art. 59 modificato pochi giorni prima dell'indizione della selezione pubblica per il conferimento dei 14 posti di dirigenti a contratto, assegnano al Sindaco la possibilità di scegliere i dirigenti, con formale provvedimento motivato, sulla base dell'elenco dei candidati idonei, redatto dall'Area Risorse Umane, in relazione al possesso dei requisiti generali e specifici richiesti nell'avviso pubblico (All. n. 13) [41].

La programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2014-2016, approvata con deliberazione di G.C. n. 218 dell'11/12/2014, ha previsto, per l'anno 2014, l'assunzione di n. 14 dirigenti a contratto ai sensi dell'art. 110, c. 1 del TUEL e di n. 2 dirigenti alte specializzazioni extra dotazione organica, ai sensi dell'art. 110 c. 2 del TUEL (All. n. 14).

Dalla certificazione dell'impegno sottoscritta dal dirigente dell'Area Bilancio e Risorse Finanziarie si evince che la spesa per l'assunzione dei suddetti dirigenti, con contratto a tempo determinato, è stata imputata al capitolo 2530, articolo 10 e art. 20 (compensi e gli oneri riflessi) del Titolo 1 - Intervento 1 - del bilancio di previsione 2014 e pluriennale 2014-2016.

Per l'anno 2015, invece, il medesimo atto programmatorio ha disposto l'assunzione a tempo indeterminato di 14 dirigenti (n. 12 dirigenti tecnici e n. 2 dirigenti contabili) con copertura finanziaria prevista per €140.493,95 (di cui €29.589,35 per oneri riflessi), con decorrenza 01/11/2015, richiamando l'attenzione che il concorso pubblico sarebbe stato avviato entro l'esercizio finanziario 2014, con impegno della spesa nel capitolo 3081 articoli 10 e 20 del bilancio pluriennale 2014-2016, rispettivamente, per compensi e oneri riflessi. Alla suddetta programmazione triennale del fabbisogno 2014-2016, risulta allegata la certificazione del collegio dei revisori rilasciata ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 5 bis, della legge 11/08/2014 n. 114 (contenimento della spesa del personale entro i valori medi del triennio precedente).

Sulla base della citata programmazione del fabbisogno 2014/2016, a seguito della Delibera di G.C. n. 240 del 18/12/2014 d'individuazione degli ulteriori requisiti specifici di accesso ai posti

[41] L'Art. 59 Parte II Titolo II del RUS rubricato "Assunzioni a tempo determinato per copertura posti in dotazione organica", al 2° comma prevede che "*per la partecipazione alla procedura i candidati devono possedere, entro la scadenza indicata, il titolo di studio ed i requisiti previsti dalle schede di cui in allegato al presente Regolamento per l'accesso alla dirigenza, nonché gli ulteriori requisiti specifici richiesti in relazione al tipo di professionalità richiesta per il/i posto/i da ricoprire, che saranno individuati dalla Giunta Comunale con apposito atto di indirizzo*".

dirigenziali da ricoprire [42] (All. n. 15), è stata indetta la selezione pubblica per il conferimento di 14 incarichi dirigenziali a tempo determinato per la durata di 1 anno, ex art. 110, c. 1 del TUEL (n. 12 dirigenti tecnici e n. 2 dirigenti contabili), giusta determinazione dirigenziale dell'Ufficio Acquisizione Risorse Umane n. 655 del 24/12/2014 (All. n. 16). Al riguardo, viene fatto osservare che il bando di selezione pubblica non contiene criteri di valutazione comparativa per l'assegnazione di un punteggio ai curricula dei candidati, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, dettati dall'art. 97 della Costituzione e articolo 35 del D.lgs. n. 165/2001.

L'Area Risorse Umane, sulla base delle autodichiarazioni rese da oltre 800 candidati, ha provveduto a redigere, per ciascuna tipologia di selezione, gli elenchi dei candidati idonei aventi il possesso dei requisiti generali e specifici richiesti dal bando (n. 256 soggetti), nonché gli elenchi dei candidati esclusi, perché sprovvisti dei predetti requisiti (n. 609 esclusi). Nella determinazione dirigenziale n. 82 del 20/02/2015 contenente l'elenco dei candidati esclusi, non risulta indicato il motivo della loro esclusione (All. n. 17). Secondo quanto affermato nella suddetta nota dirigenziale, "*la motivazione dell'esclusione è stata tempestivamente comunicata direttamente agli interessati*" .

Con nota dell'Ufficio Personale n. 134339 del 18/02/2015 (All. n. 18) sono stati trasmessi al Capo di Gabinetto gli elenchi dei candidati idonei e di quelli esclusi, unitamente ai plichi contenenti le istanze dei candidati con i loro curricula, per la definitiva valutazione da parte del Sindaco, a cui spetta la scelta dei dirigenti da assumere con contratto a tempo determinato, mediante provvedimento motivato, ai sensi del citato art. 59 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi.

Successivamente, con provvedimento sindacale n. 489137 del 17/06/2015, che appare privo di adeguata motivazione per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali in argomento (All. n. 19), sono stati conferiti gli incarichi dirigenziali a tempo determinato, ex art. 110, c. 1, del Tuel, a n. 13 funzionari interni dipendenti dell'ente (scelti dal Sindaco tra tutti i 256 candidati ritenuti idonei), attribuendo solo ad un soggetto esterno, ing. Cipriani Antonino, l'incarico di dirigente dell'Ufficio Innovazione.

Nella seguente Tabella n. 13 vengono indicati i nominativi dei 14 dirigenti scelti dal Sindaco, distinti per Area/Ufficio di assegnazione, unitamente agli estremi degli atti dirigenziali di conferimento del 1° incarico a tempo determinato della durata di 1 anno, e dei successivi provvedimenti di proroga disposti per tutta la durata del mandato del Sindaco. Nei provvedimenti

[42] La deliberazione di G.C. n. 240 del 18/12/2014 è priva del parere di regolarità amministrativa da parte del Segretario Generale in quanto pervenuta oltre il termine di 48 ore previsto dal Regolamento sui controlli interni, precludendo un attento esame del provvedimento stesso.

sindacali di proroga viene dato atto che il prolungamento del rapporto di lavoro comporta l'adeguamento del termine indicato nel contratto individuale di lavoro già stipulato con i dirigenti, i quali conseguentemente restano collocati in aspettativa senza assegni, per tutta la durata della proroga, con riconoscimento dell'anzianità di servizio. Per quanto riguarda la copertura finanziaria delle proroghe degli incarichi dirigenziali a contratto, i menzionati provvedimenti affermano che con Determinazione dirigenziale dell'Area delle Risorse Umane n. 233 del 19/04/2016, l'Amministrazione Comunale ha provveduto ad incrementare le disponibilità finanziarie, a valere sull'esercizio finanziario 2016, degli impegni n. 146 e 147/2016 del capitolo di spesa 2530 articoli 10 e 20, per una somma totale di euro 365.917,82, *"a totale copertura delle spettanze stipendiali per i restanti mesi dell'esercizio 2016 e il cui utilizzo è stato autorizzato dal Dirigente competente nelle more della definizione della procedura di cui alla determinazione dirigenziale dell'Area Risorse Umane n. 494 del 04/08/2016"* (procedura di assunzione a tempo indeterminato di 14 dirigenti). Relativamente alla copertura delle spese per l'esercizio 2017, nei suddetti provvedimenti di proroga viene dato mandato all'Area delle Risorse Umane "*di procedere, con l'approvazione del Bilancio di Previsione 2016/2018, attualmente al vaglio dell'Organo Consiliare, ad impegnare le risorse finanziare a valere sull'esercizio 2017"*.

Considerato che gli atti sindacali di attribuzione degli incarichi dirigenziali hanno tutti il medesimo contenuto, si allegano, a titolo esemplificativo, la Determinazione sindacale n. 100 del 28/07/2015, relativa all'incarico dell'Ing. Marisa Santa Bellomo, dirigente tecnico responsabile dell'Ufficio Edilizia Pubblica, con relativo contratto e provvedimento di proroga (Allegati nn. 20, 20bis e 20 ter).

Tabella 13- Dirigenti incaricati ai sensi dell'art.110, c.1, del TUEL

Dirigenti incaricati	Area/ Ufficio	Provvedimento Determina sindacale	Contratto	Proroga** Determina sindacale	Contratto proroga	Dimissioni/Revoche
Bellomo Marisa	Ufficio Edilizia Pubblica	D.S.n. 100 del 28/07/2015	contratto del 6/08/2015 per 1 anno dal 1/09/2015	D.S. n. 104 del 30/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Biondo Roberto	Ufficio Piano Tecnico del Traffico	D.S. n. 101 del 28/07/2015	contratto del 6/08/2015 per 1 anno da 17/08/2015	D.S. n. 98 del 10/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Cipriani Antonino	Ufficio Innovazione Tecnologica	D.S.n. 179 del 18/12/2015	contratto del 23/12/2015 per 1 anno dal 23/12/2015.pdf	D.S. n. 147 del 16/12/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Di Mauro Concetto	Ufficio Infrastrutture	D.S.n. 111 del 4/08/2015	contratto del 1/08/2015 per 1 anno dal 1/09/2015	D.S. n. 105 del 30/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	Di Mauro dimissioni D.S. n. 133 del 10/11/2016
Li Castri Mario	Capo Area Tecnica Riqualificazione Urbana	D.S. n. 110 del 4/08/2015	contratto del 31/08/2015 per 1 anno dal 1/09/2015	D.S. n. 106 del 30/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Martelli Tonino	Ufficio Città Storica	D.S.n. 120 del 4/09/2015	contratto del 21/09/2015 per 1 anno dal 22/09/2015	D.S.n. 107 del 30/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Mereu Francesco	Ufficio Protezione Civile e Sicurezza	D.S.n. 166 del 20/10/2015	contratto del 23/10/2015 per 1 anno dal 23/10/2015	D.S. n. 130 del 25/10/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Monteleone Giuseppe	Servizio SUAP c/o Settore Lavoro Impresa e Sviluppo	D.S.n. 102 del 28/07/2015	contratto del 5/08/2015 per 1 anno dal 13/08/2015	D.S.n. 94 del 04/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Mortillaro Luigi	Servizio Bilancio e Bilancio Consolidato	D.S.n. 103 del 28/07/2015	contratto del 5/08/2015 per 1 anno dal 6/08/2015	D.S.n. 95 del 04/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Pitrolo Graziella	Ufficio Pianificazione Urbana e Territor.	D.S.n. 104 del 28/07/2015	contratto del 7/08/2015 per 1 anno dal 20/08/2015			Pitrolo RISOLUZIONE det. dir. 477 del 28-07-2016.pdf

Porretto Paolo	Ufficio Sportello Unico dell'edilizia	D.S.n. 105 del 28/07/2015	contratto del 6/08/2015 per 1 anno dal 01/09/2015	D.S.n. 103del 30/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Rera Antonino	Servizio Economato	D.S. n. 113 del 10/08/2015	contratto del 11/08/2015 per 1 anno dal 01/09/2015	D.S. n. 109 del 31/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Romano Sergio	Uff. Serv. Pubbl. a Rete e di Pubbl. Utilità	D.S.n. 106 del 28/07/2015	contratto del 5/08/2015 per un anno dal 06/08/2015	D.S. n. 96 del 04/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	
Romeo Roberta	Uff. edilizia Scolastica	D.S.n. 107 del 28/07/2015	contratto del 6/08/2015 per un anno dal 20/08/2015	D.S. n. 99 del 10/08/2016 per la durata del mandato del Sindaco	No	

****** Nelle more delle procedure di assunzione a tempo indeterminato è stata disposta la proroga degli incarichi dirigenziali a tempo determinato ex art. 110, c. 1, del TUEL, per la durata del mandato del Sindaco, risolutivamente condizionata all'assunzione di dirigenti a tempo indeterminato e alla disponibilità delle risorse necessarie alla copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2017.

La risoluzione del contratto dell'Ing. Pitrolo Graziella è avvenuta con determinazione dirigenziale n. 477 del 28/07/2016 (All. n. 21), in esecuzione della Sentenza del Tar per la Sicilia n. 1198/2016 che, in accoglimento del ricorso di un funzionario dell'ente [43], candidato alla selezione pubblica in argomento, ha deciso per l'annullamento degli atti impugnati dal ricorrente; ovvero, per l'annullamento della nota del Sindaco n. 489137 del 17/06/2015 di individuazione dei 14 dirigenti, per palese difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e art. 59 del Regolamento degli Uffici (Cfr. All. n. 19), e della determinazione sindacale n. 104 del 28/07/2015 di attribuzione dell'incarico di dirigente all'ing. Graziella Pitrolo, quale responsabile dell'Ufficio Pianificazione Urbana e Territoriale. Il ricorso in appello del Comune di Palermo per la sospensione degli effetti della suddetta Sentenza del TAR Sicilia è stato respinto dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, con Ordinanza n. 488/2016, depositata in data 08/07/2016 (Allegati nn. 22 e 23).

In relazione al conferimento degli incarichi dirigenziali in questione, vengono allegate le note del Segretario Generale, prot. n. 1044812 del 29/12/2014 e prot. n. 35157 del 16/01/2015 (Allegati nn. 24 e 25), in cui vengono evidenziate parecchie criticità, tra le quali *"l'irragionevolezza"* di alcuni requisiti specifici di accesso ai profili dirigenziali da ricoprire che "*rischiano di apparire personalizzati e potenzialmente identificativi dei soggetti incaricandi"*.

Sull'argomento, anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), a seguito delle numerose segnalazioni e interrogazioni parlamentari pervenute, ha aperto un procedimento (fascicolo n. 2476/2015) relativo alle modalità di reclutamento dei 14 dirigenti ex art. 110 del TUEL, chiedendo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione di "*produrre una relazione puntuale sui fatti esposti e di illustrare in quale modo l'operato dell'Amministrazione sia da considerare in linea con le misure previste nel PTPC in tema di acquisizione di personale e progressione di carriera"*. A seguito di quanto dichiarato dal Responsabile della prevenzione nella suddetta relazione, la Presidenza dell'ANAC, con nota n. 90613 del 9/06/2016, ha comunicato all'ente verificato l'archiviazione del procedimento n. 2476/2015 "*avendo riscontrato che non emergono elementi tali da indurre a muovere rilievi in ordine alle misure di prevenzione della corruzione programmate per il triennio 2016-2018"*

Alla luce di quanto sopra delineato, relativamente al conferimento dei 14 incarichi dirigenziali a contratto, ex art. 110 del TUEL vengono formulate le seguenti osservazioni:

- mancata previsione di una Commissione e di criteri di valutazione comparativa per l'assegnazione di un punteggio ai curricula presentati dai candidati, al fine di delimitare la

[43] Il ricorrente, già dirigente tecnico del Settore Urbanistica dal 1998 al 2011 ha impugnato gli atti (nota n. 489137 del 17/06/2015 e determinazione sindacale n. 104 del 28/07/2015) chiedendone l'annullamento e prospettando di aver diritto all'attribuzione dell'incarico conferito alla controinteressata (Ing. Graziella Pitrolo).

discrezionalità del Sindaco nella scelta dei dirigenti e garantire una selezione oggettiva rispondente agli interessi pubblici perseguiti; tutto ciò nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dettati dall'art. 97 della Costituzione e articolo 35, comma 3, lettere b) c) ed e), del D.lgs. n. 165/2001. La valutazione affidata all'insindacabile giudizio del Sindaco appare contraria ai principi sopra richiamati, in quanto il conferimento degli incarichi dirigenziali non ha carattere fiduciario di tipo personale (c.d. intuitu personae), ma richiede la utilizzazione di procedure comparative ad evidenza pubblica, nel rispetto delle clausole generali di correttezza e buona fede applicabili alla stregua dei principi di imparzialità, trasparenza e par condicio, ritenute inderogabile in quanto derivanti da norme costituzionali (art. 97, commi 2 e 4, Cost.) e da principi generali dell'ordinamento (art. 1, comma 1, legge 241 del 1990).

Nell'alveo di questo contesto normativo e giurisprudenziale si inserisce la Sentenza del T.A.R. Umbria n. 192 del 30 aprile 2015 che ha definitivamente risolto ogni dubbio interpretativo in favore dell'inapplicabilità agli incarichi dirigenziali a tempo determinato del c.d. principio "intuitu personae". Il Tar afferma infatti che "*pur a fronte della prevista esclusione della formazione di una graduatoria, non sfugge al Collegio che una selezione così strutturata (n. d.e. pubblica ovvero aperta anche candidati esterni alla struttura organizzativa comunale e contraddistinta da una selezione dei candidati sia quanto alla valutazione del curriculum sia in relazione ad un colloquio), pur non essendo riconducibile ad un concorso pubblico in senso stretto, pare assumere valenza para-concorsuale essendovi una selezione comparativa tra i candidati a fronte della quale le relative posizioni sostanziali assumono consistenza di interesse legittimo all'ottenimento dell'incarico, secondo le regole predeterminate dalla legge e dall'avviso pubblico"*. Aggiunge inoltre che "*Diversamente opinando ovvero qualificando la selezione di cui all'art.110, comma 1, TUEL quale scelta "intuitu personae" risulterebbe assai dubbia la compatibilità costituzionale della norma in riferimento all'art.97, commi 2 e 4, Cost., dal momento che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione comporterebbe, in quanto costitutivo di un rapporto di impiego pubblico, una aperta deroga al principio costituzionale dell'accesso tramite pubblico concorso - valevole anche per le assunzioni a tempo determinato (Corte Costituzionale 23 aprile 2013, n. 73; Consiglio di Stato Sezione VI, 4 novembre 2014, n. 5431) - non sorretta da esigenze di buon andamento e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarla (Corte Costituzionale 13 giugno 2013 n. 137; Id. n. 205 del 2006; nn. 297, 363 e 448 del 2006, 104 del 2007; 161 del 2008, 215 e 293 del 2009; n. 9, 10, 169, 195, 225, 235, 267, 354 del 2010; 7, 42, 52, 67, 68, 108, 127, 189, 299 e 310 del 2011; 30, 62, 100, 161, 177, 211, 212, 217, 226, 231 del 2012; 3 e 28 del 2013*)". Argomenta inoltre il T.A.R. che "*la scelta "intuitu personae", motivata con l'esigenza di un rapporto di fiducia tipico del profilo dirigenziale, risulterebbe preordinata non*

già alla scelta del Dirigente migliore bensì a quello "maggiormente affine" all'indirizzo politico dell'Amministrazione .....omissis..... con grave pregiudizio per lo stesso principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa sancita dal Codice sul Pubblico Impiego (artt.13 e seg.) e dallo stesso TUEL (art.107) principio ritenuto - anche di recente - espressione del buon andamento (Corte Costituzionale sentenza 3 maggio 2013, n. 81) e che non avrebbe alcun significato ove la scelta del Dirigente fosse a monte "intuitu personae";

- difetto di motivazione del provvedimento del Sindaco, di cui alla nota n. 489137 del 17/06/2015, estensibile a tutti i 14 dirigenti individuati nella nota per il conferimento dell'incarico dirigenziale. Si rappresenta, in merito, che nel ricorso sopra menzionato che ha portato alla risoluzione del contratto di lavoro della dirigente Gabriella Priolo, il Tar Sicilia con Sentenza n. 1198/2016 si è pronunciato, tra l'altro, per l'annullamento della nota del Sindaco n. 489137 del 17/06/2015, per palese difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e art. 59 del Regolamento degli Uffici (Cfr. Allegati nn 19 e 22);
- irregolarità dei provvedimenti di proroga degli incarichi dirigenziali ex art. 110 del TUEL indicati nella precedente tabella, in quanto non conformi alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 219, della legge 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) che, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma Madia sulla dirigenza, e in attesa della completa attuazione della ricollocazione del personale dirigenziale eccedentario di area vasta, ha reso indisponibili i posti dirigenziali vacanti alla data del 15/10/2015, fatti salvi i casi tassativi indicati nella stessa norma. I posti vacanti, pertanto, sono sottratti alla libera disponibilità delle pubbliche amministrazioni, tanto che, in caso di incarichi conferiti tra la data indicata (15 ottobre 2015), che costituisce il *dies a quo* di efficacia del suddetto vincolo di indisponibilità, e la data di entrata in vigore della legge, gli stessi cessano di diritto, con risoluzione dei relativi contratti. Secondo un consolidato orientamento della Magistratura Contabile, nel suddetto vincolo di indisponibilità ricadono anche gli incarichi dirigenziali a termine, non essendo tale tipologia espressamente esclusa dalla norma della legge di stabilità 2016 [44].

Relativamente alle proroghe dei suddetti contratti dirigenziali si osserva la loro irregolarità anche per la mancata previsione della loro attuazione nella programmazione del fabbisogno del personale 2015-2017, di cui alla delibera di G.C. n. 107 del 15/06/2016, e nel Piano delle assunzioni 2016 che, a far data dall'1/10/2016 aveva invece programmato la copertura a tempo indeterminato di n. 14 posti di dirigenti, mediante utilizzo della facoltà assunzionale residua del

[44] Sull'applicabilità agli enti locali del comma 219 della legge stabilità 2016 e sull'estensione del vincolo d'indisponibilità anche gli incarichi dirigenziali a termine, conferiti ai sensi dell'art.110 c. 1 del Tuel – Cfr. Corte Conti Sez. controllo Puglia, Deliberazione n. 73 del 17/03/2016; Corte Conti Sez. controllo Toscana n. 217 del 24/11/2016; Corte Conti Sez. controllo Veneto n. 56 del 31/01/2017.

2014, a valere sul 60% del turn over 2013, indicata per un totale di €2.585.442,39[45]. La procedura di assunzione a tempo indeterminato era stata già avviata con determinazione dirigenziale dell'Area Risorse Umane n. 494 del 04/08/2016 (in pari data dei primi provvedimenti di proroga dei contratti dirigenziali in argomento), mediante indizione della mobilità volontaria, ai sensi dell'art. 30, c. 2 bis del D.lgs. n. 165/2001, preceduta dalla mobilità obbligatoria, ex art. 34 bis del medesimo decreto legislativo (All. n. 26).

Per quanto riguarda le proroghe dei rapporti a tempo determinato dei dirigenti, ex art. 110, c.1 del TUEL, si rileva, altresì, la loro irregolarità a causa del mancato rispetto del vincolo posto dall'art. 9, c.28, del D.L. n. 78/2010, in cui vanno compresi i contratti stipulati per la copertura dei posti dirigenziali ex art. 110, c.1, del TUEL, giuste Deliberazioni della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie - n. 13 del 31/03/2015 e n. 14 del 15/04/2016 – (Cfr. Tabella n. 15);

In relazione alle suddette proroghe, l'Ente verificato non ha fornito i contratti di lavoro stipulati con i soggetti in questione; ciò in contrasto con il fondamentale principio della forma scritta richiesta *ab substantiam* per i contratti della Pubblica Amministrazione, come da consolidato orientamento giurisprudenziale [46] [47] . Sull'argomento, appare utile enunciare la "massima" estratta dalla Sentenza TAR Sicilia Palermo – Sez III – Sentenza 23/10/2013 n. 1920, sulla "*necessità della forma scritta del contratto di lavoro per l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego". L'assunzione alle dipendenze della pubblica Amministrazione si realizza soltanto con la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro*". "La *ratio* dell'obbligo è identificata non soltanto nell'esigenza di individuare con esattezza il contenuto negoziale dell'atto, ma anche di rendere

---

[45] L'assunzione a tempo indeterminato dei 14 dirigenti era già stata prevista per il 2015 nel fabbisogno 2014-2016, di cui alla citata Deliberazione di G.C. n. 218/2014, mediante utilizzo della facoltà assunzionale residua del 2014, a valere sul 60% del turn over 2013, indicata per un totale di €.2.776.948,39. In sede di verifica ispettiva è stato accertato che la facoltà assunzionale del 2014 non utilizzata dal Comune di Palermo, a valere sul 60% del turn over del 2013, è pari a €.2.631.627,40 e non a €.2.776.948,39,39 come erroneamente indicato nell'atto di programmazione.

[46] La Corte Conti Sez. controllo per la Liguria, con Deliberazione n. 81 del 22/12/2015, a seguito di un parere reso al Sindaco di un Comune sulla possibilità di proroga di un contratto a tempo determinato in scadenza al 31/12/2015, ha affermato che alla luce dell'attuale panorama giuridico e contabile, considerati i vincoli finanziari imposti dalla vigente normativa per le assunzioni a tempo determinato, la proroga non può essere considerata semplice prosecuzione del precedente contratto di lavoro, "*dovendo la stessa, comunque, essere considerata nuova assunzione, ai fini del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica*".

[47] Cassazione Civile, sez. III, sentenza 28/09/2010 n° 20340: *"....il principio generale fondamentale per cui la pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non nelle forme stabilite dalla legge e dai regolamenti (vale a dire nella forma scritta), forme il cui mancato rispetto produce la nullità assoluta dell'atto, rilevabile anche d'ufficio (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 17 in materia di contabilità generale dello Stato). La forma scritta ad substantiam è invero considerata strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, sia nell'interesse del cittadino, costituendo remora ad arbitri, sia nell'interesse della stessa pubblica amministrazione, rispondendo all'esigenza di identificare con precisione l'obbligazione assunta e il contenuto negoziale dell'atto e, specularmente, di rendere possibile l'espletamento della indispensabile funzione di controllo da parte dell'autorità tutoria. In questo senso, il requisito in parola può considerarsi espressione dei principi di buon andamento od imparzialità dell'amministrazione sanciti dalla carta costituzionale (art. 97)".*

possibili i controlli delle autorità tutorie e di evitare elusioni al principio di copertura finanziaria degli atti di spesa (Cass. civ., Sez. I, 3 gennaio 2001, n. 59; Corte Conti, Sez. Contr. Stato, 3 giugno 1999, n. 39)".

In ordine alle proroghe dei contratti dirigenziali in argomento, occorre sottolineare che il Segretario Generale del Comune di Palermo, con diverse note indirizzate al Capo di Gabinetto, al Capo Area del Bilancio e Risorse Finanziarie, al Capo Area delle Risorse Umane, e per conoscenza anche al Sindaco, ha rilevato importanti punti critici in ordine al procedimento amministrativo concernente l'adozione dei provvedimenti di proroga. Si allega, al riguardo la nota Ris n. 1146 del 4/10/2016 (All. n. 27) in cui sono stati evidenziati:

1 – incompatibilità della proroga dei rapporti contrattuali con la vigente disciplina delle assunzioni di personale degli enti locali e delle relative limitazioni poste dalla indisponibilità dei posti dirigenziali vacanti (art. 1, comma 219, legge di Stabilità 2016);

2 – mancata conformità con l'ordinamento contabile vigente delle procedure finalizzate alla copertura finanziaria della spesa sul bilancio 2016 per la prosecuzione dei rapporti contrattuali *de quo*;

3 - necessità dell'adozione di atti dirigenziali conseguenti alle determinazioni sindacali di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato e stipula dei relativi contratti di lavoro.

E' stato riscontrato che le suddette anomalie e criticità sono state segnalate alla Procura della Repubblica c/o il Tribunale di Palermo e alla Procura Regionale della Corte dei conti.

La Sezione di P.G. dei Carabinieri con nota prot. n. 167/2 del 12/11/2015, avente oggetto "*Indagini di Polizia Giudiziaria delegate"* ha chiesto al Comune di Palermo tutta la documentazione, in copia autentica, riguardante l'iter procedimentale seguito in ordine alla nomina dei 14 dirigenti (All. n. 28). In riscontro alla suddetta nota, in data 08/02/2016, è stata trasmessa alla Polizia Giudiziaria la documentazione richiesta.

5.6 Incarichi a tempo determinato ex Art. 90 del D.lgs.. 267/2000

L'art. 13 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi del Comune di Palermo, modificato con Deliberazione di G.C. n. 26 del 16/02/2016, ha previsto la costituzione, ai sensi dell'art. 90 del D.lgs. 267/2000, di un numero massimo di 4 Uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, al fine di assicurare il migliore esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge (Cfr All. n. 13). La nomina dei Responsabili di tali Uffici (Ufficio Relazioni Esterne; Ufficio Relazione Interne; Ufficio del Portavoce e Ufficio Rapporti con l'Estero) è di natura strettamente fiduciaria, e nel caso in cui vengano individuati dal Sindaco tra i dipendenti

dell'Amministrazione Comunale, questi devono essere collocati in aspettativa per tutta la durata dell'incarico, che comunque non può superare la scadenza del mandato del Sindaco.

Il quarto comma dell'art. 13 del RUS dispone, inoltre, che "*Gli Uffici di supporto al Sindaco non possono effettuare alcuna attività gestionale. La gestione amministrativa, compresi gli atti relativi all'eventuale assunzione dei Responsabili – dei componenti di tali Uffici è pertanto attribuita al Gabinetto del Sindaco".* Dalla lettura della citata disposizione si evince l'anomala e irregolare regolamentazione contenuta nel 4° comma dell'art. 13 che, sebbene impedisca ai Responsabili degli Uffici di Staff lo svolgimento di attività gestionale, attribuisce la direzione della loro gestione amministrativa all'Ufficio di Gabinetto del Sindaco, il quale, contrariamente alle disposizioni dettate dall'art. 90 e dalla costante giurisprudenza amministrativa e contabile, nel Comune di Palermo non è posto alle dirette dipendenze del Sindaco ma è incardinato "nell'*Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione*", il cui Capo Area - dirigente di ruolo - svolge anche le funzioni di "Capo di Gabinetto" dell'Ente. Secondo l'attuale organigramma, il Capo Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione (dott. Pollicita), oltre a dirigere l'Ufficio di Gabinetto del Comune di Palermo, coordina la gestione del Settore "*Sviluppo Strategico*"; dell'"*Ufficio Relazioni Istituzionali di Area vasta Relazioni Internazionali e Reti di Città"* ed il Settore "*Valorizzazione Risorse Patrimoniali*" (Cfr. All. n. 1). Pertanto, la disposizione sopra richiamata appare contraria al principio della separazione dei poteri tra politica e amministrazione a cui è invece improntato l'art. 90 del TUEL, anche a seguito della recente modifica intervenuta con l'articolo 11, comma 4, del D.L. 24 /06/2014, n. 90, che ha introdotto il comma 3bis, dovendo assicurare il Capo di Gabinetto lo svolgimento esclusivo di funzioni di supporto all'attività di indirizzo e di controllo, alle dirette dipendenze dell'organo politico, al fine di evitare qualunque sovrapposizione con le funzioni gestionali ed istituzionali che devono invece dipendere dal vertice della struttura organizzativa dell'Ente (Corte Conti Sez. Giur. Puglia -Sentenza n. 208/2013; Sezione Prima Giurisdizionale Centrale della Corte dei conti Sentenza n. 785/2012; Sez. Contr. Lombardia parere n. 43/2007).

Conseguentemente a quanto sopra delineato, si osserva che non appare conforme alle disposizioni contenute nell'art. 90 del TUEL e ai principi affermati dalla costante giurisprudenza amministrativa e contabile, il conferimento al dirigente di ruolo dell'Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione anche delle funzioni di "Capo dell'Ufficio di Gabinetto", comunemente rappresentato come Ufficio di Staff, posto alle dirette dipendenze del Sindaco.

La retribuzione di posizione (e conseguentemente anche quella di risultato) del dirigente citato è stata graduata anche in relazione alle funzioni di Capo di Gabinetto svolte dallo stesso unitamente a quelle di Capo Area Sviluppo e Innovazione. Si allegano, a titolo esemplificativo, la

determinazione sindacale n. 167 del 12/09/2014 ed il relativo contratto individuale di lavoro (Allegati nn. 29 e 30).

Sull'argomento, si cita, altresì, la Delibera ANAC n. 87 del 3 febbraio 2016 concernente la nullità degli incarichi conferiti ex artt. 90 e 110 del TUEL, con decadenza immediata e carenza di potere di attribuzione del Sindaco.

Dagli atti esibiti in sede di verifica, è stato riscontrato che sin dall'anno 2002 il dott. Sergio Pollicita ha svolto funzioni di Capo di Gabinetto del Comune di Palermo e, negli anni compresi nel periodo 2010-2016, tali funzioni sono state interrotte dal 13/06/2012 all'11/09/2014, in quanto conferite al dott. Gabriele Marchese, già dirigente Responsabile del Servizio Gestioni Impianti Cimiteriali c/o il Settore Risorse Immobiliari, giuste Determinazioni sindacali n. 125 del 13/06/2012 e n. 197 del 19/07/2012 (All. nn. 31 e 32), nei confronti del quale, per analogia, si estendono le medesime osservazioni formulate per il dott. Sergio Pollicita, attuale Capo di Gabinetto.

Premesso quanto sopra, nel Comune di Palermo, nel periodo 2011-2016, risultano conferiti gli incarichi di Responsabili degli Uffici di Staff, come di seguito rappresentati:

- Con determinazione del dirigente dell'Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione n. 12 del 23/02/2015 (dott. Pollicita Sergio, anche Capo di Gabinetto del Sindaco), l'Amministrazione Comunale di Palermo ha provveduto ad assumere i sotto indicati Responsabili degli Uffici di Staff, individuati con determinazione sindacale n. 17 del 27/01/2015, ai sensi dell'art. 90 del TUEL e del citato art. 13 del R.S.U. (All. n. 33) :

a) Ufficio Relazione Esterne - Responsabile dott. Fabio Giambrone – dipendente dell'ente con profilo di "collaboratore professionale amministrativo" - categ. B3, pos.ec. B4;

b) Ufficio Relazioni Interne - Responsabile dott. Diego Bellia – dipendente dell'ente con profilo di "funzionario amministrativo" - categ. D3, pos.ec. D4;

c) Ufficio del Portavoce - Responsabile dott. Giorgio Giorgi – giornalista esterno [48] .

Il trattamento economico dei responsabili dei tre Uffici di Staff è stato determinato con Deliberazione di G.C. n. 14 del 28/01/2015, equiparando la loro retribuzione a quella prevista dal C.C.N.L per il personale degli enti locali appartenente alla categoria D3 (complessivamente per ciascuno €37.188,89, compresa la 13^ mensilità, indennità di comparto ed oneri indiretti) e attribuendo agli stessi, quale trattamento economico accessorio, un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività e per la qualità della prestazione individuale che, in considerazione "*della rilevanza e peculiarità della prestazione individuale resa,*

[48] Il giornalista Giorgio Giorgi ha rassegnato le proprie dimissioni in data 19/08/2015.

la tipicità delle mansioni ascritte, con particolare riferimento agli ambiti di intervento, alla complessità del contesto istituzionale ed alle capacità propositive richieste", è stato parametrato, ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 3 bis dell'art. 90 del TUEL, al trattamento economico dirigenziale di fascia "B", pari complessivamente, per ciascun responsabile a € 50.705,88 (importo comprensivo della retribuzione di posizione e di risultato, e degli oneri indiretti). La spesa complessiva per ciascun responsabile ammonta pertanto a € 87.894,77 (€ 64.255,26 per retribuzione e € 23.639,51 per oneri indiretti).

I contratti individuali di lavoro a tempo determinato dei suddetti responsabili risultano stipulati in data 23/02/2015 – Repertorio nn. 5, 6 e 7, per la durata del mandato del Sindaco o fino alla cessazione per qualsiasi causa della validità degli stessi . Gli articoli 2 e 3 dei contratti affermano, rispettivamente, che i responsabili sono tenuti a prestare "la propria attività lavorativa presso l'Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione" in quanto, secondo le disposizioni contenute nella citata determinazione sindacale n. 17/2015, essi vengono gestiti amministrativamente dall'Ufficio di Gabinetto (dirigente dott. Sergio Pollicita – Capo di Gabinetto), e che i responsabili sono tenuti a svolgere le mansioni previste equivalenti a quelle della categoria D, "*ad eccezione di tutte quelle gestionali, così come previsto dal c.3 bis dell'art. 90 del TUEL"*. Si Allega, a titolo esemplificativo, il contratto del dott. Fabio Giambrone, responsabile dell'Ufficio Relazioni Esterne (All. n. 34);

- Con determinazione del Capo di Gabinetto n. 62 del 07/07/2016, l'Amministrazione Comunale di Palermo ha provveduto ad assumere ai sensi dell'art. 90 del TUEL e del citato art. 13 del R.S.U., la Responsabile del 4° Ufficio di Staff denominato "Ufficio Rapporti con l'Estero", individuata nella persona della dott.ssa Donatella Gariffo (soggetto esterno), giusta determinazione sindacale n. 75 del 22/06/2016 (All. n. 35). Analogamente a quanto determinato per i responsabili degli altri Uffici di Staff, anche per l'Ufficio Rapporti con l'estero, il provvedimento del Sindaco n. 75/2016 ha disposto l'assegnazione della gestione amministrativa all'Ufficio di Gabinetto e l'ammontare complessivo del trattamento economico in € 87.894,77, previa deliberazione di G.C. n. 117 del 30/06/2016, che ha equiparato la retribuzione della responsabile dell'Ufficio Rapporti con l'Estero a quella del personale di categoria D3 (oltre al trattamento economico accessorio), in un unico emolumento previsto dal combinato disposto dei commi 3 e 3 bis dell'art. 90 del TUEL, parametrato alla retribuzione dirigenziale di fascia "B", pari complessivamente a € 50.705,88, di cui € 13.637,47 per oneri indiretti (All. n. 36). Il contratto individuale di lavoro a tempo determinato della dott.ssa Donatella Gariffo risulta stipulato con il Capo di Gabinetto in data 20/07/2016 – Repertorio n. 10, per la durata del mandato del Sindaco o fino alla cessazione per qualsiasi causa della validità dello stesso, compresa la mancanza delle disponibilità delle risorse economiche (All.

n. 37).

In relazione al trattamento economico accessorio dei dipendenti dell'Ente nominati Responsabili degli Uffici di Staff, erogato nell'ammontare lordo di € 63.279,59 (risultante dai cedoloni stipendiali), come unico emolumento, ai sensi dei commi 3 e 3 bis dell'art. 90 del TUEL, si osserva che lo stesso appare sproporzionato in relazione alla quantificazione di un emolumento attribuito ad un dipendente di categoria D3 che sia comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, la produttività collettiva e la qualità della prestazione individuale. Si allegano, in merito, i cedoloni stipendiali di n. 2 responsabili dipendenti dell'ente (All. n. 38)

Al riguardo, appare utile menzionare il parere del Ministero dell'Interno del 9/10/2007 (All. n. 39), secondo il quale per il personale dipendente chiamato a far parte degli uffici di supporto all'attività degli organi politici non è applicabile il comma 3 dell'art. 90 del TUEL (previsto per i casi di assunzione a tempo determinato dall'esterno), in quanto per il suddetto personale "*il trattamento economico accessorio resta quello disciplinato dalla normativa contrattuale*". A parere del Ministero dell'Interno, infatti "*la disposizione recata dall'art. 90 del TUEL costituisce un atto limite all'esercizio della potestà regolamentare degli enti locali, non consentendo di prevedere un emolumento unico a favore del personale dipendente chiamato a far parte degli uffici di cui trattasi, tenuto conto che il regolamento può intervenire solo negli spazi lasciati liberi dalla legge".* Si ritiene infine, che sebbene l'art. 90 del TUEL preveda un'ampia discrezionalità con la possibilità di derogare ai requisiti di accesso alla qualifica del personale, resti in ogni caso fermo il principio che l'Amministrazione pubblica è tenuta comunque a garantire il rispetto dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa. Quest'ultimo concetto per il Comune di Palermo appare strettamente correlato alla irregolarità delle nomine e assunzioni dei citati responsabili degli Uffici di Staff che viene evidenziata, altresì, in relazione al mancato rispetto del limite delle assunzioni a tempo determinato fissato dall'art.9, comma 28, DL 78 del 2010, come modificato dall'articolo 11, c. 4 bis, D.L. 24/06/2014, n. 90 (Cfr. successivo par. 5.7).

5.7 Rispetto dei limiti per i contratti di lavoro flessibile

Per quanto riguarda i limiti di spesa dei contratti di lavoro flessibile, fissati dall'art. 9, comma 28, del D.L n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, occorre sottolineare che la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana, con Deliberazione n. 176/2013/PRSP (3 maggio 2013), in esito all'esame delle relazioni e dei documenti acquisiti per i rendiconti degli esercizi finanziari 2009, 2010 e 2011 e del bilancio di previsione 2012, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005, ha rilevato per il Comune di Palermo "*il permanere delle criticità nella gestione finanziaria dell'ente*

precedentemente rilevate", tra le quali, al punto 7 – "Spese di Personale" – il mancato adeguamento, in sede previsionale dell'esercizio 2012, alle disposizioni previste dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 relative al contenimento della spesa per il personale a tempo determinato, in convenzione o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. La Sezione della Corte dei conti ha affermato in merito che "*l'importo totale della spesa prevista per il 2012 pari a euro 12.828.477,68 risulta infatti superiore rispetto all'importo della spesa impegnata nell'anno 2009 pari a euro 9.621.627,73 con una incidenza percentuale pari al 133 per cento*". La medesima Corte, nel richiamare le deroghe al suddetto vincolo, di cui all'art. 1, comma 6 bis, D.L. n. 216/2011, e art. 14, comma 24 bis, D.L. n. 78/2010, ha richiesto all'ente verificato 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*" (All. n. 40). Al riguardo, in sede di verifica sono stati acquisiti i prospetti contabili "*G18 bis*" allegati ai rendiconti di gestione 2013 e 2014, da cui si evince il superamento dei limiti posti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, in quanto a fronte di una spesa sostenuta nel 2009 per rapporti di lavoro flessibile, pari a €7.588.638,87, è stato registrato un incremento della stessa negli anni 2012, 2013 e 2014, pari, rispettivamente, a €13.785.330,04, €13.731.108,08 e €13.884.627,20 [49] (All. nn. 41 e 42).

Durante la verifica ispettiva, ai fini del controllo dei vincoli posti dalle disposizioni sopra richiamate, è stato consegnato agli scriventi un prospetto contabile, firmato dalla dirigente dell'Area Bilancio e Risorse Finanziarie, sulla quantificazione dettagliata della spesa impegnata per il personale a tempo determinato nel periodo 2009-2015, contenente i dati indicati nella Tabella n. 14 della pagina successiva (All. n 43).

Tale prospetto è stato rettificato più volte dall'Area Bilancio dell'Ente, tanto che la sua formulazione definitiva (contenente, tra l'altro, gli importi liquidati agli LSU e non quelli impegnati) è stata trasmessa con e-mail della dirigente in data 07/02/2017, unitamente ai mastrini dei capitoli di riferimento di ciascuna tipologia di spesa.

Alle osservazioni rilevate dagli scriventi, circa la mancata corrispondenza tra gli importi indicati nel prospetto e quelli registrati negli allegati G18 bis dei rendiconti di gestione dei relativi esercizi, è stato risposto che la differenza dei dati è dovuta per aver considerato tipologie di spesa più ampie rispetto a quelle comprese negli allegati G18 bis, i cui importi sono stati calcolati anche al lordo di IRAP.

[49] A seguito delle disposizioni introdotte dall'art. 11, c. 4 bis, D.L. 24/06/2014, n. 90, la Corte Conti- Sezione delle Autonomie, con Deliberazione n. 2/2015, ha disposto la non applicabilità del limite di cui all'art. 9, c.28, D.L. n. 78/2010 agli enti locali che hanno rispettato la riduzione progressiva del costo del personale, "*ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28"*

Tabella 14– Impegni personale a tempo determinato periodo 2009-2015 distinti per tipologia di spesa

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		costo	costo	costo	costo	costo	costo	costo
1	Personale incaricato ai sensi dell'art. 110 del TUEL	440.413,57	116.083,07	118.519,79	5.978,11	-	-	464.985,50
2	Direttore Generale	327.004,83	326.948,82	327.038,46	14.362,26	-	-	-
3	Personale incaricato ai sensi dell'art. 90 del TUEL	-	-	-	-	-	-	231.855,84
4	co.co.co.	167.140,84	140.781,24	238.845,40	31.060,71	45.316,42	75.478,50	52.706,83
5	insegnanti supplenti	1.823.927,69	1.884.442,31	1.862.874,31	-	-	-	76.570,72
6	asu non stabilizzato (solo integrazione) bacino legge regionale	199.435,32	408.733,23	443.560,89	413.936,79	438.216,19	436.473,80	430.104,87
7	restante personale stabilizzato a tempo determinato (ex articolisti)	(*) 2.440.820,96	1.944.371,82	1.816.451,03	1.770.913,53	1.715.384,52	1.860.913,43	1.804.642,17
8	personale stabilizzato a tempo determinato ai sensi dell'art. 2 comma 550 della L. 244/2007, giusta deroga limiti assunzionali ex art 2 comma 551 della L. 244/2007 n. 571 (*)	5.929.355,80	11.371.782,92	12.363.787,23	12.668.802,69	12.552.199,38	12.695.239,52	12.472.896,21
9	asu non stabilizzato (integrazione+asu) giusto finanziamento e deroga limiti assunzionali ex art 2 comma 551 giusto finanziamento stato. (*)	17.559.177,92	6.077.455,41	2.476.401,88	2.145.989,80	2.032.949,50	1.923.395,09	1.849.533,27
	totale spesa	28.887.276,93	22.270.598,82	19.647.478,99	17.051.043,89	16.784.066,01	16.991.500,34	16.918.309,91
	totale al netto della spesa assunta giusta deroga ex art.2 comma 550 e 551 della Legge 244/2007 n.571	5.398.743,21	4.821.360,49	4.807.289,88	2.236.251,40	2.198.917,13	2.372.865,73	2.595.880,43

(*) Dato quantificato su importi liquidati in quanto imputati su impegni omnicomprensivi relativi anche ad altre categorie di personale non rientrante nel calcolo del limite di spesa

N.B.: Relativamente ai punti 1,2 3, 4, 5 e 7 anni 2010-2015 il costo Irap è stato calcolato applicando alle retribuzioni l'aliquota del 8,5%, il costo INAIL è stato determinato applicando alla base imponibile un'aliquota media
Relativamente al punto 1 il dato relativo agli impegni per la retribuzione tabellare è stato integrato con gli importi della retribuzione di posizione risultanti dai contratti individuali

I dati contabili indicati in corrispondenza dei contratti di co.co.co., si riferiscono ai compensi degli Esperti del Sindaco, nominati ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7/1992 (che dovrebbero rientrare nei limiti delle consulenze, secondo le decisioni della Corte dei conti Sezione riunite per la Regione Siciliana – Deliberazione n. 19/2013), e i compensi del Presidente del Collegio dei revisori che, in quanto tale, dovrebbe essere inquadrato come un autonomo prestatore d'opera intellettuale (la cui nomina è obbligatoria per legge) e non come un co.co.co.

Relativamente ai dati contabili indicati nella precedente tabella viene fatta osservare, altresì, l'erronea decurtazione degli importi indicati al punto 8 della stessa, riferiti al personale stabilizzato a tempo determinato nei limiti dei 55.000.000 di euro annui, a carico del bilancio dello Stato, a seguito di convenzioni stipulate tra il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, la Regione Sicilia ed il Comune di Palermo, per effetto delle quali opera la deroga fissata dall'art.2, comma 551, della L. n. 244/2007 in materia di vincoli legislativi assunzionali e di spesa annuale del personale, di cui al comma 557 della legge n. 296/2006, e non anche ai fini del limite delle assunzioni a tempo determinato fissato dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010 (Cfr. nota n. 23). Pertanto, alla luce delle osservazioni formulate, nella sottostante Tabella n. 15 vengono indicati i dati contabili complessivi della spesa sostenuta per rapporti di lavoro a tempo determinato, da cui si evince che, a fronte di una spesa del 2009, rettificata in €11.160.958, la spesa per lavoro flessibile del Comune di Palermo nel periodo 2012 -2015, ha superato i vincoli fissati dalla normativa citata, con gli effetti di cui all'art. 4 del D.L. n. 101/2013, convertito con modifiche nella Legge n. 125/2013.[50]

Tabella 15- Rispetto limiti di spesa personale a tempo determinato, ex art. 9, c. 28, D.L. 78/2010

Anni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale **	**€11.160.958**						
limite 50%	**€5.580.480**	€16.052.362	€16.932.232	**€14.873.993**	**€14.705.800**		
limite art.11,c.4 bis D.L 90/2014	**€11.160.958**					**€14.992.627**	**€15.016.070**

** €.5.398.743,21 - 167.140,84 (co.co.co. punto 4 Tabella 14) + €.5.929.355,80 (punto 8 Tabella 14) = €.11.160.958

[50] L'art. 4, c. 5-quater , D.L. n. 101/2013, convertito con modifiche nella Legge 30/10/2013, n. 125, ha disposto che i contratti di lavoro a tempo determinato in contrasto con la normativa vigente sono nulli e, oltre a determinare la responsabilità erariale per il soggetto che li ha posti in essere, determinano la mancata corresponsione della retribuzione di risultato al dirigente responsabile.

6 Progressioni verticali.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente verifica (anni 2011/2016) nell'Ente verificato non si sono riscontrate procedure di progressioni verticali del personale, oramai vietate dall'art. 52 del D.lgs. n. 165 del 30.03.2001, come novellato dall'art. 62 del D.lgs. 150/2009, ai sensi del quale "*le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso*".

7. Anagrafe delle prestazioni e incarichi autorizzati ai propri dipendenti

Il Comune di Palermo ha ottemperato agli obblighi di comunicazione degli incarichi autorizzati ai propri dipendenti trasmessi annualmente al Dipartimento della Funzione Pubblica in via telematica (art. 53, cc. 12-14, D.lgs. n. 165/2001).

Risultano, inoltre comunicati all'anagrafe delle prestazioni gli incarichi di consulenza conferiti, in linea con le disposizioni del comma 14 dell'art. 53 del D.lgs. 165/2001 e dell'art. 15, comma 2[51], del D.lgs. 33/2013.

Si è, inoltre, verificato l'adempimento degli obblighi di pubblicità sul sito istituzionale dell'Ente degli incarichi di consulenza conferiti a soggetti esterni (art. 53 c. 14 del D.lgs. 165/2001 e art. 15 del D.lgs. 33/2013) e di quelli autorizzati a propri dipendenti (art. 18 c. 1 del D.lgs. 33/2013).

In merito agli incarichi conferiti da soggetti esterni ai propri dipendenti, il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi disciplina in modo compiuto le incompatibilità assolute con il rapporto di lavoro, gli incarichi non soggetti ad autorizzazione, la tipologia di attività autorizzabili ai dipendenti, le modalità di richiesta e i criteri per il rilascio della relativa

[51] Art. 15, comma 2, del D.lgs. 33/2013 "2. *La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.*

autorizzazione, nonché le responsabilità disciplinari e le sanzioni a seguito di accertata incompatibilità e di espletamento dell'incarico in assenza della prescritta autorizzazione (artt. 98-105).

Sulla base degli elenchi trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, a scandaglio, si è presa visione della documentazione relativa ai sottoelencati incarichi extraistituzionali autorizzati ai dipendenti del Comune.

Tabella 16: elenco incarichi extraistituzionali autorizzati selezionati;

INCARICHI AUTORIZZATI AI DIPENDENTI ESAMINATI					
ID	***COGNOME***	***NOME***	***NOTA AUT.***	***TIPOLOGIA INCARICO***	***IMPORTO***
1	D'A.	G.B.	83535/2013	Consulenza estimativa prof.	2.800
2	M.	T.	774151/2014	RUP per opere di restauro private	13.000
3	M.	I.	46265/2013	Consulenza tecnica estimativa	8.000
4	Z.	F.	165168/2013	Guida turistica	6.000
5	G.	A.	236780/2013	Componente NVVIP Regione Sicilia	43.000
6	D. C.	C.	1036937/2013	Socio accomandante società	ND
7	G.	F.	569679/2013	Cons. amministaz. GESAP	ND
8	I.	M.C.	157364/2013	Socio unico società	ND

Sugli incarichi esaminati esposti in tabella si formulano le seguenti osservazioni:

- Incarico autorizzato al Sig. G. F. nel Consiglio di Amministrazione della società GESAP società di gestione dell'aeroporto di Palermo, partecipata dallo stesso Comune di Palermo: il dipendente è in part time con prestazione lavorativa non superiore al 50%, pertanto rientra nella deroga prevista dall'art. 53, comma 6, del D.lgs. 165/2001, e disciplinato anche dall'art. 110 del vigente regolamento degli Uffici e servizi dell'Ente. Tuttavia si ritiene debbano essere opportunamente valutati i potenziali confitti di interessi posto che la società GESAP è una società partecipata dallo stesso Comune di Palermo. Inoltre, va ricordato che ai sensi del comma 11 dell'art. 11[52] del nuovo D.lgs. 174 del 19.08.2016, in vigore peraltro dal 23.08.2016, vige il divieto per i dipendenti di un'Amministrazione di entrare a far parte del consiglio di Amministrazione di società controllate dalla stessa Amministrazione; pertanto se l'incarico fosse ancora in corso di validità andrebbe rivalutato sulla base degli attuali assetti societari della GESAP;

[52] Art. 11, comma 11, del D.lgs. 175/2016 "*Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 6, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza. Dall'applicazione del presente comma non possono derivare aumenti della spesa complessiva per i compensi degli amministratori.*"

- Incarico alla Sig.a I. M.C. socia unica di una S.r.l. non svolgendo alcuna attività gestionale, che rientra tra gli incarichi per i quali l'art. 99 del Regolamento degli Uffici e dei Servizi non richiede nemmeno l'autorizzazione, ma una semplice comunicazione; nel caso specifico, trattandosi di una società unipersonale si ritiene vadano apprestati opportuni controlli in ordine alla verifica di attività gestionali eventualmente prestata dalla dipendente.

8 Rapporti di collaborazione

8.1 Incarichi di collaborazione e consulenze del Comune di Palermo

Il Comune di Palermo, conformemente ai principi di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel rispetto del comma 6 ter dello stesso articolo, con deliberazione di Giunta Comunale n. 282 del 23/12/2008, ha provveduto a modificare ed integrare il Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi con la disciplina sul conferimento degli incarichi esterni, contenuta nel Titolo VII, articoli 61 e 62, Parte I del R.U.S. (Cfr. All. n. 13). Ai sensi dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007, l'Ente verificato ha provveduto all'invio alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di un estratto del suddetto regolamento, giusta nota prot. n. 231 del 9/01/2009.

Per quanto riguarda la programmazione sul conferimento degli incarichi di collaborazione, e del relativo limite di spesa, di cui all'art. l'art. 3, commi 55 e 56, della Legge 244/2007, come modificati dall'art. 46 della legge 133/2008, è stato riscontrato che il Comune di Palermo, nel periodo 2011-2016, ha deliberato annualmente il programma riguardante il conferimento degli incarichi esterni, individuando il valore della spesa annua invalicabile, entro il limite fissato dall'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010 e s.m.i. .

L'art. 61, comma 3, del R.U.S. ha infatti disposto che "*la spesa annuale complessiva riferita a tutte le tipologie di incarichi esterni non può essere superiore al limite massimo indicato nella deliberazione di approvazione del bilancio di previsione, o di sua variazione, determinato dall'Area Bilancio in ossequio alle disposizioni dettate dalla normativa di settore".*

Con riferimento alla programmazione dei conferimenti di collaborazione esterne, la Direttiva del Capo di Gabinetto, dott. Sergio Pollicita, n. 10636 del 15/11/2010, ha disposto che *"lo schema di programma delle collaborazione esterne",* debba essere proposto ogni anno con atti di Giunta e sottoposto ad approvazione del Consiglio Comunale. Tale programmazione deve dare indicazione del fabbisogno di professionalità esterne cui fare ricorso nell'anno (Ufficio proponente; denominazione dell'incarico, motivazione dello stesso e importo del compenso (comprensivo di IVA, oneri fiscali e previdenziali), nei limiti massimi di spesa comunicati dalla Ragioneria generale

del Comune, ai sensi dell'art. 6, c. 7, D.L. n. 78/2010 e s.m.i..

Ad eccezione degli incarichi di "Esperti" del Sindaco, nominati ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7/1992, e di quelli conferiti a titolo gratuito che non vanno inclusi nel programma annuale del Comune, è stato accertato che nel Comune di Palermo, risultano programmate collaborazioni esterne negli anni 2011 e 2012, rispettivamente, per l'ammontare complessivo di € 80.500 e € 5.000 (quest'ultimo finanziato nell'ambito di un programma operativo Italia-Malta approvato dalla Regione Sicilia), giuste Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 5 del 22/06/2011 e n. 1 del 12/01/2012. Nelle suddette deliberazioni viene dato atto del rispetto dei limiti fissati dall'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010 e s.m.i., certificati dalla Ragioneria del Comune in sede di approvazione dei bilanci di previsione – mediante gli Allegati D20 .

Nel periodo 2011-2016, la quasi totalità degli incarichi conferiti dal Comune di Palermo ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 e art. 61 del R.U.S, sono rappresentati da rapporti di collaborazione esterna attribuiti dal Capo di Gabinetto a titolo gratuito, di cui si allega relativo elenco, gran parte dei quali avente durata commisurata a quella del mandato del Sindaco (n. 5 incarichi nel 2011; n. 1 nel 2012; n. 5 nel 2013; n. 3 nel 2014; n. 3 nel 2015 e n. 2 nel 2016) (All. n. 44). In relazione ai suddetti incarichi a titolo gratuito, con la Direttiva del Capo di Gabinetto del Sindaco n. 1783 del 28/02/2011, ad integrazione delle precedenti direttive impartite con la citata nota n. 10636 del 15/11/2010, sono state apportate sostanziali deroghe alla normativa prevista dall'art.7, comma 6, del D.lgs. n. 165 del 2001 e articoli 61 e 62 del R.U.S., affermando che "*il conferimento di un incarico a titolo gratuito possa avvenire anche a prescindere dall'applicazione dei puntuali limiti procedurali e sostanziali previsti nella superiore circolare e dalla cui osservanza non può prescindersi, invece, per il conferimento degli incarichi a titolo oneroso"*. La citata disciplina, sebbene metta in evidenza che *"la gratuità deve comunque identificarsi nell'assoluta assenza di oneri economici a carico dell'Amministrazione",* lascia alla libera discrezionalità dei dirigenti dell'Ente "*la facoltà di esclusione dagli obblighi di comparazione e pubblicità per le prestazioni professionali rese all'Amministrazione gratuitamente"* (All. n. 45). In merito a quanto delineato, in considerazione del consistente numero di incarichi conferiti a titolo gratuito, si esprimono perplessità circa la regolarità della disciplina loro conferita, atteso che la stessa non appare conforme alle disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 e articoli 61 e 62 del Regolamento degli Uffici, nonché alle "Linee di indirizzo" e criteri di legittimità dettati dalla Corte dei Conti a Sezioni riunite in sede di controllo con la Delibera 15 febbraio 2005, n. 6, la quale include tra i fondamenti per il conferimento degli incarichi esterni la "*proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione"*.

La prassi amministrativa di procedere all'affidamento diretto di incarichi di consulenza

senza prevedere alcun compenso per la loro realizzazione concretizza un comportamento che appare in contrasto con il principio che tutela l'interesse pubblico all'equilibrio economico e al buon andamento della Pubblica Amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, rappresentando un potenziale rischio economico per l'Amministrazione conferente che potrebbe trovarsi a rispondere di "ingiustificato arricchimento". [53]

Gli incarichi a titolo oneroso conferiti dal Comune di Palermo nel periodo 2011-2016, sono, invece, rappresentati dagli "Esperti del Sindaco", nominati ai sensi dell'art. 14 della legge regionale n. 7 del 26 agosto 1992. La normativa regionale attribuisce al Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, la possibilità di conferire incarichi a tempo determinato ad esperti estranei all'amministrazione, senza l'instaurazione di alcun rapporto di pubblico impiego. Il numero degli incarichi da conferire è rapportato alla popolazione residente nel territorio comunale e gli esperti nominati devono essere in possesso di documentata attività professionale, con obbligo di ampia motivazione nel caso sia carente il requisito culturale della laurea.

La citata disposizione prevede, tra l'altro, che il Sindaco è tenuto a trasmettere annualmente al Consiglio Comunale una dettagliata relazione sull'attività degli esperti nominati e che agli stessi, cui è fatto divieto di ricevere più di due incarichi contemporaneamente, è corrisposto un compenso pari a quello globale previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale.

Tale disposizione normativa ne consente la nomina purché il soggetto incaricato sia chiamato a supportare il Sindaco nello svolgimento della propria peculiare funzione d'indirizzo politico-amministrativo e nell'attuazione di punti fondamentali del proprio programma di governo.[54]

La figura di "esperto del sindaco" non può assolutamente essere confusa con quella di un semplice amministratore o funzionario comunale, come ribadito dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti.

Circa l'ambito di applicazione di tale normativa, la Sezione di controllo per la Regione Siciliana nella deliberazione n. 17 del 19 ottobre 2005, in sede di approvazione delle linee

---

[53] La Corte Suprema di Cassazione – Sezioni Unite Civili – con Sentenza n. 10798 del 26 maggio 2015 afferma il seguente innovativo principio di diritto in tema di azione di ingiustificato arricchimento promossa contro una pubblica amministrazione: "La regola di carattere generale secondo cui non sono ammessi arricchimenti ingiustificati né spostamenti patrimoniali ingiustificabili trova applicazione paritaria nei confronti del soggetto privato come dell'ente pubblico; e poiché il riconoscimento dell'utilità non costituisce requisito dell'azione di indebito arricchimento, il privato attore ex art. 2041 cod. civ. nei confronti della P.A. deve provare – e il giudice accertare – il fatto oggettivo dell'arricchimento, senza che l'amministrazione possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso, potendo essa, piuttosto, eccepire e dimostrare che l'arricchimento non fu voluto o non fu consapevole".

[54] Corte dei conti –Sez. Giurisdizionale Reg. Sicilia – Sentenza n. 1649 del 25 giugno 2007; Corte dei conti- Sez. Giur. Regione Sicilia – Sentenza n. 3338/2008.

applicative e dei criteri organizzativi in materia di affidamento di incarichi, di cui ai commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, ha affermato l'obbligo di trasmissione degli atti di conferimento alla Sezione di controllo della Corte dei conti, nel presupposto della sostanziale omogeneità di tale tipologia di incarichi, conferiti dai Sindaci ai sensi della Legge Regionale n. 7 del 1992, rispetto alle consulenze "*stricto sensu"*.

Sull'argomento si richiama, altresì, la Deliberazione n. 19/2013 - Corte dei conti Sezione riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva - la quale, nel ribadire "*senza alcun dubbio*", il concetto per cui gli affidamenti degli incarichi ad esperti del Sindaco, nominati ai sensi del citato art. 14 della Legge Regionale n. 7 del 1992 vadano ricondotti nell'ambito della categoria generale delle "consulenze", ha ritenuto che anche i compensi degli esperti del Sindaco debbano essere ricompresi nell'obbligo di riduzione e nel limite massimo consentito per la tipologia di spesa di cui all'art. 6, comma 7, Decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122.

Inoltre, su specifici quesiti formulati dal Comune di Palermo, con Deliberazioni della Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione Siciliana n. 33/2014 e n. 103/2014, è stato affermato che gli incarichi degli Esperti possono essere affidati "*intuitu personae";* non devono rientrare nel programma degli incarichi esterni da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale e possono essere rinnovati o prorogati, "*tenuto conto che un orientamento interpretativo diverso verrebbe a confliggere con la competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di ordinamento degli enti locali"*.

Nella sottostante Tabella n. 17 viene data indicazione degli incarichi degli Esperti del Sindaco esaminati a campione, estrapolati da quelli annualmente pubblicati nel sito istituzionale del Comune.

Relativamente ai suddetti incarichi, per i quali risulta parzialmente rispettato l'obbligo di trasmissione delle relazioni dettagliate degli Esperti, ai sensi del comma 4, dell'art. 14 della L.R. n. 7/1992, non sono state esibite tutte le note di trasmissione degli atti di conferimento alla Sezione di controllo della Corte dei conti, unitamente al parere positivo espresso dal Collegio dei revisori, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge 23/12/2005, n. 266, (finanziaria 2006) che ne ha disposto l'obbligo per quelli di importo superiore a 5.000 euro.

Tabella 17- Incarichi Esperti del Sindaco ex art. 14 L.R. n. 7/1992

Determinazione sindacale	Oggetto dell'incarico	Incaricato	Periodo	Compenso	Comunicazione Anagrafe delle Prestazioni	Comunicazione alla Corte dei conti
n. 273 del 23/12/2010	Esperto in materia di comunicazione, informazione e pubblicità dell'azione politica, istituzionale ed amministrativa	Sig.ra Donatella Palumbo	01/01/2011-19/01/2012	€52.222,36 annui lordi	si	no
n. 272 del 23/12/2010	Esperto per attività correlate con l'attuazione del programma sindacale	Sig.ra Silvia Signorino	01/01/2011-19/01/2012	€57.286,36 annui lordi	si	no
n. 250 del 27/10/2010	Esperto per la cura dei rapporti con i media riferite alle attività di comunicazione della Giunta Comunale	Sig.ra Clotilde Calascibetta	01/01/2011-19/01/2012	€4.075,12 mensili lordi oltre contributi	si	no
n. 251 del 27/10/2010	Esperto per il coordinamento e la gestione della piattaforma informatica	Ing. Dario Corona	01/01/2011-19/01/2012	€4.075,12 mensili lordi oltre contributi	si	no
n. 242 del 10/09/2012	Esperto per attività di impulso e di consulenza nei confronti del Sindaco coadiuvandolo nell'attività di programmazione	Dott.ssa Donatella Gariffo	10/09/2012-31/12/2012	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri fiscali	si	no
n. 313 del 28/12/2012	" come sopra"	Dott.ssa Donatella Gariffo	02/01/2013-31/12/2013	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri	si	si
n. 124 del 26/08/2014	" come sopra"	Dott.ssa Donatella Gariffo	01/09/2014-30/04/2015	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri fiscali	si	si
n. 59 del 29/04/2015	" come sopra"	Dott.ssa Donatella Gariffo	01/05/2015-29/12/2015	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri fiscali	si	no

n. 314 del 28/12/2012	Esperto per attività di impulso e di consulenza nei confronti del sindaco coadiuvandolo nell'attività di programmazione	Sig. Pietro Galluccio	02/01/2013-31/12/2013	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri fiscali	si	si
n. 228 del 24/12/2014	" come sopra"	Sig. Pietro Galluccio	31/12/2014-15/05/2015	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri fiscali	si	no
n. 99 del 28/07/2015	" come sopra"	Sig. Pietro Galluccio	30/07/2015-29/12/2015	€3.444,13 mensili lordi compresi oneri fiscali	si	no

Al fine di verificare l'andamento della spesa per incarichi di studio e consulenza, ai sensi dell'art. 6, comma 7, della legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione con modificazioni del decreto legge n. 78/2010 [55], ed art.1, comma 5, del decreto legge 31/08/2013, n. 101, convertito con legge 30/10/2013, n. 125, sono stati acquisiti i mastrini dei capitoli di imputazione delle suddette spese e gli allegati G20 ai Rendiconti finanziari di gestione degli esercizi di riferimento.

Dall'esame degli stessi è stato riscontrato che la spesa sostenuta dal Comune di Palermo per incarichi di consulenza conferiti nel periodo 2011-2015 rientra nei limiti fissati dall'art. 6, comma 7, del decreto legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, e successive modifiche e integrazioni.

Nella seguente Tabella n. 18 viene data indicazione della spesa sostenuta dal Comune di Palermo per incarichi di consulenza nel periodo 2011-2015, rispetto al 2009 (anno di riferimento per l'applicazione del suddetto limite):

[55] Art. 6 c. 7 d.l. 78/2010 "*Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*".

Tabella 18– Andamento Spesa incarichi di studio e consulenza

Totale Incarichi studio ricerca e consulenza anno 2009 = € 558.539,72
Anno 2011 Taglio 80% del 2009 = - € 446.831,78 Tetto 2011 = 20% del 2009 = € 111.707,94 Spesa sostenuta soggetta al taglio= € 50.820,00
Anno 2012 Taglio 80% del 2009 = - € 446.831,78 Tetto 2012 = 20% del 2009 = € 111.707,94 Spesa sostenuta soggetta al taglio € 63.324,39
Anno 2013 Taglio 80% del 2009 = - € 446.831,78 Tetto 2013 = 20% del 2009 = € 111.707,94 Spesa sostenuta soggetta al taglio = € 86.103,25
Anno 2014 Taglio non superiore a 20% del limite 2013 = - € 22.341,59 Tetto 2014 = 16% spesa 2009 = € 89.366,35 Spesa sostenuta soggetta al taglio = € 87.825,32
Anno 2015 Taglio non superiore a 25% del limite 2014 = - € 22.341,59 Tetto 2015 = 12% spesa 2009 = € 67.024,76 Spesa sostenuta soggetta al taglio = € 58.320,65

8.2 Divieto di affidamento di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza

Al fine di verificare il rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni nella Legge n. 135/2012 [56], come modificato dall'art.6 D.L. n. 90/2014 (convertito con modificazione dalla L. n. 114/2014) e dall'art. 17, c.3, della legge n. 124/2015, durante la verifica ispettiva è stata acquisita la nota del Capo di Gabinetto, dott. Sergio Pollicita, n. 124212 del 14/02/2017, in cui lo stesso dichiara che *"gli incarichi a soggetti lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza, contemplati dal citato art. 5, comma 9, sono stati conferiti nel puntuale rispetto delle disposizioni della normativa in argomento succedutasi nel*

[56] È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del *decreto legislativo n. 165 del 2001*, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'*articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196* nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia.

tempo". Nella medesima nota è stato puntualizzato che a seguito della ricognizione disposta dal Sindaco, con nota n. 106614 del 10/02/2016, finalizzata ad appurare l'attuale utilità degli incarichi di consulenza gratuiti, sono stati revocati alcuni incarichi a titolo gratuito, in quanto attribuiti in contrasto con la normativa in argomento (All. n. 46).

A titolo esemplificativo, è stata indicata la nota prot. n. 711788 del 18/04/2016 del Capo di Gabinetto con cui è stata segnalata al dirigente Capo Area "Verde e Vivibilità Urbana" l'irregolarità dell'incarico di consulenza conferito con Determinazione sindacale n. 21 del 21/01/2013, invitando lo stesso dirigente a formulare proposta di revoca della suddetta nomina da sottoporre alla firma del Sindaco [57]. Analoga ricognizione sugli incarichi conferiti nel Comune di Palermo è stata disposta, altresì, in occasione della presente verifica ispettiva, durante la quale "*è stato chiesto ai Capi Area di voler confermare che il conferimento degli incarichi di consulenza a titolo gratuito garantisse il puntuale rispetto della normativa de qua"*.

Nella citata comunicazione n. 124212 del 14/02/2017, il Capo di Gabinetto ha inoltre specificato che la nomina di Presidente del Nucleo di Valutazione, di cui alla determinazione sindacale n. 114 del 19/07/2013, attribuita ad un dipendente in quiescenza a seguito di avviso pubblico, e il successivo provvedimento sindacale n. 171 del 9/11/2015, di conferma dell'incarico di Presidente al medesimo soggetto, fino alla scadenza del mandato del Sindaco, "*sono da ritenersi in linea con la lettera dell'allora vigente ed attuale testo del citato art. 5, comma 9, nonché con i contenuti delle Circolari del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione n. 6/2014 e n. 4/2015, emanate sul tema*", in quanto, per analogia, ha ritenuto applicabili al Nucleo di Valutazione le direttive contenute nel punto 5 della Circolare della Funzione Pubblica n. 6/2014 che consentono gli incarichi a soggetti in quiescenza "*in organi di controllo, quali i collegi sindacali e i comitati dei revisori, purché non abbiano, in base alle disposizioni organizzative dell'amministrazione stessa, natura dirigenziale*".

Per quanto riguarda, infine, la nomina di Presidente del Consiglio di Amministrazione della Società SISPI S.p.A. (Società a totale partecipazione comunale che gestisce lo sviluppo e la conduzione tecnica del sistema informatico e di telecomunicazione), conferita irregolarmente dall'Assemblea il 04/06/2015 a soggetto collocato in quiescenza (Sig. Francesco Randazzo), è stata prodotta la determinazione sindacale n. 87 del 30/06/2016, con la quale il Socio unico (Comune di Palermo), nel rideterminare i compensi dei componenti del CdA della Sispi S.p.A, ha dato atto che l'incarico di Presidente deve intendersi conferito a titolo gratuito, avendo accertato la restituzione dei

[57] Anche il Capo Area Amministrativa della Riqualificazione Urbana e Infrastrutture, con nota prot. n. 1045957 del 23/06/2016 ha comunicato al Capo di Gabinetto di aver revocato un incarico di consulenza a titolo gratuito non rispondente alla normativa vigente in materia che era stato conferito con determinazione sindacale n. 3 del 9/01/2013.

compensi percepiti dallo stesso a far data da giugno 2015, nonché la disponibilità del Sig. Francesco Randazzo di voler continuare a ricoprire la carica di Presidente a titolo gratuito, giusto Verbale del CdA del 14/03/2016 (Cfr. All. n. 46).

9 La contrattazione decentrata integrativa del personale del comparto

9.1 La costituzione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.

La quantificazione annuale delle risorse destinate al trattamento accessorio è stata formalizzata, sia per le risorse stabili che per quelle variabili, in atti adottati dallo Staff del Capo di Gabinetto (Area delle relazioni istituzionali, sviluppo ed innovazione), secondo le direttive fornite dal Sindaco, e poi autorizzata dalla Giunta Comunale, contestualmente all'autorizzazione alla sottoscrizione del CCDI.

La costituzione del fondo, tuttavia modificata nella sua quantificazione definitiva con successive rideterminazioni, è stata approvata, con i seguenti atti:

- Determina dirigenziale n. 62 del 23.12.2010 (All. 47), per l'anno 2011, fondo ridefinito da ultimo con determina 23/2011;
- Determina dirigenziale n. 28 del 29.12.2011 (All. 48), per l'anno 2012, fondo ridefinito da ultimo con determina 15/2014; ;
- Determina dirigenziale n. 39 del 21.12.2012 (All. 49), per l'anno 2013, fondo ridefinito da ultimo con determina 15/2014;
- Determina dirigenziale n. 37 del 30.12.2013 (All. 50), per l'anno 2014, fondo ridefinito da ultimo con determina 48/2014;
- Determina dirigenziale n. 71 del 29.07.2015 (All. 51), per l'anno 2015, fondo ridefinito da ultimo con determina 136/2015;
- Determina dirigenziale n. 138 del 30.12.2015 (All. 52), per l'anno 2016, fondo ridefinito da ultimo con determina 118/2016;

I dati relativi alle voci che lo hanno alimentato e alle sue modalità di utilizzo per le annualità 2011/2016, sono riportati nelle tabelle compilate dall'Ente ed allegate alla presente relazione (All. nn. 53- 54).

Inoltre, si è presa visione della consistenza del fondo nell'annualità 2010, ai fini della verifica dei vincoli finanziari imposti dall'art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010, dell'ammontare

del fondo in sede di prima quantificazione nell'anno 1999 e del consolidamento dello stesso nell'anno 2004; gli importi relativi risultano dalle suddette tabelle allegate alla presente relazione.

L'andamento delle risorse decentrate destinate all'incentivazione della produttività nel Comune di Palermo per il periodo 2011/2016 è compendiato nelle tabelle di rilevazione sintetica compilate dall'Ente (All. 55), su specifica richiesta in sede di verifica, e di seguito riportate.

Tabella 19: Tabelle di rilevazione sintetiche fondo accessorio e spesa pro capite;

	a) Variazione delle unità di personale in servizio al 31/12						
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Variazione 2011/2016**
N° unità	7.487	7.264	7.116	6.944	6.763	6.705	-782
	b) Incremento del fondo in valore assoluto						
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Variazione percentuale 2011/2016**
Totale fondo*	€ 20.879.454,54	€ 20.437.515,75	€ 20.112.417,32	€ 19.641.964,14	€ 19.660.877,95	€ 19.377.325,91	-7,2%
	c) Variazione della spesa *pro capite(B/A)*						
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Variazione percentuale 2011/2016**
Costo per dipendente	€ 2.788,76	€ 2.813,53	€ 2.826,37	€ 2.828,62	€ 2.907,12	€ 2.889,98	3,6%

*Le risorse del fondo qui riportate sono considerate al netto delle economie dell'anno precedente e delle risorse inserite sotto la lettera K dell'art. 15, comma 1, CCNL 01.04.1999

Il dettaglio dei valori del fondo negli anni 2010 -2016, nonché dell'anno 1999 e 2004 è sintetizzato nella tabella di seguito riportata.

Tabella 20: Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività;

COSTITUZIONE FONDO SALARIO ACCESSORIO PERSONALE COMPARTO DEL COMUNE DI PALERMO									
Riferimento contrattuale	**1999**	**2004**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Risorse stabili									
Art. 14, comma 4 CCNL 1/4/1999 (3% fondo straordinario 1999**)**		19.677,01	19.677,01	19.677,01	19.677,01	19.677,01	19.677,01	19.677,01	19.677,01
Art. 15 CCNL 1/4/1999:									
- comma 1 a)	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49	7.777.641,49
- comma 1 b) (event. risorse agg. destinate al tratt. accessorio anno 1998)	428.449,64	428.449,64	428.449,64	428.449,64	428.449,64	428.449,64	428.449,64	428.449,64	428.449,64
- comma 1 b) (ex art. 3 CCNL 16/07/96)	583.302,79	583.302,79	583.302,79	583.302,79	583.302,79	583.302,79	583.302,79	583.302,79	583.302,79
- comma 1 g) (risorse destinate al pagamento dei LED anno 1998)	606.051,67	606.051,67	606.051,67	606.051,67	606.051,67	606.051,67	606.051,67	606.051,67	606.051,67
- comma 1 h) (risorse destinate alla corresponsione della indennità di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995)	99.818,70	99.818,70	99.818,70	99.818,70	99.818,70	99.818,70	99.818,70	99.818,70	99.818,70
- comma 1 j) (dec. 31.12.99) (0,52 % del monte salari dell'anno 1997)		522.572,49	522.572,49	522.572,49	522.572,49	522.572,49	522.572,49	522.572,49	522.572,49
- comma 5 (aumento dotaz.organica)			3.503.563,40	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44
comma 5 decremnto per trasferimento personale ATA			- 148.113,23	- 148.113,23	- 148.113,23	- 148.113,23	- 148.113,23	- 148.113,23	- 148.113,23
dich. congiunta 14 ccnl 02-05 e ccnl 2008/2009 (risorse peo a bilancio)		391.894,10	470.087,27	470.087,27	470.087,27	470.087,27	470.087,27	470.087,27	470.087,27
Art. 4 CCNL 5/10/2001									
- comma 1 (1,1% monte salari 1999)		1.227.035,02	1.227.035,02	1.227.035,02	1.227.035,02	1.227.035,02	1.227.035,02	1.227.035,02	1.227.035,02
- comma 2 (ria e ad personam personale cessato)		485.134,15	1.381.322,47	1.381.322,47	1.456.591,66	1.526.734,05	1.558.759,42	1.584.164,80	1.616.612,63
Art. 32 CCNL 22/01/2004									
- comma 1 (0,62% monte salari 2001)		696.687,41	696.687,41	696.687,41	696.687,41	696.687,41	696.687,41	696.687,41	696.687,41
c. 2 e 3 (0,50 monte salari 2001 se spesa personale/entrate correnti inf 39%)			561.844,68	561.844,68	561.844,68	561.844,68	561.844,68	561.844,68	561.844,68
- comma 7 (ulteriore 0,20 monte salari 2001 per alte professionalità)			224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88
Art. 4, comma 1, CCNL 9/5/2006 (dal 2006 importo 0,5 monte salari 2003)			580.480,45	580.480,45	580.480,45	580.480,45	580.480,45	580.480,45	580.480,45
Art. 8, comma 2, CCNL 11/4/2008 (incremento 0,6 monte salari 2005 dall'anno 2008)			739.991,16	739.991,16	739.991,16	739.991,16	739.991,16	739.991,16	739.991,16
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione fondo limite 2010)				**82.234,48**	**103.834,86**				
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurt. Riduz. proporzionle personale)					**485.195,33**	**958.125,11**	**1.460.603,66**		
Art. 9 c. bis (come modificato dal c. 456 dell'art. 1 L. 147/2013)								**1.467.095,23**	**1.467.095,23**
Totale risorse stabili	**9.495.264,29**	**12.838.264,47**	**19.275.150,30**	**19.636.959,86**	**19.205.433,34**	**18.906.480,81**	**18.436.027,63**	**18.454.941,44**	**18.487.389,27**
Risorse variabili ed eventuali:									
Art. 15 CCNL 1/4/1999:									
- comma 1 d) (somme derivanti dalla attuazione dell'art. 43 della legge			54.572,67	36.558,17	26.145,90	0,00	0,00	0,00	0,00
- comma 1 e) (economie da part time)	131.943,81	120.980,87							
- comma 1 k) (incentivi finalizzati al personale)			1.580.331,91	1.659.061,02	1.700.988,79	1.375.929,48	728.467,54	1.203.268,14	958.352,60
- comma 2 (1,2% monte salari 1997)	904.452,38	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51
- comma 5 (attivazione nuovi servizi)		950.000,00							
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione fondo limite 2010)									
Art. 1, comma 236, L. 208/2015 (Decurt. Riduzione proporzionale personale)									
Totale risorse variabili ed eventuali	**1.036.396,19**	**2.276.917,38**	**2.840.841,09**	**2.901.555,70**	**2.933.071,20**	**2.581.865,99**	**1.934.404,05**	**2.409.204,65**	**2.164.289,11**
Economie fondo eserc.prec.		**4.966.929,46**	**3.285.326,99**	**4.572.300,17**	**3.267.620,00**	**3.919.983,15**	**2.722.179,37**	**3.186.858,59**	**1.359.104,87**
Art. 1, comma 236, L. 208/2015 (Decurt. Riduzione proporzionale personale)									**315.999,87**
TOTALE FONDO	**10.531.660,48**	**20.082.111,31**	**25.401.318,38**	**27.110.815,73**	**25.406.124,54**	**25.408.329,95**	**23.092.611,05**	**24.051.004,68**	**21.694.783,38**

Dai dati riportati in tabella risulta di immediata evidenza:

- il notevole incremento del fondo nella sua parte stabile rispetto al fondo consolidato del 2004, dovuto, oltre che agli incrementi previsti da successive norme contrattuali, essenzialmente all'inserimento di un rilevante importo, pari ad Euro 3.947.607,44 annui, nella parte stabile del fondo relativamente all'aumento della dotazione organica con contestuale incremento del personale in servizio, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL 01.04.1999;
- l'inserimento di un consistente importo, pari ad Euro 1.205.936,51, tra le risorse variabili finalizzato a specifici obiettivi di produttività, ai sensi dell'art. 15, comma 2 CCNL 01.04.1999;
- la notevole entità delle economie risultanti dall'anno precedente, in tutti gli anni oggetto della presente verifica (2011/2016) che sarà, peraltro, analizzata nella sezione relativa all'utilizzo delle risorse decentrate;

Il valore complessivo del fondo, tuttavia, dal 2010 al 2016, è diminuito in misura pari ad Euro 1.780.312,88, al netto delle economie, essenzialmente in conseguenza delle diminuzione delle risorse ex art. 15, comma 1 lett. K CCNL 01.04.1999 (incentivi per specifiche attività del personale) nello stesso periodo oltre che per le decurtazioni operate ai sensi del citato art. 9, comma 2 bis del D.L. 78 /2010[58] e dell'art. 1, comma 236 della L. 208/2015[59].

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto e la regolarità delle decurtazioni operate, si è riscontrato che l'Ente si è adeguato al metodo della semisomma indicato dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 12/2011, utilizzando inoltre il Kit per il calcolo della decurtazione fornito dall'ARAN e tenendo conto delle diverse ipotesi previste dalla Circolare RGS 15/2014 (in particolare per gli anni 2013 e 2016).

Nonostante le ripetute rideterminazione dei fondi si è riscontrato sostanzialmente la correttezza delle decurtazioni infine adottate.

---

[58] Art. 9 comma 2 bis D.L. 78/2010: "*A decorrere dal 1º gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.*

[59] Art. 1, comma 236, della L. 208 del 28.12.2015: "*Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1º gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente*."

Negli anni 2015 e 2016 è stata consolidata la decurtazione effettuata sul fondo dell'anno 2014, in ottemperanza a quanto disposto dall'ultimo periodo dell'art. 9, comma 2 bis del D.L. 78/2010[60], come modificato dal comma 456 dell'art. 1 della L. 147/2013, e il consolidamento della stessa decurtazione è avvenuto sulla parte stabile, in osservanza a quanto prescritto dalla Circolare RGS n. 13 del 15.04. 2016[61].

Per l'anno 2016 è stata correttamente apportata l'ulteriore decurtazione del fondo prevista dal comma 236 dell'art. 1 della L. 208/2015, disposizione precedentemente riportata in nota.

- Incremento, ex art. 15 comma 5 CCNL 1.4.1999, per aumento della dotazione organica (risorse stabili);

Una voce particolarmente rilevante del fondo per il salario accessorio del Comune di Palermo è rappresentata dalle risorse inserite ai sensi dell'art. 15 comma 5 CCNL 1.4.1999[62], che prevede la possibilità, per gli enti locali, di integrare le relative disponibilità in caso di "*attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche*".

Due sono dunque le fattispecie che possono far scattare la facoltà di incremento del fondo:

- incremento stabile delle dotazioni organiche, e contestuale assunzione di nuove unità di personale[63], con conseguente incremento delle risorse cd. "consolidate";
- attivazione di nuovi servizi con incremento delle risorse cd. "variabili".

---

[60] Ultimo periodo Art. 9, comma 2 bis, DL 78/2010 (periodo aggiunto dal comma 456 dell'art 1 L. 147/2013): "*A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo."*

[61] La circolare RGS 13/2016 indica che la decurtazione permanente ex art. 1, comma 456 della legge 147/2013, per la sua natura fissa e ricorrente, deve essere allocata esclusivamente tra le risorse stabili in quanto le risorse variabili, caratterizzate da "eventualità e variabilità" e aventi efficacia solo per l'anno in cui vengono disposte, non garantirebbero la necessaria copertura.

[62] Art. 15, comma 5, CCNL 01.04.1999 "*In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio."*

[63] Cfr. Aran parere RAL 077 (o 499-15L2)

Al riguardo, con riferimento al citato art. 15 comma 5, il Comune di Palermo ha proceduto ad incrementi del fondo in riferimento alla prima ipotesi, per quanto attiene alle risorse consolidate, conseguenti ad eventuali incrementi della dotazione organica e assunzione di nuovo personale.

Per gli anni 2011-2016, infatti, l'Ente ha appostato risorse, ai sensi della disposizione in questione, la cui quantificazione si riporta di seguito:

Tabella 21: Risorse ex art. 15, comma 5, aumento dotazione organica;

Risorse ex art. 15, comma 5, per aumento dotazione organica					
2011	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***
3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44	3.947.607,44

Per quanto riguarda l'aumento delle risorse consolidate correlate ad un aumento della dotazione organica, come ben chiarito dall'ARAN[64] la disciplina dell'art. 15, comma 5 in questione richiede "*la contemporanea sussistenza di due precise condizioni:*

a) aumento del numero complessivo dei posti di dotazione organica dell'ente;

b) assunzione di nuovo personale sui posti di nuova istituzione".

Di conseguenza, appare ovvio che *"le assunzioni effettuate, di anno in anno, per la copertura dei posti resisi vacanti in base alla dotazione organica vigente, non legittimano alcun intervento in aumento delle risorse decentrate. Né tali interventi sono legittimati nel caso di incremento dei posti di dotazione organica non seguiti dall'assunzione di nuovo personale"*.

L'Ente ha giustificato tale incremento con i processi di stabilizzazione attuati negli anni 2009/2011 di cui si è ampiamente parlato precedentemente, che in sintesi hanno portato alla stabilizzazione di 2.637 unità lavorative e un incremento della dotazione organica, relativa al solo comparto da 6.540 a 9.481 unità (Delibere di Giunta Comunale 97/2008 e 14/2009). Sul punto si sollevano le seguenti osservazioni:

- Come già illustrato in precedenza in relazione alla rideterminazione della dotazione organica l'Ente verificato era nell'impossibilità di incrementare la dotazione organica all'epoca vigente, posto che il citato DPCM del 15.02.2006[65] faceva espresso divieto agli Enti locali di porre in essere incrementi della dotazione organica;
- Si ribadisce, in ogni caso, la misura sproporzionata dell'incremento della dotazione organica realizzata dal Comune di Palermo, di cui si è già discusso precedentemente nel paragrafo

[64] Aran parere RAL 077 (o 499-15L2);

[65] Art. 2 DPCM 15.02.2006 "*Le modalità di rideterminazione devono essere finalizzate alla riduzione del divario esistente tra dotazione organica e personale in servizio. Le amministrazioni nell'effettuare la predetta rideterminazione, non possono, comunque operare incrementi alle dotazioni organiche vigenti."*

relativo alle stabilizzazioni degli LSU[66] al quale si rimanda e come già ampiamente censurato dalla Corte dei conti;

- Lo stesso parere ARAN sopra citato ritiene legittimo l'incremento del fondo ai sensi della disposizione sopra citata solo se all'istituzione di nuovi posti in dotazione organica ~~ne~~ consegue l'assunzione di nuovo personale sui posti di nuova istituzione, ossia sugli stessi posti che hanno incrementato la dotazione organica. Peraltro, come già rilevato, le stesse stabilizzazioni (art. 1, comma 558, L. 296/2006) prevedeva che le stesse fossero fatte "*….nei limiti dei posti disponibili in organico*…".
- Infine, si che tra le misure che il Consiglio Comunale aveva adottato con delibera 01/2009, poi recepite dalla Giunta Comunale con la delibera 85/2009, vi era curiosamente quello del "*divieto di aumento facoltativo del fondo per il personale dirigente, per 3 anni*" pur essendo le stabilizzazioni relative al personale di comparto, ovviamente; a fronte delle richiesta pervenute dalla Corte di un'attenta programmazione delle spese per il personale, più opportuno e più logico sarebbe stato darsi come regola il divieto di aumento del fondo accessorio per il personale di comparto.

In conclusione, nel caso specifico del Comune di Palermo, si ritiene non siano soddisfatti in pieno i requisiti richiesti per l'inserimento delle somme in questione tra le risorse consolidate.

➢ <u>Incremento del fondo per la retribuzione individuale di anzianità (RIA) del personale cessato, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del CCNL 05.10.2001;</u>

Ulteriore criticità nella parte stabile del fondo accessorio dell'Ente esaminato è rappresentato dall'incremento annuale delle risorse stabili ai sensi dell'art. 4, comma 2, del CCNL 05.10.2001, per il risparmio connesso alla retribuzione individuale di anzianità (RIA) del personale cessato.

La disposizione citata prevede testualmente che "*Le risorse di cui al comma 1 (incremento dell'1,1% del monte salari), sono integrate dall'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità e degli assegni ad personam in godimento da parte del personale comunque cessato dal servizio a far data dal 1° gennaio 2000."*

[66] Al riguardo si evidenzia che nelle Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006 e del 30 aprile 2007, rispettivamente, in materia di "organici e retribuzioni" e di "stabilizzazione del personale", è stato specificato che le "A*mministrazioni dovranno altresì continuare a garantire il rispetto delle disposizioni di contenimento degli organici*" e che "*le dotazioni organiche verranno modificate, qualora necessario, per consentire le trasformazioni dei rapporti di lavoro in coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni di personale* <u>*esclusivamente ad invarianza della spesa teorica*</u> <u>complessiva</u>". Il Dipartimento della F.P. nel Parere U.P.P.A. n. 16/2007 ha affermato che il DPCM 15/02/2006 è da ritenersi disapplicato solo per quanto riguarda il regime assunzionale in esso previsto per gli anni 2005,2006 e 2007, tenuto conto delle nuove regole fissate dal legislatore nel 2007 in materia di assunzioni di personale.

Il Comune di Palermo, sulla base di questa disposizione ha incrementato, le risorse stabili del fondo negli anni 2011-2016 come si desume dati esposti nella tabella seguente:

Tabella 22: Incremento individuale del Fondo per risparmi sulla RIA ed assegni ad personam

RETRIBUZIONE INDIVIDUALE DI ANZIANITA' DEL PERSONALE CESSATO							
	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
RIA DEI CESSATI	*1.381.322,47*	*1.381.322,47*	*1.456.591,66*	*1.526.734,05*	*1.558.759,42*	*1.584.164,80*	*1.616.612,63*
Incremento RIA dei Cessati rispetto al 2010		-	*75.269,19*	*145.411,58*	*177.436,95*	*202.842,33*	*235.290,16*

In merito a tale incremento si evidenzia che negli anni 2011/2014 vigente il blocco al livello dell'anno 2010, posto dal citato art. 9, comma 2 bis del D.L. del 78/2010, le stesse risorse non avrebbero dovuto incrementare il fondo degli anni corrispondenti, ma avrebbero dovuto attestarsi al livello dell'importo esposto per l'anno 2010. Lo stesso vale per le risorse dell'anno 2016 vigente il blocco disposto della L. 208/2015, che avrebbero dovuto attestarsi al livello dell'anno 2015.

- Risorse variabili: incrementi, ex art. 15 comma 2 CCNL 1.4.1999, per riorganizzazione delle attività o per specifici obiettivi di produttività e qualità.

Come si evince dalla tabella riepilogativa delle voci del fondo, tra le risorse cd. "variabili" sono state appostate risorse ai sensi dell'art. 15, comma 2, CCNL 1.4.1999, il cui dettaglio per anno è riportato nella tabella seguente:

Tabella 23: Risorse aggiuntive riorganizzazione o specifici obiettivi di produttività;

Risorse ex art. 15, comma 2, CCNL 01.04.1999 (Specifici obiettivi di produttività)					
2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51	1.205.936,51

La disposizione contrattuale citata, integralmente riportata in nota[67], prevede la possibilità per gli enti, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa, di integrare, a decorrere dal 1° aprile 1999, le risorse decentrate, sino ad un importo massimo pari all'1,2% del monte salari anno 1997.

Tuttavia, il successivo art. 15, al comma 4[68], condiziona tale incremento al previo accertamento, da parte dei servizi di controllo interno o dei Nuclei di valutazione, delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e

[67] Art. 15, comma 2, CCNL 01.04.1999: *"In sede di contrattazione decentrata integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, a decorrere dal 1 aprile 1999, delle risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2 % su base annua, del monte salari dell'anno '97, esclusa la quota relativa alla dirigenza."*

[68] Art. 15, comma 4, CCNL 01.04.1999 "*Gli importi previsti dal comma 1, lett. b), c) e dal comma 2, possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità."*

riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità.

Con proprio parere l'ARAN ha chiarito che *"In base alla disciplina contrattuale, la condizione per l'applicazione dell'incremento di cui si tratta è rappresentata dall'accertamento preventivo da parte del servizio di controllo interno o del nucleo di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti derivanti sia da processi di razionalizzazione o riorganizzazione, sia dalla espressa previsione di apposito stanziamento in bilancio con destinazione a specifici obiettivi di produttività e di qualità, ovviamente individuati e definiti in via preventiva (sotto tale ultimo aspetto la disciplina è simile a quella del successivo art.15, comma 5, del medesimo CCNL dell'1.4.1999)* (parere RAL 1551).

Ne deriva, perché sia legittimo l'inserimento di tale voce nel fondo e la stessa non assuma un carattere di stabilità, da un lato la necessità di valutare, ogni anno, l'esistenza dei presupposti richiamati dalla norma contrattuale e, dall'altro, l'opportunità di apposita certificazione in tal senso da parte del Nucleo di valutazione.

Presso il Comune di Palermo, in contrasto con la loro natura variabile, tali risorse sono state inserite ogni anno di fatto "stabilizzandole".

Per ciò che riguarda il parere del Nucleo di Valutazione a cui il comma 4 del citato art. 15 del CCNL condiziona la disponibilità delle stesse risorse, come dal soprariportato parere dell'ARAN, lo stesso dovrebbe contenere:

- Accertamento delle effettive disponibilità di bilancio derivanti da processi di razionalizzazione o riorganizzazione; oppure:
- La previsione di apposito stanziamento in bilancio di risorse con destinazione a specifici obiettivi di produttività e di qualità individuati in via e definiti in via preventiva.

L'attestazione resa dal Nucleo di valutazione dell'Ente esaminato si limita a trasmettere il dato sull'importo fornito dalla Ragioneria generale dell'Ente dello stanziamento in bilancio e a indicare che lo stesso "*dovrà essere destinato espressamente a sostenere il raggiungimento degli obiettivi di produttività/performance individuale*", come si evince dalle note 880580/2010, 911661/2011 e 909369/2012 del Nucleo di controllo interno 30/2013, 164/2014, 97/2015, 144/2016 del Nucleo di Valutazione (All. 56-60) allegate ai provvedimenti di costituzione del fondo del comparto negli anni oggetto di verifica.

Manca, nelle stesse attestazioni rilasciate dal Nucleo di Valutazione, la certificazione con precisa assunzione di responsabilità, circa *"…la sussistenza ed il rispetto dei presupposti e delle condizioni previsti dalla disciplina contrattuale, con particolare riferimento al raggiungimento*

degli obiettivi di produttività e di qualità che hanno rappresentato il fondamento giustificativo dello stanziamento." (ARAN parere 1551 già citato).

In realtà, nelle citate note, non si fa alcun cenno a quali siano gli specifici obiettivi di produttività e qualità che con tali risorse si vanno a finanziare, se non nel troppo generico richiamo agli obiettivi di produttività/performance individuale.

Anche in questo caso, pertanto, si ritiene la procedura seguita non in linea con le disposizioni contrattuali e con i relativi pareri ARAN.

9.2 L'utilizzo delle risorse decentrate

La tabella di seguito esposta riepiloga gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per gli anni 2011/2015, meglio dettagliate nella tabella allegata alla presente relazione (All. 54 cit.).

Successivamente, viene riportata una tabella in cui sono indicati i valori percentuali delle diverse modalità di utilizzo delle risorse decentrate, al netto delle economie da riportare all'esercizio successivo:

Tabella 24: Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività – utilizzo;

TABELLA UTILIZZAZIONE FONDO ACCESSORIO DEL COMUNE DI PALERMO						
Riferimento contrattuale	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Art. 17 CCNL 1/4/1999:						
- comma 2 a) incentivi alla produttività	6.669.647,00	7.670.259,00	6.669.647,00	6.669.647,00	6.669.647,00	6.524.689,00
- comma 2 a) performance organizzativa				1.035.254,63	-	528.000,00
- comma 2 b) p.e.o.	6.345.807,00	6.345.807,00	6.345.807,00	5.750.000,00	5.500.000,00	5.230.000,00
- comma 2 c) ind. di posizione e di risultato p.o. (compresa indennità ex art. 37 c.4 CCNL 6/7/95	1.165.000,00	1.165.000,00	1.165.000,00	1.165.000,00	1.165.000,00	1.050.000,00
comma 2 c) indennità di posizione e di risultato A.P.	224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88	224.737,88
- comma 2 d) indennità varie di cui:						
Maggiorazione oraria - Art. 24 c. 1 del CCNL 14/09/2000 P.M.	436.980,00	436.980,00	436.980,00	436.980,00	436.980,00	450.000,00
Maggiorazione oraria - Art. 24 c. 1 e c. 5 del CCNL 14/09/2000 restante personale	153.100,00	153.100,00	153.100,00	153.100,00	153.100,00	209.272,90
Indennità di turnazione	2.352.000,00	2.352.000,00	2.352.000,00	2.352.000,00	2.352.000,00	2.440.700,00
Indennità di reperibilità	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00
Indennità di rischio	487.151,00	487.151,00	287.151,00	184.078,71	102.000,00	100.000,00
Maneggio valori	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
- comma 2 e) attività disagiate personale cat. A B C	148.067,00	148.067,00	148.067,00	148.067,00	104.000,00	95.000,00
- comma 2 f) specifiche responsabilità di cui:						
art. 17 c. 2 lett f) CCNL 1/4/99	73.200,00	73.200,00	73.200,00	81.900,00	81.900,00	122.615,00
artt. 17 c. 2 lett i) CCNL 1/4/99	94.800,00	94.800,00	94.800,00	86.100,00	86.100,00	86.100,00
art. 31 CCNL 14/09/2000 personale asilo nido	197.823,00	197.823,00	197.823,00	146.600,00	146.600,00	146.600,00
art. 6 CCNL 5/10/2001	150.062,00	150.062,00	150.062,00	104.000,00	104.000,00	104.000,00
- comma 2 g) attività e prestazioni specificamente finanziate art. 15 lett. k di cui:						
incentivi ex art. 18 L. 109/94	200.803,10	179.283,23	246.533,83	159.093,87	188.215,27	850.266,98
incentivi ex art. 35 regolamento entrate	20.193,58	178.459,36	303.019,55	152.919,80	462.459,73	271.664,33
incentivo per miglioramento dei servizi ai sensi della L.R. 41/96	1.344.767,84	1.301.173,74	1.124.427,46	-	-	
incentivi derivanti dall'applicazione art. 43 della l. 449/97	54.572,67	36.558,17	26.145,90			
incentivi servizi demografici d.lgs. 30/2007	13.796,80	-	-	-	-	-
incentivi compensi per sentenze favorevoli all'ente			17.933,71	9.724,93	4.247,38	10.305,46
incentivi compensi per sentenze con spese compensate				3.556,03	31.991,30	14.694,54
CCNL 22/1/2004						
- Art. 33 c. 4 indennità di comparto	2.424.000,00	2.424.000,00	2.424.000,00	2.340.000,00	2.211.754,74	2.150.000,00
TOTALE	**22.812.008,87**	**23.873.961,38**	**22.695.935,33**	**21.458.259,85**	**20.280.233,30**	**20.864.146,09**
economie da riportare all'anno successivo	**2.589.309,51**	**3.236.854,35**	**2.710.189,21**	**3.950.070,10**	**2.812.377,75**	**3.186.858,59**
TOTALE FONDO	**25.401.318,38**	**27.110.815,73**	**25.406.124,54**	**25.408.329,95**	**23.092.611,05**	**24.051.004,68**

Tabella 25: Percentuali di utilizzo fondo accessorio;

TABELLA PERCENTUALE DI UTILIZZO FONDO ACCESSORIO PERSONALE DI COMPARTO COMUNE DI PALERMO						
Riferimento contrattuale	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Art. 17 CCNL 1/4/1999:						
- comma 2 a) incentivi alla produttività	0,00%	28,29%	26,25%	26,25%	28,88%	27,13%
- comma 2 a) performance organizzativa	0,00%	0,00%	0,00%	4,07%	0,00%	2,20%
- comma 2 b) p.e.o.	33,88%	23,41%	24,98%	22,63%	23,82%	21,75%
- comma 2 c) ind. di posizione e di risultato p.o. (compresa indennità ex art. 37 c.4 CCNL 6/7/95	6,22%	4,30%	4,59%	4,59%	5,04%	4,37%
comma 2 c) indennità di posizione e di risultato A.P.	1,20%	0,83%	0,88%	0,88%	0,97%	0,93%
- comma 2 d) indennità varie di cui:						
Maggiorazione oraria - Art. 24 c. 1 del CCNL 14/09/2000 P.M.	2,33%	1,61%	1,72%	1,72%	1,89%	1,87%
Maggiorazione oraria - Art. 24 c. 1 e c. 5 del CCNL 14/09/2000 restante personale	0,82%	0,56%	0,60%	0,60%	0,66%	0,87%
Indennità di turnazione	12,56%	8,68%	9,26%	9,26%	10,19%	10,15%
Indennità di reperibilità	1,34%	0,92%	0,99%	0,99%	1,08%	1,04%
Indennità di rischio	2,60%	1,80%	1,13%	0,72%	0,44%	0,42%
Maneggio valori	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
- comma 2 e) attività disagiate personale cat. A B C	0,79%	0,55%	0,58%	0,58%	0,45%	0,39%
- comma 2 f) specifiche responsabilità di cui:						
art. 17 c. 2 lett f) CCNL 1/4/99	0,39%	0,27%	0,29%	0,32%	0,35%	0,51%
artt. 17 c. 2 lett i) CCNL 1/4/99	0,51%	0,35%	0,37%	0,34%	0,37%	0,36%
art. 31 CCNL 14/09/2000 personale asilo nido	1,06%	0,73%	0,78%	0,58%	0,63%	0,61%
art. 6 CCNL 5/10/2001	0,80%	0,55%	0,59%	0,41%	0,45%	0,43%
- comma 2 g) attività e prestazioni specificamente finanziate art. 15 lett. k di cui:						
incentivi ex art. 18 L. 109/94	1,07%	0,66%	0,97%	0,63%	0,82%	3,54%
incentivi ex art. 35 regolamento entrate	0,11%	0,66%	1,19%	0,60%	2,00%	1,13%
incentivo per miglioramento dei servizi ai sensi della L.R. 41/96	7,18%	4,80%	4,43%	0,00%	0,00%	0,00%
incentivi derivanti dall'applicazione art. 43 della l. 449/97	0,29%	0,13%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%
incentivi servizi demografici d.lgs. 30/2007	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
incentivi compensi per sentenze favorevoli all'ente	0,00%	0,00%	0,07%	0,04%	0,02%	0,04%
incentivi compensi per sentenze con spese compensate	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,14%	0,06%
CCNL 22/1/2004						
- Art. 33 c. 4 indennità di comparto	12,94%	8,94%	9,54%	9,21%	9,58%	8,94%
TOTALE UTILIZZO	**86,18%**	**88,06%**	**89,33%**	**84,45%**	**87,82%**	**86,75%**
economie da riportare all'anno successivo	13,82%	11,94%	10,67%	15,55%	12,18%	13,25%
TOTALE FONDO	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

L'analisi dei dati riportati nelle tabelle sembra non evidenziare particolari anomalie o criticità nelle modalità di utilizzo del fondo, se non in relazione all'ingente entità di risorse che ogni anno rappresentano delle economie. Nella tabella sottostante vengono esposti l'entità delle economie del fondo in valore assoluto ed in valore percentuale per ciascun anno dal 2010 al 2015:

Tabella 25: Economie del Fondo;

ECONOMIE DEL FONDO IN VALORE ASSOLUTO E IN VALORE PERCENTUALE						
Economie del Fondo	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***
Valore assoluto	2.589.309,51	3.236.854,35	2.710.189,21	3.950.070,10	2.812.377,75	3.186.858,59
Valore percentuale	13,82%	11,94%	10,67%	15,55%	12,18%	13,25%

Come si può notare dai dati riportati in tabella ogni anno le risorse non utilizzate si attestano tra i 2 e i 3 milioni di Euro con una punta di 3.950.070 Euro nell'anno 2013, e in valore percentuale l'importo, sempre superiore al 10%, ha una punta del 15,5% nello stesso 2013.

Oltre ad un fisiologico residuo delle risorse stanziate, non è da escludere che residui così elevati di risorse non utilizzate siano dovute probabilmente anche ad un fondo sovradimensionato.

In effetti, oltre alla legittimità degli incrementi delle risorse del fondo precedentemente contestata, difficilmente si comprende il senso degli stessi incrementi a fronte di un volume così elevato di economie.

Si segnala, infine, un ulteriore elemento di rigidità del fondo costituito dall'importo tendenzialmente elevato di risorse destinate a retribuire le progressioni economiche orizzontale come si desume dalla seguente tabella.

Tabella 26: **Risorse destinate alle progressioni economiche orizzontali (PEO)**

RISORSE DESTINATE ALLE PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI						
Economie del Fondo	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***
Valore assoluto	6.345.807,00	6.345.807,00	6.345.807,00	5.750.000,00	5.500.000,00	5.230.000,00
Valore percentuale	33,88%	23,41%	24,98%	22,63%	23,82%	21,75%

Nello specifico più del 20% delle risorse del fondo sono assorbite dalle progressioni economiche orizzontali; tuttavia, l'importo delle PEO risulta in costante diminuzione, visto il blocco ai fini economici dello stesso istituto posto dall'art. 9, comma 2 bis del D.L. 78/2010.

Va, infatti, osservato che l'incidenza delle PEO scende dal 33,88% del 2010 al 21,75% del 2015. Ma la stessa incidenza sarebbe ben più alta laddove si consideri il fondo al netto degli incrementi precedentemente contestati nel paragrafo relativo alla sua costituzione.

Ma è proprio un utilizzo del fondo tendenzialmente alto per istituti attribuiti in modo permanente, che comportano l'erogazione di emolumenti fissi e continuativi, che lo irrigidisce e lascia poche risorse ad istituti incentivanti finalizzati all'incremento di efficienza e produttività, spingendo poi gli Enti a cercare ulteriori risorse per finanziare gli stessi istituti.

9.2.1 Compensi per incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi

L'erogazione dei compensi riguardanti la produttività secondo valutazione e merito al personale dipendente, di cui agli art. 17 e 18 del CCNL del 01.04.1999, negli anni 2012/2015 è avvenuta sulla base dei criteri di valutazione contenuti nel Sistema di misurazione e valutazione della performance del comparto, in attuazione di quanto previsto dal D.lgs.. 150/2009, approvato con Deliberazione del Commissario straordinario n. 41 del 26.03.2012, ed integrato e modificato da ultimo con deliberazione di Giunta Comunale 197 del 04.11.2013.

La valutazione della performance individuale dei dipendenti è realizzata dai dirigenti sulla base di un sistema di valutazione articolata su tre diversi ambiti: raggiungimento degli obiettivi specifici di gruppo (peso 40/100) sui comportamenti professionali ed organizzativi (peso 40/100) e sulla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza (peso 20/100). La valutazione della performance individuale con la compilazione di apposite schede quadrimestrali da parte del dirigente.

Si sono esaminate nel dettaglio l'erogazione della produttività relativa all'anno 2014 e, considerato che il compenso viene erogato secondo il criterio *punto* sulla base della valutazione ottenuta, si può ritenere realizzata un'accettabile differenziazione nelle valutazioni.

Sull'erogazione degli stessi compensi non si ritiene di dover formulare osservazioni.

9.2.2 Progressioni economiche orizzontali

Sulla procedura in questione si riportano, preliminarmente, le corrette modalità di applicazione dell'istituto, previsto all'art. 5[69] CCNL 31.3.1999, come chiarite dall'ARAN, con

---

[69] Art. 5 CCNL 31.03.1999 "*All'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici secondo la disciplina dell'art. 13.*

2. La progressione economica di cui al comma 1 si realizza nel limite delle risorse disponibili nel fondo previsto dall'art. 14, comma 3 e nel rispetto dei seguenti criteri:

a) per i passaggi nell'ambito della categoria A, sono utilizzati gli elementi di valutazione di cui alle lettere b) e c) adeguatamente semplificati in relazione al diverso livello di professionalità dei profili interessati;

b) per i passaggi alla prima posizione economica successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle categorie B e C, gli elementi di cui alla lettera c) sono integrati valutando anche l'esperienza acquisita;

c) per i passaggi alla seconda posizione economica, successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle categorie B e C, previa selezione in base ai risultati ottenuti, alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative ed ai processi di riorganizzazione, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale;

d) per i passaggi all'ultima posizione economica delle categorie B e C nonché per la progressione all'interno della categoria D, secondo la disciplina dell'art. 12, comma 3, previa selezione basata sugli elementi di cui al precedente punto c), utilizzati anche disgiuntamente, che tengano conto del:

diverso impegno e qualità delle prestazioni svolte , con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza;

parere RAL_270 che formalizza i seguenti adempimenti:

a. *sottoscrizione del contratto integrativo decentrato per la definizione, nel rigoroso rispetto delle previsioni dell'art.5 del CCNL del 31.3.1999, dei criteri sulla utilizzazione e ponderazione degli elementi meritocratici che il dirigente deve poi utilizzare, in base al manuale di valutazione, di cui all'art. 6 del medesimo CCNL del 31.3.1999, per la espressione del giudizio finale sulle prestazioni e sui risultati dei dipendenti;*

b. *quantificazione, con cadenza annuale, in sede di contrattazione decentrata integrativa, delle risorse decentrate stabili, ai sensi dell'art.31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004, che confluiscono nel fondo annuale, destinato alla realizzazione delle progressioni economiche (art. 17, comma 2, lettera b, del CCNL dell'1.4.1999); integralmente ed esclusivamente, da tale fondo dovrà essere prelevato il valore annuo complessivo del compenso (art.34 del CCNL del 22.1.2004) connesso ad ogni progressione economica realizzata, tenendo conto anche della quota della tredicesima mensilità;*

c. *necessità che la stessa decisione di attivare nuove progressioni orizzontali nell'anno di riferimento sia preventivamente conosciuta dal personale, in modo da consentire allo stesso l'adozione dei comportamenti ritenuti più opportuni ai fini della valutazione;*

d. *valutazione dei risultati, effettuata dal dirigente, al termine del periodo annuale di norma correlato a tale procedimento, come per gli stessi dirigenti e i quadri;*

attribuzione del beneficio economico conseguente al passaggio nella posizione economica successiva sulla base del giudizio espresso dal dirigente e nell'ambito delle risorse allo stesso espressamente assegnate per tale finalità (budget)."

Negli anni oggetto della presente verifica, il Comune di Palermo ha proceduto a realizzare progressioni economiche cd. orizzontali (all'interno della medesima categoria professionale), per 34 profili professionali, secondo i criteri contenuti nell'art. 4 e 8 del CCDI dell'Ente stipulato il 07.12.2009 (all. 61 stralcio CCDI), che sostanzialmente è coerente con i principi posti dai CCNL, in particolare per quanto riguarda la permanenza di almeno 24 mesi nella posizione economica in godimento, richiesti dall'art. 9 del CCNL dell.11.04.2008 ed effettivamente previsto nell'art. 4 del citato CCDI.

La decorrenza giuridica ed economica dello stesso istituto viene fissata, dall'art. 4 del citato CCDI al 15.12.2009, confermato dalle determine di liquidazione e pagamento dello stesso istituto.

Peraltro, l'avviso pubblico risulta approvato con determina n. 647 del 06.10.2010 (All. 62) e

---

- grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente, capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità;

- iniziativa personale e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro".

le stesse procedure risultano concluse solo negli anni successivi, come risulta dalle determine di approvazione della relative graduatorie.

Nella tabella sottostante sono riportate le diverse progressioni economiche orizzontali con indicati il numero e la data della determina di approvazione della graduatoria che definisce la procedura, salvo poi successive integrazioni o correzioni alla stessa procedura:

Tabella 27: Progressioni economiche orizzontali bandite nel 2010 e Determina di approvazione graduatoria

PROGRESSIONI ECONOMICHE REALIZZATE CON DETERMINA APPROVAZIONE GRADUATORIA		
SEL. N.	***CATEGORIE***	***DET. APPROV. GRADUAT.***
1	Funzionario amministrativo di Polizia Municipale	234 dell'11.04.2011
2	Funzionario Tecnico	322 del 24.05.2012
3	Assistente sociale coordinatore	512 del 04.08.2011
4	Pedagista, Psicologo; Sociologo	62 del 03.02.2012
5	Funzionario Contabile	337 del 06.06.2011
6	Funzionario culturale	397 del 14.06.2011
7	Esperto amministrativo	421 del 04.07.2012
8	Esperto Tecnico Geometra	333 del 31.05.2012
9	Esp. Tecnico progettista p.a, p.I,p.c., p.e	236 del 16.04.2012
10	Assistente sociale	297 del 17.05.2012
11	Specialista area di vigilanza	420 del 03.05.2012
12	Esperto contabile	437 del 28.06.2011
13	Esperto culturale	648 del 18.10.2011
14	Esperto attività sportive	616 del 28.09.2011
15	Direttore didattico	433 del 28.06.2011
16	Esperto area educativa	234 del 13.04.2012
17	Istruttore amministrativo - istrutt. Contabile	728 del 19.11.2012
18	Educatori asili nido	775 del 01.12.2011
19	Insegnante scuola materna	179 del 22.03.2012
20	Istruttore alla progettazione, istruttore geometra ecc	511 del 04.08.2011
21	Agente di polizia municipale	222 del 04.04.2012
22	Collaboratore professionale amministrativo	562 del 12.09.2012
23	Collaboratore professionale ai serv. Scolastici	625 del 05.10.2012
24	Collaboratore professionale serv. Informativi	156 del 19.03.2012
25	Coll. Professionale servizi generali	627 del 05.10.2011
26	Coll. Profesionale centralinista	509 del 04.08.2011
27	Coll. Professionale messo	705 del 07.11.2011
28	Coll. Prof. Autista mezzi pesanti	432 del 28.06.2011
29	Coll. Professionale autista	488 del 19.07.2011
30	Coll. Professionale vivaista	489 del 21.07.2011
31	Coll. Professionale addetto impianti idrici e dep.	482 del 14.07.2011
32	Portiere custode e portiere custode religioso	107 del 27.02.2012
33	Autista mezzi leggeri, operatori servizi gen., operat. Serv. Cimit., ausil. Asilo nido	367 del 25.05.2011
34	Categorie varie tutelate	08 dell'08.01.2013

Al riguardo si evidenzia che come chiarito dall'ARAN con precedente parere UNI 11 del 29.10.2010, ribadito con successivo parere della stessa Agenzia n. 12333/2014 dell'11.07.2014[70],

[70] Si riporta uno stralcio del parere ARAN in cui testualmente viene asserito che *"Su tale aspetto, si è espresso anche il Dipartimento della funzione pubblica che con un apposito parere, condiviso anche dalla Ragioneria generale dello stato, precisa espressamente che per "anno di riferimento" deve intendersi quello nel quale risulta approvata la relativa graduatoria.*

dalla Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota n. 8583 del 27.10.2014 e confermato, infine, dalla Funzione Pubblica nella nota 63259 dell'11.11.2014, le stesse procedure non possono avere decorrenza precedente il 1° gennaio dell'anno in cui viene approvata la graduatoria.

Va a questo punto considerato il blocco dell'istituto, a fini economici, disposto dall'art. 9, comma 21[71], del D.L. 78/2010 negli anni 2011, 2012 e 2013, poi prorogato anche per l'anno 2014.

Pertanto, considerando che dal 2011 a tutto il 2014 non potevano essere riconosciute progressioni economiche, stante il citato blocco disposto dal D.L. 78/2010 ed evidenziato che tutte le procedure per l'attribuzione dello stesso istituto disposte dal Comune di Palermo si chiudono tra il 2011 e il 2012, come si evince dalle determine di approvazione delle graduatorie esposte in tabelle, e che pertanto, ai sensi di tutti i pareri richiamati, tali progressioni avrebbe dovuto avere decorrenza il 1° gennaio dell'anno di approvazione della relativa graduatoria, si conclude considerando le stesse procedure non in linea con la normativa vigente e con i citati pareri dell'ARAN e della Ragioneria Generale dello Stato.

9.2.3 Posizioni organizzative e alte professionalità

Ai sensi dell'art. 8 CCNL comparto Regioni-Autonomie locali del 31.3.1999, gli Enti locali istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato: a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali; c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza. Tali incarichi possono essere assegnati esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D sulla base e per effetto d'un incarico a termine conferito in conformità alle regole di cui al successivo art. 9 e seguenti.

A tale vincolo, inoltre, si aggiunge il fatto che la legge n. 122 del 2010 e s.m.i. ha disposto, per gli anni dal 2011 al 2014, il blocco delle carriere a qualsiasi titolo denominate, con la conseguenza che le eventuali progressioni attuate in tale periodo possono avere soltanto effetti giuridici."

[71] Art. 9, comma 21, del D. L. 78/2010 "*Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici."*

Le disposizioni successive regolano le modalità di conferimento e di revoca di tali incarichi, nonché la retribuzione accessoria ad essi connessa. In particolare, l'art. 9, al comma 1, dispone che "*Gli incarichi relativi all'area delle posizioni organizzative sono conferiti dai dirigenti per un periodo massimo non superiore a 5 anni, previa determinazione di criteri generali da parte degli enti, con atto scritto e motivato e possono essere rinnovati con le medesime formalità."*

Presso il Comune di Palermo l'area delle posizioni organizzative è attualmente regolata dagli art. 63 e segg. del vigente Regolamento di organizzazione degli Uffici e dei Servizi.

L'istituzione dell'area della posizione della posizione organizzativa, cosi come la sua ridefinizione viene fatta con delibera di Giunta Comunale. La prima istituzione delle posizioni organizzativa è stata fatta con la delibera di Giunta Comunale 217 del 05.08.2003, che approva anche la Metodologia di Analisi e Valutazione delle Posizioni Organizzative (MAVPO)

I relativi criteri per il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa sono disciplinati nella citata metodologia. Il conferimento dell'incarico è di competenza del dirigente cui afferisce l'area della posizione organizzativa, generalmente a seguito di selezione interna tra i funzionari dell'area D, effettuata da una commissione composta dal dirigente del Servizio cui la posizione afferisce e dal dirigente coordinatore della struttura;.

Anche la graduazione delle suddette posizioni e le modalità di valutazione delle posizioni organizzative sono definite nella suddetta metodologia.

La graduazione delle posizioni comporta un'indennità di posizione ricompresa nei limiti massimi e minimi fissati dall'art. 10 del CCNL del 31.03.1999; in particolare, per gli incarichi attualmente vigenti sono previste 4 tipologie di posizioni con indennità compresa tra i 5.165 e 8.882,89 (alte professionalità) euro; l'indennità di risultato viene fissato ad un massimo del 10% dell'indennità di posizione.

La metodologia prevede la periodica analisi e verifica delle posizioni e delle alte professionalità istituite e la relativa definizione in funzione della nuova struttura comunale.

A seguito dell'approvazione del Sistema di misurazione e valutazione della Performance con deliberazione del Commissario Straordinario 41 del 26.03.2012 viene stabilito che anche per le posizioni organizzative, in analogia al restante personale del comparto, l'erogazione della retribuzione del risultato viene ancorata per l'80% alla performance individuale e per il 20% alla performance organizzativa subordinata alla certificazione del grado di raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e degli obiettivi operativi di PEG di ciascun Servizio da parte del Nucleo di Valutazione.

Negli anni successivi al 2012, risulta erogata solo la percentuale di risultato collegato alla performance individuale .

Peraltro, come si evince dall'allegato alla determina 36 del 05.04.2016, (All. 63) relativa all'erogazione del risultato collegato alla performance individuale per il periodo 01.05.2015-31.12.2015, e dalla determina 5 del 04.03.2014, relativa all'anno 2013, (All. 64) la valutazione, tranne pochissime, eccezioni è per tutti con il massimo punteggio non in linea con le disposizioni dell'artt. 18, comma 1[72], e 19 del D.lgs.. 150/2009.

Per quanto concerne il rispetto del principio di onnicomprensività sancito dall'art. 10 comma 1 del CCNL 31.3.1999[73], l'esame a scandaglio degli statini stipendiali dei titolari di posizioni organizzative ha evidenziato la corresponsione di compensi o d'indennità presumibilmente in violazione della disposizione citata, come riscontrato anche dalla Ragioneria generale dell'Ente al quale peraltro vengono demandati ulteriori approfondimenti, di seguito riportati:

- Anno 2015, dipendente S. S. (All. 65) compenso per straordinario per Euro 120,30;
- Anno 2013, dipendente S. S. (All. 66) maggiorazione giorno festivo nei mesi di gennaio, maggio, giugno, luglio;
- Anno 2012, dipendente C. B. (All. 67) straordinario diurno 35 ore per Euro 303,99 nel mese di luglio ed Euro 29,23 nel mese di ottobre;
- Anno 2012 F. B. (All. 68) compenso per straordinario diurno 35 ore nel mese di luglio ed Euro 29,23 nel mese di ottobre;

9.2.4 Indennità

I contratti collettivi individuano i compensi a carattere indennitario erogabili ai dipendenti degli enti. La materia è, infatti, assoggettata ad un principio di rigida tipicità (ricavabile dalle norme di cui al D.lgs. n. 165/2001, art. 2, commi 2 e 3, ed art. 40) in base al quale è fatto divieto agli enti locali di attribuire al proprio personale indennità o emolumenti di vario genere, diversi da quelli specificamente previsti, in primis dalla contrattazione nazionale, ed, in seconda battuta, da eventuali disposizioni di carattere legislativo.

In relazione alle indennità previste per il personale dal Comune di Palermo si evidenzia che il CCDI vigente sottoscritto il 07.12.2009, all'art. 5, nella sezione d) relativa alla indennità di

---

[72] In particolare l'art. 18, comma 1, del D.lgs. 150 del 27.10.2009 prevede che "*Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.*"

[73] Art. 10, comma 1 CCNL 31.03.1999: "*Il trattamento economico accessorio del personale della categoria D titolare delle posizioni di cui all'art. 8 è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato. Tale trattamento assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal vigente contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per il lavoro straordinario, secondo la disciplina del CCNL per il quadriennio 1998-2001.*"

rischio alla lettera f) (All. 69 Stralcio CCDI del 07.12.2009) prevede tra le fattispecie di prestazioni lavorative compensate con l'erogazione dell'indennità di rischio, di cui all'art. 37 del CCNL 14.09.2000, anche "*Le prestazioni svolte dai profili sottoindicati (collaboratore professionale amministrativo e collaboratore professionale sistemi informativi) che comportano esposizione diretta e continua a rischi derivanti da svolgere la propria attività utilizzando, in via esclusiva e secondo quanto previsto dal relativo mansionario, il videoterminale, per almeno 19 ore settimanali, svolgendo compiti inerenti alla registrazione e caricamento di dati attraverso procedure informatizzate*". L'indennità in questione, denominata indennità di videoterminale risulta erogata fino a Marzo del 2014 come si evince dai cedoloni dei dipendenti B.S., B.I:, S. A., allegati (All. 70)

In relazione alla indennità in questione si osserva come alla sua erogazione si frappongono considerazioni di logica, prima che giuridiche.

E' di tutta evidenza come l'uso del computer rientra come ordinario strumento di lavoro nell'abituale attività lavorativa dei dipendenti di qualsiasi categoria di conseguenza appare, pertanto, irragionevole il pagamento di un compenso aggiuntivo per normali attività gestionali.

Inoltre, si evidenzia che i CCNL vigenti non contemplano alcuna "*indennità per videoterminale*", il che conferma la non applicabilità di tale tipo di compenso per la remunerazione di mansioni ordinarie rientranti nell'ambito dell'ordinaria attività lavorativa di ogni categoria professionale. In tal senso si è espressa più volte l'ARAN in particolare con i pareri RAL 199[74] e RAL_1461.

Pertanto, si conclude per l'illegittimità dell'erogazione dell'indennità in questione, in contrasto con le previsioni dei CCNL.

Di seguito si riportano gli importi complessivi dell'indennità in oggetto erogati negli anni 2012/2016, come risultanti da nota 677913 dell'11.05.2017 della Ragioneria Generale dell'Ente (All. 71):

---

[74] ARAN RAL 199 *"....l'uso del computer, oggi, rientra, come ordinario strumento di lavoro, nella normale attività dei dipendenti di tutte le categorie, ivi compresi i dirigenti e, pertanto, non sembra potersi condividere, proprio per la mancanza della causale giustificativa, una decisione nel senso dell'eventuale riconoscimento di un compenso specifico, a titoloni indennità di rischio, per ciò che appare normalità gestionale. A tal fine si evidenzia anche che il vigente CCNL non contempla più alcuna "indennità per videoterminale", pur presente nell'ordinamento pubblico prima della privatizzazione, confermandosi in tal modo la non attualità di tale tipo di compenso per la remunerazione di mansioni rientranti nell'ambito della ordinaria attività lavorativa di tutte le categorie professionali. Anche il richiamo alla legge n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, spesso operato per giustificare l'attribuzione del compenso di cui si tratta, non sembra utile a tale scopo, in quanto anche il legislatore non prevede alcuna forma di tutela economica dei lavoratori interessati all'uso del terminale o del computer, apprestando, invece, solo altre forme di salvaguardia della salute degli stessi".*

Tabella 28: **Importo complessivo dell'indennità di rischio per utilizzo videoterminali erogato dall'Ente;**

IMPORTO EROGATO PER INDENNITA VIDEOTERMINALI					
Anni	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***
Imp. Compless.	276.370,94	184.858,81	162.985,41	-	-

Infine, dai cedoloni stipendiali si evince, soprattutto per alcuni agenti di polizia municipale, il cumulo dell'indennità di turno con la maggiorazione del 50% del giorno festivo ai sensi dell'art. 24[75], comma 1, del CCNL 14.09.2000.

Al riguardo, va però evidenziato che la turnazione nell'area della polizia municipale dell'Ente, come per tutto il personale dell'Ente, è ordinariamente su 5 giorni lavorativi, escluso il sabato e la domenica. Peraltro, il CCDI prevede che per partecipare ai progetti di produttività del settore della polizia municipale si assicurino un certo numero di giornate lavorative il sabato (progetto base e progetto 1) e la domenica e i festivi infrasettimanali (progetto 2), e ciò al fine di programmare e garantire la copertura del servizio durante tutto l'anno solare.

Si ritiene che, più correttamente, l'Ente avrebbe potuto articolare l'orario di lavoro su 7 giornate lavorative, meglio definendo l'organizzazione dell'attività lavorativa del Settore stesso e modulare i progetti di produttività su ulteriori attività aggiuntive del corpo di polizia municipale.

9.2.5 Utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni ai sensi dell'art. 208 dal Codice della Strada.

L'art. 208 del nuovo codice della strada (D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche ed integrazioni), al comma 4[76], prevede, tra l'altro alla lettera C), che una parte della

---

[75] Art. 24, comma 1, CCNL 14.09.2000 "1. *Al dipendente che per particolari esigenze di servizio non usufruisce del giorno di riposo settimanale deve essere corrisposto, per ogni ora di lavoro effettivamente prestata, un compenso aggiuntivo pari al 50% della retribuzione oraria di cui all'art. 52, comma 2, lett. b), con diritto al riposo compensativo da fruire di regola entro 15 giorni e comunque non oltre il bimestre successivo"*

[76] Art. 208, comma 4 D.lgs. 285 del 30.04.1992: "*Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata: a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente; b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12; c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado,*

quota del 50% dei proventi spettanti agli Enti locali per le sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dallo stesso codice della strada possa essere destinato "*ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica."*

Il successivo comma 5 dispone poi che "*Gli enti di cui al secondo periodo del comma 1(enti locali ndr) determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4. Resta facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4*." A queste disposizioni la Legge n. 120 del 29 luglio 2010 ha aggiunto il comma 5 bis, che innovando sulle possibile destinazioni di tali proventi dispone *"La quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale.*" Pertanto, come chiarito anche da pronunce della Corte dei conti (*Cfr. Corte dei conti Liguria – Sez. Reg. di controllo Del. 55 del 21.11.2011*), le risorse derivanti dalle sanzioni per violazione del codice della strada possono integrare il fondo per il salario accessorio, per la quota vincolata indicata dall'art. 208, o ai sensi dell'art. 14, comma 2 (lavoro straordinario) o dell'art. 15, comma 5. Peraltro, nella stessa deliberazione la Corte chiarisce che "*Ai fini di una corretta destinazione delle risorse di cui all'art.208, comma 4, lett. c), è necessario che le stesse siano destinate a finanziare spese che non rivestano carattere ripetitivo e continuativo.* La stessa Corte ritiene che "*Allo stesso modo carattere*

---

di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica."

non ripetitivo e ricorrente riveste il finanziamento dei progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché dei progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187, previsti dalla seconda parte del comma 5 bis dell'art.208 citato."

Peraltro, la stessa Corte evidenzia la necessità che tali progetti *"attivino effettivamente nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e delle risorse. Al riguardo, occorre dimostrare in modo puntuale e rigoroso che si tratta di attività effettivamente nuove e non della riproposizione sotto altre forme di interventi già attuati in via regolare in precedenza. In caso contrario, si avrebbe una corresponsione indebita di emolumenti"(delibera n. 961/2010 già citata)."*

Per altri versi, come rimarcato dalla Corte dei conti dell'Abruzzo con Del. 151/2016 le risorse in questione devono transitare e sottostare alle regole per il fondo del salario accessorio "*I comuni non sono legittimati ad alimentare i fondi per il trattamento accessorio del personale investito di specifiche responsabilità, connesse alla circolazione stradale, con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie del codice della strada, se non ai sensi dell'art. 15, comma 5, del c.c.n. l. del 1 aprile 1999*; ii. *Indipendentemente dalle modalità di finanziamento, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni devono rispettare il tetto disciplinato dalla legge di stabilità 2016 all'art. 1, comma 236.*" Dello stesso tenore anche l'orientamento della Sezione Siciliana della stessa Corte espresso con la Delibera 65/2014 e quello della sezione Piemonte che con Delibera 34/2014 aveva rimarcato che "*Alla luce dei richiamati principi, anche questa Sezione ha ritenuto che non possono escludersi dal tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122/2010, i proventi ex art. 208 del Codice della Strada destinati a finanziare il trattamento accessorio del personale dipendente (delibere n. 257/2012; 259/2012)."*

Nel caso del Comune di Palermo, senza entrare nel merito delle attività finanziate dai proventi dell'art. 208 CdS, si rileva che le stesse risorse, la cui erogazione è stata autorizzata con deliberazione di Giunta Comunale 123 del 26.07.2015 (2015) e 49 del 24.03.2016 (2016) non sono transitate per il fondo del salario accessorio e per l'anno 2016 vigente il tetto stabilito dall'art. 1, comma 236 della L. 208/2015, non sono state conteggiate nel suddetto limite.

9.2.6 Compensi per specifiche attività.

L'art. 17 comma 2 lett. g) del CCNL 1 aprile 1999 prevede che parte del fondo sia utilizzata per incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lett. k).

I compensi erogati a tale titolo del Comune di Palermo, riguardano essenzialmente le quote per la progettazione ex art. 92, commi 5 e 6, del D.lgs. n 163 del 12.04.2006 (successivamente abrogati e riproposti parzialmente nel comma 7 bis dell'art. 93 dello stesso decreto) compensi per potenziamento degli Uffici tributari del Comune a valere sul gettito dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), e infine, compensi incentivanti per l'avvocatura interna.

Si è soffermata l'attenzione, pertanto, su detti compensi.

Compensi per la progettazione e la realizzazione di opere e lavori pubblici (ex art. 92 D.lgs. n. 163 del 12.04.2006)

In riferimento a tale compenso incentivante il Comune di Palermo ha approvato, relativamente agli anni oggetto della presente verifica, con delibera di Giunta Comunale n. 174/2009, il Regolamento per la ripartizione del fondo di cui all'art. 18 della Legge 109/1994 come recepita dalla Regione Siciliana con Leggi 07/2002 e 07/2003 riproposti successivamente dagli art. 92, commi 5 (successivamente abrogato dall'art. 13 del D.L. 90 del 24.06.2014 e riproposto nel comma 7 bis dell'art. 93 dello stesso D.lgs. 163/2006) e 6 (ora definitivamente abrogato dal D.L: 90/2014) del D.lgs. 163/2006, recepiti nella versione originaria con L.R. 12 del 12.07.2011, ed il cui regolamento di esecuzione è stato emanato con Decreto Presidenziale n. 13 31.01.2012.

Tutta la disciplina degli incentivi tecnici è ora disciplinata a livello nazionale, in maniera sostanzialmente diversa dal nuovo Codice degli appalti contenuto nel D.lgs.. 50 del 18.04.2016, agli articoli 113 e 102, comma 6.

Il suddetto Regolamento comunale non contiene le modifiche introdotte in materia dal legislatore, in particolare con il D.L. 90/2014, relativamente alla disciplina dell'incentivo per la progettazione previsto fino all'emanazione del "nuovo" codice degli appalti approvato con il citato D.lgs. 50/2016.

Le modifiche da apportare nel periodo transitorio, ossia giugno 2014 – aprile 2016, si riferiscono in particolare a:

a) la specificazione che soltanto l'80% delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione è ripartito tra il personale tecnico; mentre il restante 20% è destinato all'acquisto da parte del Comune, di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali all'ente medesimo;

b) la soppressione dell'incentivo in parola riconosciuto nell'ambito del regolamento per la predisposizione degli atti di pianificazione e delle attività manutentive;

c) l'esclusione delle figure dirigenziali dalla ripartizione del suddetto incentivo;

d) la riduzione dell'incentivo in funzione dell'eventuale mancato rispetto dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico;

e) la specificazione che gli importi corrisposti a titolo di incentivo sono al lordo degli oneri indiretti a carico dell'amministrazione;

f) la precisazione che l'importo liquidato in corso d'anno, anche da diverse amministrazioni, ai dipendenti per la progettazione tecnica non può superare il 50% della retribuzione lorda in godimento (art. 13 e 13-bis, decreto legge 24.06.2014, n. 90 convertito, con modificazioni, con L. 11.08.2014, n. 114).

Il mancato adeguamento, da parte del Comune di Palermo, del regolamento per la corresponsione degli incentivi tecnici alle nuove disposizioni enunciate dal legislatore (art. 13 e 13-bis, decreto legge 24.06.2014, n. 90 convertito, con modificazioni, con L. 11.08.2014, n. 114) preclude la possibilità di procedere alla liquidazione degli incentivi maturati successivamente alla suddette modifiche normative, come chiaramente ribadito da una recente delibera della Corte dei conti (*del. n. 10/2016, Sezione Autonomie*[77]*).*

Peraltro, dai cedoloni dei dipendenti del Comune di Palermo risulta erogato l'incentivo in questione anche per attività successive all'emanazione del D.L. 90/2014, pur in mancanza di adeguamento alla nuova normativa del Regolamento comunale come si evince dal cedolone annuale dei sigg. M. V., R. G., G. S., (All. 72) in chiaro contrasto con la citata Del. 10/2016 della Corte dei conti Sezione Autonomie.

Il Regolamento approvato con la citata delibera 159/2008, (Stralcio All. 73) prevede all'art. 2 la quantificazione dell'incentivo per il personale dell'Ente che partecipa alla progettazione o alla realizzazione di un'opera.

L'incentivo risulta proporzionato all'entità e alla complessità dell'opera con le seguenti percentuali:

- 2% dell'importo di progetto dei lavori, per interventi relativi alla realizzazione di nuove infrastrutture e/o opere di urbanizzazioni primarie e secondarie, compreso gli interventi di recupero urbano ed edilizio e la manutenzione straordinaria;
- 1,80% dell'importo di progetto dei lavori per interventi di manutenzione ordinaria;

---

[77] Corte dei conti Sezione delle Autonomie Del. 10 del 18.03.2016: *"Resta ferma, infine, la necessità per gli enti locali di adeguare tempestivamente la disciplina regolamentare in materia, nella quale, peraltro, trova necessario presupposto l'erogazione dei predetti incentivi."*

- 1,60% dell'importo di progetto dei lavori per attività connesse a contratti aperti e interventi di urgenza e somma urgenza;
- 30% dell'onorario derivante dalla corrispondente tariffa professionale per la redazione di progetti urbanistici o atti di pianificazione comunque denominati e relative varianti.

Al riguardo, peraltro, si evidenzia che, come ampiamente chiarito dalla Corte dei Conte nel parere reso dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia[78] *"l'incentivo alla progettazione non può venire riconosciuto per qualunque lavoro di manutenzione ordinaria/straordinaria su beni dell'ente locale ma solo per lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione. Esulano, pertanto, tutti quei lavori manutentivi per la cui realizzazione non è necessaria l'attività progettuale richiamata negli articoli 90, 91 e 92 del decreto n. 163."*

Nello stesso parere la Corte, in riferimento agli incentivi previsti nel comma 6 dell'art. 92[79] del decreto legislativo 163/2006, richiamando un precedente parere della Sezione Regionale per il controllo del Piemonte[80] fa propria l'argomentazione *"a tenore del quale, l'atto di pianificazione, comunque denominato, debba necessariamente riferirsi alla progettazione di opere pubbliche e non ad un mero atto di pianificazione territoriale redatto dal personale tecnico abilitato dipendente dell'amministrazione."*

Dall'esame a scandaglio delle determine di liquidazione, si rilevano incentivi corrisposti per attività di manutenzione con i seguenti atti:

- Determina 429 del 15.10.2013 (All. 74) "*lavori di manutenzione, adeguamento e pronto intervento ai fini della sicurezza dei luoghi di lavoro degli impianti elettrici negli impianti sportivi di proprietà o pertinenza della città di Palermo*, importo lordo incentivi Euro 1.123,17;
- Determina 249 del 24.06.2014 (All. 75) "*Liquidazione incentivi per la fase di esecuzione dell'intervento di "Manutenzione ordinaria degli immobili destinati ad Uffici giudiziari – Esercizi 2007, 2008 e 2009*", importo lordo incentivi Euro 4.203,73;
- Determina 11 del 01.04.2014 (All. 76) "*Lavori di manutenzione, pronto intervento e somma urgenza per il potenziamento degli impianti di sollevamento nei plessi scolastici e asili nido del Comune di Palermo*" importo lordo incentivi Euro 698,93;

---

[78] Cfr. Corte dei conti Sez. Reg. di controllo per la Lombardia parere n. 72 del 26/02/2013;

[79] Art. 92, comma 6, D.lgs. 163 del 12.04.2006 *"Il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità e i criteri previsti nel regolamento di cui al comma 5 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto."*

[80] Cfr. Corte dei conti Se. Reg. Piemonte parere 290/2012.

- Determina 04/ES del 24.01.2014 (All. 77) "*Lavori di manutenzione, riparazione, pronto intervento sugli impianti tecnologici presenti negli Uffici scolastici di pertinenza del Comune di Palermo"* importo lordo incentivi Euro 2.004,48;
- Determina 05/ES del 24.01.2017 (All. 78) "*Lavori di manutenzione, riparazione, pronto intervento sugli impianti tecnologici presenti negli Uffici scolastici di pertinenza del Comune di Palermo; Biennio 2010/2011"* importo lordo incentivi Euro 4.937,24*;*

In relazione agli incentivi relativi ad opere di pianificazione, si rileva che con determine 148 del 24.10.2012 e 203 del 12.12.2013 (All. 79-80) è stato erogato l'incentivo al personale interno per il "*Piano generale del Traffico urbano del Comune di Palermo*" per un importo complessivo di Euro 54.791,55 per ciascuna determina, in cui si ritiene improprio considerare un'opera pubblica il Piano Generale del Traffico Urbano:

Pertanto si rileva l'irregolarità dell'accantonamento di risorse ai sensi dell'art. 92, comma 5 e 6, al fine della successiva erogazione, per tutti quegli interventi consistenti nella semplice esecuzione di opere di manutenzione ordinaria o straordinaria non comportanti una vera e propria attività progettuale o in semplici atti di pianificazione non riferibili alla progettazione di opere pubbliche.

Dall'analisi delle determine esaminate si evidenzia la partecipazione alla ripartizione degli incentivi in questione del personale COIME *(Coordinamento interventi manutenzione edile),* la cui storia ed il relativo inquadramento si è analizzata nel paragrafo 4.1, al quale come precedentemente detto non viene applicato il contratto collettivo degli enti locali ma il contratto del settore edile.

Al riguardo si precisa che in un accordo tra l'Ente e le organizzazione sindacali rappresentanti sindacali dei lavoratori edili sottoscritto il 13.10.2006 (preceduto da un'intesa del 20.07.2006 approvata con Delibera di Giunta Comunale 339/2010) viene stabilito che il compenso incentivante spettante al personale tecnico dell'Ente a cui si applica il CCNL Enti locali venga esteso anche al personale COIME coinvolto in tale attività sulla base dell'art del CCNL comparto edilizia che assume nel trattamento economico globale "*ogni altra indennità avente carattere specifico con esclusione di quanto corrisposto a titolo di rimborso di spese anche in misura forfetaria"*.

Il Regolamento dell'Ente nel disciplinare le modalità di ripartizione dell'incentivo in questione fa riferimento all'attività professionale svolta da "*tutto il personale incaricato dello svolgimento dell'attività professionale ad ogni opera o lavoro…*"[81]

[81] L'art. 95, comma 5 del D.lgs. 163/2006 si esprime così al riguardo "*Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per*

Per quanto sopra detto non si ritiene di poter avanzare contestazioni all'erogazione dell'incentivo al personale COIME, per il quale, peraltro, si ribadisce la necessità di valutare l'opportunità di applicare in *toto* il CCNL comparto Enti locali come per gli altri dipendenti dell'Ente.

Dall'esame a scandaglio delle determine di liquidazione si è riscontrata l'erogazione della suddetta quota incentivante al lordo degli oneri previdenziali a carico dell'Ente in accordo con le previsioni di cui all'art. 92 del D.lgs. n. 163 del 12.04.2006, scorporando dalla stessa somma anche l'importo per il pagamento dell'IRAP, in linea con le indicazioni espresse dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti con la delibera n. 33/2010.

- *Compensi per potenziamento degli Uffici tributari del Comune (art. 3 comma 57 della L. 662/96 e art. 59 comma 1 lett. p) del D.lgs. 446/97)*

Il comma 57 dell'art. 3 della Legge n. 662 del 23.12.1996 prevede che *"Una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili può essere destinata al potenziamento degli uffici tributari del comune"*. Per le stesse finalità l'art. 59, comma 1, alla lettera P) prevede che, con proprio regolamento i Comuni possono prevedere "*che ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto*".

Al riguardo, il Regolamento delle Entrate del Comune di Palermo, approvata con Delibera del Consiglio Comunale 309 del 24.07.2008 all'art. 35 prevede l'istituzione di un fondo finalizzato al potenziamento degli Uffici tributari del Comune, alimentato con l'accantonamento di una percentuale variabile, nella misura massima del 2% del gettito ICI. Lo stesso articolo prevede che la percentuale da applicare viene stabilita annualmente dalla Giunta Comunale con deliberazione da adottarsi prima dell'approvazione del bilancio di previsione.

La disposizione prevede che lo stesso fondo venga destinato per il 20% al potenziamento tecnologico e alla formazione specialistica e per l'80% ai compensi incentivanti la produttività al personale del Settore tributi e al Servizio Entrate e tributarie della Ragioneria Generale direttamente impegnato nella lotta all'evasione dei tributi locali (non solo ICI ma anche TARSU, TOSAP e ICP). Il suddetto compenso incentivante viene liquidato con determina dirigenziale nella misura pari al 5% del maggior gettito accertato per ciascun tributo, a seguito di attività di recupero effettuata da dall'Ufficio.

---

ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori.

La Delibera di Giunta Comunale 237/2008 fissa la percentuale del gettito ICI da destinare al suddetto fondo nel 2% e stimando, sui dati del gettito 2006 un importo potenzialmente attribuibile al fondo incentivante pari a poco più di un milione di Euro; peraltro, il reale importo dell'incentivo distribuibile viene determinato solo sulla base del reale incasso del tributo avvenuto a seguito di accertamento e nella percentuale del 5%.

Sul fatto che il compenso incentivante vada a finanziare anche la lotta all'evasione di altri tributi, non si sollevano osservazioni posto che la norma parla solo della fonte di finanziamento del potenziamento degli Uffici tributari e del relativo compenso incentivante.

Si sono esaminate le determine di liquidazione dei compensi incentivanti per il recupero dei compensi evasi relative agli anni 2011/2015 (nel 2016 non è stata emanata alcuna determina di liquidazione) e dalle stesse si desume una determinazione del compenso incentivante calcolata sul reale gettito del tributo evaso.

Dalle stesse determine, peraltro si evidenzia un incasso piuttosto modesto degli avvisi di accertamento iscritti a ruolo.

Nella tabella sottostante si riportano i dati risultanti dalle Tabelle contenute in una delle determine di liquidazione da cui si evince nella prima colonna l'importo degli avvisi di accertamento emessi per il recupero dei diversi tributi evasi, nella seconda colonna gli importi realmente riscossi degli stessi avvisi e, infine, nella terza colonna la percentuale di riscossione dei suddetti avvisi di accertamento.

Tabella 29: Avvisi di accertamento emessi e importi riscossi con relativa percentuale;

IMPORTI RISULTANTI DA DETERMINA 96/2013			
TIPOLOGIA DI TRIBUTO	***importo accertato***	***Importo riscosso***	***% risc./acc.***
TOSAP PERMANENTE 2009/2011	560.305	157.242	28,1%
TOSAP TEMPORANEA 2009/2011	461.319	9.248	2,0%
ICP 2009/2011	1.281.119	175.365	13,7%
TOSAP PERMANENTE 2010/2012	414.387	61.262	14,8%
TOSAP TEMPORANEA 2010/2012	880.588	42.878	4,9%
ICI I SEM. 2009	1.150.694	168.134	14,6%
ICI II SEM. 2009	2.261.013	265.822	11,8%
ICI I SEM. 2010	1.262.630	190.887	15,1%
ICI II SEM. 2010	2.722.701	470.693	17,3%
TARSU RUOLO 2009	29.580.912	626.079	2,1%
TARSU RUOLO 2010	21.597.161	1.444.938	6,7%

Come si rileva facilmente dai dati esposti nella tabella sopra riportata, gli importi realmente riscossi di quanto accertato come tributo non pagato dagli Uffici del Comune in sede di contrasto

all'evasione sono piuttosto ridotti. La percentuale di riscossione degli avvisi di accertamento dei diversi tributi non supera mai il 30%, ma in diversi casi non raggiunge nemmeno il 10%. Molto preoccupante è la percentuale di riscossione degli avvisi di accertamento relativi alla TARSU, sia perché necessaria a finanziare il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani sia per le cifre in valore assoluto piuttosto elevate (in sostanza si desumono Euro 28.954.833 non pagati sul ruolo TARSU 2009 ed Euro 20.152.223 di tributo non pagato sul ruolo TARSU 2010). Va considerato, peraltro, che nel procedimento di riscossione dei tributi a questo punto intervengono altri soggetti oltre gli uffici del Comune, rappresentati da Equitalia e dal concessionario per la riscossione.

In ogni caso, si rileva che nonostante l'incentivazione del personale esterno estesa ad attività relative ad altri tributi oltre l'ICI le percentuali di riscossioni appaiono piuttosto modeste.

Dall'esame delle determine di liquidazione si è riscontrata l'erogazione della suddetta quota incentivante al lordo degli oneri previdenziali a carico, scorporando dalla stessa somma anche l'importo per il pagamento dell'IRAP, in linea con le indicazioni espresse dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti con la delibera n. 33/2010.

- *Compensi per l'Avvocatura interna ai sensi dell'art. 27 CCNL 14.09.2000;*

L'art. 27 CCNL 14.9.2000, comparto enti locali, prevede che "*Gli enti provvisti di Avvocatura costituita secondo i rispettivi ordinamenti disciplinano la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933 n. 1578 e disciplinano, altresì, in sede di contrattazione decentrata integrativa la correlazione tra tali compensi professionali e la retribuzione di risultato di cui all'art. 10 del CCNL del 31.3.1999. Sono fatti salvi gli effetti degli atti con i quali gli stessi enti abbiano applicato la disciplina vigente per l'Avvocatura dello Stato anche prima della stipulazione del presente CCNL*".

Sullo stesso argomento poi, l'art. 37 del CCNL 23.12.1999 dell'area II dirigenti, nel dettare disposizioni per l'erogazione dello stesso compenso alle figure dirigenziali, dispone che gli enti locali valutino "*l'eventuale esclusione, totale o parziale, dei dirigenti interessati, dalla erogazione della retribuzione di risultato*".

Il Comune di Palermo ha adottato il Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura del Comune con deliberazione Giunta Comunale n. 343 del 17.01.2003;

L'art. 2 del suddetto Regolamento prevede in effetti prevede, in effetti, la corresponsione del compenso professionale in favore degli avvocati del Comune solo in caso di sentenza favorevole

all'Ente (con soccombenza della parte avversa al rimborso delle spese di giudizio, al comma 1 dello stesso articolo, o in caso di spese compensate, al comma 2 del medesimo articolo).

Il suddetto Regolamento, all'art. 8, comma 3, prevede che il compenso così come definito sia *"…comprensivo di tutti i costi (inclusi oneri riflessi) a carico del Comune*".

Con delibera di Giunta Comunale 143 del 27.06.2008 (All. 81), peraltro, lo stesso Regolamento viene modificato nel senso di non assoggettare più gli stessi compensi professionali spettanti all'avvocatura a ritenute IRAP.

Lo stesso Regolamento è stato modificato, da ultimo, con la deliberazione di Giunta Comunale n. 114 dell' 08.07.2014, solo per quanto riguarda i nuovi parametri da prendere a riferimento per la determinazione del compenso in caso di liti vittoriose con compensazione delle spese giudiziali.

Dall'analisi delle determine di liquidazione del compenso in questione (Si allegano a titolo esemplificativo le determine 45/2012, 52/2013 e 85/2014, (All. 82-84), si evidenzia che dall'importo da corrispondere non viene accantonata la quota IRAP da versare sullo stesso compenso a cura del Comune, in contrasto con la Delibera delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 33 del 07.06.2010, la quale espressamente prevede che "*ai fini della quantificazione dei fondi per l'incentivazione e per le avvocature interne, vanno accantonate, a fini di copertura, rendendole indisponibili, le somme che gravano sull'ente per oneri fiscali, nella specie, a titolo di Irap."*

In altre parole, conclude la Corte nella stessa sentenza, "*le disposizioni sulla provvista e la copertura degli oneri di personale (tra cui l'Irap) si riflettono, in sostanza, sulle disponibilità dei fondi per la progettazione e per l'avvocatura interna ripartibili nei confronti dei dipendenti aventi titolo, da calcolare al netto delle risorse necessarie alla copertura dell'onere Irap gravante sull'amministrazione."*

Si rileva, pertanto, una determinazione non corretta del compenso netto da corrispondere all'avvocatura interna in quanto lo stesso compenso avrebbe dovuto essere decurtato della quota IRAP.

Infine si segnala che il Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura Comunale sopra citato non risulta adeguato alle disposizioni dell'art. 9 del D.L. 90 del 24.06.2014, come modificato dalla Legge di conversione 114 dell'11.08.2014, essendo la Delibera di Giunta Comunale 114 dell'8.07.2014 di modifica dello stesso Regolamento intervenuta prima della conversione con modifiche del citato D.L., ed essendosi la stessa limitata ad individuare i nuovi parametri per la determinazione del compenso professionale nel caso di liti vittoriose con compensazione delle spese. La stessa disposizione del D.L. 90/2014, prevedeva che in assenza dell'adeguamento del

Regolamento dell'Ente ai principi e ai limiti espressi nell'art. 9[82], a decorrere dal 01.01.2015 le amministrazioni pubbliche interessate non potessero più corrispondere compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse.

10 Il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale

La struttura organizzativa del Comune di Palermo è una struttura complessa su più livelli articolata in Aree (attualmente n. 17 Aree), Settori, Uffici e Servizi, diretti da personale dirigenziale. Alla data della verifica, il personale dirigenziale in servizio era di n. 86 unità (su una dotazione organica prevista di n. 91 dirigenti), di cui n. 74 a tempo indeterminato [83] e n. 12 dirigenti con contratto a tempo determinato, nominati ai sensi dell'art.110, c.1 del TUEL (Cfr. Tabella n. 2). Alle suddette 86 unità occorre aggiungere il dirigente responsabile del "*Coordinamento Interventi COIME*", dott. Francesco Salvatore Teriaca (ex dirigente Coime), inquadrato nell'Ente come dirigente amministrativo al di fuori della dotazione organica, con trattamento economico previsto dal CCNL dei Dirigenti d'Azienda Industriale, e rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno stipulato in data 21/12/2001, giusta Deliberazione di G.C. n. 743 del 23/11/2000, avente ad oggetto la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato del personale COIME ex D.L. n. 24/86 (All. n. 85). Relativamente alla nomina del suddetto dirigente, si ribadiscono le medesime osservazioni rilevate nel paragrafo 4.1 della presente relazione dedicato specificatamente al personale COIME. Infatti, la nomina del dott. Teriaca come dirigente amministrativo, al di fuori della dotazione organica del Comune di Palermo e con l'applicazione di un CCNL diverso da quello degli enti locali, appare destituita da ogni fondamento giuridico e può avere arrecato nocumento al patrimonio dell'ente verificato. Si allegano in merito i cedoloni stipendiali del dirigente del periodo 2012-2016 (All. n 86).

La classificazione di struttura organizzativa complessa del Comune di Palermo consente, ai sensi dell'art. 27, comma 5, del CCNL 23/12/1999, di assegnare ai dirigenti in servizio una retribuzione di posizione in misura superiore al valore massimo di € 45.102,87, fissato dall'art. 5 del CCNL 3/08/2010.

---

[82] In particolare l'adeguamento del Regolamento Comunale ai sensi dell'art. 9 del DL 90/2014 deve riguardare il computo dei compensi professionali ai fini del raggiungimento deli limite retributivo di cui all'art. 23 ter del DL. 206/2011 (art. 9, comma 1), la fissazione di criteri di riparto sulla base del rendimento individuale sulla base di principi oggettivamente misurabili (art. 9, comma 5), limite complessivo posto dallo stanziamento dell'anno 2013 (ART. 9 comma 6), limite dei compensi professionali individuali costituito dal trattamento economico complessivo (art. 9, comma 7).

[83] I dirigenti a tempo indeterminato di ruolo comprendono n. 21 dirigenti Avvocati dell'Avvocatura Comunale

Si specifica che il fondo della contrattazione decentrata dei dirigenti del Comune verificato è calibrato sui posti previsti in dotazione organica (e non sui posti effettivamente occupati), prevedendo, pertanto, a carico dello stesso anche il finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato dei dirigenti assunti con contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110 del TUEL.

Per accertare la corretta quantificazione del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente, sono stati esaminati i documenti di costituzione e utilizzo del fondo, i cui dati, per ciascuno degli anni interessati dalla rilevazione, sono stati riportati nelle schede allegate compilate dal personale appartenente allo Staff Area delle Relazioni Istituzionali Sviluppo e Innovazione (Capo di Gabinetto) (All. n. 87), e sono stati riassunti nelle Tabelle che seguono.

La normativa di riferimento in materia di trattamento accessorio del personale dirigente è contenuta nel CCNL del 23.12.1999 e tutti i successivi interventi hanno assunto come parametro le disposizioni dettate dagli artt. 26 (voci costitutive del fondo), 27 (retribuzione di posizione), 28 e 29 (indennità di risultato).

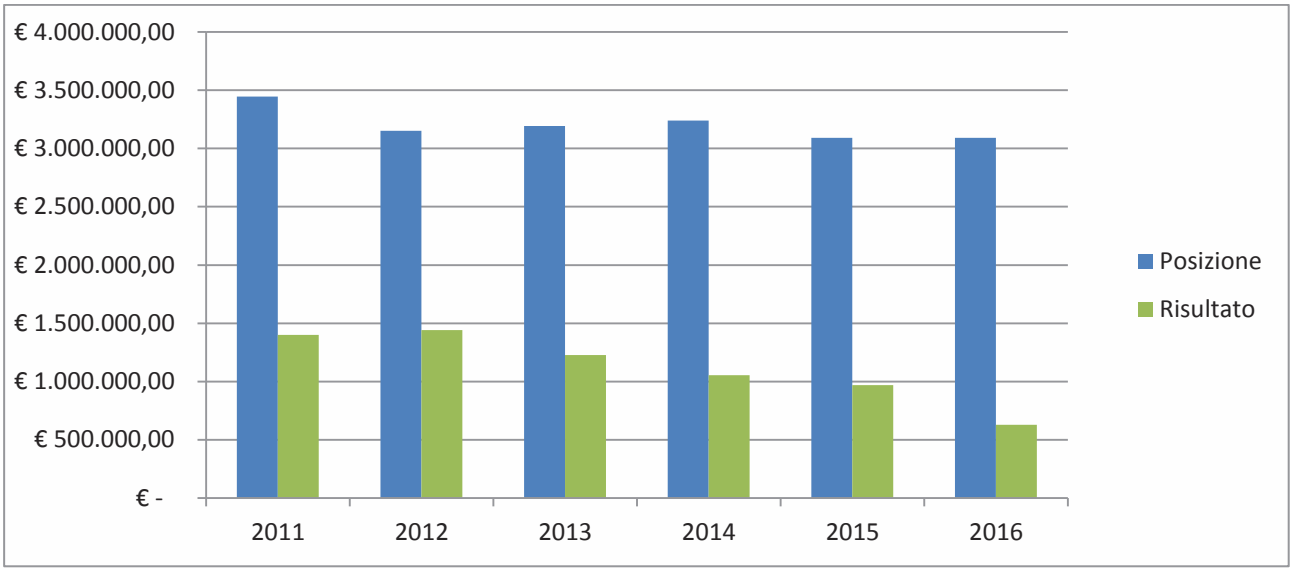
Si riporta di seguito l'andamento complessivo delle risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio dei dirigenti nel periodo 2011-2016 che evidenzia un valore medio delle risorse destinate alla retribuzione di posizione pari a € 3.202.372,86. Occorre sottolineare che il valore delle retribuzioni di risultato è stato incrementato dell'importo delle economie registrate nell'esercizio precedente, così come indicato nelle schede allegate (ad eccezione dell'anno 2016 in cui le economie erano ancora in corso di quantificazione).

Tabella 30 – Retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti

Indennità	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Posizione	3.445.040,20	3.151.239,40	3.192.239,40	3.241.239,40	3.092.239,40	3.092.239,40
Risultato	1.400.733,71	1.441.201,37	1.228.068,09	1.053.271,52	967.718,96	628.721,31
Totale fondo	4.845.773,91	4.592.440,77	4.420.307,49	4.294.510,92	4.059.958,36	3.720.960,71

In generale, come viene evidenziato nella soprastante tabella e nella Figura n. 3, il totale del fondo destinato alle retribuzioni di posizione e di risultato dei dirigenti ha un andamento decrescente con una riduzione del 23,21% rispetto all'anno 2011.

Figura 3 – Andamento indennità di posizione e di risultato



Sempre ai fini della valutazione complessiva degli oneri derivanti dalla contrattazione integrativa, si riporta anche il seguente prospetto di rilevazione della spesa del trattamento accessorio dei dirigenti, calcolata sul numero delle unità a carico dello stesso:

Tabella 31– Rilevazione sintetica della spesa per il trattamento accessorio dei dirigenti

Anno	Numero dirigenti a carico del fondo**	fondo in valore assoluto	Costo per dirigente
2011	87	€4.522.890,38	€51.987,25
2012	82	€4.199.361,73	€51.211,73
2013	78	€3.843.927,02	€49.281,12
2014	75	€3.720.511,23	€49.606,82
2015	88	€3.720.960,71	€42.283,64
2016	88	€3.720.960,71	€42.283,64
Var.% 2010/2016	1	-17,73%	-18,66%

**Oltre al personale dirigenziale a tempo indeterminato risultano a carico del fondo i dirigenti a tempo determinato (n. 13 a novembre 2016) e il dirigente Coime, dott. F. Teriaca [84]

Dai dati indicati nella Tabella n. 31, i cui valori del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato sono stati considerati al netto delle risorse a destinazione vincolata di cui all'art. 26, comma 1, lettera e) del CCNL 23/12/1999 (compensi Avvocati e incentivi progettazione interna) e

[84] Nella Dichiarazione congiunta del CCDI 2002-2005 del Comune verificato, sottoscritto il 27/12/2006, le parti hanno convenuto che "al personale dirigenziale il cui rapporto di lavoro è regolato da contratto di lavoro diverso dal CCNL Comparto Regioni – Autonomie Locali – Area Dirigenza, si applicano tutti gli istituti giuridici previsti da tale ultimo CCNL, purché non incompatibili con le norme dei propri contratti collettivi di lavoro"

delle economie registrate nell'esercizio precedente, si evince che con l'incremento di 1 unità nel numero dei dirigenti si è registrata, rispetto al 2011, una diminuzione del fondo in valore assoluto del 17,73%, con quasi analoga variazione percentuale del costo unitario (All. n. 88).

Per quanto concerne la sottoscrizione di accordi decentrati e l'adozione di provvedimenti di carattere generale, durante la verifica ispettiva sono stati esaminati i seguenti documenti:

- Contratto Collettivo Decentrato Integrativo periodo 2002-2005, stipulato in data 27/12/2006, la cui sottoscrizione definitiva è stata autorizzata con deliberazione di Giunta Comunale n. 14 del 30.01.2007 . In allegato al suddetto CCDI del 2006 è stata rinvenuta la relazione tecnica finanziaria illustrativa, oltre che il parere positivo espresso del Collegio dei revisori (nota n. 12 del 10/01/2007), sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio, ex art. 5, comma 3, del citato CCNL, e la nota n. 0099376 del 12/02/2007 d'invio all'ARAN di copia del contratto decentrato, in osservanza dell'art. 5, comma 5, del CCNL 23/12/1999 (All. n. 88 bis);

- Deliberazione di G.C. n. 285 del 30/12/2010 con la quale l'Amministrazione Comunale ha provveduto a recepire nel Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi i principi in materia di "Ciclo della Performance", Misurazione e Valutazione", introdotti dal D.lgs. n. 150/2009, attraverso l'istituzione degli articoli da 162 a 172, della Parte I – Titolo XVII del RUS - Allegato n. 1 (Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance);

- Deliberazione n. 131 del 30/07/2013 con cui sono stati modificati i criteri generali del "*Sistema di valutazione dei risultati di gestione"*, approvati con deliberazione di G.C. n. 165 del 21/07/2008 e adottati fino alla valutazione delle prestazioni della dirigenza dell'anno 2012. Con il citato atto di Giunta del 2013, in attuazione dei principi di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, di efficienza e trasparenza della Pubblica Amministrazione, a decorrere dalla valutazione dell'attività di gestione dell'esercizio 2013, è stato adottato il nuovo "Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance Organizzativa e Individuale", riportato nell'allegato n. 1 dello stesso provvedimento, collegando la valutazione della performance individuale dei dirigenti ai seguenti tre ambiti previsti dall'art.9 c. 1 del D.lgs. 150/2009:

- raggiungimento di specifici obiettivi individuali/comportamentali (Ambito A),

- competenze professionali e manageriali dimostrate (Ambito B),

- capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (Ambito C);

- Deliberazione G.C. n. 8 del 20/01/2015 avente oggetto "*Modifica ed integrazione del vigente sistema di graduazione delle funzioni dirigenziali e di attribuzione della retribuzione di posizione di cui alla deliberazione di G.C. n. 529/2006 – Revisione della graduazione dei Servizi Dirigenziali"*. Con il provvedimento segnato in epigrafe, l'Amministrazione Comunale ha

provveduto a rivedere la precedente graduazione delle funzioni, approvata con deliberazione di G.C. n. 529/2006, opportunamente adeguata agli incrementi contrattuali previsti dai CCNL Area Dirigenza 2002/2005 e 2006/2009 (Determinazioni dirigenziali n. 20 del 10/09/2007 e n. 54 del 29/11/2010) [85] diminuendo, a decorrere dall'1/02/2015, la graduazione delle fasce retributive dei 91 dirigenti di un importo complessivo pari a € 91.000 (1.000 euro cadauno). La diminuzione del valore della posizione della dirigenza si è dovuta operare a seguito del taglio strutturale applicato al fondo della dirigenza per euro 999.648,44, ai sensi dell'art 1, comma 456, della legge 27/12/2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), al fine di consentire la destinazione alla retribuzione di risultato dei dirigenti di almeno il 15% del fondo, nel rispetto dell'art.28 del CCNL 23/12/1999 (All. n. 89).

Si riporta nella pagina successiva la Tabella 32 riepilogativa della costituzione del fondo dei dirigenti negli anni 2011/2016:

[85] Il Comune di Palermo ha mantenuto la medesima graduazione delle posizioni dirigenziali anche a seguito della significativa diminuzione della dotazione organica dei dirigenti attuata per ultimo con deliberazione di G.C. n. 89 del 29/06/2012 dove i dirigenti passano da n. 116 unità del 2007 a n. 91 unità del 2012.

Riferimento contrattuale	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Art. 26 CCNL 23/12/1999						
- comma 1 a) (importo secondo la disciplina del CCNL del 1996 e del 1997)	4.229.740,53	4.229.740,53	4.229.740,53	4.229.740,53	4.229.740,53	4.229.740,53
- comma 1 b) (attuazione dell'art. 43 della legge 449/1997)	109.674,52	78.437,61	0,00	0,00	0,00	0,00
- comma 1 e) (risorse art. 37 del CCNL 1999 e art. 18 della L. 109/94)	713.438,24	462.909,04	169.626,35	139.639,17	333.885,72	409.087,65
- comma 1 e) (risorse art. 37 del CCNL 1999 per spese compensate)			341.243,49	134.891,91	309.876,71	309.876,71
- comma 1 f) (processi di decentramento e delega di funzioni)						
- comma 1 g) (maturato economico art.35, c. 1, lett. b del CCNL 1996 dirigenti cessati dal 1.1.1998)	9.739,21	10.940,02	13.292,50	18.211,44	19.508,06	19.508,06
- comma 2 (1,2% del monte salari dirigenza per l'anno 1997)	52.800,00	52.800,00	52.800,00	52.800,00	52.800,00	52.800,00
- comma 3 (attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione)						
- comma 4 (enti che certifichino di essere in possesso dei requisiti, desunti dal bilancio, individuati in una apposita intesa)						
- comma 5 (6 % del minore importo del finanziamento, derivante dalla riduzione stabile di posti di organico della qualifica dirigenziale)						
Art. 1 CCNL 12/2/2002 (decurtazione fondo € 3.356,97 x Dirigente)	**-274.755,07**	**-274.755,07**	**-274.755,07**	**-274.755,07**	**-274.755,07**	**-274.755,07**
Art. 23 CCNL 22/02/2006						
- comma 1 (importo annuo di 520,00 euro, dall'anno 2002)	74.360,00	74.360,00	74.360,00	74.360,00	74.360,00	74.360,00
- comma 3 (dall'1.1.2003 incremento 1,66% del monte salari dirigenti 2001)	113.810,04	113.810,04	113.810,04	113.810,04	113.810,04	113.810,04
Art. 4 CCNL 14/05/2007						
- comma 1 (€ 572, 00 all'1.1.2004; € 1,144, 00 all'1.1.2005, che comprendono ed assorbono il precedente incremento)	136.136,00	136.136,00	136.136,00	136.136,00	136.136,00	136.136,00
- comma 4 (dall'anno 2006, incremento 0,89 % del monte salari dirigenti 2003)	69.273,88	69.273,88	69.273,88	69.273,88	69.273,88	69.273,88
Art. 16 CCNL 22/02/2010						
- comma 1 (incremento lordo € 478,40 per l'anno 2007)	53.580,80	53.580,80	53.580,80	53.580,80	53.580,80	53.580,80

- comma 4 (dal 2007 1,39% del monte salari dirigenza 2005)						
- comma 4 (dall'31.12.2007, 1,78% anno 2005, che comprende ed assorbe incremento punto comma 4 sopraindicato)	125.405,75	125.405,75	125.405,75	125.405,75	125.405,75	125.405,75
- comma 1 (incremento dall'1.1.2009, importo annuo lordo € 611,00)	62.933,00	62.933,00	62.933,00	62.933,00	62.933,00	62.933,00
- comma 2 (dall'1.1.2009, adeguare il valore della retribuzione delle posizioni dirigenziali non ricoperte alla medesima data, tenendo conto degli incrementi risultanti dall'applicazione del comma 1)						
- comma 4 (incremento dall'1.1.2009, nella misura dello 0,73 % del monte salari relativo alla dirigenza per l'anno 2007)	57.816,16	57.816,16	57.816,16	57.816,16	57.816,16	57.816,16
risorse erroneamente calcolate in meno anni 2011/2012			154.246,21			
Art. 9, c. 2 bis, DL 78/2010 (decurtazione limite fondo 2010)			**142.871,65**			
Art. 9, c. 2 bis, DL 78/2010 (decurtazione rid. Proporz. Pers.)	**209.884,82**	**528.366,89**	**881.841,13**	**998.801,30**	**999.648,44**	**999.648,44**
Totale risorse /fondo	**5.324.068,24**	**4.725.020,87**	**4.354.796,86**	**3.995.042,31**	**4.364.723,14**	**4.439.925,07**
Risorse variabili a destinazione vincolata	**- 801.177,86**	**- 525.659,14**	**- 510.869,84**	**- 274.531,08**	**- 643.762,43**	**- 718.964,36**
Totale Fondo di cui:	**4.522.890,38**	**4.199.361,73**	**3.843.927,02**	**3.720.511,23**	**3.720.960,71**	**3.720.960,71**
fondo per la retribuzione di posizione	**3.445.040,20**	**3.151.239,40**	**3.192.239,40**	**3.241.239,40**	**3.092.239,40**	**3.092.239,40**
fondo per la retribuzione di risultato	**1.077.850,18**	**1.048.122,33**	**651.687,62**	**479.271,83**	**628.721,31**	**628.721,31**
	4.522.890,38	**4.199.361,73**	**3.843.927,02**	**3.720.511,23**	**3.720.960,71**	**3.720.960,71**
Economie esercizio precedente retribuzione di POSIZIONE	**400.822,05**	**306.829,63**	**430.899,37**	**573.999,69**	**338.997,65**	
Economie esercizio precedente retribuzione di RISULTATO	**-77.938,52**	**86.249,41**	**145.481,10**			
TOTALE Risorse/FONDO	**4.845.773,91**	**4.592.440,77**	**4.420.307,49**	**4.294.510,92**	**4.059.958,36**	**3.720.960,71**

Per quanto concerne la quantificazione delle risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio del personale dirigente esemplificata nella soprastante tabella sono stati esaminati i provvedimenti adottati annualmente dall'Amministrazione Comunale mediante determinazioni dirigenziali dell'Area delle Relazioni Istituzionali, Sviluppo e Innovazione – Staff Capo di Gabinetto del Sindaco. I fondi della contrattazione decentrata degli anni compresi nel periodo 2011-2013 sono stati ricostituiti con determinazioni dirigenziali n. 22 del 24/07/2014 e n. 40 del 28/11/2014, al fine di rettificare errori materiali derivanti dalle modalità di calcolo del taglio delle risorse decentrate, ai sensi dell'art. 9, comma 2 bis del D.L. n. 78/2010. Tale rideterminazione ha portato ad un incremento del fondo della dirigenza che è stato registrato nell'anno 2013 per € 154.246,21.

Le risorse stabili dei fondi del periodo di riferimento risultano incrementate annualmente del maturato economico e della R.I.A. dei dirigenti cessati, connessi all'art. 26, comma 1, lett. g) del CCNL 23/12/1999, mentre le quote variabili sono state incrementate delle risorse a destinazione vincolata, di cui all'art. 1, comma 1 lett. e) del CCNL 23/12/1999 (compensi degli Avvocati ed incentivi di progettazione interna) e di quelle connesse all'art. 26, c. 2 del CCNL 23/12/1999 (1,2% monte salari anno 1997).

Sulla base dei provvedimenti acquisiti in sede di verifica vengono di seguito illustrate le anomalie riscontrate sul fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti del Comune di Palermo:

- mancata decurtazione del fondo in misura proporzionale alla riduzione della dotazione organica dei dirigenti che passa da n. 116 unità del 2007 a n. 91 unità del 2012 (Cfr. Tabella n. 1). La suddetta rideterminazione organica dei dirigenti non risulta accompagnata da un nuovo provvedimento di graduazione delle funzioni dirigenziali che possa in ogni caso giustificare, anche in presenza di una riorganizzazione dell'assetto organizzativo dell'Ente, il mantenimento del medesimo ammontare complessivo del fondo con un numero minore di dirigenti. Infatti, l'attuale provvedimento di pesatura delle fasce retributive dei dirigenti, approvato con deliberazione di G.C. n. 8 del 20/01/2015, ha modificato il precedente sistema retributivo della posizione, di cui alla deliberazione di G.C. n. 529/2006, rimasto in vigore fino al 2014. Sull'argomento, in sede di verifica ispettiva, è stata esibita la nota n. 79068 del 13/03/2006 dell'allora Ragioniere Generale del Comune, dott. Bohuslav Basile, che sulla base di un vecchio parere ARAN del 2004 (Quesito DB 47 del 26/04/2004), ha affermato di non dover apportare alcuna riduzione al fondo della contrattazione decentrata del 2005 come conseguenza della riduzione della dotazione organica della dirigenza, poiché "*un eventuale comportamento in tal senso sarebbe sicuramente illegittimo, in quanto in contrasto con la disciplina contrattuale"* (All. n 90). Al riguardo, appare utile

rappresentare che sulla questione è da tempo intervenuta la Suprema Corte di Cassazione – Sezione Civile – che con Sentenza n. 9645 del 13 giugno 2012, muovendo da una classica lettura logico-letterale e complessiva delle vigenti disposizioni collettive che regolano la materia, perviene alla conclusione di principio secondo cui : "*l'art. 26 del CCNL dell'Area della Dirigenza del Comparto Regioni-Autonomie locali del 23 dicembre 1999 va interpretato nel senso che, nella determinazione del fondo previsto dalla stessa disposizione contrattuale, deve tenersi conto delle sole posizioni dirigenziali effettivamente coperte e non di tutte quelle contemplate nell'organico dell'ente e che, inoltre, lo stesso fondo va utilizzato anche per le indennità spettanti ai dirigenti assunti con contratto a tempo determinato";*

- mancanza agli atti dell'ente degli accordi economici decentrati sull'utilizzo delle risorse del fondo della dirigenza, nonché dei provvedimenti formali di Giunta Comunale di autorizzazione definitiva alla loro sottoscrizione. Con i medesimi provvedimenti dirigenziali di costituzione dei fondi emanati dall'Ufficio di Staff del Capo di Gabinetto, l'Amministrazione Comunale ha proceduto alla ripartizione dell'ammontare complessivo del fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, secondo la pesatura delle fasce retributive delle posizioni determinate con i menzionati provvedimenti di Giunta Comunale n. 529/2006 e n. 8/2015, in funzione dei parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne dei dirigenti, nel rispetto dell'art. 27, comma 1, del CCNL 23/12/1999 e art. 24 del D.lgs. n. 165 del 2001. L'esame degli atti di costituzione e di ripartizione dei fondi, di cui alle citate determinazioni dirigenziali dell'Ufficio dello Sviluppo Economico ha comunque evidenziato il rispettato del limite imposto dall'art. 28 del CCNL 23/12/1999, che prevede che le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di risultato non possano essere inferiori al 15% di quelle destinate alla retribuzione di posizione;

- irregolare incremento delle risorse variabili connesse all'art. 26, c. 2 , CCNL 23/12/1999 per l'importo di €52.800,00. La normativa contrattuale citata stabilisce che "*ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa, gli enti verificano la possibilità di integrare, dall'anno 1999, le risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo dell'1,2% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997……omissis……".* Come per il fondo del comparto la dichiarazione del Nucleo di Valutazione esibita in sede di verifica appare generica ed astratta e non contiene una formale attestazione sul permanere delle condizioni di bilancio che consentono l'integrazione delle risorse economiche in parola (All. n. 91).

In ordine all'applicazione delle riduzioni del fondo, si ritiene rispettata la prescrizione di cui all'art. 9 c. 2 bis del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, dal momento che l'ammontare dei fondi annuali del periodo 2011-2014, al netto delle

voci non soggette al vincolo, quali i compensi degli Avvocati e gli incentivi per la progettazione interna, escluse le economie di esercizi precedenti e gli incarichi *ad interim* per posti dirigenziali vacanti, coperti dai dirigenti in servizio, non supera l'ammontare del fondo del 2010, ed è stato proporzionalmente ridotto delle cessazioni dal servizio dei dirigenti di ruolo, secondo le indicazioni fornite con Circolare RGS n. 12/2011 e con il kit operativo messo a disposizione dall'ARAN [86]. Per gli anni 2015 e 2016, nel rispetto dell'art 1, comma 456, della legge 27/12/2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), e delle disposizioni impartite con Circolare RGS n. 20 dell'8 maggio 2015 è stata apportata la decurtazione strutturale del fondo della dirigenza per un totale di € 999.648,44. Inoltre, nell'anno 2016, in applicazione delle disposizioni contenute nell'art.1, comma 236 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2015), non essendosi registrata nel Comune di Palermo alcuna variazione nella media del personale in servizio rispetto a quella del 2015, non è stata operata la riduzione proporzionale del fondo dei dirigenti. Come accennato in precedenza, occorre comunque sottolineare che i tagli dei fondi della contrattazione decentrata previsti dalla normativa vigente, anche se effettuati correttamente, sono stati contabilizzati sui fondi della dirigenza già gonfiati a monte, in quanto non regolarmente e proporzionalmente calibrati al numero effettivo dei posti dirigenziali previsti nella dotazione organica. Infatti, in assenza di nuovi provvedimenti di pesatura delle posizioni dirigenziali, una riduzione della dotazione organica dirigenziale anche se connessa ad una riorganizzazione dell'assetto organizzativo dell'Ente andava opportunamente correlata ad una diminuzione delle relative risorse economiche destinate alla remunerazione del salario accessorio dei dirigenti.

Durante la verifica ispettiva si è presa visione dei provvedimenti di liquidazione delle indennità di risultato dei dirigenti per gli anni 2011, 2012 e 2013 (la retribuzione di risultato per gli anni 2014 e 2015 non è stata ancora erogata), di cui alle rispettive determinazioni dirigenziali dell'Area delle Risorse Umane n. 651 del 23/12/2014; n. 480 del 06/10/2015 e n. 458 del 20/07/2016, che nel quantificare gli importi da destinare al trattamento accessorio, tengono conto anche delle risorse non distribuite nell'anno precedente. Gli atti di liquidazione risultano emessi a completamento del procedimento amministrativo di valutazione delle prestazioni dei dirigenti eseguito dal Nucleo di valutazione, sulla base dei criteri approvati con deliberazioni di G.C. n. 165 del 21/07/2008 e n. 131 del 30/07/2013. Quest'ultimo provvedimento di giunta ha introdotto il "Sistema di misurazione e valutazione della Performance della dirigenza", quale condizione necessaria per l'erogazione dei premi legati al merito ed alla performance, utilizzato per la

[86] Per quanto concerne la riduzione del fondo ai sensi dell'art.9, comma 2 bis, D.L.78/2010, la Circolare RGS n. 12/2011 afferma che per la dirigenza "*la riduzione va effettuata sul fondo al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare*".

liquidazione delle retribuzioni di risultato dell'anno 2013, nel rispetto dei principi contenuti nell'articolo 3 del D.lgs. n. 150/2009. Il sistema di valutazione della Performance Organizzativa (unico per tutto il personale dirigenziale e di comparto) si basa sul livello di raggiungimento degli obiettivi operativi di PEG, connessi alla gestione ordinaria dell'attività istituzionale, e gli obiettivi operativi specifici, connessi all'attuazione di specifici programmi e progetti funzionali volti al raggiungimento degli obiettivi strategici di ciascuna Area o Settore di riferimento.

In relazione al procedimento di valutazione eseguito per l'anno 2013, sono stati acquisiti a campione i Verbali del Nucleo inerenti alla valutazione di alcuni dirigenti dell'Ente con le relative schede di valutazione contenenti i fattori di valutazione ponderati ed i relativi punteggi conseguiti (obiettivi di PEG; obiettivi strategici e obiettivi comportamentali), che vengono poi sintetizzati in una scheda di valutazione complessiva dei risultati e della qualità della prestazione contenente la votazione complessiva del dirigente.

Al riguardo, occorre evidenziare che nel documento del 14/09/2016 di validazione della "Relazione sulla Performance" dell'anno 2013 (condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito del personale, assicurandone la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione [87]) il Nucleo di valutazione ha rilevato le seguenti importanti criticità che mettono in discussione il raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti commisurati ad adeguati livelli di efficienza, efficacia e qualità dei servizi resi all'utenza dalle diverse strutture dell'Amministrazione Comunale (All. n. 92):

- "la tardività con la quale è stata formalmente richiesta ai dirigenti (nota 699249 del 27/08/2013) la predisposizione – d'intesa con gli Assessori – degli obiettivi operativi da conseguire nel corso del 2013, non in linea con un efficace sistema di pianificazione e programmazione";
- "obiettivi operativi specifici e di PEG (Performance Organizzativa) di scarsa rilevanza rispetto ai piani e programmi dell'amministrazione ed alle Linee strategiche individuate nel Piano della Performance, associati ad una generica descrizione delle attività da porre in essere, correlati ad indicatori di risultato scarsamente misurabili, genericamente individuati e non idonei a rappresentare il livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati (spesso carenti dell'indicazione della misura/standard di partenza e delle misura/target attesa)";

[87] Il documento da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla performance» evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato".

- "obiettivi individuali e comportamenti manageriali/professionali supportati per la maggior parte esclusivamente dalle attestazioni prodotte dai singoli dirigenti";
- "la conseguente necessità di pervenire alla definizione degli obiettivi da conseguire nel corso dell'anno non oltre il mese di gennaio onde consentire di verificare e monitorare, preventivamente alla formale adozione del Piano della Performance, che gli obiettivi assegnati ai dirigenti siano effettivamente in linea con i principi dettati dal D.lgs. 150/2009 in materia di Ciclo della Performance e che gli stessi siano realmente supportati da indicatori di risultato volti a misurare i livelli di efficienza, efficacia e qualità dei servizi".

In merito alla liquidazione dell'indennità di risultato, è stato accertato il parziale rispetto delle disposizioni di cui all'art. 29 del CCNL 23.12.1999, essendo stati previsti dall'Amministrazione Comunale meccanismi di riduzione della retribuzione di risultato solo per alcuni dirigenti Avvocati che percepiscono compensi professionali, ai sensi dell'art. 37 del CCNL 1999, escludendo da tali meccanismi l'Avvocato Capo Dirigente Coordinatore della Avvocatura (Avv. Geraci Giulio) a cui gli viene invece attribuita per intero la retribuzione di risultato[88]. A titolo esemplificativo, si allega il provvedimento di liquidazione della retribuzione di risultato dell'anno 2012, di cui alla determinazione dirigenziale n. 480 del 06/10/2015 (All. n. 93) ed il cedolino stipendiale dell'Avvocato Capo dell'anno 2015 (All. n. 94) [89]

Relativamente alle retribuzioni di risultato dei dirigenti tecnici è stata verificata la compensazione delle somme erogate con gli importi liquidati nell'anno di riferimento per incentivi di progettazione (ante 18/08/2014), di cui all'art. 92, comma 5, del decreto legislativo 163/2006, in applicazione dell'art. 9 dell'Accordo decentrato sui criteri inerenti alla ripartizione del fondo di incentivazione dell'attività professionale del personale tecnico che ha disposto il conguaglio con la retribuzione di risultato nella misura massima del 50% della stessa [90].

In ordine agli incentivi di progettazione post 19/08/2014, liquidati nel 2016 ai dirigenti tecnici nominati con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art.110 c.1, del TUEL, è stato

[88] L'art.8 dell'accordo vigente del 3/12/2003 di modifica dei criteri per la corresponsione dei compensi professionali degli Avvocati ha determinato l'attribuzione della retribuzione di risultato contrattualmente prevista nella misura del 50% della stessa, tranne per il dirigente coordinatore Avvocato Capo dove la percentuale rimane del 100%. L'importo dei compensi professionali degli Avvocati non può superare il 50% del trattamento economico annuo lordo in godimento, costituito dallo stipendio tabellare, indennità integr. speciale e retribuzione di posizione. La dichiarazione congiunta dello stesso accordo ha previsto che le percentuali di retribuzione di risultato non corrisposte agli Avvocati dirigenti vengano distribuite in favore degli altri dirigenti dell'ente, nell'ambito della valutazione dei risultati e della qualità delle prestazioni rese nell'anno.

[89] A titolo esemplificativo, nell'anno 2012 la retribuzione di risultato erogata all'Avvocato Capo di €.23.100,33 non è stata ridotta come quella degli altri suoi colleghi Avvocati (n. 20 Avvocati) assegnati alla medesima struttura comunale, sebbene lo stesso dirigente abbia percepito nell'anno 2012 compensi professionali per spese recuperate dalla controparte e per spese compensate (quest'ultime a carico del bilancio dell'ente), rispettivamente, per €.9.491,25 e €.28.562,85.

[90] Per i dirigenti la legge 114/2014 di conversione del D.L. n. 90/2014 ha abrogato gli incentivi di progettazione interna a decorrere dal 19 agosto 2014.

accertato che gli stessi si riferiscono ad attività svolta dai funzionari tecnici del Comune in epoca precedente alla loro nomina dirigenziale ex art.110 del TUEL (avvenuta nel 2015), e ancora prima dell'entrata in vigore della legge n. 114/2014 di conversione del D.L. n. 90/2014 [91].

Infine, l'esame a campione dei cedoloni stipendiali del periodo 2012-2016, finalizzato al rispetto del principio di onnicomprensività del trattamento economico degli stessi, di cui all'art.24 D.lgs. n. 165/2001, ha dato modo di rilevare l'irregolare corresponsione, nel luglio del 2012, delle retribuzioni di risultato dei dirigenti (anche di importo considerevole) [92], in quanto erogate a seguito di singolare ed anomala valutazione dei dirigenti eseguita da un Nucleo di valutazione composto da 3 componenti interni (Direttore Generale; Segretario Generale e Rappresentante dei dirigenti) nominati sulla base della Deliberazione di Giunta Comunale n. 165 del 21/07/2008 (All. n. 95). Si allegano, in merito, la determinazione dirigenziale n. 147 del 14/03/2012 di liquidazione della retribuzione di risultato per l'anno 2010, unitamente ai Verbali del Nucleo del 20 e 24/11/2011 (All. nn. 96-98). Si uniscono, altresì, a titolo esemplificativo, le schede di valutazione del dott. Bohuslav Basile relative agli incarichi del 2010 di Ragioniere Generale e di dirigente dell'Ufficio "Contabilità Generale, Analitica e Organismi Partecipati" (incarico ad interim) con il proprio cedolino stipendiale dell'anno 2012 (Allegati nn. 99-100).

Relativamente a quanto delineato, viene fatto osservare che, nell'ambito del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, una composizione interna del Nucleo di valutazione non appare conforme a tale principio, in quanto non assicura la piena indipendenza e autonomia del processo di valutazione, risultando palesemente disatteso il fondamentale principio di terzietà/obiettività della funzione di valutazione dei dirigenti, nel rispetto delle metodologie e degli standard definiti dall'art.7 del Decreto Legislativo n. 150/2009[93].

11 Il trattamento accessorio del Segretario comunale.

Attuale Segretario Generale del Comune di Palermo è il Dott. Fabrizio Dall'Acqua a far data dal 18.01.2010, nominato con determina sindacale 232 del 26.11.2009.

Con riferimento al trattamento economico riconosciuto ai predetti Segretari si è soffermata l'attenzione sul riconoscimento degli incrementi della retribuzione di posizione, ai sensi dell'art. 41 commi 4 (maggiorazione dell'indennità di posizione) e 5 (ipotesi del cosiddetto "galleggiamento")

[91] Al riguardo è stata esibita la Determinazione dirigenziale Area Tecnica della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture - Ufficio Città Storica n. 61 del 30/05/2016.
[92] La retribuzione di risultato di alcuni dirigenti comprende anche il trattamento accessorio riconosciuto agli stessi per gli incarichi *ad interim* svolti nel 2010 per più di 3 mesi.
[93] Cfr Corte conti Basilicata n. 96/2011 e Corte Conti Sez. giurisd. Campania – Sentenza n. 280/2015.

del CCNL del 16.5.2001, e sull'erogazione dei diritti di rogito spettanti al Segretario Generale rogante ai sensi del comma 5 dell'art. 41 della legge n. 312/1980, disposizione ora modificata dall'art. 10 del D.L. n. 90/2014.

In particolare il comma 4 dell'art. 41 del CCNL del 16.05.2001 dispone testualmente che "*gli Enti nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale"*. Il Contratto Nazionale Decentrato, cui la disposizione richiamata fa riferimento, è stato adottato in data 22 dicembre 2003 ed ha previsto che la retribuzione di posizione del Segretario possa essere maggiorata in misura variabile dal 10 al 50% in presenza delle condizioni di carattere oggettivo ovvero di carattere soggettivo esplicitate nell'allegato A del citato accordo decentrato.

Il successivo comma 5 dell'art. 41, dispone, invece, "*Gli enti assicurano, altresì, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa.*" (ipotesi del *galleggiamento*).

Non è da ritenersi corretta un'applicazione delle disposizioni contrattuali richiamate che cumuli le due maggiorazioni, nel senso di riconoscere la clausola di galleggiamento (comma 5) e, su tale base, applicare la maggiorazione dal 10 al 50% di cui al comma 4.

Tale prassi è da ritenersi contraria alle disposizioni contrattuali così come chiaramente espresso dall'ARAN nel parere SEG_20 al quale si fa rinvio: "*Ai fini dell'applicazione della regola contrattuale del cosiddetto "galleggiamento", ai sensi dell'art 41, comma 5, del CCNL dei segretari comunali del 16.5.2001, si deve tenere conto dell'importo della retribuzione di posizione effettivamente corrisposta al segretario generale e, quindi, anche della eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione allo stesso riconosciuta, ai sensi dell'art . 41, comma 4, del CCNL del 16.5.2001 e dello specifico CCDI del 22.12.2003*".

Peraltro, da ultimo, il legislatore è intervenuto espressamente disponendo che "*il meccanismo di allineamento stipendiale previsto dall'articolo 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, per il quadriennio normativo 1998/2001 e per il biennio economico 1998-1999 si applica alla retribuzione di posizione complessivamente intesa, ivi inclusa l'eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo articolo 41. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto di corrispondere somme in applicazione dell'articolo 41, comma 5, del citato Contratto*

collettivo nazionale di lavoro del 16 maggio 2001 diversamente conteggiate, anche se riferite a periodi già trascorsi. E' fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge" (art. 4, comma 26, legge 12.11.2011 n. 183)".

Circa la natura interpretativa di tale previsione normativa si è espresso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con nota a firma del Ragioniere Generale dello Stato del 20.1.2012 prot. 191, per il quale la norma non ha l'effetto di attribuire legittimità a comportamenti non corretti adottati in passato, né di giustificare il mancato recupero di quanto indebitamente erogato sulla base di applicazioni distorte della norma contrattuale di riferimento.

Con riferimento al Comune di Palermo, si è riscontrato che con determina sindacale 258/2010 (All. 101), a seguito del parere 601693 del 19.08.2010 dell'Avvocatura del Comune, che si discosta dal richiamato parere ARAN e della Ragioneria Generale dello Stato, la retribuzione di posizione del Segretario Generale viene maggiorata prima in funzione delle disposizioni di cui al comma 5 del citato art. 41 (cd. galleggiamento) parificandola alla più alta indennità di posizione delle figure dirigenziali presenti nel Comune (pari ad Euro 54.662,4) e successivamente maggiorata in funzione della citata disposizione del comma 4 dell'art. 41 del CCNL 16.5.2001, sopra richiamata, di un valore pari al 50%.

Pertanto, sulle modalità di applicazione dei due istituti si riscontra la non corretta sequenza di applicazione dei due istituti, in contrasto con i citati pareri dell'ARAN e della Ragioneria Generale dello Stato.

Con successiva Determina dirigenziale, pertanto, si provvede all'impegno di Euro 42.865,940, quale indennità da riconoscere al Segretario Generale per l'anno 2011 (già in contrasto con l'art. 3, comma 6 del CCNL stipulato il 01.03.2011 che ridetermina l'indennità di posizione del Segretario Generale per gli enti metropolitani in Euro 39.857,92), quale maggiorazione della stessa indennità per il cosiddetto galleggiamento e ad ulteriori Euro 21.432,970 per la maggiorazione del 50% riconosciuta.

Solo nell'anno 2012, con determina n. 30 del 18.01.2012, in ottemperanza alle richiamate disposizioni dell'art. 4, comma 26, della legge 183/2011[94], la retribuzione del Segretario Generale viene correttamente adeguata ad Euro 39.857,92, riconosciuta per gli enti metropolitani, con una

[94] Art. 4, comma 26, Legge n. 183 del 12.11.2011 "*il meccanismo di allineamento stipendiale previsto dall'articolo 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, per il quadriennio normativo 19982001 e per il biennio economico 1998-1999 si applica alla retribuzione di posizione complessivamente intesa, ivi inclusa l'eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo articolo 41. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto di corrispondere somme in applicazione dell'articolo 41, comma 5, del citato Contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 maggio 2001 diversamente conteggiate, anche se riferite a periodi già trascorsi. E' fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

successiva maggiorazione del 50% (correttamente calcolata in Euro 21.432,96 applicando il 50% sulla indennità di pozione prevista nel CCNL del 16.05.2001 come da parere ARAN SEG 042) senza l'applicazione dell'Istituto del galleggiamento.

Sempre in riferimento al trattamento accessorio attribuito al Segretario Generale, con Determina sindacale del Commissario straordinario n. 20 del 03.02.2012, allo stesso vengono attribuite le funzioni di Direttore Generale, rinviando ad un successivo provvedimento la quantificazione del relativo trattamento economico connesso. Con successiva nota del Commissario straordinario 378856 del 18.05.2012, il relativo compenso viene quantificato in Euro 5.000 mensili, con decorrenza dal 3.02.2012 e fino al termine del periodo commissariale (22.05.2016).

Nei provvedimenti commissariali, peraltro, non sono motivate in maniera apprezzabili le ragioni del conferimento dell'incarico e, soprattutto, la fissazione dell'indennità.

Sebbene la misura dell'indennità da riconoscere al Segretario comunale, investito delle funzioni di Direttore Generale, sia rimessa alle autonome valutazioni dell'Ente ai sensi dell'art. 44 CCNL 16.5.2001, che prevede: *"sia fissata nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa*", una maggiore trasparenza dei suddetti provvedimenti avrebbe dovuto comportare una espressa indicazione delle specifiche funzioni attribuite al Segretario comunale che ne giustificassero la nomina a Direttore Generale dell'Ente e i parametri cui la connessa indennità risulta ancorata.

In relazione ai diritti di rogito si segnala che il comma 4 dell'art. 41 della legge n. 312/1980, che prevedeva la possibilità di attribuire al Segretario Comunale rogante una quota dei diritti di rogito spettanti al Comune, è stato abrogato e modificato dall'art. 10, comma 2 bis del D.L. 90 del 24.06.2014[95].

Si sono esaminati i provvedimenti di liquidazione per tutti gli anni oggetto di verifica constatando il rispetto del limite pari a 1/3 dello stipendio in godimento fino al I semestre del 2014, data fino alla quale era possibile l'erogazione dei suddetti diritti ai Segretari negli enti con dipendenti di qualifica dirigenziale. Riguarda al limite dell'1/3 dello stipendio in godimento, si precisa che l'art. 37, comma 3[96], del CCNL del 16.05.2001, indica precisamente quali voci del

---

[95] Art. 10 comma 2-bis. D. L. 90/2014: "*Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento.*"

[96] Art. 37, CCNL 16.05.2001 "*La struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali si compone delle seguenti voci: a) trattamento stipendiale; b) indennità integrativa speciale; c) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; d) retribuzione di posizione; e) maturato economico annuo, ove spettante; f) retribuzione di risultato; g) diritti di segreteria; h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate.*

comma 1 dello stesso articolo concorrono a formare tale l'ammontare su cui calcolare il detto limite, escludendo implicitamente, pertanto, la tredicesima mensilità prevista invece nel comma 2 dello stesso articolo. In tal senso si è espresso anche l'ARAN con parere SEG 024[97] riportato in nota, precisando che non va, al contrario, scorporata la parte di indennità di posizione e relativa maggiorazione pagata insieme con la tredicesima mensilità come da parere ARAN SEG 033.

Tabella 33: Diritti di rogito liquidati negli anni 2011/2014

TABELLA DIRITTI DI ROGITO LIQUIDATI NEL COMUNE PALERMO - Anni 2011/2014									
Anno	*Diritti di Rogito*	*Spettanze Segr. Comunale*	*Importo Effettivamente Liquidato*	*Retribuz. Annua*	*Plafond (1/3 stipendio considerando 13a mensilità)*	*Plafond dello stipendio senza 13a mensilità*	*Somma liquidata complessiv. nell'anno*	*Somma erogata in eccedenza al limite del 1/3 dello stipendio*	*Determina di Liquidazione*
2011	*42.672,20*	*28.803,74*	*28.803,74*	*104.863,98*	*34.954,66*	*33.837,40*	*28.803,74*		*Dett. N. 5,07,09,12,13,16,20,21, 27, 28/2011 e 01/2012*
2012	*51.958,53*	*35.072,01*	*34.954,64*	*104.863,98*	*34.954,66*	*33.837,40*	*34.954,64*	*1.117,24*	*Dett. 03, 06, 06, 08, 10, 14, 15, 18, 299/2012*
2013	*81.933,10*	*55.304,84*	*34.954,64*	*104.863,98*	*34.954,66*	*33.837,40*	*34.954,64*	*1.117,24*	*Dett. N.44,56,67,73,79, 83, 92,97/2013 e 01/2014*
2014	*29.398,93*	*19.844,28*	*19.844,28*	*104.863,98*	*17.477,33*	*16.918,70*	*19.844,28*	*2.925,58*	*Dett. N. 12, 25, 34,52/2014*

Come si può notare dai dati esposti in tabella, negli anni 2012 - 2014 l'erogazione dei diritti di rogito (avente come beneficiario in parte il Segretario Generale pro tempore e solo nel 2014, per una piccola quota, il vice segretario) ha ecceduto il limite di 1/3 dello stipendio dello stesso Segretario Generale, fissato dal comma 4 dell'art. 41 della L. 312 dell'11.07.1980 all'epoca vigente e specificato nel dettaglio dal comma 3 dell'art. 37 del CCNL del 16.05.2001 sopra citato e riportato in nota, avendo il Comune di Palermo calcolato il limite del terzo dello stipendio includendovi anche la tredicesima, in contrasto con la disposizione del CCNL e il parere ARAN sopra citato. Inoltre nell'anno 2014 l'Ente ha rapportato la definizione del limite a 8 mesi anziché a 6 mesi, posto che dal 24.06.2014, con il D.L. 90 è venuta meno per il Segretario Generale la possibilità di percepire quota parte dei diritti di rogito.

---

2. Al segretario comunale e provinciale compete altresì una tredicesima mensilità corrisposta nel mese di dicembre di ogni anno.

3. Per il calcolo del compenso per diritti di segreteria previsti dalla lettera g) del comma 1, si prendono a base le voci di cui allo stesso comma 1, con esclusione delle lettera f).

[97] ARAN parere SEG 024 "*La tredicesima non è ricompresa nel calcolo dei diritti di segreteria. Infatti, per il calcolo dei diritti di segreteria, l'art. 37, comma 3, del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, indica, come base di calcolo, le voci retributive elencate nel comma 1 del medesimo art. 37, con esclusione della lett. f) e cioè della retribuzione di risultato e, naturalmente, della lett. g) che rappresenta il risultato del calcolo.*

In tale contesto, invece, non è indicata la tredicesima mensilità, prevista nel comma 2 del suddetto art. 37 del medesimo CCNL del 16.5.2001.Poiché è stata utilizzata la tecnica dell'elencazione formale, se le parti avessero voluto introdurre nel calcolo anche la tredicesima mensilità, avrebbero operato il richiamo anche al comma 2 del citato art.37 del CCNL del 16.5.2001. Ogni diversa interpretazione, diversa dal dato formale espresso del testo negoziale, in quanto idonea a consentire l'erogazione di compensi non previsti, si porrebbe in inevitabile contrasto con le previsioni del CCNL e sarebbe, quindi, illegittima e suscettibile di essere considerata fonte di possibile danno erariale.

Nella tabella seguente, si riepiloga il dettaglio delle erogazioni dei diritti di rogito negli anni in discussione con la quantificazione dello sforamento del limite posto dalla citata disposizione della L. 312/1980 e dall'art. 37 del CCNL del 16.05.2001:

Tabella 34: Diritti di Rogito - Superamento limite ex art. 41, comma 4, L. 321/1980

TAB. DI RIEPILOGO DIRITTI DI ROGITO EROGATI OLTRE IL LIMITE				
Anno	***Importo efffett. erogato***	***Limite del 1/3 dello stipendio senza 13a mensilità***	***Importo erogato oltre il limite***	***Determine di liquidaz.***
2011	*28.803,74*	*33.837,40*		
2012	*34.954,64*	*33.837,40*	*1.117,24*	*Dett. 03, 06, 06, 08, 10, 14, 15, 18, 299/2012*
2013	*34.954,64*	*33.837,40*	*1.117,24*	*Dett. N.44,56,67,73,79, 83, 92,97/2013 e 01/2014*
2014	*19.844,28*	*16.918,70*	*2.925,58*	*Dett. N. 12, 25, 34,52/2014*

In conclusione, richiamate le disposizioni dell'art. 37 del CCNL 16.05.2001 e il citato parere ARAN SEG 024 si ritiene l'erogazione dei diritti di rogito effettuata con le determine indicate non in linea con la disposizione dell'art. 41, comma 4, della Legge 312/1980, nella parte in cui eccede il limite posto dalla citata disposizione e ricalcolato nelle tabelle sopra esposte.

L'esame degli statini stipendiali del Segretario Generale del Comune di Palermo non ha evidenziato la corresponsione di compensi in violazione del principio di onnicomprensività.

12 Rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica

L'art. 1, comma 8, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, dispone che "La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato possono disporre visite ispettive, a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e dei Servizi Ispettivi di Finanza del medesimo Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa di cui al presente articolo, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate".

In sede di verifica ispettiva, si è provveduto a richiedere i dati contabili relativi alla spesa sostenuta dall'ente nel periodo 2009-2015 per autovetture di servizio e consulenze, in quanto rappresentano l'oggetto specifico del controllo determinato dall'art. 1 del citato decreto legge.

Sull'argomento occorre richiamare il disposto di cui all'art. 6 del D.L. n. 78/2010, convertito dalla L. 122/2010, il quale, ai commi 7, 8, 12, 13, 14, individua diverse tipologie di spesa da ridurre in base a specifici coefficienti rapportati alla spesa storica. Tra tali oneri di funzionamento figurano spese per collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, spese

di rappresentanza, sponsorizzazioni, auto di servizio, mobili ed arredi, riduzione dell'uso della carta e razionalizzazione delle spese attraverso la centralizzazione delle procedure di acquisto.

Nel corso del 2012, sono state introdotte nuove norme volte ad incidere ulteriormente su tale aggregato di spesa. Trattasi, in particolare, dell'art 5, comma 2, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, in materia di riduzione delle spese di manutenzione, noleggio ed esercizio del parco auto, nonché dell'art. 1, comma 141, della L. 24 dicembre 2012, n. 228, in materia di riduzione delle spese per acquisto di mobili ed arredi.

Filo conduttore dell'operato del legislatore in tema di contenimento della spesa pubblica degli enti locali appare, pertanto, la riduzione e la razionalizzazione delle spese per consumi intermedi, categoria questa che costituisce una delle principali voci della spesa di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche che presenta un andamento in crescita.

Dal punto di vista della giurisprudenza è opportuno segnalare la Sentenza della Corte Costituzionale n. 139/2012 con la quale la Consulta si è pronunciata su una serie di giudizi di legittimità sollevati da alcune Regioni in ordine all'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica previste per diverse tipologie di spesa enucleate nei diversi commi dell'art. 6 del citato decreto legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010. La Corte nello stabilire la non fondatezza delle questioni sollevate, ha precisato che le disposizioni in argomento per le Regioni, Provincie autonome e Enti del SSN costituiscono unicamente disposizioni di principio, ciò anche con riferimento agli enti locali e altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali.

Nel solco di una consolidata giurisprudenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Consulta considera rispettosi dell'autonomia di spesa delle Regioni e degli enti locali i soli vincoli alle politiche di bilancio da cui sia possibile desumere un limite complessivo, *"lasciando agli enti stessi ampia libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*". Di conseguenza, ferma restando l'obbligatorietà del rispetto del summenzionato limite complessivo, è stata ammessa la possibilità di compensare eventuali sforamenti in alcune voci con maggiori risparmi in altre (Corte Conti Sez. Autonomie n. 26/QMIG del 30/12/2013).

Premesso quanto sopra, in virtù della citata Sentenza della Corte Costituzionale n. 139/2012, durante la verifica ispettiva è stato chiesto di acquisire il provvedimento del Comune di rimodulazione delle spese di funzionamento, nell'ambito del limite complessivo delle stesse. Sull'argomento, la dirigente dell'Area Bilancio e Risorse Finanziarie, dott.ssa Carmela Agnello, ha affermato che dagli atti dell'ente non si rinvengono deliberazioni in tal senso in quanto per le spese soggette al limite, ai sensi dell'art. 6 del D.L. 78/2010, viene fatto riferimento ai prospetti allegati D20 e G20, approvati, rispettivamente, con i bilanci di previsione e i rendiconti finanziari di gestione degli esercizi di riferimento. Sulla base dei dati a consuntivo contenuti nei suddetti allegati

G20, l'Area Bilancio dell'Ente ha fornito l'allegato prospetto sul contenimento delle voci di spesa soggette a limite, da cui si evince il rispetto del principio generale di contenimento tendenziale della spesa pubblica (All. n. 102).

Nella presente relazione l'argomento delle consulenze è stato già trattato nel paragrafo 8.1 (Cfr. Tab. n. 18), mentre per quanto riguarda la verifica dell'andamento della spesa delle auto di servizio, nel periodo 2009-2015, sulla base dei dati forniti dall'Area Bilancio è stata elaborata una tabella riepilogativa dei costi di esercizio delle autovetture (attualmente n. 33 mezzi compresa l'auto di rappresentanza del Sindaco, ovvero, un numero di mezzi pari al doppio delle Aree funzionali dell'ente), i cui valori vengono indicati nella seguente Tabella n. 35. Occorre puntualizzare, al riguardo, che sono stati esclusi i costi relativi ai mezzi della Polizia Municipale e dei Servizi Sociali per esplicita disposizione normativa [98].

Durante la verifica ispettiva è stato riferito che l'utilizzo delle autovetture avviene esclusivamente per compiti istituzionali e di servizio. I costi di esercizio comprendono i canoni di leasing per contratti pluriennali già in essere, nonché i costi di una certa entità per manutenzioni e revisioni, carburante e assicurazioni. La fornitura dei buoni carburante nel 2016 è stata affidata alla "Total Erg S.p.a", tramite Convenzione Consip.

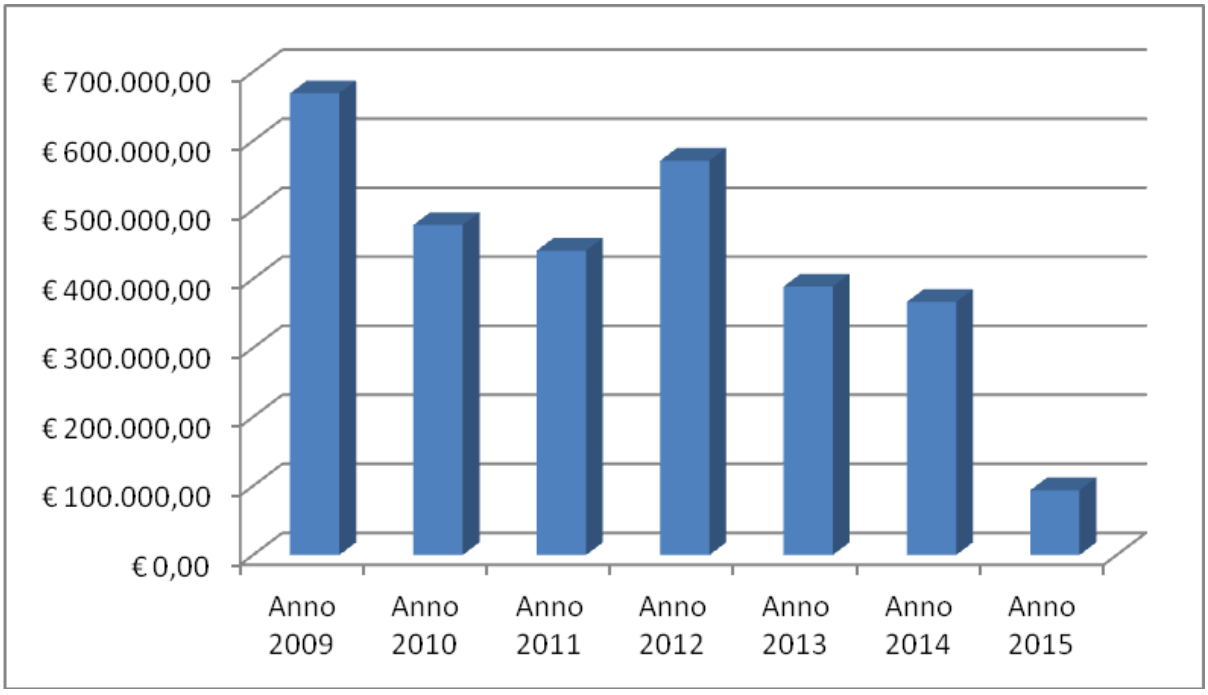
L'andamento decrescente dei costi, a decorrere dall'anno 2012, viene rappresentato nella Figura n. 4.

[98] L'Art. 15, c.2, D.L. n. 66/2014, convertito con modificazioni in legge n. 89/2014 dispone che "A decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Tale limite può essere derogato, per il solo anno 2014, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. Tale limite non si applica alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco o per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza, ovvero per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa e per i servizi di vigilanza e intervento sulla rete stradale gestita da ANAS S.p.a. e sulla rete delle strade provinciali e comunali, nonché per i servizi istituzionali delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari svolti all'estero. I contratti di locazione o noleggio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere ceduti, anche senza l'assenso del contraente privato, alle Forze di polizia, con il trasferimento delle relative risorse finanziarie sino alla scadenza del contratto."

Tabella 35 - Andamento della spesa di autovetture nel periodo 2009-2015

Anni	Spesa carburante	Tassa proprietà	Manute.ni revisione	Assicur.ni (R.C. Auto)	Acquisti e/o leasing	TOTALE
2009	€170.200,00	€15.824,01	€57.132,29	€44.966,00	€380.904,95	€669.047,25
2010	€151.000,00	€12.330,00	€38.425,00	€61.835,00	€214.662,00	€478.252,00
2011	€112.700,00	€13.106,83	€50.938,26	€50.000,00	€214.345,39	€441.090,47
2012	€159.901,89	€12.460,60	€115.622,26	€50.000,00	€233.388,96	€571.373,96
2013	€112.700,00	€11.493,68	€29.000,00	-	€235.694,74	€388.888,42
2014	€56.350,00	€9.270,58	€26.275,00	€39.075,17	€235.694,74	€366.665,49
2015	€46.497,71	€627,76	€21.681,64	€25.000	-	€93.807,11

Figura 4 – Andamento della spesa di autovetture nel periodo 2009 – 2015



Relativamente al "*Censimento permanente delle auto della P.A* " e all'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011, adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, il Comune di Palermo, a decorrere dall'anno 2013, ha provveduto a trasmettere al Dipartimento della F.P. i dati relativi al monitoraggio dei costi delle autovetture di servizio censite nell'esercizio precedente.

13 Esame delle procedure contrattuali dell'ente

13.1 L'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture

Ai fini della verifica dell'attività contrattuale posta in essere dal Comune di Palermo, gli scriventi hanno selezionato n. 3 affidamenti di lavori pubblici, n. 2 affidamenti di servizi e un affidamento di fornitura di beni.

Prima di esaminare nel dettaglio le singole procedure selezionate, si rappresenta che l'analisi della documentazione è stata piuttosto complessa soprattutto a causa del reperimento degli atti archiviati in maniera alquanto disordinata e spesso senza criterio logico nei raccoglitori. Per il reperimento della documentazione è stato necessario l'ausilio di un dipendente dell'Ente.

Si evidenzia al riguardo la necessità di una ordinata e logica archiviazione degli atti, in particolare di quelli relativi agli affidamenti dei contratti, per rendere gli atti stessi facilmente reperibili.

- ***Appalti di lavori;***
  - ***Messa in sicurezza e consolidamento Monte Gallo***

DENOMINAZIONE PROGETTO
Progetto esecutivo per l'intervento di messa in sicurezza e di consolidamento di Monte Gallo sovrastante l'area urbana di Mondello del Comune di Palermo – progetto stralcio
TIPOLOGIA DI APPALTO E CIG
Appalto di lavori – CIG 599325442C
RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO
Avv. Francesco Mereu
IMPORTO A BASE DI GARA
Euro 1.512.035,55 soggetti a ribasso (più Euro 299.760,29 incidenza manodopera come da computo ed Euro 27.100,00 per oneri della sicurezza, non soggetti a ribasso)
PROCEDURA UTILIZZATA PER AFFIDAMENTO CONTRATTO
Procedura aperta, ai sensi degli art. 53, comma 2, art. 55, comma 5 e art. 3, comma 37, del D.lgs. 163/2006.
CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE
Criterio massimo ribasso.
DETTAGLI DELLA PROCEDURA
➢ Determina a contrarre n. 483 del 24.09.2014, che approva il bando e disciplinare di gara e da mandato all'UREGA (Ufficio regionale per l'espletamento di gare per l'appalto di lavori pubblici) – sezione di Palermo – per l'indizione della gara; ➢ Determina di nomina della commissione: Determina n. 561 del 02.12.2014 di nomina del componente della commissione di gara dell'Amministrazione Comunale insediata presso l'UREGA; ➢ Verbali di gara nn. Del 03, 05, 15, 16, 22 dicembre 2014 e del 07.01.2015 con cui viene effettuata l'aggiudicazione provvisoria a favore della ditta UNIROCK s.r.l. di Bolzano con un ribasso del 35,7333; Presentate 68 offerte da altrettanti operatori economici di cui 67

ammessi e 1 escluso;

- Determina di aggiudicazione definitiva n. 07. Del 04.03.2015 con cui si approvano i verbali di gara e si dichiara l'aggiudicazione definitiva a favore di UNIROCK s.r.l.;
- Efficacia dell'aggiudicazione definitiva: Determina 48 del 20.10.2015, che revoca la determina dirigenziale n. 33 del 23.07.2015, respinta dalla Ragioneria del Comune per indisponibilità delle risorse;
- Controlli esaminati:
  - Certificato camerale;
  - Attestazione SOA;
  - Certificazione antimafia;
  - Certificazione carichi pendenti;
  - DURC;
  - Casellario giudiziale;
  - Regolarità fiscale (Verifica Equitalia in sede di liquidazione);
  - Tracciabilità finanziaria;

ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Contratto stipulato in data 22.02.2016. Nel contratto non sono indicati i tempi di esecuzione dei lavori.

Verbale di consegna dei lavori in via d'urgenza il 19.12.2015.

Si sono riscontrate le liquidazioni dei primi due SAL e si è riscontrata la procedura di verifica Equitalia per i carichi fiscali pendenti.

Osservazione:

Relativamente alla procedure in esame, si segnala che nel testo del contratto stipulato non sono presenti i tempi di esecuzione dei lavori ma, all'interno dello stesso (art. 2), ci si limita a fare rinvio al capitolato speciale di appalto nel quale all'art. 18 è effettivamente contenuto il tempo di esecuzione dei lavori. Più opportuno, si ritiene, sarebbe stato indicare espressamente nel testo contrattuale i tempi di esecuzione dei lavori.

- ***Lavori di edilizia residenziale in via ammiraglio Rizzo***

DENOMINAZIONE PROGETTO

Lavori di intervento di edilizia residenziale ex legge 94/82 in via ammiraglio Rizzo in Palermo per la costruzione di 204 alloggi, servizi ed opere di urbanizzazione – Lavori di completamento connessi con l'Analisi di rischio approvata con la conferenza dei servizi 21.09.2011

TIPOLOGIA DI APPALTO E CIG

Appalto di lavori – CIG 5114813D33

RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

Ing. Marcello Bua (Determina dirigenziale n. 436 del 25/11/2011)

IMPORTO A BASE DI GARA

Importo complessivo di Euro 1.062.498,53 di cui 673.880,03 per lavori a base d'asta, Euro 45.734,24 per oneri della sicurezza ed Euro 342.884,26 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

PROCEDURA UTILIZZATA PER AFFIDAMENTO CONTRATTO

Procedura ristretta semplificata ex art. 123, comma 1,[99] del D.lgs.. 163/2006.

CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

Criterio del prezzo più basso con taglio della ali ai sensi dell'art. 86, comma 1, del D.lgs.. 163/2006.

DETTAGLI DELLA PROCEDURA

- Determina a contrarre n. 271 dell'11.06.20103, con la quale sono state approvate lettera di invito e disciplinare;
- Nomina commissione di gara con determina: Nota Segreteria Generale prot.570683 del 04.07.2013;
- Verbale di gara nn. 3; del 25.07.2013 e 30.07.2013, con quest'ultimo verbale viene rettificato il precedente perché la commissione realizza un calcolo errato; con successivo verbale di gara del 10.09.2013 viene rivista l'aggiudicazione a seguito dell'esclusione di due concorrenti su esposto di un concorrente;
- Aggiudicazione provvisoria con verbale della commissione di gara del 30.07.2013; rivista e rettificata con verbale di gara del 10.09.2013 affidatario ditta ICOSER s.r.l con sede in Gangi (PA) con ribasso del 30,447% per un importo complessivo pari ad euro 514.453,52 di cui 468.719,28 importo di aggiudicazione al netto del ribasso d'asta ed Euro 45.734,24.
- Aggiudicazione definitiva con approvazione: Determina dirigenziale 321 del 01.08.2013, rivista e rettificata dalla determina dirigenziale 378 del 13.09.2013;
- Efficacia dell'aggiudicazione definitiva: Determina dirigenziale n. 84 del 19.09.2013;
- Controlli esaminati:
  - Certificato camerale;
  - Attestazione SOA;
  - Certificazione antimafia;
  - Certificazione carichi pendenti;
  - DURC;
  - Ottemperanza art. 17 L. 68/1999 (Non soggetta);
  - Casellario giudiziale;
  - Regolarità fiscale (Verifica Equitalia in sede di liquidazione);
  - Tracciabilità finanziaria;

ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Il contratto risulta stipulato in data 11.12.2013 rep. n. 70.

Verbale di consegna dei lavori del 16.01.2014.

Termine ultimazione non viene fissato nel contratto. L'art 21 del capitolato speciale d'appalto fissava il termine per l'esecuzione lavori in 150 giorni, con termine risultante il 16.06.2014, successivamente prorogato dal RUP, con nota 480761 del 04.06.2014, per ulteriori 50 giorni, con termine ultimo per il completamento dei lavori al 03.08.2014.

I lavori risultano ultimati in data 29.07.2014, come accertato nel verbale del 04.08.2014 dal Direttore dei lavori. Il certificato di regolare esecuzione dei lavori risulta essere redato solo in data

[99] *Art. 123, comma 1, D.lgs. 163/2006: "1. Per gli appalti aventi ad oggetto la sola esecuzione di lavori di importo inferiore a un milione e cinquecentomila euro, le stazioni appaltanti hanno facoltà, senza procedere a pubblicazione di bando, di invitare a presentare offerta almeno venti concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione ai lavori oggetto dell'appalto, individuati tra gli operatori economici iscritti nell'elenco disciplinato dai commi che seguono.*

21.01.2015. Si è presa visione dei SAL risultanti dai certificati di pagamento che risultano regolarmente liquidati.

Osservazione:

Anche per questo affidamento come per il precedente si segnala che nel testo del contratto stipulato non sono presenti i tempi di esecuzione dei lavori ma ci si limita a fare rinvio al capitolato speciale di appalto nel quale all'art. 21 è effettivamente contenuto il tempo di esecuzione dei lavori. Come già detto per il precedente affidamento, più opportuno sarebbe stato indicare espressamente nel testo contrattuale i tempi di esecuzione dei lavori.

- ***Servizio di rimozione e smaltimento rifiuti pericolosi***

DENOMINAZIONE PROGETTO Servizio di rimozione, trasporto, e smaltimento rifiuti pericolosi (cemento amianto) abbandonati in modo incontrollato ed abusivo in aree, strade ed immobili di proprietà comunale.
TIPOLOGIA DI APPALTO E CIG Appalto di lavori – CIG 60402170C1
RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO Avv. Francesco Fiorino
IMPORTO A BASE DI GARA Euro 122.950 oltre IVA – decurtato del 5% pari ad cui Euro 6.147,5 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
PROCEDURA UTILIZZATA PER AFFIDAMENTO CONTRATTO Procedura di cottimo fiduciario ai sensi dell'art 125[100] del D.lgs. 163/2006,
CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE Criterio del prezzo più basso.
DETTAGLI DELLA PROCEDURA ➢ Determina a contrarre n. 361 del 04.12.2014; ➢ Requisiti speciali di partecipazione Cat. 5 classe F e cat. 10A classe E (albo dei gestori ambientali) ➢ Avviso pubblicato sull'albo pretorio on line; ➢ Non è stato prodotto alcun atto formale di nomina della commissione; ➢ Invitate 17 ditte pervenute solo 8 offerte, tutte ammesse di cui 4 con riserva; ➢ Verbale di apertura delle offerte dell'08.01.2015 riaperta nel 21.01.2015; ➢ Aggiudicatario Ditta Natur@mbiente con un ribasso pari al 50%; ➢ Aggiudicazione provvisoria con verbale del 21.01,2015. ➢ Aggiudicazione definitiva con determina n. 97 del 03.02.2015;

[100] Art. 125, comma 9, del D.lgs. 163/2006 *"Le forniture e i servizi in economia sono ammessi per importi inferiori a 133.000 (2) per le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 28, comma 1, lettera a), e per importi inferiori a 206.000 euro (2) per le stazioni appaltanti di cui all'articolo 28, comma 1, lettera b)(Stazioni appaltanti non Amministrazioni Centrali). Tali soglie sono adeguate in relazione alle modifiche delle soglie previste dall'articolo 28, con lo stesso meccanismo di adeguamento previsto dall'articolo 248."*

- Efficacia dell'aggiudicazione definitiva n. 541 del 20.04.2015
- Controlli esaminati:
  - Certificato camerale;
  - Autorizzazione Albo Gestori Ambientali;
  - Certificazione antimafia, non richiesta visto l'importo dell'appalto AL SOTTO DEI 150.000, ai sensi dell'art. 83, comma 3, del D.lgs.. 159/2011;
  - Certificazione carichi pendenti;
  - DURC;
  - Casellario giudiziale;
  - Regolarità fiscale (Verifica Equitalia in sede di liquidazione);
  - Tracciabilità finanziaria non fornita dall'Ente;

ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Verbale di consegna del servizio in via d'urgenza in data 20.05.2015, ai sensi dell'art. 302, comma 2[101], del DPR 207/2010.
Il contratto risulta stipulato in data 07.10.2015, per un importo pari a 150.000 IVA compresa.
Termine ultimazione.
Si è presa visione dei SAL risultanti dai certificati di pagamento che risultano regolarmente liquidati, a seguito di acquisizione del DURC regolare e verifica Equitalia.

Osservazioni:

Sull'assenza di un atto formale che provvedesse alla nomina della Commissione va evidenziato che la procedura in esame prevedeva l'affidamento con il criterio del prezzo più basso. Al riguardo, l'ANAC nelle linee guide per il nuovo codice ha chiarito che "*con il criterio del prezzo non vi sono offerte tecniche ed economiche da comparare e la valutazione delle offerte può essere svolta direttamente dal RUP o da un organo monocratico della stazione appaltante.*"

Pertanto, anche nel caso specifico si ritiene di non sollevare osservazioni in merito.

- ***Appalti di servizi;***
  - ***Manutenzione conduzione e gestione degli uffici giudiziari***

DENOMINAZIONE PROGETTO

Servizio manutenzione conduzione e gestione delle strutture edili, degli impianti tecnologici con annessa gestione energetica, nonché delle attività di pulizia, igiene ambientale, facchinaggio e traslochi negli uffici giudiziari per il quinquennio 2013- 2018

[101] Art. 302, comma 2, DPR 207/2010: "*Il responsabile del procedimento può autorizzare, ai sensi dell'articolo 11, comma 9, del codice, l'esecuzione anticipata della prestazione dopo che l'aggiudicazione definitiva è divenuta efficace:*
a) quando il contratto ha ad oggetto beni o servizi che, per la loro natura o per il luogo in cui deve essere eseguito il contratto, debbono essere immediatamente consegnati o svolti;
b) in casi di comprovata urgenza.
3. Il responsabile del procedimento autorizza, ai sensi del comma 2, l'esecuzione anticipata del contratto attraverso apposito provvedimento che indica in concreto i motivi che giustificano l'esecuzione anticipata."

TIPOLOGIA DI APPALTO E CIG
Appalto di servizi – CIG 5017571692
RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO
Ing. Giovanni Riccobono che sostituisce l'Ing. Salvatore Badagliacca; Successivamente in fase di gara l'Ing. Riccobono viene sostituito dall'Ing. Giuseppe Franchina.
IMPORTO A BASE DI GARA
Importo dell'appalto annuo Euro 3.771.106,49 di cui Euro 3.696.891,19 quale importo a base d'asta ed Euro 74.215,30 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso. Euro 18.855.532,45 per canoni (inclusi 371.076,50 quali oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso) ed Euro 4.532.727,88 per somme a disposizione dell'Amministrazione.
PROCEDURA UTILIZZATA PER AFFIDAMENTO CONTRATTO
Procedura aperta, ai sensi degli art. 53, comma 2, art. 55, comma 5 e art. 3, comma 37, del D.lgs. 163/2006.
CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE
Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art 83 del D.lgs.. 163/2006. Nel bando non sono indicati i parametri qualitativi e quantitativi di valutazione dell'offerta.
DETTAGLI DELLA PROCEDURA
➢ Determina a contrarre n. 234 del 21.06.2013, che approva il bando di gara; ➢ N. 29 verbali di gara; pervenute 3 offerte da altrettanti operatori economici; aggiudicazione provvisoria effettuata con verbale 29 del 30.03.2015; affidatario MANUTENCOOP FACILITY MANAGEMENT S.p.A. ➢ Determina di aggiudicazione definitiva n. 78 del 20.04.2015; ➢ Annullamento in autotutela del bando di gara e degli atti consequenziali effettuato con Determina dirigenziale 353 del 17.12.2015, a seguito del trasferimento, con decorrenza dal 01.09.2015 delle spese obbligatorie di cui all'art. 1 della L. 392/1941, oggetto della gara, dai Comuni al Ministero della Giustizia ai sensi del DPR 133 del 18.08.2015, in attuazione dei commi 527 e segg. dell'art. 1 della L. 190/2014.
ESECUZIONE DEL CONTRATTO
Il contratto risulta non risulta stipulato a causa dell'annullamento in via di autotutela del bando e di tutti gli atti conseguenziali effettuato con la citata Determina 353/2015; Si è presa visione dei SAL risultanti dai certificati di pagamento che risultano regolarmente liquidati.

Osservazioni:

Come già indicato nella scheda riepilogativa della procedura, con DPR 133 del 18.08.2015, in attuazione della L. 133/2015 (commi 527 e segg. dell'art. 1), che trasferisce le competenze in materia direttamente al Ministeri di Grazia e Giustizia, la stessa procedura è stata annullata.

Peraltro, prima dell'indizione della gara per l'affidamento del suddetto contratto il Comune di Palermo aveva stipulato in data 22.04.2008 un contratto per l'affidamento dello stesso Servizio con un precedente affidatario (ATI composto da SIRAM S.p.A e Consorzio Nazionale Servizi Soc. Cop.); lo stesso contratto aveva scadenza in data 30.06.2012.

Allo scadere dello stesso contratto, nelle more dell'indizione e della definizione della gara sopra descritta sono state realizzate le seguenti proroghe al fine di garantire la continuità del servizio:

- Determina Dirigenziale 191 del 04/06/2012 , fino al 31/12/2012 (All. 103);
- Determina Dirigenziale 533 del 24/12/2012 fino al 31/08/2013 (All. 104);
- Determina Dirigenziale 301 del 26/07/2013 fino al 26/07/2013;
- Determina Dirigenziale 535 del 05/12/2013 fino al 30.04.2014;
- Determina Dirigenziale 156 del 26/04/2014 fino al 30/09/2014;
- Determina Dirigenziale 393 del 30/09/2014 fino al 30/11/2014;
- Determina Dirigenziale 484 del 26/11/2014 fino al marzo 2015;

Per quanto riguarda le motivazioni delle proroghe sopra citate, va detto che la proroga autorizzata con det. 191/2012 fa riferimento ad una probabile conclusione della gara CONSIP per l'esecuzione del servizio oggetto del contratto, la det. 533/2012 all'impossibilità di assumere impegni pluriennali in corso di esercizio provvisorio (ai sensi dell'art. 163 del D.lgs. 267/2000), e le dett. 301/2013 e 535/2013 con la necessità di garantire i servizi nelle more della conclusione della gara già avviata.

Peraltro, in questa sede si evidenzia che, in merito alla continuità dei servizi, la giurisprudenza costante e la stessa ANAC si sono espresse nel senso di ritenere ammissibile il ricorso alla cd. "*proroga tecnica*" quando l'Amministrazione, a seguito di un imprevisto prolungamento dell'iter di gara tempestivamente bandita, prolunga oltre la scadenza il contratto in essere fino all'individuazione del nuovo contraente. Più chiaramente lo spostamento in avanti del termine contrattuale deve essere causato da fattori del tutto limitati (cfr. CdS, Sez. V, n. 2151/2011; T.A.R., Milano, Sez. I, n. 251/2012), che non coinvolgano la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice, poiché comporta un affidamento del contratto in via diretta senza il rispetto delle procedure di evidenza pubblica"(cfr., ex multis, CdS, Sez. V, n. 2882/2009): "*la proroga è teorizzabile ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nei soli limitati ed eccezionali casi in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente*"; in tal senso anche le deliberazioni Avcp nn. 86/2011, cit. e 69/2011)" .

Nel caso in esame, il Comune di Palermo, consapevole della scadenza del contratto, avrebbe potuto organizzarsi per bandire la nuova gara in tempo utile in modo da far coincidere il termine finale del contratto in esame con la conclusione della successiva gara.

Pertanto, almeno con riferimento alle prime due determine di proroga, le stesse si ritengono non perfettamente in linea con la normativa e gli orientamenti giurisprudenziali in tema di proroga di contratti scaduti.

Gli altri atti di proroga sono riferiti al periodo in cui era in itinere la procedura di affidamento, in teoria giustificabili quale proroga tecnica, peraltro si ribadisce la necessita che la gara venga avviata in tempo utile per assicurarne la conclusione nel tempo più prossimo alla scadenza del contratto precedente.

- ***Servizio di refezione scolastica;***

Si tratta di una procedura avente ad oggetto la fornitura del servizio refezione scolastica, ricompreso tra i servizi elencati nell'Allegato IIB del Codice per i quali non trovano puntuale applicazione le disposizioni dello stesso fatta eccezione per quelle di cui agli artt. 68 (specifiche tecniche), 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati) come previsto dall'art. 20 del Codice.

Nella scheda seguente sono riepilogati sinteticamente i dettagli della documentazione esaminata.

DENOMINAZIONE PROGETTO
Servizio di refezione scolastica mediante somministrazione di pasti pronti veicolati. Anni scolastici 2014/2015 – 2015/2016 ;
TIPOLOGIA DI APPALTO E CI/G
Appalto di servizio - 5506380884
RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO
Dott. Mario D'Angelo;
IMPORTO A BASE DI GARA
5,00 Euro per pasto unitario oltre IVA – Importo complessivo Euro 3.913.461,00 oltre IVA;
PROCEDURA UTILIZZATA PER AFFIDAMENTO CONTRATTO
Procedura aperta ai sensi dell'art. 55 del D.lgs.. 163/2006[102];
CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE
Offerta economicamente più conveniente: offerta tecnica 80/100 offerta economica 20/100;
DETTAGLI DELLA PROCEDURA
➢ Determina a contrarre Servizio assistenza scolastica e servizi per le scuole n. 417 del 18.12.2013; ➢ Nomina commissione di gara: membri esterni con determina n. 151 DETE del 04.04.2014 e presidente (individuato nella dirigente dell'Uff. Servizi per le scuole) nominato con nota del Segretario Generale n. 131555 del 13.02.2014; ➢ Presentate 3 offerte, una esclusa e poi riammessa a seguito di ordinanza del TAR 471/2014; ➢ Verbale di gara nn. 10 – con verbale di gara n. 10 del 01.07.2014 viene dichiarata l'aggiudicazione provvisoria a favore del CNS – Consorzio Nazionale Servizi – Società

Art. 55, comma 5, del D.lgs. 163/2006 "*Nelle procedure aperte gli operatori economici presentano le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara.*"

Cooperativa; L'aggiudicazione era stata proclamata già con verbale 8 del 6.06.2014, poi a seguito di riammissione di altra ditta esclusa si dovuto procedere di nuova a valutazione con il confronto a coppia;

- Aggiudicatario: CNS – Consorzio Nazionale Servizi – Società Cooperativa; Società esecutrice PFC S.r.l che successivamente cede il ramo d'azienda relativo alla ristorazione alla COT Società Cooperativa, entrambe società consorziate del soggetto affidatario CNS. La presa d'atto della cessione del ramo di azienda e del permanere dei requisiti in capo al cessionario viene fatto con determina 395 del 06.10.2014;
- Importo aggiudicazione contratto 3.913.461 oltre IVA; l'importo del ribasso d'asta del 6% viene utilizzato per la prosecuzione della somministrazione ai sensi dell'art. 4 del contratto;
- Aggiudicazione definitiva fatta con determina 305 del 04.07.2014 Area scuola – Settore servizi educativi – Uffici servizi per le scuole;
- Efficacia aggiudicazione definitiva dichiarata n. 61 del 15.09.2014;
- Controlli esaminati:
  - Certificato camerale;
  - Certificazione antimafia;
  - Certificazione carichi pendenti;
  - DURC;
  - Ottemperanza art. 17 L. 68/1999;
  - Casellario giudiziale;
  - Regolarità fiscale
  - Tracciabilità finanziaria;
- Il contratto è stato sottoscritto in data 30.01.2015 per un importo pari ad Euro 3.913.461 oltre IVA. Il ribasso di gara, pari al 6% è stato applicato, è stato applicato sull'importo unitario fino alla concorrenza dell'importo dell'appalto come disposto dall'art. 4 del contratto.

ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Il direttore dell'esecuzione del contratto non è stato nominato.

Il verbale di consegna del servizio è stato fatto in via d'urgenza con determina 412 del 22.10.2014, ai sensi del comma 9 dell'art. 11 del D.lgs.. 163/2006, nel rispetto del termine previsto dal comma 10 dello stesso articolo (termine dilatorio di 35 giorni).

Si è presa visione di alcune liquidazione mensili, verificando il controllo della regolarità contributiva e fiscale effettuata per ciascuna liquidazione.

Osservazioni:

In merito al contratto sopra descritto si evidenzia quanto segue:

- Il bando, al punto 15.2 (All. 105) prevede tra i requisiti tecnici ben 6 certificazioni richieste a pena di esclusione, di cui in realtà solo quella relativa al punto 2 riguardante l'HACCP è obbligatoria, e quella relativa al punto 1 è comunemente possedute da operatori economici del settore. Le altre, pur attinenti la qualità del servizio fornito, sarebbero potute essere richieste solo al fine di meglio valutare l'offerta tecnica, ossia di conseguire un punteggio migliore nella valutazione dell'offerta tecnica.

In merito poi alla modulazione del punteggio da attribuire in sede di valutazione delle offerte l'attribuzione di 80/100 all'offerta tecnica e 20/100 all'offerta economica, se è vero che

attribuisce maggior valore alla qualità, per contro penalizza eccessivamente l'offerta economica rispetto, ad esempio, ad una modulazione più comune di 70/100 offerta tecnica e 30/100 offerta economica; ma soprattutto attribuisce maggiore discrezionalità seppur tecnica alla commissione giudicatrice. Discrezionalità, ancor più accentuata, da una griglia di valutazione dell'offerta tecnica non dettagliata nella motivazione del punteggio.

Non risulta nominato un direttore per l'esecuzione del contratto in contrasto con quanto espressamente previsto con il comma 2 dell'art. 300 del DPR 207/2010[103], all'epoca vigente, che prevedeva espressamente che il direttore dell'esecuzione del contratto sia un soggetto diverso dal RUP per i contratti sopra i 500.00 Euro.

Si precisa, che la citata disposizione, come tutto il DPR 207/2010, è stata abrogata dall'art. 217 del D.lgs. 50 del 18.04.2016 (nuovo codice degli appalti).

Peraltro, si evidenzia che la regolare esecuzione della prestazione viene effettuata dai Responsabili dei Centri di Refezione come espressamente previsto dall'art. 84 del capitolato tecnico.

In merito allo stesso contratto, l'art. 3 del capitolato speciale d'appalto, riguardo la durata dello stesso, prevede la durata biennale del servizio con la possibilità di ripetizione del servizio per altri due anni. Peraltro, l'importo a base di gara, essendo relativo al solo primo biennio di espletamento del servizio, risulta non in linea con la disposizione contenuta nell'art. 29[104] del D.lgs. 163/2006 e non ha reso possibile procedere alla ripetizione del servizio. Tuttavia l'Ente ha ritenuto di poter continuare l'esecuzione del contratto anche nell'anno scolastico 2016/2017 utilizzando le somme risparmiate grazie al ribasso d'asta e al minor numero di pasti consumati, come si desume dalle determine di liquidazione nn. 458/2016 (relativa al mese di ottobre 2016), 12/2017 (novembre 2016) e 48/2017 (dicembre 2016) (All. 106-108), tutte relative all'anno scolastico 2016/2017. L'utilizzo delle economie per la prosecuzione della fornitura non risulta previsto né nel bando né nel capitolato tecnico. Tale disposizione è rinvenibile solo nella determina di approvazione (det.

---

[103] Art. 300, comma 2, del DPR 207/2010 "*Il direttore dell'esecuzione del contratto è comunque un soggetto diverso dal responsabile del procedimento nel caso:*
a) di prestazioni di importo superiore a 500.000 euro;
b) di prestazioni particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico ovvero che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze ovvero caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità."

[104] Art. 29, comma 1, del D.lgs. 163/2006: *"Il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto."*

417 del 18.12.2013) del bando di gara, in cui nelle premesse si stabilisce che il contratto avrà una durata biennale "*e comunque fino ad esaurimento delle somme disponibili*".

Si ritiene, in questa sede, che avendo messo a gara la fornitura di pasti per la refezione scolastica per gli anni scolastici 2014/2015 e 2015/2016, ciò non consentisse alla stazione appaltante la prosecuzione della fornitura nei successivi periodi, se non per un'eventuale proroga tecnica nelle more della conclusione di un nuova gara, peraltro avviata in tempo utile.

- ***Appalto di fornitura;***
  - ***Fornitura materiale da cancelleria;***

DENOMINAZIONE PROGETTO
Fornitura relativa alla somministrazione di cancelleria per gli uffici comunali ubicati nel territorio comunale.
TIPOLOGIA DI APPALTO E CIG
Appalto di fornitura – 50521405D
RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO
Punto ordinante: Salvatore Incaprera;
IMPORTO A BASE DI GARA
Euro 195.000 oltre IVA
PROCEDURA UTILIZZATA PER AFFIDAMENTO CONTRATTO
Acquisto tramite mercato elettronico ai sensi dell'art. 85 del D.lgs.. 163/20016 e del DPR 101/2002.
CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE
Maggiore ribasso unico percentuale rispetto ai singoli prezzi base.
DETTAGLI DELLA PROCEDURA
➢ Determina a contrarre n. 1091 del 09.11.2012; ➢ Aggiudicazione definitiva Determina 1032 del 10.07.2013; ➢ Pervenute 6 offerte: aggiudicatario Errebian S.p.a. con ribasso del 29,13%; ➢ Controlli esaminati: - DURC; - Regolarità fiscale (Verifica Equitalia in sede di liquidazione); - Tracciabilità finanziaria. ➢ Requisiti generali per i quali non si è potuto procedere alla verifica: - Assenza di procedure concorsuali; - Certificazione antimafia; - Certificazione carichi pendenti; - Ottemperanza art. 17 L. 68/1999 (Non soggetta); - Casellario giudiziale;
ESECUZIONE DEL CONTRATTO
Durata del contratto fissata in 3 anni decorrenti dalla data di invio dell'accettazione dell'offerta proposta sul mercato elettronica PA. Verificati i pagamenti con la regolare esecuzione della fornitura, e dove richiesta la verifica

Equitalia.

OSSERVAZIONI:

Nella procedura in oggetto l'Ente non ha proceduto al riscontro dei requisiti generali posseduti dall'affidatario (in particolare la verifica dell'insussistenza di procedure concorsuali, la certificazione antimafia, il casellario giudiziale, l'assenza dei carichi pendenti, l'ottemperanza agli obblighi delle assunzione dei lavoratori diversamente abili di alla Legge 68/1999) dichiarati dallo stesso soggetto con autocertificazione, ritenendo erroneamente che tale verifica in caso di acquisti sul mercato elettronico tali verifiche non vadano effettuate. In realtà, la disciplina normativa degli acquisti sul mercato elettronico (artt. 85 e segg.) non solleva la stazione appaltante dalla verifica dei requisiti generali di cui all'art. 38 di cui al D.lgs. 163/2006, la cui sussistenza va comunque verificata in capo all'affidatario.

Infine la stessa determina a contrarre avrebbe dovuto dare atto dell'assenza di convenzioni Consip per tale fornitura, al momento attiva. Si osserva una carenza di motivazione nell'atto che dà avvio alla procedura.

13.2 Centralizzazione degli acquisti nell'approvvigionamento di beni e servizi

I controlli eseguiti presso il Comune di Palermo sono stati finalizzati a verificare l'osservanza della disciplina normativa relativa alle modalità di effettuazione degli acquisti di beni e servizi alla luce delle importanti modifiche introdotte dal Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*"; convertito nella Legge 7 agosto 2012, n. 135. In particolare, l'art. 1, comma 7, del suddetto decreto legge, relativamente ad alcune categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile), ha esteso agli enti locali l'obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento ovvero di esperire proprie autonome procedure utilizzando sistemi telematici di negoziazione, facendo salva la possibilità di procedere ad affidamenti anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica e che prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle

convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali [105] [106].

Per il Comune di Palermo è stato accertato che, ad eccezione della fornitura di gas metano, energia elettrica e gasolio da riscaldamento, gli acquisti nel periodo 2012-2016 di tutte le altre voci merceologiche indicate nell'art. 1, comma 7, del D.L n. 95/2012 sono stati effettuati utilizzando le convenzioni quadro attivate da Consip (fornitura di carburante extra-rete – gasolio per autotrazione - buoni carburante per l'autoparco e servizi di telefonia fissa e mobile).

La fornitura di energia elettrica per le utenze del Comune di Palermo (Uffici Comunali, scuole e pubblica illuminazione) è stata assegnata, mediante procedura negoziata senza bando, ad Enel Energia S.P.A., giusto contratto n. 88794 – CIG 65179887D04, in quanto la società offre prezzi più convenienti di quelli Consip. Agli atti del contratto è stato rinvenuto un prospetto comparativo delle tariffe energetiche utilizzate nelle convenzioni e accordi Consip con i prezzi praticati dal Enel Energia S.p.A, da cui si evince la convenienza economica per il Comune di Palermo ad affidare la fornitura alla suddetta società. Per quanto riguarda invece il gas metano ed il gasolio da riscaldamento, il Comune verificato ha affidato la fornitura alla Società partecipata "AMG Energia S.p.A., che gestisce anche gli impianti di pubblica illuminazione e ne esegue la manutenzione ordinaria e straordinaria. A decorrere dal 5 aprile 2016, il gasolio da riscaldamento per l'Istituto Comprensivo "Abba Alighieri" di Palermo viene fornito dalla Q8 Quaser S.r.l., nell'ambito della Convenzione Consip - lotto 13 – Calabria e Sicilia – stipulata in data 14/12/2016.

Nella seguente Tabella n. 36 vengono indicati i costi degli ultimi 4 anni per le forniture di energia elettrica e gas, gasolio da riscaldamento, carburante di rete ed extra-rete, telefonia fissa e mobile, con indicazione della Società fornitrice dei servizi e della procedura di affidamento dell'appalto:

Tabella 36– Costi per forniture di energia carburanti e telefonia

Fornitura	2013	2014	2015	2016
Energia elettrica Procedura negoziata senza bando	€17.947.653 **	€16.998.058 **	€15.902.192 **	€12.000.000 su 11 mesi

[105] "*In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale".*

[106] A decorrere dal 1° gennaio 2016, tale disposizione è stata integrata dall'art. 1, comma 494, L. 28 dicembre 2015, n. 208, il quale dispone testualmente: "*È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione".*

Fornitura	2013	2014	2015	2016
Fornitore: Enel Energia S.p.a. (anni dal 2012 al 2016)				
GAS metano Affidamento diretto ad azienda partecipata Fornitore : AMG Energia S.p.A (anni dal 2012 al 2016)	€1.502.535 **	€1.376.214 **	€1.356.038 **	€1.500.000 su 11 mesi
Gasolio da riscaldamento Affidamento diretto ad azienda partecipata Fornitore : AMG Energia S.p.A (anni dal 2012 al 04/04/2016)	€126.021	€73.883	€29.491	€19.237 Conv. Consip Q8 Quaser S.r.l.
Carburante extrarete – gasolio da trazione Adesione Convenzione Consip dal 2012 al 2016 Fornitore dal 2014: Q8 Quasar S.r.l.	€668.419	€642.302	€549.311	€256.840 al 23/11/2016
Telefonia fissa e connettività IP 4 Adesione Convenzione Consip dal 2012 al 2016 Fornitore: Fastweb S.P.A. – telefonia e connettività Fornitore: Vitrociset S.P.A. – Manutenzione Centrali	€990.886 €195.384	€868.24 €195.904	€783.738 €100.945	€631.464 ----------
Telefonia mobile Adesione Convenzione Consip "Telefonia Mobile 5" Fornitore: Telecom Italia S.p.A.	€131.068	€132.803	€127.566	€105.023

** dati contabili estrapolati dall'allegato G9 bis dei Rendiconti finanziari di gestione

14 Il controllo sulle società partecipate del comune di Palermo

14.1 Considerazioni Generali

La presente verifica ha riguardato l'ottemperanza dei principali adempimenti in capo al Comune di Palermo previsti dalle norme in vigore nel periodo 2012-2015, sostanziatesi nell'adozione di atti e di attività di controllo sulle Società partecipate nonché l'analisi di eventuali effetti per il bilancio comunale in relazione all'andamento economico-finanziario degli stessi organismi gestionali esterni. L'ispezione, per ragioni di economia d'indagine, si è concentrata, come detto, sulle attività poste in essere nel quadriennio 2012-2015 anche in relazione ai bilanci chiusi, prendendo, pertanto, a riferimento il variegato panorama normativo antecedente all'emanazione del T.U. in materia di Società a partecipazione pubblica di cui al D.lgs. n. 175/2016.

Il periodo in osservazione è stato oggetto, nell'ambito del controllo esterno, in ossequio al D.L. n. 174/2012, di numerose pronunce della Corte dei conti - Sezione di controllo per la Sicilia, rese per le verifiche sul funzionamento dei controlli interni ex art. 148 Tuel, sulla gestione finanziaria di cui all'art. 148 bis Tuel nonché per la verifica del Piano di razionalizzazione previsto dall'art.1 comma 611 e ss., della legge n. 190 del 2014. Tenuto conto della presenza delle rilevanti criticità emerse, le pronunce in parola, che sono state specificamente richiamate nel corso della relazione, hanno fornito indicazioni, nell'oggettiva difficoltà di ricostruzione dei dati a disposizione, per ulteriori e diversificati approfondimenti esposti nella presente ispezione.

14.2 Quadro generale delle partecipazioni

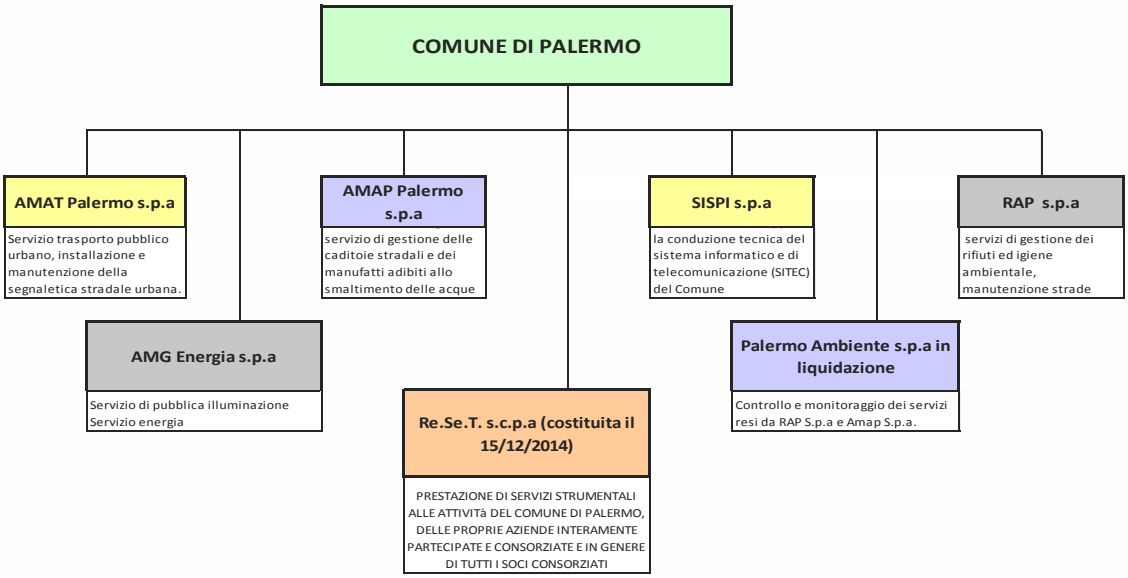
I soggetti organizzati in forma societaria del Comune di Palermo presentano livelli di partecipazione che vanno dalla totalità o quasi del capitale, fino a partecipazioni di minore entità. In particolare si rappresentano di seguito il totale delle società, alla data della verifica, con la relativa quota di partecipazione detenuta dal Comune:

Tabella 37: Società partecipate dal Comue di Palermo

DENOMINAZIONE	FORMA GIURIDICA	% di possesso	ALTRI SOCI	ATTIVITA'
AMAP S.P.A.	S.p.a.	100,00		Servizio idrico integrato, servizio di gestione delle caditoie stradali e dei manufatti adibiti allo smaltimento delle acque meteoriche
AMAT PALERMO S.P.A.	S.p.a.	100,00		Servizio trasporto pubblico urbano, installazione e manutenzione della segnaletica stradale urbana
SISPI S.P.A.	S.p.a.	100,00		Gestione dello sviluppo e la conduzione tecnica del sistema informatico e di telecomunicazione (SITEC) del Comune di Palermo
RAP S.P.A.	S.p.a.	100,00		Servizi di gestione dei rifiuti ed igiene ambientale, manutenzione strade
AMG ENERGIA S.P.A Palermo	S.p.a.	100,00		Servizio di pubblica illuminazione - servizio energia
PALERMO AMBIENTE S.P.A. in liquidazione	S.p.a.	100,00		Controllo e monitoraggio dei servizi resi da Amia Spa e Amap S.p.A
Re.Se.T Palermo Socità Consortile per azioni	Società Consortile p.a.	92,45	RAP S.p.A 1,89% SISPI SPA 1,89% AMG Energia Spa 0,94% AMAT PALERMO Spa 0,94% AMAP SPA 1,89%	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo ,delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati
GESAP S.P.A.	S.p.a.	31,5487	Provincia di Pa 41,3337% CCIAA 31,5487% Comune di Cinisi 2,9219% Ass. industriali 0,6054% Regent srl Fiduciaria 0,4446 Resigest srl 0,1099% Ass.allevatori 0,0915 Fed.Reg.Agricoltori 0,620% Unione Prov.Agricoltori 0,0561 Avv.Paolo Angius 0,0229% Orfeo Immobiliare 0,0192 Ass.Albergatori 0,0025% Fed.Reg.Colt.Diretti 0,0012%	Società di gestione dei servizi aeroportuali di Palermo
SRR Palermo Area Metropolitana Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti	Società consortile a r.l.	67,05	Comune di Altofonte Comune di Balestrate Comune di Bagheria Comune di Belmonte Mezzagno Comune di Borgetto Comune di Capaci Comune di Carini Comune di Casteldaccia Comune di Cinisi Comune di Ficarazzi Comune di Giardinello Comune di Isola delle Femmine Comune di Montelepre Comune di Santa Flavia Comune di Terrasini Comune di Torretta Comune di Trappeto Comune di Ustica Comune di Villabate Provincia Regionale di Palermo	Organizzazione territoriale, affidamento e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con le modalità di cui all'art. 15 della L.R. 08/04/10 n. 9 cosi come previsto dall'art. 8 della L.R- n.9/2010
Consorzio Distretto Turistico della Regione Siciliana "Palermo-Costa Normanna"	Società Consortile p.a.	20,83	29 Comuni della Provincia di Palermo e 72 Partners privati.	Incremento e valorizzazione dei sistemi turistici locali
Patto di Palermo Soc. consortile S.p.a	Società Consortile p.a.	43,21	Confindustria Palermo 56,79% Camera di Commercio (recesso) Irfis Fin Sicilia (recesso)	Patto territoriale per l'Agricoltura,l'agriturismo e la pesca nel territorio del Comune di Palermo
Teatro al Massimo stabile privato di palermo soc.cons.a r.l	Società consortile a r.l.	15,00	Teatro al Massimo stabile privato di Palermo 70% Provincia Regionale di Palermo 15%	Rappresentazioni teatrali nazionali e straniere
AMIA S.P.A. in fallimento	S.p.a.	100,00		
GESIP S.P.A in fallimento	S.p.a.	100,00		

Specificatamente si riporta di seguito il quadro delle Società con partecipazioni totalitarie dirette *in house providing* sulle quali viene esercitato il controllo analogo e per le quali è in essere un contratto di servizio per la gestione di servizi pubblici locali che per attività strumentali.

Figura n. 5 : Società in house providing con partecipazione totalitaria



Si osserva che la compagine sopra rappresentata è composta da quattro Società *in house* che effettuano servizi pubblici locali e tre Società *in house* c.d. strumentali. Sull'espletamento delle specifiche attività affidate si rinvia a quanto rilevato nel prosieguo per ogni Società.

Si riporta, inoltre, la specifica delle rimanenti Società il cui rapporto non è regolato da un contratto di servizio.

Tabella 38: Società partecipate senza contratto di servizio;

S.R.R. Palermo Area Metropolitana Società per la Regolamentazione del servizio di gestione rifiuti	organizzazione territoriale, affidamento e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con le modalità di cui all'art.15 della L.R. 08/04/10 n. 9 cosi come previsto dall'art. 8 della L.R. n.9/2010
GES. A.P. S.p.A. (Società per Azioni)	Società di gestione dei servizi aeroportuali di Palermo
PATTO DI PALERMO s.c.a.r.l.(Società consortile a responsabilità limitata)	Patto Territoriale per l'Agricoltura, l'Agritirismo e la Pesca nel Territorio del Comune di Palermo
Acquedotto Il Biviere - Consorzio tra il Comune di Palermo e il Comune di Monreale	Approvvigionamento idrico, per usi domestici, per i cittadini delle borgate di Villagrazia, Malpasso, Molara, Aquino, Villaciambra, Ponte
TEATRO AL MASSIMO	Rappresentazioni teatrali nazionali e straniere.

Per completezza vengono riportate le partecipazioni detenute da alcune società partecipate:

Tabella 39: Partecipazioni delle società *in house*

DENOMINAZIONE	FORMA GIURIDICA	% di possesso	ATTIVITA'
Partecipazioni AMG ENERGIA S.P.A Palermo			
ENERGY AUDITING s.r.l	S.r.l.	100	Servizio controllo impianti termici, servizio front office, lettura misuratori
AMG GAS s.r.l	S.r.l.	20	Attività di vendita ai clienti finali nel settore gas naturale e derivati
Re.Se.T Palermo Società Consortile per azioni	Società Consortile p.a.	0,94	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo, delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati
Partecipazioni RAP S.P.A			
Re.Se.T Palermo Società Consortile per azioni	Società Consortile p.a.	1,89	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo, delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati
Partecipazioni SISPI S.P.A			
Re.Se.T Palermo Società Consortile per azioni	Società Consortile p.a.	1,89	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo, delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati
Partecipazioni AMAP S.P.A			
Re.Se.T Palermo Società Consortile per azioni	Società Consortile p.a.	1,89	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo, delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati
Partecipazioni AMAT Palermo S.P.A			
Re.Se.T Palermo Società Consortile per azioni	Società Consortile p.a.	0,94	Prestazione di servizi strumentali alle attività del Comune di Palermo, delle proprie aziende interamente partecipate e consorziate ed in genere di tutti i soci consorziati

14.3 Ricognizione normativa interna

In premessa la ricognizione delle fonti regolative inerenti alle Società partecipate trova sede, nell'ambito degli atti normativi comunali, nel Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi, nel Regolamento sulle attività di vigilanza e controllo su Società ed Enti partecipati e nel Regolamento di Amministrazione e Contabilità.

Il Regolamento Uffici e servizi, attraverso reiterate modifiche dello stesso, che hanno interessato le Società partecipate (dalla Delibera di G.C, n. 105 del 18.7.2012 alla Delibera di G.C.

n. 233 del 6.12.2013), ha, dapprima, individuato, come assetto organizzativo e competenze, il Settore Aziende Partecipate e Servizi al Cittadino, costituito da n. 20 unità di cui tre dirigenti, che era articolato:

- in un Servizio Enti controllati Igiene ambientale ed attività strumentali (successivamente definito Ufficio Enti controllati Igiene ambientale ed attività strumentali) competente sulla gestione contratti di servizio igiene ambientale, monitoraggio servizi, adeguamento Statuti;
- in un Servizio Società ed Enti Controllati e Partecipati competente su gestione degli altri contratti di servizio monitoraggio servizi, adeguamento Statuti, coordinamento responsabili del Comune con Società e verifica coerenza scelte economiche con indirizzi comunali;
- in un Ufficio Controllo Analogo.

Con Delibera di G.C. n. 277 del 23.12.2013 l'Amministrazione Comunale si è determinata a ridefinire l'assetto organizzativo della struttura comunale, delle competenze e dei servizi dirigenziali interessando notevolmente l'alveo di competenza inerente alle Società partecipate. In sostanza le significative modificazioni, soprattutto, hanno avuto la finalità di diversificare e separare, nell'ambito dell'organizzazione dedicata, le competenze attinenti le attività connesse al controllo economico-finanziario delle Società controllate e/o partecipate da quelle connesse all'attività volta al controllo sulla prestazione dei servizi delle medesime Società. In particolare è stata soppressa dell'Area dei Servizi e partecipazioni societarie istituendo il Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati, in seno all'Area del Bilancio, Patrimonio e Risorse finanziarie, avente in forza n. 3 unità più un dirigente ad interim, con l'attribuzione delle seguenti competenze:

- Predisposizione proposte istitutive di nuovi organismi partecipati comprensive dello statuto, patti parasociali e patti di sindacato;
- Predisposizione modifiche statutarie delle società partecipate;
- Proposta di definizione degli obiettivi per ciascuna società partecipata che si intendono raggiungere sia in termini di bilancio che di economicità di ciascun servizio affidato da inserire nella Relazione Previsionale e Programmatica (art.170, comma 6, T.u.e.l.);
- Controllo economico finanziario.

Inoltre, la nuova articolazione, come sopra rappresentato, si è sostanziata nell'attribuire la competenza di controllo sulle singole gestioni dei contratti di servizio stipulati con le Società partecipate ai Dirigenti delle varie Aree di competenza secondo lo schema riportato in All. n. 109.

In particolare l'attività assegnata alle menzionate Aree riguarda la gestione dei contratti di servizio e la predisposizione delle relative modifiche, la verifica e il monitoraggio dei servizi erogati, l'applicazione di eventuali sanzioni, le attività di vigilanza e controllo sulla gestione di cui

al vigente Regolamento sulle attività di vigilanza e controllo, i controlli ispettivi e le richieste di rapporti e informazioni. L'attribuzione di tali atti è stata ulteriormente formalizzata con Delibera di G.C. n. 3 del 2014.

Il menzionato Regolamento sulle attività di vigilanza e controllo, la cui adozione è avvenuta con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 251 del 19.5.2011, risulta attualmente non aggiornato alla modifica dell'assetto organizzativo da ultimo descritta, con la conseguenza che attualmente non è regolata, nell'ambito dei controlli, la necessaria stretta correlazione tra il Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati ed le diverse Aree che, come detto, sovrintendono gli aspetti gestionali delle singole società con conseguenti aspetti disfunzionali che verranno più volte evidenziati nel proseguo della relazione.

Relativamente al controllo economico-finanziario sono individuati un controllo preventivo orientato all'analisi del piano industriale e del budget, un controllo concomitante esercitato attraverso l'analisi dei report periodici con cadenza semestrale e lo stato di attuazione del budget ed un controllo a consuntivo riguardante l'analisi dei bilanci di esercizio. Il controllo di efficienza e di efficacia riguardanti l'ambito gestionale si esplica sul contratto di servizio, sui report almeno trimestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi e sulla valutazione degli standard quali-quantitativi e l'analisi del grado di soddisfazione dell'utenza.

14.4 Atti ed Attività di controllo del Comune di Palermo sulle Società Partecipate

14.4.1 Attuazione del Controllo analogo

Come è noto la scelta del modello organizzativo *in house providing* per l'affidamento in gestione diretta di un servizio pubblico locale trova ragione, secondo i principi di derivazione comunitaria, accolti dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 199 del 2012), al verificarsi di determinate condizioni quali la presenza del capitale totalmente pubblico della società affidataria, lo svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante e l'attuazione, in capo a quest'ultimo, del cosiddetto controllo "analogo" a quello esercitato sui propri servizi. Per tale peculiare controllo, uniformata ai predetti principi, la consolidata giurisprudenza interna del Consiglio di Stato (A.P. n. 1 del 3.3.2008, Sez.VI 11.2.2013 n. 762, Sez. V 13.4.2014 n. 1181, Sez. VI n. 2660 del 26.5.2015,) e della Corte dei conti (Sez. Aut n. 13/2008, Sez. Reg. Contr. Lombardia n. 410/2013/PRSP, Sez. Aut. n. 15/2014/FRG, Sez. Reg: Contr. Emilia Romagna n. 32/2016/VSGO) ha ribadito e dettagliato, nel tempo, in merito ai principali requisiti necessari per gli affidamenti in house alle Società che svolgono un servizio pubblico locale ed a quelle con compiti strumentali:

- in relazione al capitale sociale interamente pubblico[107], lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale stesso, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati;
- in ordine all'attività prevalente, la Società non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro dall'ampliamento dell'oggetto sociale;
- l'espressa previsione nello statuto della nomina e della revoca da parte dell'amministrazione delle cariche sociali;
- il Consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale;
- la definizione degli obiettivi strategici e l'autorizzazione preventiva sui principali atti di gestione sono riservati all'ente affidante. In particolare sulla gestione l'ente stesso, oltre al potere di direttiva e di indirizzo, deve avere anche il potere di autorizzare o di annullare quantomeno gli atti più qualificanti della gestione che non si risolvano in meri atti ordinari e burocratici.

Tale ultimo aspetto risulta da tempo individuato ritenendo (Cons. giust. amm. Regione Sicilia del 4 settembre 2007, n. 719) essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente:

a) il controllo del bilancio;

b) il controllo sulla qualità dell'amministrazione;

c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;

d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

In buona sostanza, con la compiuta attuazione del controllo analogo, che trova, oggi, definizione normativa nell'articolo 5, comma 2, D.lgs. n. 50/2016 e nell'articolo 2, comma 1, lett. c), del D.lgs. n. 75/2016, l'Ente proprietario può indirizzare tutta l'attività sociale attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento, sia pubblicistici che con i mezzi societari di derivazione privatistica, al perseguimento della proficua gestione societaria. Il controllo in parola deve, dunque, esprimersi sia nel momento della costituzione dell'Organismo partecipato - statuto, patti parasociali,

[107] Sul punto cfr. Corte dei conti Sez. Aut. n. 24/2015/FRG ove si afferma che "occorre tener conto dell'evoluzione delle regole comunitarie, a seguito dell'emanazione della direttiva n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, che estende il modello dell'*in house* alla partecipazione privata di minima entità. Detta direttiva, all'articolo 12, chiarisce che ci si trova di fronte a tale figura "quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (…)". Per le importanti precisazioni al riguardo cfr. Consiglio di Stato Sez.II n. 298 del 2015.

piano industriale e business plan, codice di autodisciplina, istituzione di procedure e regole di controllo, atti di indirizzo del consiglio/giunta, convenzioni e contratti di servizio, carta dei servizi - che in sede di gestione come l'approvazione dei budget e del piano degli investimenti, approvazione dei progetti e operazioni straordinarie, relazioni periodiche, acquisizione copia verbali e dei provvedimenti dell'amministratore, report patrimoniali, economici e finanziari. In tal senso la suindicata proficuità, perseguita con la marcata direzione e coordinamento dell'Ente socio, per lo stringente rapporto interorganico, trova ragione, nel quadro così delineato, nella non alterità tra il patrimonio della società e quello dell'Ente[108].

Descritte le principali linee fondanti il controllo analogo, va rilevato come il panorama generale delle sette Società *in house prividing,* a partecipazione totalitaria del Comune di Palermo, riporti gravi e diffuse criticità ed inadempimenti che si sostanziano nella mancata attuazione del controllo analogo in relazione allo stretto rapporto tra gli Organismi partecipati e l'Amministrazione comunale.

In ambito generale, nel travagliato percorso della legislazione nazionale di settore, il Comune, con Deliberazione di C.C. n. 752 del 21.12.2010, ha effettuato la ricognizione prevista dall'art. 3, comma 27 e ss., della legge 244/2007, oggi abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. *f*), D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, che sanciva il divieto per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Tale ricognizione giungeva con notevole ritardo atteso il termine del 30.6.2009 per l'avvio delle procedure di cessione ed il termine del 31.12.2010, di cui al successivo comma 29 del menzionato art. 3, per cedere a terzi le partecipazioni vietate.

In merito al deliberato si osserva che l'autorizzazione alla dismissione ha riguardato la Società Teatro al Massimo, a tutt'oggi, detenuta dal Comune, la GESIP Servizi s.r.l. fallita nel 2014 unitamente alla controllante GESIP s.p.a. ed alcune partecipazioni indirette detenute dalle Società *in house providing*.

Ulteriormente disattesa è risultata la previsione dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 per le società a partecipazione pubblica totale beneficiarie di affidamenti diretti di servizi pubblici di rilevanza economica. La norma prevedeva di reiterare l'affidamento del servizio sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dalle Pubbliche amministrazioni controllanti che desse conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la

[108] Sul punto cfr. Corte di Cassazione a SS.UU., 25 novembre 2013, n. 26283, secondo cui le *in house* hanno solo la forma esteriore delle società, costituendo in realtà articolazioni in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promanano e non soggetti giuridici esterni e autonomi,

forma di affidamento prescelta definendo i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale. Ai sensi del successivo comma 25, la relazione non riguardava il servizio di distribuzione di gas naturale, il servizio di distribuzione di energia elettrica e la gestione delle farmacie comunali.

Non risultano pubblicate le relazioni inerenti agli affidamenti della Società A.M.I.A. s.p.a. ed A.M.A.T. Palermo s.p.a.. Relativamente a quest'ultima risulta sul sito del Comune una relazione datata 9.10.2015 ed inerente all'aggiornamento e rimodulazione del contratto di servizio.

In tema di ricognizione degli assetti societari dell'Ente, va rammentata la Deliberazione del Commissario del Comune di Palermo n. 53 del 17.4.2012[109], emanata per dare applicazione all'art. 13 del d.l. n. 223/2006 conv. nella legge n. 248/06 e all'art. 4 del D.L. n. 138/2011 per l'adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali alla normativa dell'Unione Europea. In tale atto, richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V n. 3766 del 12.6.2009) e della Corte dei conti (Sez. Reg. Contr. per la Lombardia n. 517 del 17.10.2011) si è dato conto che AMG Energia s.p.a., anche attraverso le sue partecipate, A.M.I.A. s.p.a. e A.M.A.T. Palermo s.p.a., nella coesistenza di servizi aventi rilevanza economica e servizi a carattere strumentale, non potessero gestire entrambe le tipologie. Già nell'atto in parola si invitava, *"stante la situazione economico patrimoniale deficitaria di alcune società in house, ad attente valutazioni che, oltre a determinare diverse e più efficaci forme di gestione, fossero funzionali a produrre economie nella spesa complessiva sostenuta dall'Amministrazione Comunale per i corrispettivi relativi all'erogazione dei servizi affidati. Si dava indicazione, inoltre, che gli organismi societari, dopo il necessario riassetto, potessero essere ricondotti ad una sana gestione che, in vista dell'attuazione del bilancio consolidato, non potesse compromettere gli equilibri di bilancio dell'Amministrazione stessa".*

In merito va rilevato che l'Amministrazione Comunale non ha colto le importanti indicazioni contenute nella Delibera del Commissario straordinario atteso che con successiva Delibera di C.C. n. 129 del 3.9.2012, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del menzionato art.4 del D.L. n. 138/2011, ha ritenuto disapplicata la predetta Delibera Commissariale n. 53/2012, con particolare riguardo alla necessità di porre in essere un serio piano di riordino generale di tutto l'assetto delle partecipazioni comunali.

Sul punto, per quanto esposto, deve ritenersi illegittimo l'esercizio in concomitanza di servizi pubblici locali e di servizi strumentali delle menzionate Società AMG Energia s.p.a. A.M.I.A. s.p.a. e A.M.A.T. Palermo s.p.a. sino all'emanazione del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica recato dal D.Lgs. n.175/16. Per completezza deve evidenziarsi, infatti che,

[109] Il Comune di Palermo è stato commissariato per dimissioni del Sindaco dal 10.2.2012 al 22.5.2012

con l'emanazione del predetto T.U. in materia di società a partecipazione pubblica, recato dal D.lgs. n. 175/16, il menzionato art. 13 del d.l. n. 223/2006 conv. nella legge n. 248/06 risulta abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. d), del medesimo Decreto. La possibilità per un società *in house* di espletare in concomitanza un s.p.l. e un servizio strumentale risulta, oggi, consentita dal tenore del comma 4 dell'art. 4 sempre del d.lgs. n. 175/2016 con l'avvertenza della assoluta necessità di modifica degli statuti in coerenza con quanto stabilito dal successivo comma 5 sul divieto, per le società di autoproduzione di beni o servizi strumentali, di costituzione e nuove partecipazioni in società.

Il quadro emergente della mancata attuazione di un efficace controllo analogo riporta, anche nell'ambito delle specifiche attribuzioni riservate al Comune, , reiterate illegittimità ed omissioni rilevate negli atti costitutivi delle Società, nei Regolamenti comunali e, conseguentemente, negli atti adottati e nelle attività poste in essere dal Comune.

In primo luogo si è ritenuto necessario effettuare una ricognizione su tutti gli statuti delle Società di cui il Comune detiene l'intera partecipazione proprio per accertare il riconoscimento delle prerogative deputate al Comune stesso nell'esercizio del controllo analogo sulle Società *in house providing.*

Dall'esame degli atti costitutivi va, in generale evidenziato, come l'esercizio dei poteri spettanti all'Amministrazione comunale, come socio unico, non sono espressamente attribuiti se non indirettamente ovvero come derivazione del potere di rappresentanza all'Assemblea e al Consiglio di Amministrazione od anche con il semplice riferimento dell'esercizio del controllo analogo. Fanno eccezione un unico caso (SISPI s.p.a.) ove si indica una subordinazione gerarchica dell'Ente controllante e per altri (A.M.A.P. s.p.a., A.M.G. s.p.a., RESET s.c.p.a.) con l'indicazione del potere del Comune di Palermo per la nomina degli amministratori e del Collegio sindacale. Tranne che per la A.M.G. s.p.a., in tutti gli statuti vi è la previsione generica riguardante l'esercizio del controllo analogo attribuito al Comune o all'Assemblea. Quanto detto permette due ordini di considerazioni. La prima che la mancata rilevanza negli atti costituivi della marcata posizione di supremazia del Comune nell'esercizio di poteri pubblicistici più intensi di quelli spettanti al socio, ha costituito, come si rileverà le proseguo, un reale ostacolo per l'Amministrazione Comunale ad incidere tempestivamente nelle decisioni societarie e nel sanzionare le omissioni delle Società stesse. La seconda che la previsione negli statuti della generica dicitura del controllo analogo è stata nei fatti, di frequente, disattesa–in conseguenza di una mancata azione, da parte della compagine dirigenziale del Comune, di monitoraggio delle attività e degli atti di natura gestoria.

Quanto all'oggetto sociale per alcune Società va rilevata la presenza della possibilità di ampliamento, anche a scopo commerciale, per attività del tutto inconferenti con i compiti primari

originariamente affidati come nel caso dell'A.M.A.P. S.p.A. per l'attività di imbottigliamento e commercializzazione di acque minerali o naturali (art. 4. 2, lett. h) e della RESET (art. 5.1), a cui è affidato un servizio di pulizia, vigilanza e custodia, laddove si menzioni, nell'oggetto, l'esercizio di gestione di servizi di supporto amministrativo ed organizzativo, gestione di servizi front-office e gestione di servizi di digitalizzazione e data entry.

L'estensione dell'oggetto sociale, attualizzando quanto già rilevato dal Commissario Straordinario, è tuttora rinvenibile nelle Società A.M.A.T. s.p.a., R.A.P. s.p.a. e A.M.A.P. s.p.a. esercenti rispettivamente i servizi pubblici locali di trasporto pubblico, igiene ambientale ed idrico, risultando palese la presenza di servizi strumentali all'interno della loro attività normata sia in ambito statutario (anche previgente) che nei contratti di servizio. In particolare relativamente all'A.M.A.T. s.p.a. viene previsto, tra l'altro, l'esercizio di servizi relativi alla segnaletica stradale ed ai sistemi di controllo degli accessi e dei transiti (ZTL). In merito alla R.A.P. s.p.a. si rinviene nell'oggetto sociale la progettazione ed esecuzione di lavori stradali: di costruzione, di manutenzione e rifacimento di superfici viarie e pedonali ivi comprese le attività di sorveglianza, monitoraggio ed emergenza, di infrastrutture, nonché di ogni altra attività complementare e collegata anche in Global service. La descrizione di tali attività è stata oggetto di modifica statutaria approvata con Delibera di C.C. n. 215 del 3.7.2014, sulla quale è stato espresso parere positivo di regolarità tecnica da parte del Dirigente del Servizio programmazione e controllo degli organismi partecipati con nota prot. n. 460474 del 27.5.2014. In ordine alla Società A.M.A.P. s.p.a. va segnalato, nell'ambito della genericità delle ulteriori attività individuate nell'oggetto statutario, quali quella di "svolgere altri servizi ambientali di supporto e servizi comunque connessi al ciclo integrale delle acque", l'attività di manutenzione delle caditoie stradali espressamente menzionata all'art.2 del contratto di servizio del 20.11.2015. Su tale aspetto si rinvia alle criticità rilevate su questa attività che è stata espletata dalla Società A.M.I.A. essemme s.r.l., partecipata della Società A.M.I.A. s.p.a., precedente affidataria in house del servizio di igiene ambientale del Comune di Palermo.

Quanto rappresentato ha configurato la violazione dell'art. 13, comma 1, del D.L. n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006, che ha vietato la gestione di servizi strumentali da parte di soggetti che gestiscono servizi pubblici locali in quanto non in possesso delle condizioni dettate per l'esercizio di un servizio strumentale. A tenore della norma veniva prevista la dismissione delle attività improprie stabilendo un termine per la cessazione fissato al 4.1.2010. In conseguenza del divieto legislativo, del tutto vigente fino all'emanazione del D.lgs. n. 175 del 2016, era onere del Comune di Palermo intervenire entro tale data per adottare soluzioni organizzative che comportassero la reinternalizzazione dei servizi strumentali, ovvero l'affidamento a terzi con gara

dei servizi pubblici locali a rilevanza economica o, ancora, la creazione di distinti organismi societari per la gestione in modo separato delle attività strumentali e dei servizi pubblici locali. All'illegittimo esercizio delle attività suindicate e all'omissione di obbligatorie scelte di riassetto strategico conseguivano importanti aspetti sanzionatori quali la nullità dei contratti relativi ai servizi strumentali gestiti impropriamente come anche quelli conclusi dopo l'entrata in vigore della legge in parola. Di tale situazione gli Organi volitivi del Comune sono stati, a suo tempo, ben edotti giusta nota del Ragioniere Generale *pro tempore* dell'Ente prot.n. 905962 del 23.12.2011 riportata in All. n. 110.

Per quanto attiene le fonti regolative interne del Comune di Palermo va rilevata l'obsolescenza, a tutt'oggi, del Regolamento sulle attività di vigilanza e controllo su Società ed Enti partecipati la cui modifica, a distanza di più di tre anni dalla ridefinizione della struttura comunale sulle competenze e servizi dirigenziali, disposta dalla menzionata Delibera di G.C. n. 277 del 23.12.2013, risulta, ancora, allo stato di proposta di deliberazione consiliare. Per la revisione ed aggiornamento, il Regolamento in parola è stato oggetto di apposita disposizione del Segretario Generale, con nota n. 7778 del 7.1.2016 con la quale si provvedeva alla costituzione di un gruppo di lavoro. Alle data della verifica non è dato conoscere le risultanze di tale attività. Tale carenza configura una violazione dell'art.148 del T.U.E.L. in ordine all'attuazione del sistema dei controlli interni ed anche, più specificamente, dell'art. 147 quater del medesimo Decreto legislativo, già operante per il Comune di Palermo dall'esercizio 2014. L'assenza di aggiornamento della regolamentazione di riferimento, in ambito del controllo analogo, produce, nei fatti, gravi conseguenze come l'indeterminatezza sulle attribuzioni delle varie competenze, nelle procedure predefinite e nelle attività di controllo. L'attività, infatti, oltre a presentarsi disorganica, risulta priva di regole che stabiliscano le specifiche responsabilità dei due sopradescritti rami di competenze, quello inerente al controllo sulla programmazione economico finanziaria degli Organismi partecipati e quello operante sugli aspetti propriamente gestionali e di monitoraggio del contratto di servizio. Non va però, per converso, trascurato che, benché carente, perché privo di norme che impongano le azioni inerenti alle funzioni dirigenziali, il vigente Regolamento sulle attività di vigilanza e controllo sulle Società stabilisce da un lato gli adempimenti sull'esercizio del controllo preventivo, concomitante e consuntivo (artt. 4 e 10) e dall'altro sul controllo sulla gestione. Ma mentre per i primi i passaggi formali risultano, in gran parte, osservati, l'esercizio del controllo sulla gestione non è assolutamente stringente sulle specifiche attività poste in essere (gestione dei servizi generali, organizzazione del personale, affidamento di incarichi professionali ed anche produzione di specifici atti), anche in conseguenza della mancata informatizzazione dei dati, ma limitato a

poteri autorizzativi della Giunta esercitati solo sugli atti generali quali il piano industriale, il piano degli investimenti, il piano degli acquisti ed il piano delle assunzioni.

L'estremo ritardo nel completamento della regolamentazione interna, attinente ad un settore di intuibile delicatezza per i riflessi sul bilancio comunale, come quello degli Organismi partecipati, rende inadeguata ed inefficace l'indispensabile attività di controllo in evidente contrasto, come detto, con l'art.148 TUEL con le possibili correlate conseguenze sanzionatorie previste dal comma 4 della menzionata norma.

Va comunque posto in evidenza, anche in tale indefinita situazione, che l'esercizio delle descritte azioni poteva essere sollecitato con riferimento alle competenze fissate dal R.U.O.S. e con una corretta azione di coordinamento. A tale riguardo l'art. 3 del Regolamento di Contabilità (aggiornato con Delibera di C.C. n. 40 e 41 del 7.4.2010 e n. 607 del 26.10.2011 e n. 648 del 14.12.2011) pone in capo al Ragioniere Generale dell'Ente, tra gli altri, il compito di espletare il coordinamento e la cura dei rapporti finanziari e gestionali con i consorzi e le società di capitale istituite per l'esercizio dei servizi pubblici e con le altre forme associative e di cooperazione tra enti. Sul punto, nell'ambito del controllo della Corte dei conti espletato, come già detto, con numerose pronunce sulla gestione finanziaria del Comune di Palermo[110] e dal quale sono emerse numerose criticità, anche riguardanti le Società partecipate, proprio al medesimo Capo Area Bilancio e Tributi veniva demandata dal Sindaco, con nota n. 954189 del 11.12.2014 (allegato n. 111), *"le gestione complessiva ed unitaria, degli adempimenti volti a consentire alla Corte dei conti il controllo finanziario dell'Ente ex art.148 bis T.U.E.L. nonché dei riscontri alle eventuali osservazioni formulate dall'Organo Giudiziario contabile"* Si ravvisa, per quanto rappresentato, l'omessa azione di coordinamento e l'assenza di necessarie iniziative atte a rimuovere tale descritta situazione, attività che, nel quadro sopradescritto e di seguito esposto, avrebbero dovuto essere maggiormente avvertite

Con la Delibera di C.C. n. 323 dell'11.9.2013, emanata in conseguenza delle risultanze della predetta attività di controllo della Corte dei conti, si erano messe in campo alcune misure inerenti:

1) alla realizzazione di una piattaforma informatica unica per gli Organismi partecipati;
2) alla costituzione di un'apposita Unità di progetto cui affidare proposte risolutive per i disallineamenti dei crediti e debiti con gli Organismi partecipati di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012;
3) alla predisposizione e modifica del vigente Regolamento sul controllo analogo;
4) alla predisposizione della carta dei servizi;

[110] Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per la Regione Siciliana n. 20/2009/PRSP, n. 49/2012/2012, n. 176/2013/PRSP, n. 387/2015/PRSP, n. 388/2015/PRSP, n. 389/2015/PRSP, n. 5/2017/PRSP

5) all'aggiornamento dei contratti di servizio.

In merito si rileva che, alla data della verifica, solo i punti 4) e 5) risultano attuati limitamente ad alcune Società, mentre nessuna delle altre misure risulta posta in essere. In particolare, relativamente al punto 1), si rileva l'ulteriore violazione dell'art.147-quater T.U.E.L. per la mancata attuazione di un sistema informatico finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società ed a mantenere costante il flusso di informazioni necessarie al controllo. Tale inadempimento risulta di maggiore gravità e non giustificabile ove si consideri che il Comune di Palermo, come detto, detiene la partecipazione totalitaria della SISPI s.p.a., società *in house providing* esercente compiti strumentali di ambito informatico per tutto il Comune stesso. Né, per altro aspetto, appare comprensibile che il Comune, ad oggi, si rivolga ad altre istituzioni (di cui alla nota interna prot. n. 128253 del 15.2.2017) per reperire un applicativo in riuso che, in ogni caso, comporta un ulteriore dispendio di risorse. Come ulteriore profilo critico, va rilevato che il ritardo accumulato nell'informatizzazione in parola rischia di compromettere l'obbligatoria attuazione del bilancio consolidato da porre in essere con la chiusura del conto consuntivo, 2016 entro il 30.9.2017. Quanto al punto 2), affrontato approfonditamente nel paragrafo 14.5.1, a cui si rinvia, ci si limita ad osservare, in tale sede, che nessuna nota informativa è stata allegata ai rendiconti approvati dal 2012 alla data della presente verifica né tantomeno congiuntamente asseverata dal Collegio dei Revisori del Comune e dal Collegio Sindacale delle Società partecipate come richiesto dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 95/2012 oggi trasfuso nell'art. 11, comma 6, lett. J) del D.L.gs. n. 118/2011. Sotto tale ultimo profilo si correla l'ulteriore inadempimento del mancato aggiornamento del Regolamento di contabilità ai dettami del comma 3 dell'art. 147-quinquies del D.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art.3, comma 1, lett. d) del D.L. n. 174/2012, a tenore del quale "*il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni*".

La mancata coesione della struttura Comunale è ulteriormente comprovata dall'incompletezza delle relazioni semestrali, richieste dalla Corte dei conti con l'Ordinanza n. 1/2014 della Sezione di Controllo, redatte ai sensi dell'art.147-quater T.U.E.L., prodotte solo dal Servizio Programmazione e Controllo degli Organismi Partecipati e risultate prive, pertanto, di quelle informazioni di natura gestionale anche riguardanti le eventuali misure correttive poste in essere. Detti report risultano, inoltre, non corredati, benché richiesto dalla stessa Corte, dell'asseverazione del Collegio dei Revisori dell'Ente. Al riguardo va rilevato che la mancata trasmissione di notizie ed integrazioni documentali da parte del Comune ha impedito un compiuto scrutinio delle criticità emerse, non consentendo alla Corte dei conti di svolgere il fondamentale

ruolo collaborativo che la stessa giurisprudenza costituzionale assegna nei confronti del Consiglio comunale.

Anche il Collegio dei revisori con nota n. 39 del 26.5.2016, nel ritenere non attuate le disposizioni impartite dal Consiglio Comunale con la menzionata Delibera n. 323/2013, ha dichiarato, con ampia relazione, per l'incompletezza e l'assenza dei dati forniti, l'impossibilità di produrre l'asseverazione a tutte le relazioni semestrali richieste. Del resto, dalla produzione documentale, in molteplici occasioni in cui si è tentato di comprendere nella completezza la reale situazione d'impatto economico finanziario delle Società partecipate sul bilancio comunale, si è assistito ad un sistematico rinvio di responsabilità tra i diversi ambiti dirigenziali o, in altri casi, all'incomprensibile mancata produzione di documenti essenziali[111] (come ad esempio nel caso delle Società AMIA s.p.a. e G.E.S.I.P. s.p.a.) derivata, verosimilmente, dall'incapacità dell'Ente, unico socio al 100%, di fornire un compiuto quadro della situazione.

Si è effettuata, infine una ricognizione di taluni contratti di servizio rilevando la sostanziale indeterminatezza di alcune clausole apposte il cui contenuto generico, inficiando la chiarezza necessaria nei rapporti giuridici e nelle prestazioni rese, è risultato produttivo di disallineamento dei crediti avanzati dalle Società e successivo contenzioso. A titolo esemplificativo si riportano le clausole espresse in alcuni contratti di servizio tutt'ora vigenti.

- AMIA s.p.a. (Servizio di igiene ambientale contratto del 30.11.2001 registrato il 30.11.2001 al n. Rep.72850) *"Servizi extra contratto: La disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive potrà consentire la resa delle prestazioni extracontratto, a seguito di apposita richiesta dell'Amministrazione che, una volta formulata, si considererà corroborata dalla previa individuazione e disponibilità delle corrispondenti somme;*
- AMAP s.p.a. (Servizio Idrico integrato contratto originario del 30.10.2001 successivamente sostituito dal vigente contratto del 20.11.2015 registrato il 27.11.2015 n. Rep.17) all'art. 2 di entrambi i contratti: *"Ulteriori servizi collaterali, sinergici o complementari alle attività sopra descritte nonché quelli finalizzati a soddisfare specifiche esigenze sociali della collettività potranno essere affidati o richiesti alla Società ed espletati – con le modalità da concordare, di volta in volta, con i competenti uffici comunali – anche mediante l'utilizzazione di personale che potrà essere messo a disposizione dal Comune". Art.16 di entrambi i contratti: "I corrispettivi relativi agli altri servizi ed attività di cui all'art.2 verranno di volta in volta concordati dalle parti".*

[111] Cfr. Report al 31.12.2014 (nota n. 605368 del 31.7.2015) assenza proposte di budget A.M.A.P. s.p.a, A.M.A.T. Palermo s.p.a. e A.M.G. s.p.a., Report al 30.6.2015 (nota n. 950132 del 10.12.2015 pagg.4 e 5) per i dati delle Società A.M.A.T.Palermo s.p.a. e R.A.P. s.p.a.

- AMAT Palermo s.p.a. (Servizio di trasporto pubblico locale contratto del 23.6.2005 successivamente sostituito dal vigente contratto del 29.12.2015 registrato il 29.12.2015 n. Rep.3), rispettivamente agli artt. 3 e 2 dei menzionati contratti: *"La Società potrà espletare, a richiesta, ulteriori servizi non indicati nel presente articolo, ma comunque previsti dalle norme statutarie della medesima società, Per tali ulteriori servizi i rapporti tecnici giuridici ed economici saranno disciplinati da appositi appendici al presente contratto di servizio";*
- AMG s.p.a. (contratto originario del 3.12.2001 registrato il 13.12.2001 n. Rep.48812) Art.2 Oggetto del contratto*: "Potranno essere affidati e richiesti alla Società ulteriori servizi – da espletare con le modalità da concordare – di volta in volta con i competenti Uffici comunali – collaterali sinergici o complementari alle attività sopra descritte nonché quelli finalizzati a soddisfare specifiche esigenze sociali della collettività"* Art.17 *"le modalità di liquidazione dei corrispettivi saranno concordate di volta in volta con i competenti settori del Comune che procederanno in tal senso solo a seguito di verifica che le prestazioni siano state eseguite in conformità a quanto previsto".*

La massa di crediti vantati dalle Società che si sono stratificati nel susseguirsi degli esercizi, come rappresentato nella tabella riportata al paragrafo 14.5.1. e l'enorme contenzioso registrato con alcune Società avrebbe dovuto compulsare il Comune alla modifica di tali clausole al fine di regolare con dettaglio, con riferimento ai servizi aggiuntivi, le procedure di autorizzazione, gli ambiti di responsabilità e soprattutto i riflessi finanziari con specifico riferimento a prezziari riportati nell'originario contratto di servizio. Invece la mancata azione correttiva sui contratti di servizio ha determinato nel tempo una situazione che, nel tentativo di appurare l'attendibilità dei crediti avanzati dagli Organismi partecipati, si è rivelata del tutto fuori controllo.

A sostegno degli aspetti critici sin qui rappresentati dagli scriventi vanno riportati, come principi di comportamento di un'Amministrazione Comunale, quanto indicato dalla Corte dei conti, Sez. contr. Veneto, n. 181/2015/PRSP, ove ha sostenuto che *"l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano. Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate governance.* Si rileva, al

riguardo, che dalla trasgressione di questi obblighi, che si risolvono in scelte del tutto antieconomiche, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori[112].

In definitiva va rilevato, in conseguenza del quadro problematico fin qui rappresentato la sostanziale mancata attuazione, come detto, di un efficiente controllo analogo strettamente connesso alla generale carenza da parte del Comune di effettuare valutazioni complessive e di vera governance sulle gestioni societarie preferendo affrontare volta per volta le singole problematiche e non attraverso una visione complessiva finalizzata ad una non più differibile riforma di ordine strutturale.

14.4.2 Le Direttive emanate dal Comune di Palermo.

L'accertamento si è rivolto a verificare l'adozione di atti di indirizzo da parte del Comune di Palermo sulle varie materie e in relazione alle norme in vigore che interessano gli Organismi partecipati. Tale analisi non si è limitata ai meri adempimenti alla normativa in vigore, ma ha riguardato anche l'osservanza ed il grado di efficacia di quanto impartito con riferimento ai riflessi sui comportamenti di spesa delle singole società. Sotto tale profilo va tenuto conto che la presente verifica non svolgendosi, per economia del lavoro, presso ogni singola realtà societaria, ha, come parametro di valutazione, le indicazioni adottate dal Comune ed il grado di influenza sulle risultanze complessive emergenti dai bilanci societari chiusi nel periodo di osservazione.

14.4.2.1 Le Direttive in materia di personale

Le società pubbliche locali, ai fini della riduzione delle spese di personale, risultano assoggettate ad una serie di limiti, che si sono ulteriormente accentuati in questi ultimi anni, per assicurare la razionalizzazione e il contenimento dei costi del personale, coerentemente con i vincoli richiesti all'ente locale azionista della società.

L'esigenza di decrementare i costi della finanza pubblica ha indotto all'introduzione di diversificate misure che, in relazione alla loro tipologia ed ai compiti svolti, hanno posto le società partecipate su un piano non molto diverso dagli enti locali, richiedendo l'adozione di politiche virtuose anche in materia di personale.

Nell'evoluzione della disciplina di settore, che ha visto, in questi ultimi anni ripetutamente intervenire il legislatore in maniera variegata ed instabile, con la nuova formulazione dell'art.18, comma 2 bis, del D.L. n. 112/08, in vigore dal 24.4.2014, ad opera dell'art. 4, comma 12-*bis*, del

[112] Cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, n. 354/ 2006; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio n. 4/2017.

D.L. n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014 e del D.L. n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, è stato espressamente introdotto il principio generale di adeguamento ai principi di contenimento della spesa del personale, in base agli atti di indirizzo degli Enti controllanti adottati, per ciascuno dei soggetti affidatari, con specifici criteri e modalità di attuazione, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. La menzionata norma ha disposto, infatti, che "*le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello".* Sul piano dei contenuti qualitativi della direttiva riguardante il personale soccorre quanto affermato dalla Corte dei conti Sez. Contr. per la Liguria nella delibera n. 55/2014/PAR, nella quale si è sostenuto che "*ai fini del contenimento degli oneri del personale, gli enti locali sono tenuti a svolgere le proprie funzioni di indirizzo e di coordinamento con distinto riferimento a ciascuna società controllata, in considerazione delle peculiarità dei diversi settori in cui esse operano. Un comune non può limitarsi, ad esempio in tema di assunzioni, a fornire indicazioni generali valevoli per tutte le società controllate ma deve valutare i caratteri e le situazioni delle singole società ed elaborare criteri e modalità di gestione adeguati alle specificità di ciascuna di esse".*

Le direttive del Comune di Palermo, in materia di personale, contrariamente all'orientamento giurisprudenziale appena accennato, sono state sempre di ordine generale e non rivolte alle singole Società. Nel periodo osservato dagli scriventi, va, in primo luogo, menzionata la Direttiva del Consiglio Comunale n. prot. 59059 del 23.1.2012 che prorogava al 31.12.2013 il divieto assoluto di avanzamenti di carriera del personale presso gli Organismi partecipati, misura che, così, veniva ribadita, unitamente alla vigenza delle numerose linee di contenimento già emanate con Delibera di C.C. n. 1 del 15.1.2009. Successivamente il Commissario straordinario con Delibera n. 51 del 6.4.2012, nell'adozione del bilancio di previsione 2012 del Comune, impartiva per il contenimento del costo del personale degli Organismi partecipati le seguenti regole da osservare:

- divieto assoluto di nuove assunzioni di personale;
- divieto di avanzamenti di carriera per ulteriori sei anni;
- divieto di conferimento di incarichi esterni per tre anni;
- obbligatoria adozione di un regolamento per il conferimento di incarichi esterni;
- riduzione del 30% delle prestazioni di lavoro straordinario;
- divieto di monetizzazione delle ferie non godute.

La Direttiva in parola è stata fatta propria dall'Ufficio Società ed Enti Controllati (Ufficio competente nella previgente articolazione organizzativa) ed inviata con nota n. 328691

del 2.5.2012 a tutte le Società partecipate *in house* del Comune di Palermo. Con Deliberazione Consiliare n. 586 del 24.10.2012, di approvazione del bilancio di previsione 2012, il Consiglio Comunale riproponeva le medesime misure di contenimento per le Società. Con successiva nota n. 118707 del 12.2.2013 del Settore Aziende Partecipate e Servizi al cittadino si chiedeva alle stesse Società di dare assicurazione dell'osservanza della direttiva in parola. Sul punto, come dichiarato dal responsabile del Servizio programmazione e controllo Organismi partecipati, non vi è stata alcuna risposta .

Come già rappresentato, a seguito del controllo espletato dalla Corte dei conti, il Consiglio Comunale, con Delibera n. 323 dell'11.9.2013, ribadiva nel corpo della delibera le sopraindicate misure. Il medesimo Organo con Delibera n. 1 dell'1.1.2016 ha emanato un ampio spettro di adempimenti che orientassero gli Organismi in partecipazione al contenimento delle spese in generale, ripresi nella Direttiva del Servizio Programmazione prot. n. 11925 del 08.1.2016. In particolare, relativamente al personale, si è indicato:

- di procedere alla redazione del fabbisogno del personale per il triennio 2016-2018;
- di utilizzare l'istituto della mobilità interaziendale per colmare vuoti in organico;
- di rispettare la medesime disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'Amministrazione controllante;
- di ridurre per il triennio 2016-2018 i costi per incarichi esterni rispetto al triennio 2013-2015;
- di predisporre un piano di incentivazione all'esodo per il personale che ha maturato o sta maturando entro 24 mesi il diritto alla pensione.

Va, infine, evidenziato l'ulteriore invito alle Società partecipate, a cura del Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati, trasmesso con nota n. 533715 del 2.7.2015, all'osservanza dell'art. 53, comma 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001, in ordine al divieto di conferire incarichi, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, a coloro che negli ultimi tre anni di servizio avessero esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà le numerose Direttive emanate, appena descritte, non hanno sortito effetti complessivi soddisfacenti, tenuto conto del mancato contenimento generale delle spese di personale e delle singole inadempienze o elusioni degli indirizzi disposti dall'Amministrazione comunale. Sotto il primo profilo, dalle risultanze dei bilanci chiusi nel periodo 2012-2015 non si evince un trend decrementale generale dei costi, ottenuto solo per alcune realtà.

Tabella 40 – Costi del personale estratti dai conti economici delle Società periodo 2012-2015 e percentuale di incidenza sul costo della produzione

Denominazione	Anno 2012		Anno 2013		Anno 2014		Anno 2015		%
AMAT s.p.a.	69.861.206	67,37%	67.290.384	67,51%	66.509.612	69,72%	64.940.686	70,44%	-7,04%
AMAP s.p.a.	33.507.107	31,22%	33.043.818	37,64%	37.907.430	48,88%	45.214.164	41,78%	+34,93%
AMG s.p.a.	16.749.215	40,64%	16.211.457	50,12%	17.293.338	50,99%	19.681.195	56,77%	+17,50
RAP s.p.a.*	----------		43.670.359	79,74%	95.132.007	76,17%	90.618.303	67,20%	-
RESET s.c.p.a.**	----------		----------		----------		26.850.105	94,36%	-
SISPI s.p.a.	6.061.025	53,27%	6.043.477	48,48%	6.240.441	52,66%	6.403.133	53,17%	+5,64%
Palermo Ambiente s.p.a.	2.582.739	43,58%	2.586.396	57,18%	2.646.856	85,31%	2.636.085	84,17%	+2,02%

*costituita il 23.7.2013, ** costituita il 17.12.2014

Come si può constatare dalla sopra esposta tabella, i costi di personale si attestano ad un livello molto elevato e di significativa incidenza sui costi della produzione. L'intento formalmente dimostrato dall'Amministrazione comunale di contrarre tale voce di costo non è stato realizzato nel periodo in osservazione. Ciò è dimostrato dal trend in aumento del totale del costo di personale delle Società partecipate, anche a voler ritenere escluse le società fallite e quelle che le hanno sostituite successivamente (RAP s.p.a. e RESET s.c.p.a.), passato da complessivi € 128.761.294 ad € 134.875.263 con un incremento del 4,53%.

Sul punto si ravvisa che, secondo il tenore del predetto art.18, comma 2 bis, a base delle direttive emanate, l'Ente locale deve tenere conto, nell'adottare l'atto di indirizzo, delle disposizioni che stabiliscono a suo carico divieti e limitazioni alle assunzioni di personale. In tal senso l'andamento sopra descritto avrebbe dovuto indurre il Comune di Palermo ad un maggior monitoraggio della spesa attraverso il corretto esercizio del controllo analogo e, in generale, alla stringente ottemperanza delle direttive emanate. Infatti l'ingente costo registrato nelle Società in house ha contribuito, come già specificato nel paragrafo 2.1 inerente alle spese di personale, a cui dettagliatamente si rinvia, al mancato rispetto per il periodo 2011/2013, dei limiti previsti per gli Enti Locali dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, in relazione all'incidenza della spesa di personale sul totale delle spese correnti.

Si riporta di seguito l'andamento numerico del personale delle singole Società rilevato dai bilanci societari (2012-2013-2015) e, relativamente al 2014, dal DUP allegato al bilancio di previsione 2016 del Comune.

Tabella 41: Unità di personale nelle singole società in house

	2012	2013	2014	2015
AMAT Palermo s.p.a	1.741	1.673	1.657	1.624
AMAP s.p.a.	627	612	756	736
AMG Energia s.p.a	270	264	356	342
RAP s.p.a.	-	2.363	2.130	2.056
SISPI s.p.a	116	116	125	112
GESIP s.p.a/RESET s.c.p.a.	1.687*	1.687*	1.687*	1.569
TOTALE	4.441	6.715	6.711	6.439

*dato approssimativo

Pur in un trend decrementale il complessivo numerico, a partire dal 2013, si attesta a livelli notevolmente elevati che vanno valutati nel generale contesto della forza lavoro in carico al Comune di Palermo di cui è ampio riferimento nel predetto Capitolo relativo al personale.

L'analisi sugli adempimenti disposti dalla normativa in vigore nel periodo in osservazione e dalle direttive si è, inoltre, rivolta agli atti regolamentari che disciplinano le assunzioni di personale ed il conferimento degli incarichi delle società partecipate onde verificare l'ottemperanza all'art. 18, commi 1 e 2, del D.L. n. 112 del 2008 ed il sostanziale rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Per tali regolamenti la verifica si è finalizzata all'accertamento della presenza dei 5 principi enunciati nel comma 3 dell'art. 35 del D.lgs. n. 165 del 2001 ed in particolare:

1) Adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme dì preselezione;
2) Adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
3) Rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
4) Decentramento delle procedure di reclutamento;
5) Composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

Gli esiti dell'esame dei provvedimenti regolamentari viene riportato nella seguente tabella riassuntiva.

Tabella 42 - Regolamenti delle Società partecipate - Rispetto dei principi di cui all'art. 35, c.3, D.lgs. 165/2001

SOCIETA'	Pubblicità Imparzialità Selezione	Verifica requisiti Trasparenza	Pari opportunità	Decentramento procedure	Composizione Commissioni
SISPI s.p.a.	Art. 5.3	Artt.5.4, 5.5 e 5.9	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Art.4.2 - manca il divieto per i componenti dell'organo di direzione politica
R.A.P. s.p.a.	Artt.3 -4	Artt. 3-4-7	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Art.5
A.M.A.T. s.p.a. personale autoferrotramviario	Artt.2-3-5	Artt.1-5-7	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Art.4
A.M.A.T. s.p.a. Dirigenti	Artt.1-4-5-7	Art.2	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Art.2
AMAP s.p.a	Paragrafo osservante su Reclutamento	Paragrafo osservante Requisiti per l'accesso	Principi generali enunciati	Presente la previsione	Paragrafo osservante su Commissione esaminatrice
AMG s.p.a.	Artt.2-5-7	Art.2.5	Art.2	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Art.6
R.E.S.E.T.s.c.p.a. Selezioni interne	Art.7-8	Art.8	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Non vi sono indicazioni specifiche nel regolamento	Art.6
PALERMO AMBIENTE s.p.a.	no-	no-	no-	no-	no-

Per quanto attiene al Regolamento emanato dalla Società SISPI s.p.a., approvato dal C.d.A. del 13.9.2010, va rilevato che all'art. 4.2 non risulta l'esclusione dalla Commissione deputata alla selezione di assunzioni o consulenze per i componenti l'organo di direzione politica

dell'amministrazione in contrasto con il dettato dell'art. 35, comma 3, del D.lgs. n. 165/01. Inoltre all'art. 5 si stabilisce che per le assunzioni a tempo determinato per sostituzioni temporanee di collaboratori assenti sono disposte dalla Direzione aziendale non risultando coerente con il principio che richiede per ogni assunzione un procedura selettiva delle professionalità che necessitano.

In ordine ai Regolamenti della A.M.A.T. s.p.a., approvati con Verbale del C.d.A. n. 6 del 13.4.2011, pur rilevando la presenza di un espresso rinvio all'art. 35, comma 3, del D.lgs. n. 165 del 2011, si osserva che agli artt. 1 e 2 del Regolamento per l'assunzione di personale autoferrotranviario, in ordine alle modalità di selezione per l'assunzione ed ai criteri di oggettività e trasparenza della stessa, contengono solo un generico rinvio al contenuto del bando di volta in volta composto secondo quanto stabilito dal Consiglio di Amministrazione, rilevando diversamente la necessità di esplicitare il rinvio all'espressa disciplina di regolazione generale.

Quanto alla R.E.S.E.T. s.c.p.a. il regolamento per le assunzioni, deliberato nel C.d.A. del 12.12.2016, è limitato soltanto al personale interno non risultando assentibile il generico rinvio operato dall'art. 10 ai principi di cui all'art. 35, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 per il reclutamento all'esterno e solo in via subordinata alla rinunzia o inidoneità delle predette selezioni interne. Anche il Regolamento per il conferimento degli incarichi risulta emanato solo per gli incarichi legali lasciando senza fonte regolativa le altre fattispecie di conferimento.

Nonostante i numerosi atti di indirizzo che ne contenevano l'espresso invito all'adozione, le Società A.M.A.T. s.p.a., R.A.P. s.p.a. sono risultate a tutt'oggi prive del Regolamento per l'affidamento di incarichi di consulenza e professionali. La PALERMO Ambiente s.p.a. non ha adottato il regolamento per le assunzioni di personale e relativamente all'affidamento di incarichi di consulenza e professionali non vi è nessuna regolamentazione specifica che rifletta i menzionati principi di cui all'art. 35, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, ma solo inseriti nell'elenco, nel Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi in economia, tra le tipologie che possono essere affidate. Sul punto va evidenziato che tale carenza configura la violazione di quanto stabilito nel comma 6, dell'art.3 bis del D.L. n. 138/2011, in vigore dall'1.1.2014, che espressamente stabilisce che le società affidatarie di servizi in house adottino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del D.lgs.. 30/03/2001, n. 165. La norma, abrogata dall'*art. 28, comma 1, lett. m), D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, trova oggi sede nell'art.19, comma 2, del medesimo Decreto legislativo.

Da ultimo ulteriore aspetto problematico, in presenza, come visto, di un'alta incidenza dei costi di personale sui costi della produzione riflettente un mancato generale contenimento della relativa spesa, si rinviene nella circostanza che, pur in presenza dei divieti di assunzione di

personale impartiti con le menzionate direttive, presso le Società partecipate, si sono registrati provvedimenti di incremento di personale, avallati dalla stessa Amministrazione Comunale, provenienti da altre società pubbliche o da altre società partecipate**.** La tabella che segue espone, sulla base degli atti acquisiti, i movimenti di personale di alcune Società avvenuti, che hanno prodotto aumenti di costo.

Tabella 43:Mobilità di personale verso società *in house*

Società	Dipendenti assorbiti	Atto adottato Comune o Società
AMG Energia s.p.a.	n. 69 da Costruzioni Industriali s.r.l. in liquidazione e n. 25 da EnergyAuditing s.r.l. (entrambe partecipate al 100% di AMG Energia s.p.a.)	Verbale CdA 09/07/2014; Verbale Assemblea 30/06/2014; Contratto cessione del personale Costruzioni Industriali; Contratto cessione del personale Energy auditing; Verbale sindacale
AMAP s.p.a	n. 164 da AMIA Essemme s.r.l.	Cessione ramo d'azienda di cui alla e Determine Sindacali n. 35 del 26.2.2014 e n. 37 del 28.2.2014.
AMAP s.p.a.	n. 199 da Acque Potabili Siciliane s.p.a in fallimento (Società Regionale)	Verbale CdA 06/06/2016; Verbale Assemblea 19/07/2016

Relativamente al passaggio di n. 199 lavoratori ad AMAP s.p.a. da Acque Potabili Siciliane s.p.a, Società regionale in fallimento, previo accordo con le OO.SS. in data 8.6.2016, troverebbe ragione nei maggiori compiti affidati all'AMAP stessa quale gestore del Servizio idrico integrato servente i Comuni dell'ATO della Provincia di Palermo (compiti prima svolti da APS s.p.a.) nel rispetto della legge regionale n. 19 del 11/08/2015. In merito si evidenzia che con la delibera n. 439 del 12/11/2015 il Consiglio Comunale ha autorizzato le modifiche allo Statuto di AMAP in particolare, è stato deliberato di "*Autorizzare, mediante emissione di nuove azioni, l'ingresso nel capitale sociale di AMAP S.p.a., degli Enti Pubblici Territoriali ricompresi nell'Ambito Territoriale Ottimale, come individuato dalla normativa vigente*", ingresso a cui hanno aderito, con un aumento del capitale sociale di € 1.000.000,00, n. 33 Comuni.

Va, in ogni caso, osservato che nel Verbale del C.d.A. del 6.6.2016 il Collegio Sindacale ha evidenziato che *"l'operazione di gestione "ex APS" non presenta in un arco temporale di breve-medio periodo un'autonoma sostenibilità economico finanziaria e, pertanto, ritiene necessario, prima di porre in essere ogni atto vincolante per l'AMAP, informare tempestivamente i Soci che l'attuazione dell'operazione di gestione del servizio idrico dei 33 Comuni aderenti alla Provincia di Palermo, potrà realizzarsi solo dopo avere ottenuto l'impegno formale degli stessi Soci di immettere in AMAP le risorse essenziali per sostenere economicamente, finanziariamente e*

patrimonialmente l'operazione sia nella gestione ordinaria che nelle realizzazioni degli interventi straordinari di adeguamento e/o razionalizzazione delle strutture esistenti"

Per quanto attiene il passaggio di n. 164 unità ad AMAP s.p.a. da AMIA Essemme s.r.l., dichiarata fallita in data 22.4.2013, avvenuto con cessione del ramo d'azienda, che comprende di fatto le predette n. 164 unità, si rinvia a quanto più diffusamente esteso sul servizio di pulizia e manutenzione delle caditoie stradali al paragrafo 14.5.3, in ordine a detta ultima Società e correlativamente, alla R.A.P. s.p.a., sulla base della relazione dell'Area Tecnica della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture resa con nota n. 596931 del 11.4.2017 (All. n. 112). Si segnala, per gli aspetti che ne occupano in tale sede, che l'Avvocatura Comunale con nota n. 627163 del 2010 ebbe ad esplicitare come la normativa vigente allo stato ostacolasse, nell'ipotesi del conferimento del ramo d'azienda da AMIA Essemme s.r.l. ad AMAP s.p.a, il trasferimento del relativo personale in capo alla stessa AMAP s.p.a. ex art.2112 del codice civile, poiché esso avrebbe concretizzato nuove assunzioni. Da ultimo, si ravvisa che nel parere di regolarità contabile per l'approvazione della Delibera di G.C. n. 151 del 29.12.2016 relativa alla approvazione della proposta del budget 2015, reso dal Ragioniere Generale con nota n. 688422 del 9.9.2015, viene rilevato che il maggiore costo del personale per l'assunzione dei 164 lavoratori per l'internalizzazione del servizio pulizia caditoie ammonta ad € 5.650.018,00.

In ordine alla AMG Energia s.p.a. si evidenzia che la Società ha assorbito il personale delle controllate Costruzioni Industriali s.r.l., in liquidazione e Energy Auditing s.r.l. come procedure di mobilità di cui all'art.1, comma 563 e ss., della legge n. 147/2013. Dall'atto d'indirizzo di cui al Verbale del C.d.A. di AMG Energia s.p.a. del 9.7.2014 (All. n. 113) si evince chiaramente come detta mobilità giunga come provvedimento di sostegno alle sue partecipate che si trovano in evidente difficoltà. Nel Verbale viene, infatti, affermato, relativamente a Costruzioni Industriali s.r.l., che "*gli interventi di riorganizzazione delle linee produttive e di contenimento dei costi non hanno prodotto risultati sufficienti da conseguire almeno l'equilibrio economico-finanziario.* Riguardo ad Energy Auditing s.r.l. "*essendo cessati i servizi aggiuntivi di controllo impianti termici raggiunge appena il pareggio di bilancio"* Per entrambe si rinviene nel Verbale identica motivazione: "*Maggiori risultati potrebbero essere ottenuti inserendo le risorse professionali all'interno delle aree operative della Capogruppo, azzerando, peraltro, la duplicazione di talune tipologie di costo che la sussistenza di autonomi soggetti giuridici implica"*. Sul punto, dal tenore dei commi 563, 564 e 565 dell'art.1 della legge n. 147 del 2013 sui processi di mobilità, mentre può ritenersi aderente e plausibile la finalità del passaggio da Energy Auditing s.r.l. (razionalizzazione delle spese, risanamento economico-finanziario, eccedenze di personale) alla Capogruppo, nel caso di Costruzioni Industriali s.r.l., essendo in stato di liquidazione, la mobilità non appare

adeguatamente supportata da ragioni che non riconducano ad un soccorso finanziario corrispondente ad uno sgravio di costi**.**

Le linee di contenimento invocate dallo stesso Comune avrebbero dovuto indurre ad una più attenta valutazione sulle rappresentate situazioni avendo presente quanto affermato dalla costante giurisprudenza contabile nel ritenere negli adempimenti dell'ente locale "*nell'esercizio dei propri poteri di governance sui soggetti che gravitano nel perimetro interessato al consolidamento dei conti, di evitare forme incontrollate e ingiustificate di crescita della spesa di personale, destinate a ripercuotersi negativamente sulla razionalizzazione della propria spesa"* (Corte dei conti Sez. Contr. per il Lazio n. 128/2015/PAR).

Da ultimo, va ravvisato che, in ordine alla mobilità interaziendale, in ottemperanza alle linee di indirizzo della predetta Delibera Consiliare del 1.1.2016, le OO.SS. presenti in sei Società partecipate *in house providing* (esclusa la Palermo Ambiente s.p.a.) hanno siglato, in data 31.3.2016 un accordo sulla mobilità per coprire i vuoti di organico strutturali o congiunturali anche preventivamente al ricorso a procedure di assunzione. Sull'accordo, che istituisce una Cabina di regia costituita tra i Presidenti delle Società, alla quale far confluire le informazioni inerenti alla gestione dei fabbisogni lavorativi, l'Amministrazione Comunale ha preso atto con Delibera di G.C. n. 82 del 22.4.2016.

Per quanto attiene, infine, all'adeguamento degli Statuti delle Società ed ai principi di contenimento dei costi di personale di cui agli artt. 19 e 25 del D.lgs. n. 175/2016, si evidenzia che, con note n. 1810850 e n. 1810629 entrambe del 3.11.2016, il Servizio Programmazione e Controllo Organismi partecipati ha impartito istruzioni al riguardo.

14.4.2.2 Le altre Direttive del Comune di Palermo

In merito all'emanazione delle altre direttive agli Organismi partecipati, in primo luogo, si sono acquisiti gli indirizzi per la determinazione delle indennità degli amministratori delle Società. Con la nota n. 770509 del 29.10.2012 si sono date istruzioni in ordine ai compensi dei componenti gli organi di amministrazione in carica, sulla base di quanto sostenuto in sede consultiva dalla Corte dei conti con Deliberazione n. 16/2012, in applicazione delle riduzioni previste dall'art.1 commi 725 e ss. della legge n. 296/06, anche alla luce delle modifiche introdotte ai sensi dell'art. 61, comma 12 della legge 133/2008 di conversione del D.L. 112/2008, nonché della riduzione ulteriormente disposta, per gli amministratori delle società a partecipazione maggioritaria degli Enti locali dall'art. 4, comma 2, della L.R. n. 7 del 2011 nella misura del 40% a decorrere dall'1.1.2011. Inoltre la direttiva conteneva istruzioni circa le

riduzioni del 10% disposte dall'art. 6, comma 6, del D.L. n. 78/2010 per i componenti dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali appena designati.

Con note n. 462551 del 9.6.2015 e n. 548772 del l'8.7.2015 il Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati ha richiamato l'osservanza delle disposizioni contenute nell'art. 16 del D.L. n. 90 del 2014 che ha modificato il quinto comma dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012 in ordine al limite complessivo, con decorrenza 1.1.2015, per i compensi degli amministratori previsto nell'80% del costo sostenuto nell'anno 2013. In merito a dette note si sono comunicate precisazioni, con nota n. 619381 del 5.8.2015, che riportano, sull'argomento quanto sostenuto dalla Corte dei conti Sez. Reg. di controllo per l'Emilia Romagna n. 120/2015/PAR. In ordine ai compensi in parola non può trascurarsi che il Collegio dei revisori dell'Ente, nella relazione che accompagna il rendiconto dell'esercizio 2014, resa con Verbale n. 44 del 30.6.2015, ha evidenziato "*di non disporre di tutte le necessarie informazioni per la verifica della corretta applicazione degli Organismi partecipati della limitazione alla composizione degli organi e dei relativi compensi*".

Il predetto Servizio Programmazione e Controllo, con nota n. 858901 del 6.11.2015 (All. n. 114), in merito all'ottemperanza delle norme sopra indicate, ha richiesto l'ammontare delle retribuzioni erogate nonché l'effettivo riversamento all'Amministrazione comunale delle somme spettanti agli amministratori dipendenti, in virtù del principio dell'onnicomprensività della retribuzione, ai sensi dell'art.4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, che erano presenti negli Organi di amministrazione delle Società RAP s.p.a, SISPI s.p.a. AMAT Palermo s.p.a. AMG s,p.a. e AMAP s.p.a.. In merito va rilevato che dopo solleciti effettuati dall'Amministrazione comunale e da ultimo con nota n. 1170258 dell'11.7.2016 (All. n. 115), ad oggi, solo la RAP s.p.a. e la SISPI s.p.a. hanno provveduto a versare al fondo del trattamento accessorio del personale per il periodo 2012-2015 le somme relative agli emolumenti in parola. Inoltre con distinte note n. 1297557 e 1297300 entrambe del 24.8.2016 (All. n. 116) il Servizio Programmazione e controllo degli Organismi partecipati ha invitato l'Ufficio servizi pubblici a rete per l'AMG s.p.a. e l'AMAP s.p.a. e l'Ufficio Mobilità e Traffico per l'AMAT Palermo s.p.a. a procedere alla trattenuta di quanto dovuto, complessivamente ammontante ad € 253.338,51, dall'importo spettante singolarmente per il corrispettivo del servizio. Tale commistione non può essere condivisa in quanto genera confusione e appare limitante dei normali poteri del Comune di Palermo, fosse anche disciplinari, per ottenere quanto dovuto, soprattutto nella considerazione che la norma citata impone espressamente al dipendente un obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione e, specificatamente, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio. Peraltro il mancato versamento per il periodo 2012-2015 comporta un depauperamento delle risorse che debbono confluire nel fondo per il trattamento accessorio del personale interessato con effetti conseguenti nel dimensionamento dei

limiti di spesa del fondo medesimo di cui si riferisce ai paragrafi 9 e 10. Come infatti osservato, a tal proposito, dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia – con Deliberazione n. 99/PAR/2014 i compensi in esame "*non recano i caratteri indicati dalle Sezioni Riunite per essere esclusi dal limite di cui all'art 9 comma 2 bis d.l. 78/09 (peraltro, è lo stesso legislatore del 2012 a precludere il ricorso a professionisti esterni, imponendo la scelta di due membri del c.d.a. tra i dipendenti pubblici) né siffatta previsione risulta, d'altra parte, derogata dai commi 4 e 5 dell'art 4 d.l. 95/2012 che, anzi, nel prevedere l'obbligo di riversamento all'amministrazione, espressamente indicano le "vigenti disposizioni" quali fonti di disciplina delle modalità di riassegnazione delle somme al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio. La Sezione ritiene, pertanto, che non vi siano ragioni per derogare al limite di cui all'art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 (cfr., nello stesso senso, Sezione Umbria, deliberazione n. 121/2013/PAR cit. e Sezione Piemonte deliberazione n. 403/2013 cit., ove si osserva: "La fattispecie in esame rientra nell'aggregato da considerare ai fini del rispetto del limite imposto dal legislatore, perché è potenzialmente destinabile alla generalità dei dipendenti attraverso la contrattazione integrativa. Infatti, i commi 4 e 5 dell'art 4 del d.l. 95/2012, non stabiliscono alcuna deroga alla normativa vigente, né si riferiscono espressamente ad eventuali incrementi derivanti dalla loro applicazione della norma, ma prevedono soltanto, "in base alle vigenti disposizioni" la riassegnazione dei detti compensi al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio. Ritiene la Sezione che tale obbligatoria riassegnazione rappresenta un'economia per l'ente, che, fermo restando il tetto massimo previsto per il fondo del salario accessorio, ridurrà la propria spesa destinata al finanziamento del suddetto fondo, a vantaggio del bilancio dell'ente, della quota parte derivante dall'introito dei compensi in questione*".

Va evidenziato, al riguardo, che l'art. 1, comma 235, della legge n. 208/2015 ha modificato il predetto art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012 prevedendo l'obbligo di riversare i compensi di che trattasi all'amministrazione di appartenenza, comportando il mancato versamento dall'1.1.2016 un mancato introito per il bilancio comunale.

Si ravvisa, inoltre, che il Comune, con nota n. 549148, ha informato tutti gli Organismi partecipati in merito alla Determinazione n. 8 del 17.6.2015 dell'ANAC contenente le Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle Società controllate e partecipate dalle pubbliche Amministrazioni. In tal senso si è evidenziato che per le società in house si applica la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni senza adattamenti.

Infine va rilevato che alla data della verifica non era stata ancora emanata alcuna direttiva agli Organismi partecipati in merito alla redazione del bilancio consolidato il cui termine è fissato al 30.9.2017 per le cui implicazioni, si riferisce in dettaglio al paragrafo 14.5.1.

14.4.3 Il Piano di razionalizzazione

Come è noto con l'art.1, commi 611, della legge n. 190/2014, si è avviato il processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalle Pubbliche Amministrazioni, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015 sulla base dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Il successivo comma 612 della medesima norma ha imposto in capo al Sindaco del Comune la definizione e l'approvazione, entro il 31 marzo 2015, di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire, fissando al 31 marzo 2016 la predisposizione di una relazione sui risultati conseguiti. La disposizione che impone la seria ricognizione e riordino dell'assetto societario ha trovato sede, con l'emanazione del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica recato nel D.lgs. n. 175/2016, negli artt. 20 e 24 rispettivamente con una razionalizzazione periodica e revisione straordinaria delle partecipazioni. Con tali disposizioni, che prevedono, dapprima una revisione straordinaria delle partecipazioni da approvarsi con delibera consiliare, il cui termine risulta fissato al 30.9.2017 ed una presentazione annuale del piano, le amministrazioni vengono chiamate ad assolvere un compito ancor più impegnativo richiedendo interventi che non si limitano solo alla riduzione quantitativa delle partecipazioni, ma richiedono misure di effettivo efficientamento della gestione degli organismi partecipati.

Con Determinazione Sindacale n. 53/05 del 31.3.2015 il Comune di Palermo ha presentato il Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612 della legge n. 190/2014. Detto piano è stato trasmesso alla Corte dei conti con nota n. 254355 del 31.3.2015 e si concreta nel seguente prospetto.

Tabella 44: "Piano operativo di razionalizzazione" trasmesso alla Corte dei conti

Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute				
Società		**Modalità di attuazione**	**Tempi di attuazione**	**Risparmi da conseguire**
Gesip S.p.a	Partecipata 100% del Comune di Palermo	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati in euro 40.000
Gesip Servizi S.p.a.	Partecipata 100% di Gesip S.p.a.	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati in euro 10.000
Servizi per l'Occupazione S.r.l.	Partecipata 100% di Gesip S.p.a.	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati in euro 10.000
Palermo Ambiente S.p.a.	Partecipata 100% del Comune di Palermo	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati in euro 40.000
Costruzioni Industriali S.r.l.	Partecipata 100% AMG Energia S.p.A.	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati in euro 10.000
Enercom a r.l.	Partecipata 100% da AMG Energia S.p.A.	Liquidazione della società	Liquidata nel 2014	-
AMG Service	Partecipata 51% da AMG Energia S.p.A.	Liquidazione della società	Liquidazione in corso	Costi di gestione stimati in euro 10.000
Acquedotto Consortile Biviere	Partecipata 50% del Comune di Palermo	Accorpamento in AMAP S.p.a.	Seguirà la conclusione della AMAP S.p.a. e Acque Potabili Siciliane	73.180 di euro (importo per anno impegnato nel bilancio del Comune di Palermo 2014)
Teatro Al Massimo Stabile Privato di Palermo Soc. Cons. a r.l.	Partecipata 15% del Comune di Palermo	Cessione della quota posseduta anche a Fondazioni di tipo culturale	12 mesi	-
Patto di Palermo Soc. Cons. a r.l.	Partecipata 25,83% del Comune di Palermo	Modifica art. 8 Statuto "Organo Amministrativo", che prevede "La società è amministrata da un CdA	12 mesi	-

		composto da cinque membri compreso il Presidente" con la previsione di un Amministratore Unico		
GESAP S.p.a.	Partecipata 31,54% del Comune di Palermo	Dismissione delle quote azionarie - mantenimento di una quota dell'1%.	Rinvio al 2016 (criticità e rilievi in corso di chiarimento)	-
GH Palermo S.p.a.	Partecipata da GESAP S.p.a.	Cessione della quota dell'80%.	Cessione già perfezionata	-

In primo luogo, va osservato che con delibera n. 61/2016/INPR la Sezione Regionale di Controllo per la Sicilia ha disposto, alla luce dei criteri contenuti nella medesima deliberazione, il riesame dei contenuti del Piano di razionalizzazione e della relazione tecnica presentati dal Comune di Palermo.

Con nota n. 356445 del 31.3.2016 è stata trasmessa alla Corte dei conti – Sezione Regionale per la Sicilia la relazione sui risultati conseguiti del Piano operativo di razionalizzazione.

In merito alla relazione presentata va rilevato che i risultati appaiono del tutto non significativi e non dettagliati. Infatti ci si limita a riportare nella tabella i medesimi obiettivi finanziari di risparmio evidenziati al momento della presentazione del piano ed ammontanti ad € 193.180, senza darne effettivo riscontro. Volendo poi entrare maggiormente nel dettaglio va specificamente rilevato:

- la società Gesip s.p.a. e Gesip Servizi s.r.l. sono state poste in stato di liquidazione nel 2010, successivamente fallite nel 2015 ed interamente assorbite nella società RESET s.p.a. che effettua i medesimi compiti. Quindi il risparmio conseguito non può ascriversi ad una razionalizzazione dei costi ma, eventualmente, ad un minor esborso relativo al nuovo contratto di servizio stipulato con la RESET. In tal senso va puntualizzato e come più dettagliatamente svolto nel Capitolo

- che in detto ultimo contratto, contrariamente a quanto espresso nella relazione, sono stati solo normalizzati i canoni organizzativi che erano del tutto carenti nello svolgimento del precedente rapporto contrattuale con la Gesip s.p.a come di seguito evidenziato.

Per dare un quadro della poca significatività delle ulteriori azioni intraprese, non in coerenza con l'obiettivo di riduzione delle partecipate imposto dalla legge, vale precisare quanto segue.

- la Servizi per l'occupazione s.r.l., partecipata della GESIP s.p.a, è stata posta in fallimento;
- la Palermo Ambiente s.p.a. è posta in liquidazione dal 2010 ma è, a tutt'oggi, una società in house del Comune di Palermo permanendo la situazione di stallo, in ambito di legislazione regionale, della gestione integrata dei rifiuti;

- la Costruzioni Industriali s.r.l., partecipata al 100%, della AMG Energia s.p.a è stata inserita nel piano di razionalizzazione ma, come sopra riferito, era già stata assorbita da AMG Energia s.p.a. in quanto fallita;
- la Enercom, come anche la AMG Service, erano già state precedentemente chiuse nel 2014.
- L'Acquedotto consortile Biviere è, a tutt'oggi, operante;
- la società Teatro al Massimo Stabile privato di Palermo, società consortile a. r.l., partecipata dal Comune di Palermo per una quota del 15%, è a tutt'oggi operante:
- La GESAP è detenuta a tutt'oggi al 31,54% rinviando a quanto rappresentato nel proseguo della presente relazione al paragrafo 14.5.3.3;
- la Società di gestione del Patto Territoriale di Palermo, organismo responsabile del Patto, ha modificato l'art. 8 dello statuto, introducendo la figura dell'amministratore unico in luogo del precedente CdA composto da 5 componenti.

Per quanto sopra i risultati del Piano di razionalizzazione risultano del tutto carenti di una reale quantificazione dei minori costi ottenuti secondo i principi indicati dall'art. 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014[113]. Per altro aspetto va rilevato che detti risparmi avrebbero potuto essere ricompresi nell'ambito di un generale riassetto delle partecipazioni rivelatosi non solo necessario ma doveroso, tenuto conto dell'andamento evidentemente non proficuo delle gestioni possedute al momento, anche attraverso la dismissione di alcuni servizi gestiti dalle società per assoggettarli alla libera iniziativa economica privata attraverso procedure ad evidenza pubblica. Ciò avrebbe dato concreta attuazione a quanto già previsto dall'art. 3, n. 1, del vigente Regolamento di vigilanza e controllo sugli Organismi partecipati del Comune, benché, come già detto, da attualizzare, in ordine all'adozione del Piano generale di sviluppo a cura del Consiglio Comunale. Quanto fin qui rappresentato trova sostegno in quanto affermato dalla giurisprudenza contabile circa i contenuti del Piano di razionalizzazione da ritenere "*uno strumento operativo e non meramente descrittivo di future azioni da intraprendere. Esso, detto in altri termini, deve necessariamente fondarsi su elementi certi, su analisi di costi gestionali e rendimenti tali da rendere concrete le azioni suggerite e valutabili i risultati attesi. Occorre quindi individuare il contenuto minimo che tale piano di razionalizzazione deve necessariamente assumere per non restare limitato ad una logica adempimentale, ipotesi non coerente con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle partecipazioni detenute entro il 31.12.2015.* (Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per il Piemonte n. 25/2016/VSG).

[113] Sul punto cfr. Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per la Sicilia n. 212/2016/PRSP laddove viene sostenuto come la mancata programmazione di azioni di contenimento e l'omessa dismissione di società non corrispondenti ai criteri normativi non osservanti il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato può conseguentemente aver determinato profili di danno erariale.

Infine va rilevato che il Piano di razionalizzazione di cui al Decreto del Sindaco n. 53 del 2015, non ha avuto alcuna approvazione da parte del Consiglio Comunale. Pur in mancanza di un espresso riferimento nell'art. 1, comma 611, della legge n. 190/2014, tale adozione risultava necessaria in ossequio alle competenze demandate al Consiglio stesso dall'art. 42,comma 2, lett. d) ed e) del T.U.E.L.. In merito vale richiamare quanto affermato dalla Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. per la Sicilia, n. 226/2016/PRSP ove, rinviando a quanto raccomandato nella predetta Delibera di orientamento n. 61/2016 della Sezione, si afferma che il piano di razionalizzazione deve risultare approvato dal Consiglio Comunale, organo istituzionalmente competente per tale tipologia di atti e non piuttosto con determina sindacale.

14.5 Analisi dei riflessi economico-finanziari delle gestioni societarie in house sul bilancio del Comune di Palermo

Il dato normativo di partenza, per l'analisi dei riflessi economico finanziari delle gestioni societarie nelle risultanze contabili comunali, risiede nel citato comma 3 dell'art. 147-quinquies del D.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del D.L. n. 174/2012, il quale stabilisce che "*il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni"*. La disposizione si correla a quanto stabilito, in generale, sul sistema di controllo sulle società partecipate, dall'art.147, comma 2, lett. d) e dall'art. 147 quater dello stesso D.lgs. n. 267/2000.

In merito va, in premessa, ribadito che il Regolamento di contabilità del Comune di Palermo non risulta, a tutt'oggi, allineato alla norma citata aggiungendosi, tale omissione, al già rappresentato carente quadro regolativo interno sulle Società partecipate ed al più generale inadempimento agli obblighi di controllo previsti dall'art.148 T.U.E.L.. L'assenza di fonti normative proprie, in ossequio al principio di legalità a cui deve ispirarsi l'azione di ogni Pubblica Amministrazione, è la primaria causa del disordine e delle illegittimità che verranno evidenziate nel proseguo del presente paragrafo senza che i rilievi da tempo formulati da più parti, in sede di controllo (Corte dei conti e Collegio dei Revisori) ed anche nell'ambito delle azioni intraprese e di quanto formalmente affermato dall'Amministrazione, abbiano indotto il Comune stesso a realizzare concretamente interventi risolutivi sulle negative conseguenze che tale situazione comporta.

In considerazione che la presente verifica non è stata rivolta all'esame dei bilanci del Comune nel periodo osservato, gli scriventi hanno richiesto al Ragioniere Generale, responsabile dell'Area Bilancio e Tributi, alla quale il Servizio Programmazione e Controllo degli Organismi partecipati fa capo, per gli aspetti che ne occupano, dettagliata documentazione con nota n. 41555

del 18.1.2017 e nota n. 65723 del 26.1.2017 (All. n. 117). Le risposte sono state rappresentate con note n. 69423 del 26.1.2017 e n. 72709 del 27.1.2017 (All. n. 118), entrambe pervenute in detta ultima data. Tale produzione non è stata accompagnata da un incontro esplicativo con il Responsabile dell'Area tanto che, successivamente, con nota mail dell'8.3.2017 (All. n. 119), gli scriventi hanno dovuto richiedere precisazioni in ordine a quanto fornito dal Ragioniere Generale, risultato in talune parti contraddittorio e non puntuale con ulteriori dati riscontrati nei bilanci. Con nota mail del 17.3.2017 si è dato riscontro a tale ultima richiesta, a rettifica ed integrazione, nei contenuti della nota n. 224895 in pari data (All. n. 120) nella stessa mail allegata.

Il quadro emergente delle gestioni delle Società partecipate, ritenuto influente sulla contabilità comunale, riporta diversificate criticità già risalenti ad esercizi datati, criticità di cui l'Amministrazione risultava ben edotta come si evince dalla esaustiva nota n. 453304 del 15.6.2012 del Ragioniere Generale *pro tempore* conservata agli atti della presente relazione.

Si ritiene di procedere, in primo luogo, analizzando taluni aspetti desunti dagli atti e dai documenti ufficiali della contabilità comunale riguardanti gli Organismi partecipati nel periodo considerato, per poi affrontare, nella sezione dedicata, argomenti che involgono le singole Società.

14.5.1 Aspetti generali

Per un primo profilo di rilievo gli scriventi debbono evidenziare la mancata approvazione del conto consuntivo 2013, temporalmente avvenuta nel periodo di imminente scadenza del Collegio dei revisori insediatosi in data 20.5.2011. Con verbale del 27.6.2014, il Collegio non ha espresso parere favorevole su detto rendiconto, in relazione ai rilievi formulati, invitando l'Organo Consiliare ad adottare i provvedimenti di competenza. In particolare talune criticità emerse dal parere negativo sono risultate attinenti ad aspetti riguardanti Società partecipate e segnatamente: la contabilizzazione delle risorse a copertura dello strumento di sostegno al reddito per l'attività lavorativa del personale della GESIP s.p.a. (oggi RESET s.c.p.a.); l'attività di verifica dei rapporti debitori-creditori tra il Comune e le società partecipate, il tasso di copertura del servizio di igiene ambientale. Il Collegio dei revisori entrante, insediatosi in data 9.7.2014, con Verbale n. 8/2014 del 5.8.2014 (All. n. 121), nel quale conclude le proprie argomentazioni affermando "*nei limiti quali-quantitativi delle informazioni richieste ed acquisite, a seguito degli approfondimenti condotti e con le superiori riserve in particolare in ordine all'assenza dei dati significativi di alcune società partecipate (si veda AMIA s.p.a. in fallimento, GESAP s.p.a. e GESIP s.p.a in liquidazione) ritiene superate le criticità rappresentate e trattate ai punti A e C della presente relazione*". Senza entrare, per ora, nel merito delle sollevate questioni stante il tenore letterale di quanto appena riportato e la mancanza di una formula espressa in ordine all'approvazione dell'Organo di controllo interno sul

documento contabile nonché il mancato superamento del rilievo riguardante l'attività di verifica dei rapporti debitori-creditori tra il Comune e le società partecipate, di cui è dato ampio resoconto nel proseguo della relazione, si ritiene che l'Organo di controllo interno non abbia comunque espresso il proprio parere favorevole sul rendiconto in parola. Nel rappresentare che il Consiglio Comunale con delibera n. 239 del 6.8.2014, sulla scorta di quanto rappresentato, ha comunque approvato il rendiconto in questione, vale richiamare i contenuti degli artt. 42, comma 2, e 239, comma 1, lett. d), T.U.E.L. e, in tal senso, l'obbligatorietà del parere del Collegio a corredo dei rendiconti da approvare se pur non vincolanti.

In presenza di perdite di esercizio della Società AMAT Palermo s.p.a., nel periodo considerato, si è domandato al Responsabile dell'Area Bilancio e Tributi l'ammontare del Fondo di accantonamento per risultati negativi della Società partecipate previsto dall'art. 1, comma 551, della legge n. 147/2013 ed operante a decorrere dall'1.1.2015. Detta norma è oggi trasfusa nell'art. 21 del D.lgs. n. 175/2016. In merito l'Ufficio ha dapprima risposto (nota 69423 del 26.1.2017 citata) che, a seguito dell'approvazione dei bilanci societari esercizio 2014, non risultando in perdita di esercizio nessuna delle società partecipate del Comune, l'Amministrazione non ha accantonato nel bilancio 2015 alcuna risorsa finanziaria. Successivamente (nota 224895 del 17.3.2017 citata) ha, ulteriormente, affermato che "*relativamente ai bilanci sociali anno 2015, approvati nell'esercizio finanziario 2016, solo la Società AMAT Palermo s.p.a. è risultata in perdita di € 4.611.575,00 e l'accantonamento, come disposto dal superiore comma 551, dovrà essere previsto nel bilancio di previsione 2017 in apposito fondo vincolato pari al risultato negativo non immediatamente ripianato*". Sul punto si ritiene di dissentire con la risposta fornita atteso, che la norma dev'essere applicata per gli anni 2015, 2016 e 2017 e, pertanto, essendo la perdita registrata dalla predetta società riferita al 2015, il fondo vincolato in parola doveva essere costituito nel bilancio di previsione 2016. In tal senso va evidenziato, anche in merito alla nota discrasia temporale, in genere, esistente tra la data di approvazione dei bilanci d'esercizio societari e quella di approvazione dei bilanci dell'Ente, che il bilancio 2015 dell'AMAT Palermo s.p.a. è stato approvato dall'Assemblea il 18.7.2016 mentre il bilancio di previsione 2016 del Comune di Palermo è stato approvato con Delibera Consiliare n. 408 del 13.8.2016. L'Amministrazione era, pertanto, nella piena possibilità, di appostare, in ossequio alla norma citata, lo stanziamento corrispondente da accantonare nella gradualità dell'applicazione prevista dal successivo comma 552 dell'art. 1 della legge n. 147/2013. Proprio in merito a tale importo, a tenore del predetto comma 551 della medesima norma, la perdita di esercizio dell'AMAT Palermo s.p.a., società che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica, va riferita al risultato operativo lordo, ovvero

alla gestione caratteristica, che risulta ammontare a - € 3.637.321,00 e non come erroneamente comunicato a - € 4.611.575,00, quale risultato netto d'esercizio registrato e, peraltro, non ripianato.

In merito al Fondo spese e rischi futuri si è chiesto di produrre in dettaglio, per ogni Società, l'ammontare degli stanziamenti accantonati nei bilanci di previsione dal 2012 al 2015 per gli eventuali oneri per soccombenza in base al contenzioso in atto. Sul punto l'Ufficio di Ragioneria ha fornito unicamente dati complessivi senza specifica e, soprattutto, senza aver prodotto agli scriventi alcun atto ufficiale della stima effettuata da parte dell'Avvocatura Comunale[114]. Si rappresenta in tal senso una difficoltà di acquisire con chiarezza i dati di contenzioso e gli specifici riferimenti attualizzati, peraltro, lamentata dallo stesso Collegio dei Revisori, da ultimo, con nota 61 del 5.8.2016, ai fini di una valutazione sugli eventuali impatti contabili e di bilancio. Tale criticità ha la sua gravità ove si consideri che l'Organo di revisione dell'ente provvede a verificare (in occasione del rendiconto) la congruità degli accantonamenti. In ogni caso si rileva che è stata comunicata, nella predetta nota n. 69423 del 26.1.2017 della Ragioneria, una quantificazione del contenzioso per € 101.123.570,76 (di cui 80.623.350,76 per contenzioso risalente al 2013 ed € 20.500.000,00 al 2014-2015), quantificata dall'Avvocatura, ma non prodotta, "*con significative probabilità di soccombenza"* risultata discordante, nelle quantificazioni, da quanto asserito dal Collegio dei revisori nella relazione al bilancio di previsione 2016 (pagg.100-103)[115]. L'Ente dichiara che al 31.12.2016 il Fondo rischi spese legali risulta pari a complessivi € 44.110.237,43.

In particolare, dagli atti acquisiti, il contenzioso in essere riguarda le pretese avanzate da AMIA s.p.a per complessivi € 86.480.192,12 in giudizi pendenti (€ 42.170.027,00 - R.G. n. 8653/2012 ed € 44.310.165,02 –R.G. n. 2660/2016) nonché per € 4.968.895,89 di cui alla vertenza promossa da GESIP s.p.a. (R.G. n. 4536/2012).

Avendo il Comune proceduto a ricapitalizzare nel periodo in osservazione, alcune Società partecipate, si è richiesto, in merito, l'elenco degli impegni nei conti consuntivi dal 2012 al 2015, con codice di bilancio, per i mutui assunti per aumenti di capitale per singole Società. In particolare con Delibere di G.C. n. 219, n. 220, n. 221 del 11.12.2014 e n. 234 del 18.12.2014, in esecuzione della Delibera Consiliare n. 268 del 13.11.2014 (approvazione bilancio di previsione 2014), sono state adottate ricapitalizzazioni per le Società AMG s.p.a., RAP s.p.a, AMAP s.p.a e RESET s.c.p.a. per un importo complessivo di € 15.740.000,00 con mutuo Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. Gli aumenti di capitale sono stati così ripartiti:

---

[114] Con l'ultima nota n. 224895 del 17.3.2017 si afferma che l'accantonamento è stato effettuato in coerenza con il dato fornito dall'Avvocatura a seguito dell'attività di ricognizione del contenzioso esistente alla data del 1.10.2015.

[115] Diversamente nella relazione del Collego dei revisori al bilancio di previsione 2016 si quantifica in € 65.900.000 i contenziosi 2013 e precedenti ed € 20.500.000 per i giudizi post 1.1.2014.

Tabella 45: Aumenti di capitale delle singole società;

AMG Energia s.p.a	1.800.000
AMAP s.p.a	5.000.000
RAP s.p.a	6.000.000
RESET s.c.p.a.	2.940.000

Con nota n. 58625 del 26.1.2016 il Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati ha invitato le Società sopra indicate a fornire entro il 31.12.2015 una relazione, asseverata dai rispettivi organi di controllo dal cui dettaglio emerga, oltre che l'elenco analitico degli interventi realizzati, le modalità, i tempi e le procedure seguite per dare attuazione ai rispettivi piani di investimento e, se del caso, le motivazioni per le quali è impedita ed i termini nuovamente fissati per detta attuazione. In merito si è effettuata una ricognizione delle relazioni presentate dalle varie Società accertando che A.M.A.P. s.p.a., R.A.P. s.p.a. e AMG Energia s.p.a, che, comunque, non è risultata asseverata dal Collegio Sindacale, hanno presentato le richieste rendicontazioni sugli investimenti effettuati.

Alla data della presente verifica si rileva che la Società RESET s.c.p.a. (Rete Servizi Territoriali Palermo) non ha ancora presentato una rendicontazione di quanto completamente impiegato. Tale Società, che effettua servizi di pulizia, vigilanza e custodia, è stata costituita con Delibera consiliare n. 375 del 15.12.2014 ed il contratto di servizio approvato con Delibera Consiliare n. 1232 del 30.12.2014 rilevando, pertanto, che l'aumento in parola è intervenuto nella fase di *start up*. Sul punto dai documenti acquisiti dal Comune in sede di controllo analogo può evincersi, dal report del controllo concomitante previsto dal Regolamento vigente, nessun positivo segnale sulla reale utilizzazione ai fini di investimento delle somme erogate. Dalle risultanze della relazione al IV trimestre 2015, infatti, resa dalla Società, il Servizio Programmazione e Controllo degli Organismi partecipati evidenzia che la medesima fa cenno nel documento a generali problemi di liquidità determinati da "*un'asserita capitalizzazione iniziale appena dimensionata alle esigenze aziendali".* Con nota n. 3948-2016 del 31.6.2016 la RESET s.p.a., in risposta alla predetta nota n. 58525 del 26.1.2016 del Comune, ha comunicato che nel corso del 2015 si sono registrati investimenti pari ad € 611.898,37 (di cui agli elenchi allegati) consistenti in automezzi, beni informatici, mobili e arredi e attrezzature evidenziando difficoltà a completare gli investimenti a causa di una cronica carenza di liquidità. Dal report I semestre 2016 del predetto Servizio si richiamano le criticità più volte espresse sull'utilizzo della capitalizzazione della Società finanziata con mutuo Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. Proprio sotto tale aspetto con nota n. 1049213 del 24.6.2016 (All. n. 122) il citato Servizio Programmazione aveva richiamato l'attenzione del

Collegio Sindacale della RESET s.c.p.a. sull'impegno preso dal Comune nel contratto di finanziamento a destinare in via esclusiva la somma prestata per la spesa occorrente alla realizzazione dell'investimento per la somma di € 2.940.000, come da Verbale di Assemblea del 18.12.2014. Sul punto, essendo trascorso un notevole lasso temporale (due anni) dall'intervenuto aumento di capitale senza che il predetto importo risulti completamente impiegato, il mancato impiego ad investimenti contrasta con l'art. 3, comma 16 della legge n. 350/2003 a tenore del quale gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. L'Amministrazione Comunale, visto il predetto divieto normativo, deve tempestivamente sanare con le dovute azioni, tale illegittimità che, anche in virtù del diretto esercizio del controllo analogo, la vede direttamente responsabile.

Relativamente alle ricapitalizzazioni dell'AMAT Palermo s.p.a. e della GESAP s.p.a si rinvia, rispettivamente, al paragrafo 14.5.3.1 e al paragrafo 14.5.3.3.

Ulteriore istanza avanzata dagli scriventi ha riguardato la rappresentazione dettagliata dello Stato patrimoniale dei conti consuntivi dal 2012 al 2015 inerente alle posizioni creditorie e debitorie di tutte le Società partecipate. Quanto fornito presenta in massima parte la situazione riportata nelle note informative previste dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, assorbito dall'art. 11, comma 6, lett. J) del D.lgs. n. 118/2011. Dette note, come ampiamente riferito nello specifico paragrafo 14.5.2, tranne quella relativa al 2012, non sono state mai asseverate congiuntamente dagli Organi di Controllo interno del Comune e delle Società partecipate e comunque per tutti gli anni risultate largamente incomplete come risulta evidente nell'esposizione dello stato patrimoniale negli anni di riferimento. Ciò risulta avere enorme conseguenza sia sull'attendibilità dei dati essendo frutto di azione di riconciliazione unilaterale del Comune che sulla veridicità della reale esposizione debitoria dell'Amministrazione Comunale con diretti effetti sulle risultanze patrimoniali e sull'intero bilancio dell'Ente stesso.

Al fine di verificare gli impegni avvenuti nel periodo 2012-2015 riguardanti le Società partecipate si è chiesto (nota n. 41555 del 18.1.2017 citata) al Responsabile dell'Area Bilancio e Tributi di fornire la specifica per ogni Organismo la scheda capitolo degli impegni del Titolo I interventi 3, 5 e 8, nonché la specifica degli impegni complessivamente riportati nell'Allegato G14, inerente ai corrispettivi da contratti di servizio, dei conti consuntivi del citato arco temporale. Nella risposta dell'Ufficio del 26.1.2017 (prot n. 69423) gli scriventi hanno accertato che nella tabella di sintesi degli impegni erano riportati dati complessivi in conto competenza discordanti dal prospetto G14 del conti consuntivi approvati che, peraltro, non erano del tutto coincidenti con i dati forniti di cui al medesimo prospetto richiesto ed inerente proprio all'allegato G14. Dette discordanze sono

state rilevate nel 2012 per le società AMG, AMAT, AMIA e SISPI, nel 2013 per le società AMAT, PALERMO AMBIENTE e RAP, nel 2014 per AMG, RAP e SISPI, per nel 2015 RAP. In merito l'Area Bilancio e Tributi, sull'ulteriore richiesta di chiarimenti degli scriventi su dette discordanze (con nota mail degli scriventi del 8.3.2017), ha dichiarato che il precedente elenco conteneva alcuni errori di attribuzione di impegni che avevano determinato la produzione dell'errata tabella correlata.

14.5.2 Rapporti di credito/debito con le Società partecipate

Si è inteso trattare in uno specifico capitolo i rapporti di credito-debito del Comune di Palermo con le proprie Società partecipate, pur essendo tema di ordine generale, atteso la rilevante criticità emersa dall'analisi degli atti e dei documenti ufficiali della contabilità comunale.

Come è noto l'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, oggi trasfuso nell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2011[116], impone, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, ai Comuni di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate. La nota in questione deve essere asseverata dai rispettivi organi di revisione e deve evidenziare analiticamente eventuali discordanze e fornirne la motivazione. Nel caso di discordanza, il Comune deve adottare senza indugio e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

L'importanza di regolare le partite sospese tra Amministrazione e Società partecipata, nell'intento di allineare il più possibile i crediti e i debiti reciprocamente iscritti nei rispettivi bilanci, è stata più volte affermata dalla giurisprudenza contabile nei vari aspetti presi in considerazione. La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate (Sez. Reg. Contr. per la Sicilia n. 94/2013/PAR; Sez. Reg. Contr. per la Toscana, n. 260/2014/PAR; Sez. Reg. Contr. per la Lombardia, n. 156/PAR/2014). Infine, la Sezione Autonomie della Corte dei conti con delibera n. 2/2016/QIMG ha chiarificato che *"la disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del D.lgs. n. 118 del 2011, che prevede l'inserimento nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto degli enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti*

[116] norma in vigore dal 12.9.2014

territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubblica" secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del D.lgs. n. 118/2011. Fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi".

Da quanto desunto dagli atti acquisiti nella presente verifica la norma citata è risultata in gran parte inosservata dal Comune di Palermo atteso che, ad eccezione della nota allegata al rendiconto 2012, comunque incompleta, le note informative allegate ai rendiconti dal 2013 al 2015, sono risultate prive dell'asseverazione dei Collegi dei revisori del Comune *pro tempore* e dei Collegi Sindacali di tutte le Società.

In premessa va rilevato che con nota n. 551929 del 24.7.2012 il Ragioniere Generale *pro tempore* aveva rappresentato ai vertici dell'Amministrazione comunale la gravità del fenomeno dei disallineamenti che imponeva l'adozione di appropriate iniziative anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012.

Nel tentativo di comprendere le cause della mancata asseverazione in unico documento degli Organi di controllo interno del Comune di Palermo e delle sue partecipate, significative sono risultate talune considerazioni espresse, al riguardo, nelle relazioni ai bilanci nel periodo osservato. In particolare, analiticamente, nella relazione al rendiconto 2012, resa in data 21.5.2013, il Collegio *pro tempore* ha asseverato, anche a seguito di intervenuta integrazione, la nota informativa facente parte dell'allegato B al rendiconto di gestione, benché limitata solo ad alcune Società partecipate (AMAP, AMG, AMAT, SISPI, Palermo ambiente, Patto di Palermo e GESAP), evidenziando la necessità da parte del Comune di adottare i provvedimenti finalizzati a riconciliare i disallineamenti registrati (come evidenziato risultano non comunicati i dati di AMIA s.p.a. e GESIP s.p.a. che presentavano disallineamenti rispettivamente per € 47.000.000 ed € 12.000.000). In relazione all'incompletezza della nota informativa in parola (All. n. 123) si rileva che nella stessa è affermato: *"invero non sempre i riscontri forniti sono stati esaustivi e in molti casi gli stessi non sono*

pervenuti e ciò non ha consentito di rassegnare uno scrutinio completo dello stato delle singole posizioni creditorie delle aziende nei confronti dell'Ente. Pertanto una parte considerevole dei crediti delle Società per i quali non sono stati acquisiti ragguagli sufficienti non è stata riconciliata".

Nel rendiconto 2013 la nota informativa, limitata a quattro Società, è sottoscritta unicamente dall'attuale Dirigente del Servizio Programmazione e Controllo Organismi partecipati e non risulta asseverata dagli Organi di controllo interno. Specificatamente nella relazione che accompagna il rendiconto del 27.6.2014, il Collegio dei revisori dichiara l'impossibilità di asseverare la nota informativa attesa la mancanza di dati riferiti ai crediti delle Società (AMAP, SISPI, AMG), la mancanza di asseverazione del Collegio sindacale da parte di una società (AMAT) nonché il dettaglio totale dei crediti e debiti (RAP) e la totale assenza di dati (AMIA, GESIP, Palermo Ambiente, Patto di Palermo e Teatro al Massimo). Come già rappresentato al paragrafo 14.5.1, tale problematica ha costituito motivo della mancata espressione del parere favorevole sul rendiconto in parola. Con Verbale n. 8/2014 del 5.8.2014 (già riportato in All. n. 121), che riporta interamente la nota n. 2 del 5.8.2014 indirizzata al Presidente del Consiglio Comunale, in risposta alla nota del medesimo n. 591659/SG dell'11.7.2014, il Collegio dei revisori entrante non ha ritenuto superate le criticità evidenziate dal precedente Collegio per le medesime carenze documentali ritenendo *"assolutamente indispensabile prima della chiusura dell'esercizio in corso che l'Ente adotti i provvedimenti necessari ai fini della completa riconciliazione delle partite debitorie e creditorie ex art.6, comma 4, del D.L. n. 95/2012."*

Nel rendiconto 2014 la nota informativa è stata redatta e firmata dal Responsabile del Servizio Programmazione e Controllo Organismi partecipati e trasmessa alla Ragioneria Generale con nota n. 406414 del 20.5.2015. Sul punto nella relazione che accompagna il rendiconto in parola, resa con Verbale n. 44 del 30.6.2015, il Collegio, in relazione al disallineamento delle posizioni di credito/debito verso gli Organismi partecipati dà atto dell'esposizione debitoria dell'Ente non riconciliata e limitata ad alcune Società rilevando che nulla è possibile riferire per gli altri Organismi né delle posizioni debitorie delle Società nei confronti dell'Amministrazione comunale e non facendo alcun riferimento all'asseverazione richiesta dall'art.11, comma 6, lett. J del D.lgs. n. 118 del 2011.

Per quanto attiene alla nota informativa da allegare al rendiconto dell'esercizio 2015 è stata anch'essa redatta e firmata dal Responsabile del Servizio Programmazione e Controllo Organismi partecipati e trasmessa alla Ragioneria Generale con nota n. 61/SRAG/2016-P del 22.4.2016. In merito nella relazione che accompagna il rendiconto in parola, resa con Verbale n. 49 del 22.6.2016, il Collegio dei revisori, rappresentando varie criticità relative alla carenza del flusso documentale

dei progetti di bilancio, alla mancata asseverazione da parte di qualche Collegio sindacale ed alla mancata comunicazione delle posizioni di credito da parte di alcune società, non ha asseverato la nota informativa.

Per quanto fin qui riferito si rileva, in primo luogo, che la mancata azione di conciliazione delle poste creditorie e debitorie costituisce illegittimità grave ove si consideri come venga del tutto vanificato uno degli aspetti più importanti del controllo analogo sulle Società *in house providing,* ovvero quello riferito alla trasparenza e veridicità dei dati attinenti ad aspetti finanziari ed economico patrimoniali dei rapporti in essere con altissimo impatto, data la rilevanza degli importi e la partecipazione totalitaria dell'Amministrazione comunale, sul bilancio dell'Ente.

Per ulteriore aspetto va rilevata la violazione del menzionato art. 11, comma 6, lett. J) del D.lgs. n. 118/2011 in relazione all'omissione dell'azione correttiva che l'Ente deve porre in essere con provvedimenti risolutivi, entro l'esercizio, sul disallineamento registrato. Sul punto si ritiene che le segnalazioni del Collegio dei revisori *pro tempore* e, segnatamente, quanto riportato nella nota informativa allegata al conto consuntivo 2012, al contenuto del menzionato Verbale n. 8/2014 del 5.8.2014, del Verbale n. 44 del 30.6.2015 e del Verbale n. 88 del 6.11.2015*,* avrebbe dovuto indurre il Comune ad assumere senza indugio e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, nell'ambito dei poteri di indirizzo e di controllo che sono intestati agli enti controllanti/partecipanti. In ogni caso permane, dunque, ascritta, all'Amministrazione comunale, pur nell'assenza dell'ufficialità della nota informativa asseverata o di altra costante segnalazione sull'impossibilità di redigerla, tale rappresentata illegittima inerzia essendo, certamente, la stessa in possesso di tutti gli elementi inerenti alla grave criticità del disallineamento in essere. In buona sostanza è rimasta vanificata la finalità, anche transattiva, di definire le pendenze riguardanti le partite non concluse e stratificatesi negli anni. Intervenire con provvedimenti risolutivi sul disallineamento venutosi a determinare equivale a porre luce, nel caso del Comune di Palermo, sull'effettività di prestazioni aggiuntive richieste e non onorate o diversamente rientranti nell'originario contratto di servizio[117]. Proprio a tale proposito, nel tentativo di arginare tale situazione correlata all'affidamento di servizi aggiuntivi posti in essere con una non chiara procedura e non pronunciati ambiti di responsabilità, il Capo di Gabinetto del Sindaco ha adottato, con condivisione di tutti i dirigenti, la nota n. 250627 del 30.3.2015 indirizzata al Sindaco che il medesimo ha inteso impartire come Direttiva agli Assessori ed ai Dirigenti stessi. In particolare in tale atto venivano focalizzati taluni aspetti attinenti all'affidamento diretto alle Società partecipate

[117] Sulla sostanziale indeterminatezza di alcune clausole apposte in alcuni contratti di servizio si veda quanto dettagliatamente trattato a pag.17-18-19 della presente relazione.

di lavori pubblici ex art. 218 D.lgs. n. 163/06, occorrendo garantire l'utilizzazione di prezziari regionali ed applicando il ribasso medio registrato nel quinquennio precedente per categoria e classe di lavori corrispondenti. In ogni caso, riprendendo quanto già evidenziato dal Segretario Generale nell'atto d'indirizzo diramato con nota 869237 del 5.12.2012 sull'osservanza della procedura di liquidazione ex art. 48 del Regolamento di Contabilità del Comune e sull'attestazione di congruità della spesa da parte dei dirigenti preposti, nella Direttiva, proprio in relazione ai servizi aggiuntivi al contratto di servizio originario affidato alle Società partecipate, veniva affermata "*la competenza dirigenziale rispetto ad estensioni del valore contrattuale di affidamenti di servizi (strumentali e pubblici locali a rilevanza economica) già deliberati dal Consiglio Comunale e per i quali è già stata accertata la congruità dei relativi prezzi. In tali casi acclarata la sussistenza della previa copertura, l'estensione del valore contrattuale potrà essere autorizzata attraverso un provvedimento dirigenziale che, una volta corredato dal prescritto visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria darà vita ad un addendum contrattuale"*.

Per dare un concreto dimensionamento del fenomeno dei servizi aggiuntivi espletati da tutte le Società partecipate *in house*, nel periodo in osservazione, si riporta di seguito il raffronto dei dati complessivi, forniti dall'Area Bilancio e Tributi (di cui la specifica si riporta in All. n. 124), delle somme impegnate a consuntivo per i contratti di servizio (G14) e per servizi aggiuntivi.

Tabella 46: Somme impegnate per contratti di servizio e per servizi aggiuntivi;

	2012	2013	2014	2015
Contratti di servizio	254.214.681,43	117.679.516,35	232.752.659,99	270.926.491,60
Servizi aggiuntivi	301.193.406,06	328.641.159,15	196.491.269,45	167.110.520,24

Dal tenore letterale del sopra citato art. 11, comma 6, lett. J) del D.lgs. n. 118/2011, vale precisare che la nota informativa doveva essere congiuntamente asseverata dai rispettivi Organi di controllo interno come attività congiunta come ben focalizzato dalla Corte dei conti Sez. Contr. Lombardia 156/2014/PAR[118]. Si rileva, invece, dalle note informative e dal carteggio acquisito, che

[118] La Corte dei conti Sez. Contr. Lombardia n. 156/2014/PAR ha declinato i passaggi da osservare sostenendo che *"l'Ente partecipante, dunque, è tenuto, preliminarmente ai seguenti adempimenti:*

- evidenziazione dal proprio conto dei residui di tutte le voci aventi ad oggetto i debiti e i crediti nei confronti delle società partecipate ritenute rilevanti;
- sottoposizione dei dati così raccolti al collegio dei revisori dei conti dell'ente locale.
Nel caso l'Ente partecipante e il suo organo di revisione non rilevino nel bilancio certificato dell'organismo partecipato la chiara evidenziazione sopra delineata delle singole poste creditorie/debitorie, l'amministrazione partecipante risulta tenuta a curare i seguenti ulteriori incombenti:

gli importi messi a confronto sono frutto di un'attività autonomamente espletata dall'Area Bilancio e Tributi, dal Collegio dei revisori dell'Ente e dai Collegi sindacali delle singole Società senza alcun collaborativo collegamento. Sotto tale aspetto ed anche in relazione alla premessa metodologica nelle note presentate, sul dettaglio dei crediti delle Società riconciliati o disallineati avrebbe contribuito a maggiore chiarezza riportare il raffronto con il totale dei residui passivi del Comune non accoppiati con fatture emesse al 31.12 dell'esercizio.

Il dimensionamento degli importi oggetto del disallineamento determinatosi nel periodo in osservazione sono riportati di seguito secondo i dati rappresentati nelle note informative non asseverate, avvertendo che le somme, ad eccezione dell'esercizio 2015, non riguardano tutte le Società in house detenute dal Comune. Tali dati sono stati messi a raffronto con il totale dei crediti complessivi verso controllante delle Società indicati nella nota informativa iscritti nei vari bilanci societari e risultanti dalla sommatoria tra crediti dell'esercizio e crediti oltre i dodici mesi.

Tabella 47: Crediti delle società partecipate desunti da documenti ufficiali

Esercizio	Totale crediti comunicati Società Partecipate	Crediti Riconciliati dal Comune	Disallineamento	Totale complessivo crediti vs controllante da Bilanci Società
2012	185.607.682,37 (4*)	132.431.576,22	53.176.106,15	178.363.525
2013	127.906.952,74 (4*)	116.050.001,07	11.856.951,67	122.801.361
2014	121.682.667,10 (5**)	114.034.008,15	7.648.658,95	131.606.604
2015	145.893.590,18 (7***)	131.804.644,42	14.088.945,76	137.145.907

*AMAT, AMG, AMAP, SISPI; ** AMAT, AMG, AMAP, SISPI, RAP; *** tutte le Società in house

Da quanto esposto si evince una mancata corrispondenza tra il complessivo dei crediti comunicati dalle Società risultati, eccettuato il 2014, sempre superiori all'ammontare di quanto rilevato nei bilanci societari come crediti verso il Comune. La prospettata situazione è dimostrativa di disordine e mancato controllo delle complessive poste creditorie. In tal senso si ribadisce quanto affermato dalla giurisprudenza contabile che ha evidenziato come la corretta rilevazione delle

---

- asseverazione da parte del soprarichiamato collegio dei revisori dei conti dei dati rilevati dalla contabilità dell'Ente partecipante;
- invio dei dati asseverati alle società partecipate oggetto dall'attività di conciliazione, per il confronto con le risultanze delle contabilità societarie;
- asseverazione dei dati rilevanti da parte dell'organo di revisione della società partecipata e successiva trasmissione della richiesta nota all'ente controllante, nella quale venga fornito analitico riscontro dell'eventuale concordanza o discordanza con le risultanze presenti nel bilancio dell'ente;
- nel caso di mancata concordanza, alla luce del disposto della norma in analisi, l'Ente partecipante è tenuto ad effettuare una precipua analisi volta ad identificare le cause determinanti la divergenza dei risultati, adottando senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

rispettive posizioni mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario, come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata (Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. per la Lombardia n. 426/2015/QMIG).

In merito ai crediti vantati dal Comune verso le Società si riportano di seguito gli importi complessivi rappresentati nelle note informative, con diverse metodologie di rilevazione e riguardanti solo alcune Società *in house.*

Tabella 48: Crediti del Comune desunti da documenti ufficiali

Esercizio	Totale crediti del Comune comunicati dalle Partecipate	Riconciliati dal Comune	Disallineamento
2012 (4)	9.273.253,98	6.943.785,00	Non presentato
2013	Non presentato	Non presentato	Non presentato
2014 (1)	Non presentato	449.487,87	Non presentato
2015	8.325.089,50	3.199.025,49	4.723.427,25

Pertanto, quanto rappresentato dal Comune in ambito di circolarizzazione dei crediti e debiti con gli Organismi partecipati mediante tabelle o report forniti alla Corte dei conti o dal Servizio Programmazione e controllo, si è risolto, molto spesso e data l'assoluta incompletezza del documento, in una mera azione unilaterale che, non risultando certificata dai predetti Organi di controllo interno, permane, ad avviso degli scriventi, priva di rilevanza formale e sostanziale. L'incertezza che scaturisce da tale situazione è ulteriormente comprovata dalla circostanza che nel momento che si affermi, almeno dalle strutture responsabili del Comune, una riconciliazione dei crediti presentati dalle Società con le partite debitorie dell'Amministrazione stessa, non si comprende come, limitatamente a tali poste, la nota informativa non sia stata asseverata. In tal senso la frammentarietà se non l'assenza delle informazioni fornite dagli Organismi denota, oltre che una mancata trasparenza e cattiva gestione, anche un'inefficace attuazione del controllo analogo da parte dell'Ente come socio unico. Proprio la sopra richiamata delibera della Corte dei conti Sez. Contr. Lombardia n. 156/2014/PAR, al riguardo, ha affermato che "*l'Ente, con propria valutazione discrezionale e nell'esercizio delle prerogative connesse alla propria qualità di socio, nel porre in essere il doveroso costante monitoraggio sull'andamento della società partecipata, possa ricondurre l'asseverazione in parola, ad opera dell'organo di revisione delle società, tra gli strumenti attraverso cui esercitare i compiti di vigilanza e controllo, che sono ad esso intestati*".

Infine non può non evidenziarsi che il contrasto con le norme menzionate, inerente alla non corretta e trasparente conciliazione dei crediti e debiti con le Società partecipate, costituisce sicuro ostacolo all'obbligatoria redazione del bilancio consolidato il cui termine risulta, come detto, fissato

al 30.9.2017. In tal senso l'Ente dimostra inerzia, dato l'importante passaggio contabile che nell'imminenza si dovrà affrontare, nella mancata emanazione di direttive necessarie al riguardo e nella mancata adozione di adeguati strumenti organizzativi, anche correlati alla corretta veicolazione dei flussi informativi di cui è cenno in precedenza che all'uopo risultano essenziali. Va, in merito, posto in evidenza che l'art.11-*bis* del D.lgs. n. 118/2011 impone agli enti territoriali la redazione del bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'All. n. 4/4. Tale obbligo è espressamente ribadito dagli articoli 147-*quater*, comma 4, e 233-*bis* del D.lgs. n. 267/2000, per gli enti locali. Sul punto la Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per la Sicilia con delibera n. 60/2014/PAR ha rilevato che "*una corretta conciliazione tra i reciproci appostamenti contabili ha una valenza preparatoria rispetto alle operazioni di consolidamento dei conti in quanto è funzionale all'operazione di "elisione dei rapporti infragruppo", che postula l'eliminazione delle operazioni e dei saldi reciproci, che costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo. La corretta procedura di eliminazione di tali poste, a sua volta, presuppone l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento delle eventuali differenze.*

14.5.3 Vicende significative delle singole Società partecipate *in house providing* e ricognizione dei risultati dei bilanci di esercizio del periodo 2012-2015

Come detto per motivi di economia del lavoro, l'analisi più specifica della situazione economico-patrimoniale dei soggetti partecipati, si è concentrata sulle Società *in house providing* attualmente detenute dal Comune di Palermo come socio unico al 100% e su taluni aspetti salienti delle singole gestioni. Di seguito vengono rappresentate le risultanze dei bilanci chiusi nel periodo 2012-2015 delle Società soffermandosi, per alcune, su rilevanti accadimenti che hanno avuto riflesso sul bilancio del Comune di Palermo che non siano stati precedentemente trattati nel corso della presente relazione.

14.5.3.1 Società in house che gestiscono servizi pubblici locali

La Società **RAP s.p.a.** (Risorse Ambiente Palermo), la cui costituzione è stata autorizzata con Delibera di C.C. n. 295 del 12.7.2013, per proseguire, in costanza temporale, l'affidamento del servizio pubblico locale relativo alla gestione rifiuti ed igiene ambientale, la manutenzione della rete stradale ed altri servizi, è stata formalmente costituita con atto n. 14551 n. Rep.52976 del 18.7.2013. Tali servizi erano già espletati dalla Società *in house prividing* AMIA s.p.a. e sua controllata AMIA Essemme s.r.l..

In merito risulta necessario analizzare talune vicende inerenti al subentro della menzionata

RAP s.p.a. nell'attività delle predette Società, dichiarate fallite rispettivamente con Decreto n. 58 e n. 57, entrambi del 22.4.2013, del Tribunale di Palermo, Sezione fallimentare. Il fallimento è pervenuto a seguito del perdurare dello stato di criticità, tenuto conto che lo stesso menzionato tribunale aveva decretato lo stato di insolvenza di AMIA s.p.a. successivamente ammettendo in data 11 aprile 2010 la società alla procedura di amministrazione straordinaria.

Per detti fallimenti non risulta agli atti, da quanto riferito dal Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati, una presa d'atto da parte del Consiglio Comunale.

In premessa va ravvisato, che a seguito di detta dichiarazione di fallimento da parte del Tribunale di Palermo, il Sindaco, con nota n. 571944 del 4.7.2013 (All. n. 125), indirizzata al Capo Area della Gestione dei servizi e delle partecipazioni societarie, sulla scorta della delibera di G.C. del 13.5.2013, disponeva la predisposizione di atti per addivenire, in tempi ristretti, alla Deliberazione Consiliare per l'autorizzazione all'acquisizione in locazione e per il successivo acquisto dei complessi aziendali previo proposta alle Curatele fallimentari e nel contempo alla costituzione di una nuova Società interamente partecipata alla quale affidare il servizio essenziale della gestione rifiuti ed igiene ambientale. In merito alla proposta di deliberazione:

- il Segretario Generale con nota 450113 del 31.5.2013 (All. n. 126) ha posto in evidenza che l'art. 39, comma 5, del vigente Statuto Comunale sancisce che la deliberazione di costituzione di società deve approvare lo statuto societario, determinare gli apporti patrimoniali e finanziari del Comune, individuare le risorse organizzative tecniche e finanziarie necessarie, stimare le entrate e determinare le condizioni per l'equilibrio economico della gestione;
- il Ragioniere Generale ha espresso parere favorevole, con nota n. 586537 del 10.7.2013 (All. n. 127) ed ha rilevato che *non sono note le condizioni cui potrà essere proposta l'acquisizione a titolo definitivo del complesso aziendale e pertanto alcuna valutazione di convenienza economica è possibile effettuare da parte della scrivente e le eventuali risorse finanziarie dovranno essere assistite da adeguata copertura finanziaria nel rispetto della salvaguardia degli equilibri di bilancio.*

Entrambe le note citate precisavano la necessità del parere obbligatorio del Collegio dei Revisori ai sensi dell'art.239 T.U.E.L..

Il Collegio dei Revisori con nota prot.n. 1262 del 12.7.2013 (All. n. 128), in merito alla proposta di delibera del Consiglio Comunale in parola, ha espresso parere contrario sulla base delle seguenti argomentazioni:

- la proposta non risulta conforme all'art. 30, comma 3, dello Statuto Comunale che prevede che la forma di gestione dei servizi è scelta dal Consiglio Comunale esaminate le alternative possibili, sulla base di un piano tecnico-finanziario relativo al progetto predisposto dalla

Giunta. La scelta dovrà rispettare i principi di cui all'art. 29 ed osservare i criteri di efficienza, economicità e trasparenza;

- il Piano di fattibilità della *newco* non contiene, come richiesto dal successivo art. 39, comma 5, dello Statuto, la dimostrazione dell'equilibrio economico della gestione, l'adeguatezza della struttura patrimoniale e gli equilibri finanziari;
- il Piano di fattibilità non ha i connotati di *"business plan"* con estensione temporale almeno triennale;
- il Piano di fattibilità non dimostra la convenienza economica della costituzione della Società e in merito si evidenzia la mancanza di qualsiasi espressione di congruità da parte del dirigente competente alla gestione del rapporto[119] significando che il costo complessivo indicato (€ 125.800.371,13) è di gran lunga superiore all'attuale impegno finanziario del Comune.

In ultimo, il Collegio dei Revisori ha richiamato i principi in merito alla scelta sulle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali rimessi agli Enti affidanti, nel rispetto dei principi comunitari di concorrenza, dell'obbligo di motivazione e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Sul punto è di tutta evidenza, da quanto sin qui riportato, l'assoluta illegittimità del subentro alle predette Società fallite e della costituzione della Società R.A.P. s.p.a., atteso il netto contrasto con lo Statuto del Comune (artt. 29, 30 e 39) e la mancanza, secondo il tenore della Delibera Consiliare n. 295 del 12.7.2013, di consona motivazione che avrebbe dovuto, peraltro, trovare sede nella relazione di cui all'art. 34 del D.L. n. 179/2012 per dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti della forma di affidamento prescelta. Come già rappresentato, il Comune non ha reso alcuna relazione ai sensi della menzionata norma limitando, nella Delibera citata, la ragione dell'affidamento unicamente alla necessità di continuità del servizio di gestione dei rifiuti ed alla salvaguardia dei livelli occupazionali e della disciplina contrattuale dei rapporti di lavoro. In merito il Consiglio di Stato - Sez.VI 11.2.2013 n. 762 – ha indicato come parametri su cui basare l'opzione tra modello in *house* e ricorso al mercato quelli riconducibili all'esercizio delle scelte discrezionali ovvero "*la valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, l'individuazione del modello più efficiente ed economico e l'adeguata istruttoria e motivazione"*. Tale impostazione è stata riconfermata, nell'adempimento del predetto art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, ed in ossequio ai principi di trasparenza dei processi decisionali pubblici richiamando un dettagliato e più aggravato onere motivazionale (Consiglio di Stato –Sez. V 12.5.2016 n. 1900).

[119] Nelle premesse del parere si evidenzia il parere favorevole espresso da detto Responsabile del servizio in data 8.7.2013

Peraltro, a conferma dell'immanenza di tale principio di buona amministrazione, vale richiamare, quanto attualmente stabilito al riguardo dagli articoli 4 e 5 del D.lgs. 175/2016 e dall'art. 192, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016.

Da quanto desunto dagli atti va evidenziato che:

- l'affitto di ramo d'azienda, pur con le valutazioni consequenziali espresse nella nota del Segretario Generale n. 587525 del 10.7.2013 (All. n. 128 bis), è stato perfezionato con le Curatele Fallimentari con contratto del 23.7.2013 n. Rep.52986 specificando che il canone versato va considerato in conto prezzo di compravendita delle Società fallite;
- con Determinazione Sindacale n. 35 e 37 rispettivamente del 26.2.2014 e del 28.2.2014 il Sindaco ha provveduto a nominare la Società R.A.P. s.p.a e la Società AMAP s.p.a. ai fini della stipula del contratto definitivo di compravendita della società AMIA s.p.a.e AMIA Essemme s.r.l. giusta deliberazione n. 295 del 12.7.2013;
- con contratto di cessione registrato il 10.3.2014 al n. 2305/L Rep. n. 53264 è stata perfezionata la cessione dei rami aziendali di AMIA e AMIA Essemme s.r.l. in favore di RAP s.p.a. ed AMAP s.p.a.;
- con Deliberazione di G.C. n. 57 del 24.4.2014 è stato approvato lo schema di contratto di servizio della RAP s.p.a con il Comune di Palermo successivamente approvato con Deliberazione Consiliare n. 234 del 23.7.2014 e stipulato in data 6.8.2014.

Detto contratto prevede come corrispettivo per il servizio di raccolta ed igiene ambientale la somma di € 106.600.000,00, per i servizi di vigilanza e manutenzione rete stradale per complessivi € 6.553.860 ed altre specificazioni secondo prezzi unitari, per gestione della rete di monitoraggio acustico ed inquinamento atmosferico € 688.941,00, per il servizio di pulizia sedi giudiziarie € 4.551.667,00, per i servizi di sanificazione derattizzazione di aree pubbliche e private ad uso pubblico € 3.158.470,00. Inoltre sono previsti corrispettivi per servizi aggiuntivi di cui all'art. 10 del contratto stesso ed al punto B.10 dell'allegato B che non prevedono per le richieste dell'Amministrazione Comunale alcun riferimento a prezziari ufficiali di mercato. Sulla genericità di tali clausole, produttive di incrementi di costo si rinvia a quanto rappresentato sulla ricognizione generale dei contratti di servizio effettuata al Capitolo 14.4.1.

Come può desumersi dal descritto susseguirsi degli atti emanati, la R.A.P. s.p.a nella prosecuzione dei menzionati compiti affidati, ha eseguito le prestazioni per oltre un anno fino al 6.8.2014, senza contratto di servizio ovvero senza specifica fonte regolativa del proprio rapporto obbligatorio con il Socio unico Comune di Palermo. Ciò ha costituito grave carenza causativa di pregiudizievoli riflessi sul rapporto obbligatorio e sull'attendibilità dei conseguenti effetti finanziari. Sul punto la giurisprudenza contabile consolidata ha stigmatizzato tale operato

affermando che "*l'affidamento di un servizio deve di regola essere preceduto e non seguito dal contratto di servizio, (che stabilisce tipologia del servizio affidato, modalità e tempi di svolgimento dello stesso), nonché operare una corretta quantificazione dei costi del servizio stesso. La mancanza dello strumento contrattuale depone, poi, per una presuntiva mancanza di stima e comparazione preventiva, sia della qualità del servizio offerto dalla società "in house", sia dei costi medesimi rispetto a qualità e costi offerti dal mercato per la stessa tipologia di beni e/o servizi. La mancata stipulazione preventiva dei contratti di servizio può determinare, inoltre, una non corretta programmazione economico-finanziaria, laddove, all'atto della determinazione dello stanziamento di spesa, non venga, in mancanza dei contratti di servizio, adeguatamente stimato l'onere economico connesso*" (Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per il Lazio n. 2/2015/PRSP). Inoltre, la presenza di un piano economico finanziario inerente alla gestione della RAP s.p.a., non ritenuto tale dal Collegio dei Revisori, ha gettato ulteriore incertezza sui comportamenti di spesa relativi alla fase di avvio nell'esercizio 2013 tanto che, come si vedrà, l'Amministrazione Comunale si è vista costretta a ricorrere, per le coperture richieste, a fonti di finanziamento esterno. Su tale profilo la Corte dei Conti Sez. Reg. Contr. per la Lombardia n. 410/2013/PAR ha ritenuto che "*qualsiasi modello di gestione deve essere scelto sulla base di pertinenti istruttorie, valutando nella fattispecie concreta quale soluzione (interamente pubblica, mista o privata) si renda più vantaggiosa per la collettività. Eventuali carenze procedimentali, ad esempio, legate all'incompletezza, all'assenza o alla mancanza di stime patrimoniali degli effetti delle scelte pubbliche non possono che ridondare nel vizio di eccesso di potere dell'atto amministrativo "a monte", in cui si cristallizza la volontà di gestire attività e servizi mediante organismi partecipati, vizio di cui il difetto di istruttoria è una classica figura sintomatica"*. Va rilevato, in ogni caso, come il profilo maggiormente critico risieda, nella duplice circostanza che non solo la RAP s.p.a. non ha presentato un proprio piano economico finanziario corredato di tutte le componenti necessarie, ma ha espletato il servizio sulla base di un piano economico finanziario di altra Azienda.

In definitiva va sottolineato, nelle vicende appena esposte, che la necessità di continuità del servizio di gestione dei rifiuti e la salvaguardia dei livelli occupazionali dovevano essere attuate dal Comune di Palermo, comunque, nel rispetto delle norme in vigore e dei principi immanenti nell'ordinamento soccorrendo, a tale riguardo, quanto ben focalizzato dalla giurisprudenza contabile nel ritenere che *la scelta dello strumento societario non deve comportare momenti elusivi delle norme dettate in materia di finanza pubblica e di attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni* (Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 187/2009).

Nella ricostruzione di quanto posto in essere, risultata oltremodo difficoltosa, va tenuto conto della contraddittorietà di alcuni atti esaminati e, nel contempo, del mancato approfondito riscontro, da parte degli scriventi, sui bilanci dell'Ente e della Società per l'ambito circoscritto della presente verifica.

Il servizio, come detto, ha avuto svolgimento nel 2013 sulla base del piano economico finanziario e dell'introdotta TARES, proposto del precedente gestore AMIA s.p.a., che era stato approvato con Delibera Consiliare n. 332/2013. Del resto anche nella predetta Delibera Consiliare n. 295 del 12.7.2013 si dava atto che, *nelle more del nuovo contratto di servizio da parte del Consiglio Comunale si sarebbe fatto riferimento alle condizioni finanziarie in atto applicate.*

In particolare con la menzionata Delibera Consiliare n. 234 del 23.7.2014, oltre ad approvare lo schema del contratto di servizio con la Società R.A.P., si perveniva all'adozione della proposta con la quale "*il Consiglio Comunale, avendo approvato il PEF con cui sono stati individuati e quantificati i costi del servizio di igiene ambientale per l'anno 2013, destina le somme impegnate nell'esercizio finanziario 2013, ai sensi dell'art.14 del D.L. n. 201/2011, a copertura dei maggiori costi sostenuti dalla partecipata R.A.P. s.p.a. nell'anno 2013 per il predetto servizio"***.** Ed infatti nel prospetto di cui all'allegato G17 del conto consuntivo 2013 (All. n. 129) – tasso di copertura servizio igiene ambientale - approvato con successiva Delibera del C.C. n. 239 del 6.8.2014 - si prevede la somma di € 11.103.686,00 quale importo impegnato ai sensi del menzionato art.14 del D.L. n. 201 del 2011.

Il Collegio dei Revisori, nell'esprimere parere non favorevole all'approvazione del consuntivo 2013, di cui è cenno in precedenza, ha criticato tale impostazione non rinvenendo nell'art. 14 del D.L. n. 201 del 2011 alcun obbligo e ritenendo "*che tale importo, in mancanza di una spesa correlata debba confluire nell'avanzo di amministrazione vincolato poiché proveniente dal gettito TARES superiore al costo del servizio".* Nel convenire con l'Organo di controllo interno si ravvisa, infatti che, al momento dell'approvazione del consuntivo in parola (6.8.2014), non vi fosse alcuna ragione di ordine giuridico per dover impegnare l'importo in parola ovvero un titolo giuridico che giustificasse la sua imputazione tranne quella asseritamente affermata in virtù dell'art.14 del D.L. n. 201/2011.

I predetti maggiori costi sostenuti da RAP s.p.a., pari ad €10.848.478, vengono riportati dalla Società nel conto economico nel Valore della produzione nella voce "Altri ricavi e proventi" nel bilancio chiuso 2013 approvato dal C.d.A. in data 4.8.2014 e successivamente nella seduta dell'Assemblea tenutasi in data 12.8.2014, oltre i centottanta giorni previsti dall'art. 2364, comma 2, del codice civile, richiamando la predetta Deliberazione Consiliare n. 234/2013 e la finalità dei maggiori costi sostenuti per l'espletamento del servizio di igiene ambientale. Ciò permette alla RAP

s.p.a. di chiudere il bilancio il parola in utile per € 11.016,00 pur evidenziando che a pag. 29 del bilancio stesso viene dichiarato che il Patrimonio netto esistente alla chiusura dell'esercizio è pari ad - € 10.426.617, risultando, in tal senso, contraddittoria la sua rappresentazione (si riporta stralcio del bilancio 2013 della RAP s.p.a. in All. n. 129 bis).

Solo con successiva nota n. 40345 del 18.8.2014 (All. n. 130) la Società, in esito al completamento della contabilizzazione, richiede la somma di € 10.848.478 quale saldo differenziale tra quanto non effettivamente erogato, come corrispettivo dal Comune per il 2013, e la sommatoria del minor costo sostenuto dall'Azienda e della riduzione operata dal Comune stesso allegando prospetto esplicativo degli importi.

Sul punto va, preliminarmente, precisato che, per tentare una ricostruzione ordinata della sequenza testé rappresentata, il documento da prendere a riferimento, ad avviso degli scriventi, è il conto consuntivo 2013, come detto approvato in data 6.8.2014, nelle risultanze presentate ed in tutti i documenti allegati. Sotto tale profilo il costo del solo servizio di igiene ambientale riportato nell'allegato G 14 ammonta ad € 44.103.459,94, su un complessivo di € 49.814.645,11 da contratto di servizio secondo le varie articolazioni, importo da ultimo confermato dal Capo Area Bilancio e Tributi con la predetta nota n. 224895 del 17.3.2017. Tale somma non risulta corrispondente a quanto rappresentato nel prospetto presentato dalla RAP s.p.a. di cui alla menzionata nota del 18.8.2014, di cui al citato All. n. 130, in cui viene quantificato, come rateo di previsione Tares la somma di € 53.082.304 posta a base della predetta pretesa di €10.848.478 in relazione a quanto già erogato, a quel momento, dall'Amministrazione Comunale.

L'ulteriore incoerenza che dev'essere evidenziata riguarda l'inserimento nel prospetto G17 inerente, come detto, al tasso di copertura del servizio di igiene ambientale, dell'importo di € 4.667.592,34. Tale importo si riferisce al servizio di pulizia delle caditoie che è attività, come esplicitato nella già citata Relazione dell'Area Tecnica della Riqualificazione Urbana delle Infrastrutture (All. n. 112), ricompresa, unitamente alla gestione delle acque meteoriche e collaterale al servizio idrico integrato. Da ciò va desunta la non corretta esposizione del prospetto degli impegni relativi alla copertura del servizio di igiene ambientale di cui all'allegato G17. Sul punto si rinvia a quanto più dettagliatamente di seguito rilevato in merito sulla Società AMAP s.p.a., con le ulteriori precisazioni. di seguito esposte, riguardanti i rapporti tra la stessa AMAP s.p.a e la RAP s.p.a in esito all'effettivo espletamento del predetto servizio di pulizia delle caditoie e dei conseguenti riflessi finanziari.

Le incoerenze appena illustrate permettono agli scriventi di affrontare un ulteriore aspetto non privo di criticità proprio inerente all'ulteriore somma di corrispettivo che il Comune ha erogato per il servizio di igiene ambientale alla Società medesima dal 23.7.2013 al 31.12.2013 per l'importo

di € 10.848.478 richiesto dalla RAP s.p.a.. Al riguardo l'Amministrazione, previa approvazione con Delibera di G.C n. 171 del 21.10.2014, si è determinata a richiedere un'anticipazione di liquidità alla Cassa DD.PP. s.p.a., ai sensi degli artt. 31 e 32 del D.L. n. 66 del 24.4.2014.

Nella predetta Delibera si è esplicitato che a seguito di avviata ricognizione delle situazioni debitorie presso gli Uffici del Comune sono stati segnalati dagli Uffici medesimi debiti per € 38.493.349,70, di cui 13.046431,65[120] per espropriazioni e € 24.701.575,94 per complessivi debiti verso le società partecipate del Comune, quali l'AMAT s.p.a, l'AMG s.p.a., l'AMAP s.p.a. e la R.A.P. s.p.a.. L'importo totale dell'anticipazione richiesta è stato certificato dal Sindaco unitamente al Ragioniere Generale con nota prot.n. 745015 del 16.9.2014 (All. n. 131) ed asseverato dal Collegio dei Revisori del Comune con nota n. 13 del 17.10.2014 (All. n. 132) limitatamente all'importo dovuto agli Organismi societari menzionati. Specificatamente la somma riguardante la RAP s.p.a. ammontava ad € 10.848.478,00 come riportato nel prospetto all'interno della stessa Delibera n. 171 anche se erroneamente collocato, per quanto si dirà in seguito, tra i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta entro il 31.12.2013.

A tenore del predetto art.31, comma 2, del D.L. n. 66/2014 per il finanziamento dei debiti degli enti locali nei confronti delle società partecipate si subordinava la concessione del prestito ai seguenti presupposti:

a) debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2013;
b) debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31.12.2013.
c) debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31.12.2013 anche se riconosciuti in bilancio in data successiva.

In merito va rilevato, ripercorrendo dette condizioni giuridicamente necessarie per ottenere l'anticipazione, che relativamente al punto b) la somma di € 10.848.478,00 è riferita alla fattura n. 2014/VS/148 che è stata emessa in data 18.11.2014 (All. n. 133). In merito al punto c) non è rinvenibile un riconoscimento di debito espresso con la predetta Delibera Consiliare n. 234 del 2014, ai sensi dell'art.194, comma 1, lett. e), la quale si limita a destinare le somme impegnate ai sensi dell'art. 14 del D.L. n. 201/2011, con le riserve sopra rappresentate circa tale impegno e, soprattutto con riferimento a maggiori costi riferibili ad un piano economico finanziario non presentato dalla RAP s.p.a.. Inoltre l'importo di €10.848.478,00 non presentava all'evidenza "entro il predetto termine i requisiti per il riconoscimento alla data del 31.12.2013" rinviandosi a tal fine al provvedimento Dirigenziale n. 91 del 24.11.2014 dell'Ufficio Ambiente (All. n. 134) nell'ambito

[120] Su tale erogazione si è appreso della segnalazione di danno erariale di cui alla nota n. 25828 del 14.1.2015 del Capo Area Amministrativa della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture.

del quale è dato leggersi che "*la RAP ha chiesto la liquidazione del credito afferente i precitati maggiori costi del servizio eseguito nell'anno 2013, quantificati in € 10.848.178 con nota n. 40365 del 18.8.2014"*. Peraltro anche il Ragioniere Generale pro tempore, nella dichiarazione resa al Collegio dei Revisori dell'Ente, di cui alla nota n. 807705 del 7.10.2014 (All. n. 135), ai fini dell'asseverazione dei debiti in parola, ha affermato che per quanto riguarda la RAP la situazione rappresentata, rilevata al 31.12.2013, fa riferimento a quanto comunicato dalla Società successivamente all'approvazione del rendiconto di gestione 2013, asseverata dall'Organo di revisione della Società e risulta essere per crediti di € 10.848.178.

Quanto ai requisiti, di cui al punto c) del terzo comma del più volte citato art. 31, riferiti alla certezza, liquidità ed esigibilità del debito al 31.12.2013, va rilevato come il debito non sia da ritenersi certo in assenza di contratto perfezionato o di impegno di spesa regolarmente registrato sulle scritture contabili da cui l'impossibilità di certificare il debito stesso riferibile esclusivamente alla sfera giuridica del soggetto che ha ordinato l'appalto al di fuori delle prescritte procedure giuscontabili. In merito al requisito di liquidità e dell'esigibilità, riferiti rispettivamente alla quantificazione dell'esatto ammontare del debito e alla sottoposizione di talune condizioni impeditive per il pagamento dello stesso, sono entrambi da ricondursi ad elementi del titolo giuridico[121].Considerando che detto titolo giuridico non è stato redatto e perfezionato nell'arco temporale dell'esercizio 2013, va, pertanto rilevato che il credito della RAP s.p.a., come da anzidetta dimostrazione documentale, è divenuto tale solo nel 2014 e ciò in aperta violazione degli artt.31 e 32 del D.L. n. 66/2014 da cui consegue che l'anticipazione, per la predetta somma riguardante la RAP s.p.a., non aveva i requisiti per essere richiesta.

Infine va posto in evidenza che, quanto all'asseverazione dei crediti del Collegio sindacale della RAP s.p.a pretesa dall'art.31, comma 3, del D.L. n. 66/2014 (All. n. 136) fornita, da ultimo, dal Ragioniere generale con la citata nota n. 224895 del 17.3.2017, dietro richiesta degli scriventi con nota n. 45723 del 26.1.2017, è dato rinvenire nell'elenco dei crediti asseverati, per complessivi €10.311.845,09, la presenza di voci inerenti alla manutenzione stradale per complessivi € 1.946.559,47. Tale importo, pur facendo parte dell'attività esercitata dalla Società in parola, esula dal servizio di igiene ambientale e tale circostanza rende intuibile come, oltre la differenza di € 536.632,91 rispetto all'importo concesso di € 10.848.478,00, la presenza di crediti inconferenti in relazione a detto servizio determini le elencate conseguenze e irregolarità:

- sulla corretta composizione dell'importo oggetto di anticipazione di liquidità;
- sul tasso di copertura del servizio di che trattasi;

[121] Principi desunti da "Guida pratica alla Certificazione dei crediti" M.E.F. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – 2012.

- su quanto ripetutamente affermato in più documenti circa il riconoscimento dell'importo di € 10.848.478 assolutamente correlato al solo servizio di igiene ambientale.

Va ravvisato, al riguardo, da quanto emerge dalla nota integrativa al Bilancio 2013 della RAP s.p.a., che tale importo è ascrivibile alla *"maggiore somma riconosciuta dal Comune di Palermo che riguarda il valore del diritto maturato per i costi sostenuti per l'espletamento del servizio di igiene ambientale nella città di Palermo…..non coperti dal corrispettivo contrattuale ordinariamente e effettivamente erogato alla Società dall'Ente locale"*.

In conclusione, per quanto sin qui rappresentato, le irregolarità ed illegittimità poste in essere attengono, sul fronte dell'Amministrazione Comunale, all'irregolare composizione dell'allegato G17 sul tasso di copertura del servizio igiene ambientale nell'inserimento di voci inconferenti e riguardanti il servizio idrico integrato, nonché per i motivi sopra esposti alla violazione degli artt. 31 e 32 del D.L. n. 66/2014 circa i requisiti dei debiti vantati. Tale illegittimità può ritenersi potenzialmente causativa di danno erariale oltre che per le possibili conseguenze sull'illegittimità della richiesta anche per il pagamento di interessi passivi per trenta anni sull'importo erogato alla RAP s.p.a. oggetto dell'anticipazione erogata.

Sul fronte societario va rilevata che l'indebita corresponsione dell'importo più volte citato, inserito nella voce "Altri ricavi e proventi" del conto economico, oggetto dell'anticipazione, risultata non completamente riguardante il servizio di igiene ambientale, ha permesso l'operazione contabile senza il quale la RAP s.p.a. non avrebbe potuto chiudere il bilancio di esercizio 2013 con un utile di esercizio pari ad € 11.016,00. Si ribadisce che a pag. 29 del bilancio stesso viene dichiarato che il Patrimonio netto esistente alla chiusura dell'esercizio è pari ad - € 10.426.617 risultando, in tal senso, contraddittoria la sua rappresentazione.

Infine l'ulteriore aspetto critico attiene alla già cennata e non chiara situazione inerente ai rapporti tra la RAP s.p.a. e l'AMAP s.p.a in relazione all'espletamento e pagamento del servizio di pulizia delle caditoie, di cui è diffuso riferimento in seguito e per il quale si sono rilevati taluni artifici contabili non esenti da critica. Per gli aspetti che qui interessano, va evidenziato che l'importo riferibile all'effettivo espletamento del servizio di pulizia delle caditoie, è rinvenibile nel prospetto G 14 del conto consuntivo 2013 del Comune in capo all'AMAP s.p.a.. Inoltre va rilevato che nel bilancio 2013 della RAP s.p.a. si iscrive nello stato patrimoniale, alla voce CII Crediti - Crediti verso clienti - la somma di € 1.166.898 riferibile a Crediti verso Società AMAP s.p.a., importo riportato anche nel 2014. Limitandosi all'esercizio 2013, si evidenzia che la RAP s.p.a. per tale servizio ha proseguito, in forza dell'affitto del ramo d'azienda, l'attività già espletata dalla Società AMIA Essemme s.r.l. benché il servizio medesimo fosse oggetto del contratto di servizio

intestato ad AMAP s.p.a.. Sul punto si rinvia di seguito alla sezione riferita a tal'ultima Società per un maggior dettaglio della vicenda che presenta profili di criticità.
Si riportano di seguito le risultanze dei bilanci di esercizio chiusi nel periodo 2013-2015

Tabella 49: risultati degli esercizi periodo 2013/2015 della RAP S.p.A.

	Cap. di Dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2012													
2013	*1.000.000*	*11.016*	*54.759.374*	*43.670.359*	*4.441.264*	*58.369.616*	*46.592.408*	*11.283.593*	*1.011.016*	*18.261.579*	*19.156.269*	*0,00*	*127.407*
2014	*8.500.000*	*202.234*	*124.891.561*	*95.132.007*	*11.090.870*	*129.826.355*	*128.403.407*	*480.984*	*8.786.232*	*32.983.307*	*36.957.946*	*0,00*	*5.662.284*
2015	*14.500.000*	*184.217*	*134.858.386.*	*90.618.303*	*19.980.561*	*135.450.795*	*128.355.704*	*468.729*	*14.970.449*	*37.887.837*	*41.063.195*	*127.798*	*674.575*

L'analisi dei dati rappresentati, sull'andamento delle risultanze nel periodo considerato, non rivolgendosi al compiuto esame degli specifici atti di gestione societari, in considerazione dei limiti di trattazione della presente verifica, non può che riguardare gli aspetti che si correlano ed influenzano significativamente la contabilità comunale.

Si osserva, in merito, che il Capitale sociale è passato dal 2013 al 2015 da € 1.000.000,00 ad €14.500.000,00 attraverso i seguenti aumenti:

- con Delibera Consiliare n. 251 del 13.12.2013 si è preso atto, sulla base della predetta Delibera del C.C. n. 295 del 12.7.2013 dell'aumento di capitale da 1.000.000,00 a 3.000.000,00 deliberato dal Consiglio di Amministrazione con Verbale n. 14617 dell'11.11.2013. Sul punto, nel richiamare i rilievi formulati in ordine alla costituzione della Società, va evidenziato che tale aumento è stato consentito, pur in assenza di contratto di servizio non supportato da un adeguato piano economico finanziario.
- Con Delibera di G.C. n. 145 del 8.8.2014, con allegata relazione di stima, si è approvato l'aumento di capitale mediante conferimento di beni in natura passato da € 3.000.000,00 ad € 8.572.983,00. Tali beni strumentali acquisiti con Fondi FAS assegnati al Comune di Palermo il cui diritto di godimento era stato trasferito ad AMIA s.p.a. e poi alla RAP s.p.a. in virtù dell'affitto di ramo d'azienda stipulato in data 23.7.2013
- Ricapitalizzazione per € 6.000.000,00 avvenuta con mutuo della Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. in esecuzione della Delibera Consiliare n. 268 del 13.11.2014 per finanziare il piano aziendale di investimenti.

Per ciò che riguarda gli aspetti riferiti alle rappresentate risultanze di bilancio della RAP s.p.a si rinvia a quanto precedentemente illustrato in ordine:

1) all'elevata incidenza del costo del personale sul costo della produzione;

2) all'illegittima carenza del Regolamento per l'affidamento di incarichi di consulenza e professionali;
3) alla avvenuta ricapitalizzazione, nel corso del 2014, per € 6.000.000,00;
4) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs.n. 118/2011.

L'**AMAP s.p.a** è affidataria, secondo l'iniziale contratto di servizio del 30.10.2001, giusta Deliberazione Consiliare n. 231/2000, del compito istituzionale di svolgere la gestione del Servizio Idrico integrato costituito (art. 2 del contratto) dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, abduzione e distribuzione di acque ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue e loro eventuale utilizzo nonché le realizzazione delle opere e degli impianti necessari per la prestazione dello stesso servizio.

Viene affidato inoltre il servizio di gestione delle caditoie stradali e dei manufatti adibiti allo smaltimento delle acque meteoriche da effettuare attraverso interventi di pulizia e manutentori. Inoltre è previsto l'affidamento di ulteriori servizi collaterali sinergici o complementari da concordare di volta in volta. Alla Società (art.16) competono integralmente le tariffe, che costituiscono il corrispettivo del S.I.I. compreso i servizi ad esso accessori, che sono riscosse direttamente dalla Società. I corrispettivi inerenti al servizio di pulizia delle caditoie e di manutenzione dei manufatti adibiti allo smaltimento delle acque meteoriche vengono composti nel budget da quantificare annualmente e da presentare all'approvazione dell'Amministrazione Comunale (art.19). Il contratto di servizio è stato nuovamente stipulato in data 20.11.2015, registrato al n. Rep.17 del 27.11.2015 e presenta le medesime clausole sopradescritte del precedente contratto.

Per ciò che riguarda gli aspetti riferiti alle rappresentate risultanze di bilancio della AMAP s.p.a si rinvia a quanto precedentemente illustrato in ordine:

1) alle problematiche connesse al passaggio di personale da AMIA Essemme s.r.l. (n. 164 unità) e da APS s.r.l. (n. 199 unità) con le considerazioni estese a pag.179 e ss.;
2) alla avvenuta ricapitalizzazione, nel corso del 2014, per € 5.000.000,00, per la quale la Società ha fornito la rendicontazione per € 3.918.240,00 presentando il cronoprogramma, per il rimanente importo, a parziale copertura degli investimenti per l'impianto depurativo di Acqua dei Corsari;
3) Al mancato riversamento all'Amministrazione Comunale dei compensi degli amministratori dipendenti del Comune in ossequio al principio dell'onnicomprensività;

4) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs.n. 118/2011 con elevate conseguenze critiche per il bilancio del Comune.

Si riportano di seguito le risultanze contabili dei bilanci chiusi nel periodo 2012-2015.

Tabella 50: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMAP S.p.A.

	Cap. Di Dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2012	20.576.000	-9.065.784	107.324.199	33.507.107	28.765.735	98.554.497	84.141.063	0	28.182.326	9.532.154	93.870.945	8.588.634	463.744
2013	20.576.000	422.298	87.782.825	33.043.818	31.080.963	94.607.636	81.554.915	0	28.604.625	9.165.526	98.141.171	5.736.913	210.249
2014	20.576.000	1.443.493	77.864.271	37.907.430	25.305.534	82.820.044	78.250.777	0	30.048.114	5.281.602	72.742.676	5.763.092	97.908
2015	25.576.000	121.942	108.205.878	45.214.164	37.103.598	114.645.217	103.012.618	0	35.170.060	5.182.812	74.568.922	5.787.047	1.599.627

Gli scriventi ritengono di formulare talune osservazioni in merito al corrispettivo del servizio di pulizia delle caditoie stradali e di manutenzione dei manufatti adibiti allo smaltimento delle acque meteoriche di cui è cenno anche nella sezione dedicata alla Società R.A.P. s.p.a..

Si rileva, in premessa, che le problematiche risentono della indefinita riconducibilità dei servizi in parola all'ambito dei servizi afferenti la gestione del ciclo urbano dei rifiuti (smaltimento delle acque bianche) o, come diversamente affermato, da ultimo, dal Comune[122], alla collocazione dei servizi stessi, in forza delle intervenute disposizioni di settore, come attività collaterale al servizio idrico integrato. In tal senso la reiterata incertezza o intempestività dell'Amministrazione Comunale, risalente al 2002, nell'adozione degli atti conseguenti o nella loro mancata attuazione, ha causato gravi illegittimità afferenti alla regolarizzazione dell'affidamento, alle responsabilità sull'esecuzione nonché sui conseguenti effetti finanziari riferiti ai rapporti giuridici in essere tra AMAP s.p.a. e AMIA Essemme s.r.l. (partecipata dell'AMIA s.p.a,) fino al 21.7.2013 e tra AMAP s.p.a. e R.A.P. s.p.a. in seguito.

L'originario aspetto critico sull'affidamento del servizio in parola attiene in particolare, a due fattori riferibili entrambi, comunque, ad inerzia dell'Amministrazione. Il primo riguardante la mancata rimodulazione del contratto di servizio del 30.10.2001 alla luce della successiva Delibera del Commissario ad acta n. 447 del 27.12.2002 che, in ossequio alle disposizioni in materia, riconduceva il servizio medesimo ad attività inerente al ciclo urbano dei rifiuti. Il secondo alla mancata adozione da parte del Dirigente preposto di un atto integrativo, secondo le Delibere comunali già adottate, che regolasse le modalità e condizioni cui subordinare la corresponsione

[122] Relazione sul servizio di pulizia delle caditoie stradali della Città di Palermo resa agli scriventi con nota n. 596931 dell'11.4.2017.

delle somme dovute atteso la genericità delle clausole contrattuali (già rappresentate nel Capitolo 1.4.1 sulla ricognizione delle clausole contrattuali), peraltro, reiterata anche nel nuovo contratto di servizio stipulato nel 2015. Ciò ha causato, in taluni casi, l'assenza dell'attestazione di cui all'art.48, comma 12, del Regolamento di contabilità del Comune, sulla congruità della spesa da liquidare da parte del Dirigente responsabile[123].

Dall'esame della corposa documentazione fornita e dalla sequenza temporale, si evince:

- Deliberazione Consiliare n. 231/2000 di affidamento ad AMAP s.p.a del servizio (art.2);
- Deliberazione di G.C. n. 378 del 12.10.2006 "Adeguamento dei corrispettivi dei servizi di igiene ambientale e di gestione delle caditoie stradali" con la quale sono stati rideterminati da complessivi € 4.402.795,06 gli specifici corrispettivi per l'esecuzione dei servizi espletati da AMIA s.p.a (pulizia delle caditoie ed AMAP s.p.a (manutenzione delle caditoie) rispettivamente in € 4.667.592,16 ed € 3.402.795,06;
- Determina Dirigenziale n. 125 del 24.10.2006 – Ufficio Società ed Enti controllati -, attuativa della predetta Delibera di G.C. n. 378/2006, concernente la Determinazione a contrattare per la determinazione dei predetti nuovi corrispettivi;
- Deliberazione di G.C. n. 203 del 20.12.2011 che approvava le integrazioni al contratto di servizio con AMAP s.p.a. e gli schemi dei contratti integrativi di seguito mai proposti ed adottati dal Servizio responsabile;
- Deliberazione Consiliare n. 49 del 27.3.2012 a parziale modifica della Deliberazione n. 231/2011 e presa d'atto della riconducibilità del servizio ad AMIA s.p.a giusta Deliberazione Commissario ad acta n. 447 del 27.12.2002;
- Deliberazione Consiliare n. 439 del 12.11.2015 adozione dell'affidamento ad AMAP s.p.a del nuovo contratto di servizio che ricomprende il servizio di pulizia delle caditoie pur nei medesimi termini del precedente contratto del 2001.

Relativamente al periodo in osservazione, dall'esame degli atti si è potuto desumere che già nel 2012[124], pur in presenza dell'affidamento ad AMAP s.p.a., il servizio veniva eseguito da AMIA Essemme s.r.l. che presentava una rendicontazione alla stessa AMAP. In seguito veniva inoltrata la fattura al Comune che corrispondeva le somme le quali venivano dall'AMAP riversate ad AMIA Essemme s.r.l. L'artificio posto in essere, non privo delle illegittimità già menzionate, trovava

[123] In merito si segnala che su tale profilo, inerente alle liquidazioni esercizi 2009-2010-2011 e sulla possibile duplicazione di ricavo per la stessa prestazione per l'AMAP s.p.a in dipendenza della circostanza che il servizio pulizia caditoie venisse coperto dalla tariffa del SII, è stata presentata segnalazione per possibile configurazione di danno all'erario alla competente Procura Regionale della Corte dei conti.

[124] Da quanto desunto dl bilancio 2012 AMAP s.p.a (punto 12 della relazione sulla getione) i raporti tra AMAP ed AMIA essemme s.r.l. sarebbero regolati da un contratto di servizio stipulato il 24.9.2004 modificato il 18.11.2005 di cui non si apprende dell'assenso e relativa approvazione da parte del Comune di Palermo.

momento conflittuale qualora si doveva appurare la congruità del servizio prestato. Emblematica la Determina Dirigenziale n. 518 del 19.12.2012 (All. n. 137) per la liquidazione dell'importo di € 1.166.897,86 (inerente al periodo luglio-settembre 2012) ove si attesta che il corrispettivo si desume da rendicontazione e non da budget annuale, secondo la previsione dell'art. 16, quinto periodo e dell'art. 19 del contratto vigente, clausola a tutt'oggi in vigore e che la congruità, "*in mancanza di norme contrattuali e specifici corrispettivi unitari",* viene certificata a verbale a seguito di incontro tra il Dirigente del Servizio strade e fognature del Settore Manutenzione, l'AMAP e l'AMIA Essemme s.r.l facendo riferimento ai servizi prestati.

Nel 2013, con il fallimento di AMIA s.p.a. e AMIA Essemme s.r.l., i servizi di igiene ambientale e quello della pulizia delle caditoie vengono svolti dalla Società RAP s.p.a.[125] dal 23.7.2013, prima con l'affitto del ramo d'azienda delle Società fallite e poi con la cessione alla RAP stessa ed all'AMAP, per la pulizia delle caditoie, in data 10.3.2014 . La RAP s.p.a. priva, come detto, di contratto di servizio fino al 6.8.2014 prosegue con le medesime illegittimità sopra illustrate il servizio di pulizia delle caditoie fino all'1.7.2014, data in cui, in forza della predetta cessione unitamente a 164 lavoratori, detto servizio ritorna ad AMAP s.p.a.. Dalla relazione della gestione del bilancio chiuso 2014 della RAP s.p.a. si desume infatti che *fintanto che il servizio non è stato definitivamente trasferito all'Amap spa (1/7/2014),gestore del servizio idrico integrato, è stato svolto anche il servizio di pulizia delle caditoie cittadine al fine di assicurare un regolare deflusso delle acque meteoriche.*

Come già riferito nel paragrafo inerente alla RAP s.p.a., la Società iscrive nei bilanci chiusi 2013 e 2014 nello stato patrimoniale, alla voce CII Crediti - Crediti verso clienti - la somma di € 1.166.898 riferibile a Crediti verso Società AMAP s.p.a. e corrispondente alla quota trimestrale sull'importo annuo del servizio di pulizia delle caditoie pari a € 4.667.592,16.

Per chiarire ulteriormente la complessa situazione causativa di diffuse illegittimità ed irregolarità contabili, gli scriventi hanno acquisito la citata Relazione dall'Ufficio Servizi Pubblici a Rete e di Pubblica Utilità - U.O. n. 2 Manutenzione Opere Idriche e Fognarie - resa con nota n. 536931 dell'11.4.2017 (nel citato All. n. 112). In detta relazione si sono desunte talune affermazioni non prive di contraddittorietà. In particolare si afferma che: "*la RAP s.p.a, per quel che qui interessa, ha continuato a svolgere sino ad oggi, pure il servizio di pulizia delle caditoie ed alla quale nuova Società, l'AMAP ha, frattanto, provveduto periodicamente a riversare il corrispettivo stanziato a tale titolo dal Comune di Palermo".* In altra parte viene affermato che "*l'AMAP s.p.a garantisce direttamente la pulizia delle caditoie ancora oggi ricompresa nelle attività affidate a*

[125] Nel bilancio 2013 AMAP s.p.a (punto 12 relazione di gestione) viene descritto il subentro di RAP ad AMIA essemme s.r.l. ma senza riferimento ad un rapporto contrattuale.

quest'ultima Società come da contratto si servizio del 2001 ed in ultimo unitamente alla gestione delle acque meteoriche annoverata dalle intervenute disposizioni di settore come attività collaterale al servizio idrico integrato". Infine nella Relazione dell'U.O. Manutenzione Opere Idriche e Fognarie si richiama la redazione di un Capitolato prestazionale, sottoscritto in data 23.10.2014, regolante, tra l'altro, l'erogazione del corrispettivo, le modalità di svolgimento e la congruità del prezzo stabilito.

Per quanto fin qui esposto e dalla ricostruzione degli atti operata vale desumere:

- la mancata ottemperanza alla Delibera di G.C. n. 203 del 20.12.2011 nella quale è dato evincere nelle premesse che il vigente contratto di servizio non contiene alcun parametro qualitativo o quantitativo che possa consentire agli Uffici competenti l'espressione di un parere di congruità da cui consegue l'adozione di apposito atto integrativo al contratto di servizio in essere tra l'Amministrazione Comunale e l'AMAP s.p.a. in forza dell'art. 3, comma 2, del medesimo contratto che stabilisce che *ogni eventuale modificazione contrattuale consensuale dovrà risultare da atto sottoscritto dalle parti*;
- la conseguente mancata congruità della somme corrisposte a RAP s.p.a.. Problematica ulteriormente reiterata atteso la regolazione del corrispettivo riferita al contratto di servizio dell'AMAP s.p.a. è avvenuta con l'approvazione della proposta di budget 2015 della Società, di cui alla delibera di G.C. n. 151 del 10.9.2015, nella quale non risultano specificamente evidenziati i ricavi proposti per la gestione delle caditoie;
- la corresponsione delle somme da parte del Comune non al titolare del contratto di servizio ma, per suo tramite, al materiale esecutore del servizio di pulizia delle caditoie attraverso artificioso passaggio contabile di illegittima natura attesa l'assenza di titolo giuridico tra AMAP s.p.a. e RAP s.p.a. dal 23.7.2013;
- l'irregolare erogazione del corrispettivo tra AMAP s.p.a. e RAP s.p.a. senza titolo giuridico risulta di gravità elevata che inficerebbe l'attendibilità del bilancio 2013 e 2014 della RAP che chiude il 2013 con un utile di soli € 11.016;
- la mancata riconduzione della copertura del servizio di pulizia delle caditoie nella tariffa del Servizio Idrico integrato con conseguente possibile duplicazione di ricavi, provenienti da tariffa e dal Comune come corrispettivo, da parte dell'AMAP s.p.a., alla luce delle Delibere dell'AEEGSI del 28.12.2012 n. 585/2012/R/idr. e n. 643/2013[126] del 27.12.2013 che

126

L'art.38.1 dell'Allegato A della Delibera AEEGSI n. 585/2012/R/idr stabilisce che nell'anno 2013, i costi relativi allo svolgimento delle attività di raccolta e allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano, mediante la gestione e manutenzione di infrastrutture dedicate (fognature bianche), nonché delle attività di pulizia e la manutenzione delle caditoie stradali, sono considerati facenti parte del SII.

dispongono sul Metodo tariffario idrico, rispettivamente, per gli anni 2012-2013 e 2014-2015 per le gestioni conformi alla legge n. 36/94 e D.lgs. n. 152/06. Tale duplicazione di ricavo renderebbe non attendibili i bilanci 2013, 2014 e 2015 della AMAP s.p.a..

Si ritiene, in conclusione, che le illegittimità descritte, poste in essere dal 23.7.2013 possano ritenersi ipoteticamente produttive di danno all'erario.

L'**AMAT Palermo s.p.a.** è la Società che effettua il servizio di trasporto pubblico locale ed altri servizi con un contratto inizialmente stipulato il 23.6.2005 e successivamente sostituito dal vigente contratto del 29.12.2015, registrato il 29.12.2015 n. Rep. 3, previa approvazione con Delibera Consiliare n. 787 del 24.12.2015. La Società risulta sottoposta al controllo analogo, in ambito operativo, dell'Area Partecipazione Decentramento e Mobilità del Comune.

Nell'arco degli ultimi sette anni si sono registrati reiterati risultati negativi di gestione fatta eccezione che per l'esercizio 2014[127]. La cronica criticità, da quanto si desume dagli atti esaminati, risulta dovuta oltre che all'andamento negativo della gestione caratteristica, nel periodo in osservazione, anche dai costi generali di struttura correlati a disfunzioni organizzative nonché dall'elevata incidenza dei costi di personale sui costi della produzione. Va evidenziato che solo nel 2014 l'AMAT registra un utile di € 76.700 ascrivibile, secondo quanto riportato nella relazione del Collegio dei Revisori del Comune al rendiconto 2014, ad un saldo positivo della gestione straordinaria (per contributo dallo Stato a copertura degli oneri aggiuntivi per malattia, con effetti dall'esercizio 2011 per € 1.515.816[128]).

La situazione economico-finanziaria della Società risulta in netto peggioramento e avrebbe necessitato, già da tempo di appropriati interventi correttivi, ad oggi indifferibili, da parte del Comune, vale ribadirlo, socio unico, volti a evitare i connotati di deficitarietà strutturale. Va da sé che detti interventi sarebbero già stati adottati qualora il controllo analogo posto in essere, come rappresentato al Capitolo dedicato, fosse stato più efficiente fino a configurare, per tali aspetti più critici, come altri in generale già evidenziati, una violazione dell'art. 147 quater del TUEL.

L'art.1 dell'Allegato A della Delibera AEEGSI n. 643/2013/R/idr definisce che il Servizio Idrico Integrato (SII) è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue, ovvero da ciascuno di suddetti singoli servizi, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali; include anche i seguenti servizi:

a) la realizzazione di allacciamenti idrici e fognari, che consistono nelle condotte idriche e fognarie derivate dalla principale e dedicate al servizio di uno o più utenti; include l'installazione dei relativi accessori, le separazioni di rete, la rimozione dei punti presa, la realizzazione di pozzetti di derivazione;

b) le attività di raccolta e allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano mediante la gestione e manutenzione di infrastrutture dedicate (fognature bianche), incluse la pulizia e la manutenzione delle caditoie stradali; tuttavia, ai fini della determinazione dei corrispettivi, laddove non già incluse nel SII alla data di pubblicazione del presente provvedimento, dette attività sono da considerarsi incluse tra le "attività non idriche che utilizzano anche infrastrutture del servizio idrico integrato";

[127] i bilanci precedenti al periodo in osservazione hanno presentato un risultato d'esercizio in perdita per - € 3.970.294 nel 2009, -€ 6.679.203 nel 2010 e -€ 10.560.663 nel 2011.

[128] Nota integrativa al bilancio d'esercizio 2014 dell'AMAT.

Le problematiche di cui la gestione ha maggiormente risentito e risente sono connessi all'onerosa gestione del sistema tramviario[129] (normato come Servizio di trasporto urbano all'art. 9 punto 3 del vigente contratto di servizio) ed ai progressivi tagli operati dalla Regione Sicilia al trasporto pubblico locale. Ulteriore aspetto critico attiene alla mancata completa attuazione della ZTL che risultava essere, nel piano industriale 2015-2019 (approvato con Delibera di G.C. n. 148 del 19.9.2015) posto a base della rimodulazione del nuovo contratto di servizio (art. 13, comma 1, lett. d) e art. 14), una delle voci di ricavo per ottenere un riequilibrio della gestione (ricavi presunti per € 30.000.000). La gestione ZTL sta avendo un ritardato avvio a causa dell'ordinanza di sospensione del TAR Sicilia – Sez. III - del 6.4.2016 sulla quale il Consiglio di Giustizia per la Regione siciliana ha accolto ricorso presentato dal Comune in data 27.5.2016 procurando una conseguente fase di estrema incertezza. Nella proposta della predetta Delibera Consiliare di aggiornamento e rimodulazione del predetto nuovo contratto di servizio è dato evincere che "*i corrispettivi derivanti dalla gestione integrata dei servizi di mobilità urbana e complementare sono concorrenti e necessari al raggiungimento dell'equilibrio economico dei servizi ed ai fini della sostenibilità economica dell'intero sistema del trasporto pubblico così come contrattualizzati nello stesso contratto allegato al presente atto ivi compresi i proventi derivanti dalla gestione delle aree sottoposte a sosta tariffata assegnati alla Società ed i proventi derivanti dal servizi di rimozione coatta dei veicoli nonché dei parcheggi assegnati alla Società per cui gli eventuali minori introiti potrebbero compromettere gli equilibri economici del piano industriale con ogni conseguenza sulla gestione dei servizi contrattualmente affidati*".

Tali aspetti risultano correlati all'aumento di capitale effettuato dall'Amministrazione comunale con mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. per un importo di € 10.000.000,00 quale copertura di un piano dettagliato di investimenti, presentato con Determinazione del Presidente dell'AMAT n. 224 del 9.12.2015 e facente parte del predetto e più ampio piano industriale quinquennale 2015-2019 approvato dal C.d.A. della Società nella seduta del 22.7.2015.

L'Amministrazione ha autorizzato l'accensione del mutuo nell'ambito della Deliberazione Consiliare n. 443 del 5.12.2015 di approvazione del bilancio di previsione 2015 adottando con Delibera di G.C. n. 207 dell'11.12.2015 l'aumento di capitale per detto importo. Dal prospetto riepilogativo del piano degli investimenti si evince che era prevista l'utilizzazione di detta somma entro il 31.12.2016, nella gran parte, per € 4.902.000,00, per acquisto n. 21 autobus, per

[129] Al 31.12.2011 risulta un disallineamento del credito vantato dall'AMAT per € 16.488.424,94 relativo a fatture emesse per il progetto tram che, pur trovando capienza negli impegni contrattualmente assunti , sono tuttavia annoverate tra i disallineamenti poiché si tratta di somme per le quali gli Uffici competenti non hanno provveduto né alla loro liquidazione né a fornire attestazione di liquidabilità (dalla nota n. 551929 del 24.7.2012 del Ragioniere Generale *pro tempore*).

potenziamento ed ottimizzazione del servizio del controllo della sosta tariffaria e ZTL per € 3.100.000,00 e per l'importo restante per vari interventi di risanamento immobili, acquisto mezzi di rimozione veicoli ed attrezzature. Relativamente all'acquisto di n. 21 autobus si è accertato che la gara pubblica è stata aggiudicata alla Ditta Industria Italiana Autobus s.p.a. di Roma.

Quanto all'investimento per € 3.100.000 va osservato che, con nota n. 0995 del 13.3.2017, riferita alla Relazione del piano degli investimenti finanziato con l'aumento di capitale sociale, l'AMAT ha elencato il dettaglio degli investimenti da effettuare nel corso del 2016 consistenti nella realizzazione delle infrastrutture a servizio di dieci nuove aree di parcheggio delle zone di sosta tariffata, l'installazione di 100 parcometri in dette zone nonché nella realizzazione di infrastrutture per il potenziamento e la gestione delle attività relative alla ZTL. Attualmente, si evince dalla relazione, che nessun intervento è stato, almeno, avviato a causa dell'iter di approvazione della regolamentazione in materia di tariffa non ancora perfezionato dal Comune e la verifica in corso della compatibilità urbanistica per le infrastrutture. Inoltre l'AMAT lamenta le intervenute modificazioni delle modalità attuative con differenti e più contenuti effetti reddituali e il ritardo nella fornitura di telecamere e sistema informatico che impediscono l'investimento tanto da ritenere possibile trasferire su altri interventi le somme non impiegate. Sul punto, con mail del 13.3.2017, il Capo di Gabinetto, su sollecitazione degli scriventi, ha chiesto all'AMAT l'acquisizione di maggiori dettagli e dei motivi ostativi all'implementazione dell'investimento in parola. La Società con nota n. 99/Pres. del 16.5.2017, ha ribadito che su ogni attività posta in essere dalla stessa per l'avvio della fase operativa permane da parte dell'Amministrazione Comunale una situazione di stallo per la definizione di tutti gli atti amministrativi prodromici. In merito si ritiene utile ribadire che l'ulteriore mancato impiego delle somme per le opere e gli interventi programmati, a distanza di quasi due anni, contrasta con l'art. 3, comma 16 della legge n. 350/2003 a tenore del quale il ricorso all'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento.

Proprio sotto tale profilo la realizzazione degli interventi in parola si correla a quanto inizialmente rappresentato sulle prospettive di riequilibrio della gestione dovendo ritenere che il Comune debba in ogni caso risolvere tale fase di stallo, imputabile secondo l'AMAT all'inerzia dell'Amministrazione su adempimenti essenziali. Le iniziative, volte a non aggravare l'ulteriore fase di squilibrio della Società, consistenti nell'avvio di investimenti, per non incorrere nelle illegittimità disposte dalla predetta norma, risultano, in tale fase, anche finalizzate a scongiurare, nella situazione contingente, possibili distrazioni delle risorse erogate a copertura di altri costi. In tal senso il Collegio dei Revisori con nota n. 2 del 16.1.2017 indirizzata al Dirigente del Servizio Programmazione controllo Organismi partecipati ha rilevato: *"la gravità della situazione economico finanziaria della partecipata AMAT s.p.a. rappresentata da codesto Collegio circa lo*

squilibrio economico destinato in assenza di interventi correttivi a pregiudicare la continuità aziendale, impone l'individuazione e la tempestiva adozione di idonee misure correttive che si invita a rendere note anche a questo Organo di revisione per i successivi adempimenti di competenza".

Infine, come ulteriore profilo critico, va rappresentata la vicenda inerente alla transazione stipulata dal Comune di Palermo il 30.12.2016, di cui al Repertorio Ufficio Mobilità Urbana n. 1 del 30.12.2016 (All. n. 138), autorizzata con Delibera di G.C. n. 317 del 30.12.2016 (All. n. 139).

L'AMAT Palermo s.p.a. nel 2012 ha dato avvio a procedimento arbitrale sostenendo crediti verso il Comune attinenti all'adeguamento automatico del corrispettivo e a titolo di corrispettivo annuale previsto per l'emissione dei titoli di viaggio a favore delle categorie protette in un arco temporale dal 2006 al 2012. Il Collegio Arbitrale, con lodo del 30.5.2013, in parziale accoglimento delle domande, condannava il Comune al pagamento di complessivi € 11.874.290,70 oltre interessi moratori ex D.lgs. n. 231/02 per il periodo 2009-2012. La Corte d'appello - Sez. I Civile - del Tribunale di Palermo, a seguito dell'impugnazione della pronuncia arbitrale da parte del Comune, rigettava, con sentenza 1026/2016, l'appello intimando al Comune l'immediato pagamento della somma sopra indicata. Inoltre l'AMAT, per il periodo 2013-2015, chiedeva il pagamento dell'ulteriore somma maturata per le medesime causali del lodo per complessivi € 1.881.198,00. Pur avendo il Comune intentato impugnazione della sentenza della Corte d'appello davanti alla Suprema Corte di Cassazione con atto del 28.11.2016, addiveniva all'ipotesi di porre in essere atto di transazione per dirimere rapidamente la controversia effettuando una proposta reputata ammissibile dall'Avvocatura Comunale con nota n. 2011904 del 28.12.2016. I termini della proposta accettata dall'AMAT Palermo s.p.a. possono così riassumersi:

Tabella 51: Sintesi transazione effettuata;

	Capitale	Interessi moratori	
Periodo 2009-2012	11.874.290,70	3.293.377,89**	
Periodo 2013-2015	1.504.958,40*	160.157,67**	
TOTALI	13.379.249,10**	3.453.535,56**	16.832.784,66

*abbattimento del 20% di € 1.881.198,00 pari ad € 376.239,60
** abbattimento del 50%

Come detto in data 30.12.2016 si è perfezionata la transazione nei termini anzidetti firmata dall'AMAT Palermo s.p.a. e dal Dirigente dell'Ufficio Mobilità Urbana del Comune di Palermo. Sul punto, atteso che il corrispettivo annuale per l'emissione dei titoli di viaggio a favore di categorie protette era specifica previsione dell'art. 13 del contratto di servizio, vigente sino al 29.12.2015 (data di stipula del nuovo contratto di servizio), si ritiene che gli effetti pregiudizievoli

dell'inadempimento degli Uffici comunali nell'osservanza degli obblighi contrattuali verso l'AMAT Palermo s.p.a. e il lungo protrarsi della vicenda, che ha prodotto consistenti interessi moratori ex D.lgs. n. 231/2002, non possa essere posto direttamente a carico dell'erario comunale. Pertanto la somma di € 3.453.535,56 erogata dal Comune può ritenersi ipoteticamente produttiva di danno erariale da sottoporre alle valutazioni della competente Procura della Corte dei conti in esito alla conclusione dell'atto transattivo esaminato.

Si riportano di seguito le risultanze dei bilanci chiusi nel periodo 2012-2015

Tabella 52: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMAT S.p.A.

	Cap. di dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2012	*91.719.133*	*-9.409.388*	*103.703.055*	*69.861.206*	*10.270.099*	*97.746.063*	*41.199.955*	*49.025.613*	*62.526.581*	*147.413.800*	*119.922.738.*	*0,00*	*231.928*
2013	*89.206.576*	*-4.949.030*	*99.665.835*	*67.290.384*	*9.860.894*	*96.176.055*	*39.457.216*	*50.222.287*	*77.577.571*	*105.770.103*	*65.693.608*	*757.785*	*423.169*
2014	*89.206.576*	*76.786*	*95.381.680*	*66.509.612*	*10.266.921*	*95.701.196*	*38.543.492*	*47.993.100*	*77.654.337*	*86.496.307*	*37.918.826*	*1.418.144*	*819.671*
2015	*89.206.576*	*-4.611.575*	*92.188.053*	*64.940.686*	*9.896.581*	*88.550.732*	*37.431.627*	*42.697.838*	*76.049.776*	*76.405.247*	*41.799.949*	*2.147.550*	*1.831.502*

Per ciò che riguarda gli aspetti riferiti alle rappresentate risultanze di bilancio dell'AMAT Palermo s.p.a. si rinvia a quanto precedentemente rilevato in ordine:

1) all'indeterminatezza di talune clausole apposte nel contratto di servizio vigente attinenti a servizi aggiuntivi risultate estremamente generiche;
2) all'elevata incidenza del costo del personale sul costo della produzione;
3) all'illegittima carenza dell'emanazione del Regolamento per l'affidamento di incarichi di consulenza e professionali;
4) al mancato riversamento all'Amministrazione Comunale dei compensi degli amministratori dipendenti del Comune, per ingente somma, in ossequio al principio dell'omnicomprensività;
5) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2011.

L'**AMG Energia s.p.a.** effettua la gestione del servizio di distribuzione e vendita del metano a mezzo rete, la gestione del servizio di illuminazione pubblica e la gestione del servizio energia quale fornitura per riscaldamento, raffreddamento ed illuminazione. Il rapporto con il

Comune di Palermo è regolato con contratto di servizio del 3.12.2001 registrato il 13.12.2001 Rep.n. 48812 successivamente aggiornato con specifici atti integrativi.

Si riportano di seguito le risultanze dei bilanci di esercizio per il periodo 2012-2015.

Tabella 53: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMG Energia S.p.A.

	Cap. di Dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2012	*95.196.800*	*-5.274.647*	*41.210.004*	*16.749.215*	*6.668.998*	*32.391.037*	*27.492.389*	*0,00*	*111.994.587*	*15.362.484*	*37.255.328*	*135.260*	*107.259*
2013	*95.196.800*	*64.328*	*32.343.173*	*16.211.457*	*6.921.308*	*34.886.771*	*27.335.442*	*0,00*	*112.158.914*	*4.389.454*	*30.361.987*	*145.194*	*700*
2014	*95.196.800*	*137.182*	*33.910.244*	*17.293.338*	*6.685.547*	*36.928.827*	*29.566.711*	*0,00*	*112.196.096*	*4.245.469*	*31.615.709*	*241.860*	*2.249*
2015	*96.996.800*	*1.459.361*	*34.666.908*	*19.681.195*	*3.424.543*	*39.731.362*	*30.568.604*	*0,00*	*115.455.457*	*5.898.189*	*29.653.375*	*269.543*	*8.432*

In ordine agli argomenti che ineriscono alle rappresentate risultanze di bilancio dell'AMG Energia s.p.a si rinvia a quanto precedentemente rilevato in ordine:

1) all'indeterminatezza di talune clausole apposte nel contratto di servizio vigente attinenti a servizi aggiuntivi risultate estremamente generiche;
2) al mancato riversamento all'Amministrazione Comunale dei compensi degli amministratori dipendenti del Comune, per ingente somma, in ossequio al principio dell'omnicomprensività;
3) alla problematica inerente all'assorbimento del personale della controllata Costruzioni Industriali s.r.l.;
4) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2011.

14.5.3.2 Società strumentali

La Società **RESET Palermo** s.c.p.a.(Rete Servizi Territoriali) è stata costituita (atto del 17.12.2014 n. Rep.54001/15214) per proseguire, l'erogazione di servizi strumentali in materia d'igiene e salute pubblica della sicurezza e della tutela e funzionalità di beni e servizi comunali e dei consorziati. Tali servizi erano già espletati dalla Società *in house providing* GESIP s.p.a. e sua controllata GESIP Servizi s.r.l. messe in stato di liquidazione ed oggetto, nel 2011, di misure di sostegno al reddito di cui è cenno in seguito.

Con Direttiva del Sindaco, di cui alla nota n. 998444 del 10.12.2014, indirizzata al Dirigente del Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati, si disponeva la predisposizione degli atti propedeutici per la costituzione quali lo schema di statuto, lo schema di contratto di servizio contestualmente all'aumento di capitale sociale per la fase di *start up*.

La Società è stata costituita in forma consortile per azioni con la prospettata ipotesi di

ottenere affidamenti di servizi di propria competenza dalle altre Società *in house* del Comune per il conseguimento di economie sui costi e semplificazione amministrativa. A tal fine, si è in seguito previsto la distribuzione del capitale sociale per l'1,9% alla RAP s.p.a., l'1,9% all'AMAP s.p.a., l'1,9% alla SISPI s.p.a, lo 0,9% all'AMAT Palermo s.p.a., lo 0,9% all'AMG Energia s.p.a restando il 92,5% al Comune di Palermo. La RESET Palermo ha usufruito, nella fase di avvio, di un aumento di capitale da 1.000.000,00 a 4.000.000,00, quale quota parte di un complessivo importo di 15.800.000,00, discendente dall'accensione di mutuo presso la Cassa DD.PP. s.p.a. da destinare ad aumenti di capitale sociale di alcune Società *in house*, come sopra rappresentato, ai fini di investimento.

Il Collegio dei Revisori con nota prot.n. 29 del 15.12.2014, in merito alla proposta di Delibera del Consiglio Comunale per la costituzione della Società aveva sollevato talune perplessità circa:

- l'economicità della scelta dell'Amministrazione in assenza del contratto di servizio;
- l'influenza delle procedure liquidatorie delle Società in *house providing* GESIP s.p.a. e sua controllata GESIP Servizi s.r.l. per il trasferimento del ramo d'azienda;
- il mancato computo dell'impatto sulla spesa di personale del Comune e sui vincoli imposti dalla normativa sul Patto di stabilità;
- la stima a valore costante dei costi generali pari ad € 2.382.000,00 per gli anni 2015-2016-2017 ritenuta improbabile.

Ulteriori importanti riserve sono state espresse in ordine "*alla concreta possibilità per le aziende partecipate di affidare servizi alla costituenda società in grado di generare significativi effetti sul suo conto economico e ciò in ragione della non escludibile ipotesi che esse abbiano già sottoscritto contratti con soggetti terzi che spieghino effetti giuridici ed economici anche nell'arco temporale attenzionato nello studio di fattibilità".* Ciò avrebbe potuto compromettere, ad avviso del Collegio, l'integrale copertura finanziaria dell'operazione basata su economie e ricavi stimati per servizi ad altri soci.

La costituzione della Società in parola e l'approvazione dello Statuto sono stati adottati con Delibera Consiliare n. 375 del 15.12.2014. Con Deliberazione Consiliare n. 1232 del 30.12.2014 si è approvato lo schema di contratto di servizio che prevedeva un importo annuo di € 29.000.000,00 di cui € 26.618.000,00 per l'affidamento dei servivi ed € 2.382.000,00 a titolo di altri costi[130], secondo il Piano di fattibilità e annesso piano economico finanziario di cui alla predetta Delibera di C.C. n. 375/2014. Il contratto è stato stipulato, previa autorizzazione alla stipula con Delibera di G.C. n. 4 del 13.1.2015, il 14.1.2015 al n. 2 Rep. per la durata di nove mesi dall'1.1.2015 al

[130] Stimati nel Piano di Fattibilità sulla base dei consumi dei fattori produttivi della GESIP s.p.a..

30.9.2015 come gestione provvisoria. Tenuto conto che i servizi della RESET Palermo s.c.p.a., a seguito del parere espresso dall'Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa - in data 14.4.2015, su interpello n. 954-44/2015 prot.n. 2015/51239 della Società, sono stati ritenuti esenti IVA ex art.10, comma 2, del D.P.R. n. 633/1972, l'importo contrattuale per gli anni successivi al 2015 è stato rimodulato in € 31.000.000,00 con aumento di ore di lavoro per il medesimo costo orario già pattuito (€15,74) permanendo l'importo di € 2.382.000,00 per altri costi.
In data 1.3.2016 n. 2 Rep. dell'1.3.2016 si è proceduto a stipulare il contratto definitivo dall'1.1.2015 al 31.12.2025. Detto contratto è stato aggiornato con atto del 25.11.2016 previa autorizzazione della Giunta Comunale con Delibera n. 202 del 20.10.2016 e contenente la rideterminazione del corrispettivo dei servizi per il triennio 2016-2018 in € 31.623.016,48.

La **GESIP s.p.a**. (Gestione servizi impianti pubblici Palermo) è stata costituita il 21.11.2001 tra il Comune di Palermo e la Società pubblica Italia Lavoro s.p.a. in forza della Delibera Consiliare n. 469 del 10.10.2001. A seguito del totale acquisto delle azioni detenute da quest'ultima Società, nel 2007, il Comune è divenuto proprietario unico. La gestione si è caratterizzata da costanti e reiterate perdite di esercizio fin dal 2005 per ingenti importi, con la progressiva riduzione del patrimonio netto, da un'abnorme incidenza dei costi di personale rispetto al totale dei costi di produzione e da una rilevante esposizione debitoria.

Come Società *in house* la GESIP s.p.a. ha stipulato con il Comune il contratto di servizio in data 15.3.2007. Il rapporto contrattuale si è caratterizzato da rinnovi sostanziatisi in numerose proroghe, per periodi brevi, per il mantenimento operativo e la difficoltosa continuità aziendale. Con Delibera Consiliare n. 767 del 28.12.2009 che prorogava l'affidamento per il periodo dall'1.1.2010 al 30.4.2010, si è proceduto al rinnovo del contratto del servizio.

La gestione dei servizi affidati a detta Società è risultata nel tempo antieconomica per l'Amministrazione soprattutto in relazione al crescente costo dei corrispettivi sostenuto rispetto ai servizi resi, come riportato nella nota n. 335783 del 30.4.2010 (All. n. 140) relativa al parere di regolarità contabile reso dal Ragioniere Generale *pro tempore* sulla proposta di Delibera di G.C. n. 77 del 30.4.2010 inerente alla sussistenza dei presupposti di interesse generale della GESIP s.p.a. e la conseguente presa d'atto di prosecuzione del servizio dall'1.5.2010 al 30.6.2010.

Per la strutturale deficitarietà ed insolvenza la GESIP s.p.a. è stata posta in stato di liquidazione ai sensi dell'art. 2484, punto 4) del codice civile in data 10 maggio 2010 e successivamente dichiarata in stato di fallimento nell'agosto 2015. Su tale dichiarazione non risulta adottata una presa d'atto da parte del Consiglio Comunale.

Va peraltro, in generale, evidenziata la frammentarietà delle informazioni rese dalla Società al Comune. In tal senso si rileva come non vengano presentati bilanci approvati dall'esercizio 2009.

Nel periodo in osservazione il Collegio dei Revisori, in occasione dell'esame del rendiconto 2013, ha lamentato la totale assenza di informazioni sul debito della GESIP che, come già rilevato in altra parte della presente relazione, unitamente alla mancanza di informazioni in merito di altre Società *in house*, ha compromesso la reale rappresentazione dell'esposizione debitoria nello stato patrimoniale del bilancio comunale.

L'affidamento è proseguito con Delibera di G.C. n. 290 del 30.12.2010, nei vari servizi già affidati, dall'1.1.2011 al 30.4.2011 fino a che i servizi sono stati assicurati con le Ordinanze di Protezione Civile n. 3944 del 13.6.2011 e n. 3957 del 29.7.2011, a firma del Presidente del Consiglio e della Direttiva Assessoriale in pari data. Con detti atti si è disposto, infatti, un contributo straordinario per complessivi € 50.000.000 per garantire la continuità dei servizi[131]. L'esecuzione di dette Ordinanze è avvenuta dapprima con Delibera di G.C. n. 161 del 31.10.2011, approvando l'affidamento del servizio dall'1.11.2011 al 10.1.2012 per la quale il parere di regolarità contabile, da parte del Ragioniere Generale pro tempore con nota n. 758679 del 28.10.2011, veniva espresso favorevolmente sulla copertura finanziaria ribadendo, per la regolarità contabile, i medesimi profili di criticità già rilevati in occasione del rinnovo contrattuale, avvenuto con la citata Delibera di G.C. n. 290 del 30.12.2010, con particolare riguardo alla complessiva diseconomicità della gestione e alla congruità dei relativi costi nonché al cronico squilibrio strutturale della Società. Va, al riguardo, segnalato che il Segretario Generale sollecitato per la valutazione di regolarità giuridico-amministrativa ha osservato che *"non risulta esplicitato se la proposta proroga avviene agli stessi patti e condizioni di quelli precedentemente pattuiti (seppur, come è noto, in assenza di una previa valutazione in ordine alla congruità dei relativi costi)"*. Successivamente, con Delibera di G.C. n. 189 del 1.12.2011, si è pervenuti alla ulteriore prosecuzione del servizio dall'11.1.2012 al 31.3.2012. Alla citata Ordinanza n. 3957/2011 ha fatto seguito quella n. 4020/2012, con la quale sono stati trasferiti al Comune di Palermo altri fondi *una tantum.* I servizi sono stati ulteriormente prorogati, in forza delle Ordinanze del Commissario straordinario del Comune di Palermo n. 90/2012 e n. 92/2012 previe rimodulazione e riduzione degli importi per la minore quantità dei servizi richiesti, fino al 31.8.2012, data in cui il servizio si è interrotto fino al 31.12.2012.

In forza del Protocollo d'intesa tra la Regione Sicilia, l'I.N.P.S. ed il Comune di Palermo dell'11.4.2013, è stata autorizzata la concessione della C.I.G. in deroga in favore dei lavoratori della GESIP s.p.a e GESIP Servizi s.r.l. con Decreti della Regione Siciliana dall'1.1.2013 al 31.12.2013

[131] Nella Delibera n. 53 del 17.4.2012 del Commissario straordinario emanata per dare applicazione all'art.13 della legge n. 248/06 e all'art.4 del D.L. n. 138/2011 richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V n. 3766 del 12.6.2009) e della Corte dei conti (Sez. Reg. Contr. per la Lombardia n. 517 del 17.10.2011) era stata criticata la commistione tra servizi strumentali e servizi pubblici locali gestiti dalla GESIP s.p.a..

seguito dal Protocollo d'intesa dell'11.3.2014 tra il Comune di Palermo, la Regione Sicilia e INPS (presa d'atto con Delibera di G.C. n. 60 del 30.4.2013) con il quale la C.I:G: è stata concessa per il sostegno dei predetti lavoratori dapprima dal 1.1.2014 al 30.6.2014 e poi dall'1.7.2014 al 31.12.2014. Relativamente all'esercizio 2013, come descritto dal Collegio dei Revisori *pro tempore,* nella già menzionata relazione al rendiconto di tale anno, il Protocollo d'intesa prevedeva l'utilizzazione di lavoratori GESIP s.p.a. e Gesip Servizi s.r.l. per 20 ore settimanali per utilità pubblica. Per altro aspetto, il Collegio ha rilevato che l'importo stanziato dal Comune per assicurare la copertura dello strumento di sostegno al reddito pari ad € 14.245.233,45, risulta indicato tra le spese di cui al titolo I, funzione 1, servizio 8, intervento 3 (servizi strumentali diversi) anziché tra la spesa del personale. Nel convenire con tale rilievo, si richiama quanto sopra rappresentato circa il mancato rispetto, comunque registrato nel Comune di Palermo, per il periodo 2011/2013, dei limiti previsti per gli Enti Locali dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, in relazione all'incidenza della spesa di personale sul totale delle spese correnti (cfr. paragrafo 2.1) . Nel corso del 2014, si sono posti in essere percorsi di fuoriuscita dalla CIGD del predetto personale tramite incentivi all'esodo di cui alle Delibere di G.C. nn. 34 e 44 del 27.3.2014 secondo quanto contenuto nell'Accordo tra Regione Sicilia Comune di Palermo ed Italia Lavoro s.p.a..

Con la costituzione della RESET s.c.p.a. è stato previsto il totale assorbimento del personale della GESIP s.p.a. e la partecipata GESIP s.r.l., entrambe in liquidazione, previo trasferimento del ramo d'azienda di cui all'accordo collettivo con le OO.SS. del 29.12.2014, nella previsione di trasferire n. 950 lavoratori in una prima fase e, a decorrere dal 1.6.2015, gli ulteriori n. 620 al termine dell'intero periodo di C.I.G. in deroga a cui il predetto personale era, come detto, sottoposto.

La rappresentata situazione di precarietà della GESIP s.p.a. ha anche generato cospicuo contenzioso che, attualmente, dalla scarna documentazione acquisita, ammonta ad € 4.968.895,89, importo oggetto di Decreto ingiuntivo n. 578/2012 facente parte di un debito pendente per € 8.435.675,54.

Riguardo a situazioni conflittuali pregresse, occorre, ora, analizzare la Delibera di G.C. n. 126 del 23.7.2014 avente oggetto: "Autorizzazione alla transazione tra il Comune di Palermo e la GESIP s.p.a. a liquidazione per la definizione del giudizio pendente dinanzi al Tribunale Civile di Palermo ed avente oggetto corrispettivi relativi ai servizi di custodia, pulizia e manutenzione degli edifici scolastici di proprietà comunale. Servizio denominato tra le parti "Asili Nido (periodo 16.6.2010-22.7.2012) – Approvazione dello schema di Atto di transazione"(All. n. 141).

Va, in premessa, rilevato che la proposta di adozione della Delibera, successivamente approvata, risulta priva della firma dell'Assessore al Bilancio e alle risorse finanziarie.

Ripercorrendo l'atto in parola si evince che:

- con Decreto ingiuntivo n. 91/2013 (R.G.14788/2012) relativo a servizi presso Asili nido emesso in data 28.12.2012 dal Tribunale di Palermo su istanza della GESIP s.p.a., l'Amministrazione Comunale è stata intimata al pagamento di € 4.173.692,16;
- con Direttiva Sindacale prot.n. 405684 del 9.5.2014 (All. n. 142) si disponeva di valutare la percorribilità di un atto transattivo con GESIP s.p.a. al fine di evitare ulteriori oneri a carico del bilancio comunale;
- in sede istruttoria si acquisiva la nota n. 508264 del 12.6.2014 dell'Avvocatura comunale (All. n. 143) contenente il parere favorevole del Collegio di Consulenza alla definizione della proposta transattiva;
- con nota n. 536/cc del 7.7.2014 (All. n. 144) la Società comunicava di procedere alla definizione dell'accordo transattivo convenendo l'erogazione della somma di € 1.920.788,14 e di rinunciare nel contempo alla somme ingiunte ad interessi e a qualsiasi altra pretesa economica. Nella nota sono elencate le n. 25 fatture emesse dal 16.6.2010 al 22.7.2012;
- con Determina dirigenziale n. 62 del 14.12.2012 (All. n. 145) il Capo Area della Gestione dei servizi e delle partecipazioni societarie aveva proceduto alla liquidazione del corrispettivo, poiché ne ricorrevano i presupposti giuridici, per € 1.772.706,98, somma decurtata delle penali per la mancata prestazione di servizio oggetto del citato contenzioso in corso;
- si tiene conto che la GESIP s.p.a ha attestato di aver reso prestazioni di servizi in altri siti comunali rendendo così plausibile l'ipotesi di indebito arricchimento a favore dell'Amministrazione che potrebbe comportare soccombenza della medesima;

Nella succitata Delibera n. 126 del 2014 si prendeva atto che la transazione era attinente a passività per le quali esisteva un impegno di spesa non risultando obbligatorio acquisire, in tal caso, il parere del Collegio dei Revisori non rientrando l'atto transattivo nella sfera di competenza del Consiglio Comunale. Tale interpretazione risultava uniformarsi alla Deliberazione n. 38/2014/PAR della Corte dei conti Sezione Controllo per la Sicilia resa in data 12.2.2014 su richiesta del Comune di Palermo, confermativa di un consolidato orientamento interpretativo di altre Sezioni sui compiti del Collegio dei Revisori in correlazione alle materie deputate al Consiglio Comunale.

La transazione con la Gesip s.p.a. è stata, dunque, autorizzata per la somma di € 1.920.788,14 pari all'80% della somma residua da pagare per € 2.400.985,18, tenuto conto che erano già stati liquidati, con la predetta Determina dirigenziale n. 62 del 14.12.2012, € 1.772.706,98. L'atto transattivo è stato sottoscritto in data 28.7.2014 al Rep. n. 3 del 28.7.2014 (All. n. 146).

A corredo della Delibera in parola risultavano:

- la nota n. 435432 del 20.5.2014 (All. n. 147) del Dirigente del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati quale Servizio proponente;
- il parere di regolarità contabile, reso positivamente dal Ragioniere Generale *pro tempore,*con nota n. 613751 del 22.7.2014 (All. n. 148) ed attestante la copertura finanziaria con le precisazioni che verranno di seguito rappresentate;
- la nota senza data e protocollo a firma del Responsabile del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati (All. n. 149), ad integrazione della proposta della Delibera, contenente l'elenco del numero degli impegni per la copertura finanziaria della transazione.

In buona sostanza l'adozione della Delibera in esame è basata su due connessi profili giuridici: il primo riferibile alla non necessità del parere del Collegio dei Revisori (art. 239, comma 1, lett. b) punto 6 TUEL) in quanto dovuto e funzionale per le materie del Consiglio Comunale tra le quali le transazioni riconducibili a debiti fuori bilancio (art. 42 TUEL) e il secondo e consequenziale, attinente all'assunzione di un specifico impegno delle passività oggetto della transazione non rientranti per tale motivo nella previsione dell'art. 194, comma 1, lett. e), TUEL.

Sul punto, nel desumere i criteri interpretativi indicati nella predetta Deliberazione della Corte per la Sicilia n. 38/2014/PAR, necessita effettuare uno specifico approfondimento della fattispecie che, nei suoi effetti applicativi della Delibera di G.C. 126/2014, all'esito della transazione conclusa, non appare scevra da dubbi e possibili irregolarità.

Secondo l'impostazione data dal Comune sul debito transatto, si sarebbe in presenza di passività pregresse che, *ex se,* si collocano all'interno di una regolare procedura di spesa costituendo debiti riferibili all'esercizio di loro manifestazione. La procedura ordinaria è quella prevista dall'art.191 TUEL, ove l'effettuazione della spesa si fonda sull'impegno in bilancio che ne assicura la copertura finanziaria previo specifica attestazione. Vengono in rilievo, pertanto, i requisiti del debito riferiti alla certezza, ovvero l'effettiva esistenza dell'obbligazione di dare ed alla liquidità nella determinazione del suo ammontare. In tal senso, seppur si sia in presenza di un contratto di servizio, pur con la precarietà temporale sopra evidenziata e di un debito con relativo impegno di spesa registrato sulle scritture contabili, si ritiene che aspetti critici possano essere sollevati in relazione alla determinazione del suo esatto ammontare. Dalla lettura della documentazione acquisita, infatti, può desumersi che la fase di liquidazione della spesa, riferibile, nel caso, all'importo di € 2.400.985,18 (somma cui calcolare l'80% per concludere la transazione) è stata composta senza aver eseguito i necessari controlli di riscontro sulla regolarità della prestazione e sulla conformità del servizio alle condizioni ed ai termini pattuiti e che, per altro verso, le prestazioni non siano state rese da cui far discendere l'applicazione di penali. Tale assunto trova ragione nelle affermazioni, a corredo della Delibera in analisi, rese con nota n. 435432 del

20.5.2014 (predetto All. n. 147) del Dirigente del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati, concernente la richiesta di parere all'Avvocatura Comunale, nella quale si riporta che: "*questo Ufficio ritiene percorribile il ricorso all'istituto della transazione nella considerazione che la GESIP s.p.a. pur non fornendo le prestazioni pattuite nei siti ivi indicati, ha comunque reso prestazioni di servizi in altri siti, rendendo così plausibile l'ipotesi di indebito arricchimento a favore dell'Amministrazione che potrebbe comportare soccombenza della medesima Amministrazione a seguito della presentazione del decreto ingiuntivo".*

Nel merito, il maggiore aspetto critico risiede proprio nella genericità dell'affermazione di prestazioni rese "in altri siti", sulla base di una attestazione della GESIP s.p.a, peraltro riportata in Delibera, come ad indicare una fungibilità delle varie attività che mal si concilia con lo specifico controllo finalizzato alla regolarità di spesa dell'Ente. L'O.P.C. n. 3457 del 29.7.2011 indicava, infatti, la necessità di rendere delle prestazioni di servizi diversificati per tumulazione salme, per il servizio di pulizia e spazzamento negli uffici comunali, per le scuole materne (asili nido appunto), per le ville comunali e per i canili municipali e, invece, il Decreto ingiuntivo si riferisce unicamente a prestazioni presso asili nido. Del resto a tale riguardo il Collegio di Consulenza dell'Avvocatura comunale, nel parere n. 43 del 4.6.2014 (predetto All. n. 143), ha ritenuto *"di esprimere parere favorevole all'ipotesi di accordo transattivo alle condizioni di cui appresso e tenendo conto delle prestazioni effettivamente rese se non già retribuite, al netto degli importi già versati alla società per le medesime causali del D.I. di cui in oggetto".* Né, per profilo conseguente, la transazione rimane nella generica rinuncia da parte della GESIP s.p.a. a tutte le ulteriori pretese riferendosi, invece, in modo circoscritto alle sole somme ingiunte, prova ne sia la presentazione di altro Decreto Ingiuntivo emesso dal Tribunale di Palermo di cui è cenno in precedenza.

A sostegno di tale impostazione va, anche, riportato, per gli aspetti che ne occupano, il parere di regolarità contabile del Ragioniere Generale *pro tempore* sulla Delibera n. 126/2014 in questione, reso con nota n. 613751 del 22.7.2014 (predetto All. n. 148), nel quale, nell'attestare la copertura finanziaria, si è espresso parere favorevole *"con la precisazione che, a tutela dell'erario comunale prima della liquidazione delle somme anche al fine di evitare duplicazione nei pagamenti dovrà essere acquisita la documentazione dimostrativa che il servizio sia stato effettivamente reso e non sia stato già pagato con precedenti atti di liquidazione".* Cioè a dire, in buona sostanza, la contingente impossibilità di rendere un parere di regolarità contabile secondo i compiti affidati al controllo di ragioneria che ha reso contradditorio lo stesso parere favorevole.

Considerato, in conclusione, come risulti evidente dagli atti l'incertezza giuridica sulle prestazioni rese oggetto della transazione, va posto in evidenza che con Determina dirigenziale n. 62 del 14.12.2012 (predetto All. n. 145), riportata in Delibera, il Capo Area della Gestione dei

servizi e delle partecipazioni societarie ha proceduto alla liquidazione del corrispettivo, poiché ne ricorrevano i presupposti giuridici, per € 1.772.706,98, somma che si afferma essere decurtata delle penali per la mancata prestazione di servizio oggetto del citato contenzioso in corso. A tale riguardo deve essere riportato quanto riferito dal precedente Ragioniere Generale *pro tempore* nelle note n. 56488 del 22.1.2013 (All. n. 150) e n. 102378 del 6.2.2013 nelle quali si dà conto che l'importo del credito ingiunto pari a complessivi € 4.173.692,16 può essere così distinto:

- quanto ad € 1.772.706,98 si riferisce ad importi regolarmente pagati a saldo e quietanziati in esecuzione del provvedimento dirigenziale n. 62/2012;
- quanto ad € 22.603,62 si riferisce ad IVA erroneamente conteggiata dalla GESIP s.p.a.;
- quanto ad € 2.378.381,56 si riferisce ad importi relativi a servizi mai prestati dalla Società che, pertanto, sotto alcun profilo possono essere pagati atteso che non può essere consentito ad una P.A. il pagamento di corrispettivi che non producono adeguata utilità per la collettività amministrata o che addirittura non sono stati resi.

Quanto fin qui detto trova, infine, conferma nel citato parere n. 43 del 4.6.2014, trasmesso con nota n. 508264 del 12.6.2014 dall'Avvocatura Comunale (citato All. n. 143), nel quale si forniscono elementi utili alla reale ricostruzione della vicenda. In particolare, si evince che il Comune aveva avviato una sperimentazione negli asili nido demandando esclusivamente il servizio di pulizia, già affidato a GESIP, agli ausiliari dei servizi scolastici ed LSU ausiliario e ciò in contrasto con l'art. 7 del contratto di servizio che prevedeva un eventuale preventivo accordo al mutamento di siti ove espletare il servizio. Per altro verso, la GESIP aveva rifiutato la richiesta del Comune, con nota n. 405566 del 27.5.2010 del Dirigente dell'Ufficio Società ed Enti controllati, di non eseguire il servizio. Inoltre "*nonostante l'interruzione del servizio presso gli Asili nido la GESIP s.p.a. ha continuato a fatturare importi inerenti presunti interventi presso le medesime strutture….ha comunicato che aveva inviato il personale fuoriuscito dagli Asili nido presso altri siti già interessati dal servizio di pulizia".*

In definitiva si rileva che la rappresentazione di un quadro non chiaro e ipoteticamente confermativo di possibili illegittimità ed irregolarità della Delibera n.126/2014 ha comportato una notevole esposizione per le casse Comunali in conseguenza degli effetti prodotti dall'atto transattivo esaminato

Si riportano di seguito le risultanze contabili della RESET s.c.p.a. del bilancio chiuso dell'esercizio 2015

Tabella 54: risultato dell'esercizio 2015 della RESET S.c.p.A

S	Cap. di Dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2015	4.240.000	146.502	28.453.278	26.850.105	654.496	29.125.975	29.125.975	0	4.386.502	7.215.544	3.556.012	0	723.483

Per quanto attiene agli aspetti riferiti alle rappresentate risultanze di bilancio della RESET s.c.p.a. influenti sul bilancio comunale, si rinvia a quanto precedentemente illustrato in ordine:

1) all'oggetto del contratto di servizio ove si riscontra la presenza di attività del tutto inconferenti inerenti all'esercizio di gestione di servizi di supporto amministrativo ed organizzativo, gestione di servizi front-office e gestione di servizi di digitalizzazione e data entry;
2) all'elevatissima incidenza del costo del personale sul costo della produzione;
3) all'illegittima ed incompiuta adozione, a tutt'oggi, del Regolamento per le assunzioni di personale e per l'affidamento di incarichi di consulenza e professionali previsto dall'art. 18, commi 1 e 2, del D.L. n. 112 del 2008, oggi trasfuso nell'art.19, comma 2,del D.lgs. n. 175 del 2016, risultato limitato soltanto al personale interno o con un reclutamento all'esterno circoscritto alla rinunzia o inidoneità di selezioni interne e riguardo al Regolamento per il conferimento degli incarichi normato solo per gli incarichi legali;
4) nella mancata presentazione di rendicontazione, ad oggi, delle risorse impiegate per la ricapitalizzazione, avvenuta nel corso del 2014, per € 2.940.000 in contrasto con l'art. 3, comma 16 della legge n. 350/2003, a tenore del quale gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento;
5) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2011 limitatamente all'esercizio 2015.

La **SISPI s.p.a.** (Sistema Palermo Informatica) si occupa della gestione relativa allo sviluppo e conduzione tecnica del sistema informatico e telematico del Comune di Palermo. La Società risulta sottoposta al controllo analogo, in ambito operativo, all'Area Innovazione, Comunicazione Sport e Ambiente del Comune.

L'affidamento è avvenuto con Delibera Consiliare n. 26 del 5.3.2009 per cinque anni di cui al contratto di servizio del 25.6.2009. Va evidenziato che nell'articolato risulta mancante il riferimento esplicito al corrispettivo complessivamente spettante alla Società che, nell'art. 14 "Fatturazione e modalità di pagamento dei corrispettivi", viene genericamente indicato rinviando al Piano operativo annuale. Con Delibera Consiliare n. 224 del 2011 si è affidato l'ulteriore servizio

per la gestione informatica delle violazioni del Codice della strada e degli illeciti amministrativi di competenza della Polizia Municipale.

In merito va rilevato che alla scadenza del contratto pur essendo stato adottato, con Delibera di G.C. n. 105 del 26.4.2014, il rinnovo dell'affidamento *in house* per ulteriori cinque anni, il contratto non è stato mai stipulato né alcuna approvazione risulta esitata da parte del Consiglio Comunale come richiesto dall'art. 42 TUEL.

Il mancato rinnovo configura grave violazione delle disposizioni regolanti l'attività contrattuale delle Pubbliche amministrazioni, oltre a costituire illegittima assenza della fonte regolativa del rapporto contrattuale con la SISPI s.p.a.. In tal senso si ribadisce quanto sostenuto dalla giurisprudenza contabile che ha affermato che "*l'affidamento di un servizio deve di regola essere preceduto e non seguito dal contratto di servizio, nonché operare una corretta quantificazione dei costi del servizio stesso* (Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per il Lazio n. 2/2015/PRSP). La sola presenza di una Delibera di Giunta, seppur indicante il costo complessivo del servizio per gli ulteriori cinque anni, non costituisce adozione sufficiente per non ritenere, in assenza di contratto, le fasi della spesa sostenuta dopo la scadenza del contratto originario inficiate da grave irregolarità.

Si riportano di seguito le risultanze dei bilanci di esercizio 2012-2015.

Tabella 55: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 della SISPI S.p.A.;

	Cap. Di Dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2012	2.066.000	709.041	11.377.379	6.061.025	3.713.416.	12.151.739	12.119.702	0	3.715.000	6.055.085	4.171.271	184.944	1.816.331
2013	2.066.000	591.033	12.464.245.	6.043.477	4.210.266	13.521.472	13.018.103	0	4.306.093	3.476.278	3.527.910	184.944	3.686.353
2014	2.066.000	1.342.792	11.849.406	6.240.441	3.510.961	14.010.703	13.617.107	0	5.648.885	2.599.919	3.239.568	19.500	5.476.112
2015	2.066.000	734.357	12.041.641	6.403.133	3.575.981	13.185.621	13.318.626	0	6.383.242	3.895.061	2.217.607	19.500	3.329.272

Si richiamano le osservazioni formulate nel corso della relazione di attinenza al bilancio comunale e riferite:

1) alla rilevata violazione dell'art.35, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, del Regolamento per le assunzioni di personale;
2) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2011 limitatamente all'esercizio 2015.

Per altro profilo già rilevato va evidenziata la violazione dell'art.147-quater T.U.E.L. da parte del Comune e l'incapacità operativa di avvalersi di una propria società *in house providing* per dare attuazione ad un sistema informatico volto a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario

e la società ed a mantenere costante il flusso di informazioni necessarie al controllo. Ciò ha contribuito significativamente, nel tempo, a non superare la grave problematica dei disallineamenti dei crediti e debiti con gli Organismi partecipati. L'inerzia e l'inadempimento rilevati risultano di maggiore gravità in vista dell'imminente incombenza di predisposizione del bilancio consolidato.

La **Palermo Ambiente s.p.a.** svolge le attività di controllo e monitoraggio dei servizi resi in materia di igiene ambientale dalla R.A.P. s.p.a. e dall'AMAP s.p.a., previo affidamento con Delibera di C.C. n. 177 del 12.5.2009, e le attività riguardanti la corretta applicazione del servizio di raccolta differenziata porta a porta. La Società è in liquidazione dal 2010 in virtù del disposto dell'art. 19, comma 1, della L.R. n. 9/2010 che ha posto in liquidazione le Società d'ambito e la costituzione di Società consortili per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (S.R.R.). Il comma 12 della predetta norma dispone nel periodo transitorio la continuazione delle competenze già attribuite. La situazione ha risentito di un perdurante stallo normativo nel quale da un lato, con l'introduzione del comma 2 bis del menzionato art. 19, si attribuisce la piena competenza alle S.R.R. e dall'altro si continua a prorogare, in deroga, l'esercizio del previgente sistema, come forma straordinaria di gestione, attraverso Ordinanze del Commissario Regionale per l'Emergenza rifiuti prima e le Ordinanze del Presidente della Regione Sicilia successivamente. Da quanto documentalmente acquisito, la gestione dovrebbe terminare improrogabilmente il 31.1.2017.

Nel periodo in osservazione il contratto di servizio, approvato con Delibera di G.C. n. 561 del 6.10.2010, è stato prorogato per brevi periodi come da elenco riportato in All. n. 151 sempre per un corrispettivo annuo di € 3.883.064,28 iva compresa. Con Delibera di G.C. n. 91 del 9.5.2016 è stata approvato il nuovo contratto di servizio stipulato in data 13.5.2016 con la rimodulazione delle attività.

Si riportano le risultanze di bilancio nel periodo 2012-2015.

Tabella 56: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 della Palermo Ambiente S.p.A.;

	Cap. Di Dotazione	Ris. ec.	Costi prod.	Costi pers.	Costi serv.	Val. Prod.	Ric. vend. beni e serv.	Contr. c/es..	Patr. Netto	Cred. vs. contr.	Tot. deb.	Deb. vs contr.	Disp. liqu.
2012	129.024	209.998	5.926.279	2.582.739	221.224	6.094.759	3.253.116	0,00	329.996	327.485	746.825	0,00	809.459
2013	129.024	138.408	4.523.101	2.586.396	343.820	4.745.249	3.188.723	0,00	468.405	340.654	617.374	41.135	910.216
2014	129.024	196.397	3.102.393	2.646.856	173.311	3.362.659	3.182.840	0,00	664.800	296.858	497.287	0,00	1.067.311
2015	129.024	269.941	3.131.639	2.636.085	228.709	3.425.419	3.182.840	0,00	934.744	562.217	460.069	0,00	933.060

Sugli aspetti influenti il bilancio comunale si rinvia a quanto sopra rappresentato in ordine:

1) alla mancata adozione, a tutt'oggi, del Regolamento per le assunzioni di personale e per l'affidamento di incarichi di consulenza e professionali previsto dall'art. 18, commi 1 e 2, del D.L. n. 112 del 2008;
2) alla mancata asseverazione congiunta dei crediti e debiti con l'Ente controllante ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2011 limitatamente all'esercizio 2015.

14.5.3.3 GESAP s.p.a

Per la Società GESAP s.p.a., esercente l'aeroporto di Palermo, si è ritenuto estendere un capitolo a parte pur non essendo annoverata nelle Società *in house providing* del Comune di Palermo. Dal 2005 ad oggi la partecipazione del Comune in detta Società si è attestata al 31,54%. Le altre partecipazioni sono quelle della Città Metropolitana di Palermo (41,33%), la CCIA (22,77%) ed altri enti pubblici e soggetti privati.

Va in primo luogo rilevato che tale partecipazione è stata mantenuta nonostante i provvedimenti legislativi intervenuti in questi anni, regolanti la dismissione e la razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli Enti locali e nonostante l'adozione di atti da parte del Comune mai concretamente attuati.

Come già rappresentato il Comune, con Deliberazione di C.C. n. 752 del 21.12.2010, ha effettuato la ricognizione ex art. 3, comma 27, della legge n. 244/2007 che sanciva il divieto anche per gli Enti locali di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Tale atto ha riguardato anche il mantenimento della partecipazione della Società GESAP s.p.a. e, in tal senso significativo è apparso quanto riportato dal Ragioniere Generale *pro tempore* nel già citato parere di regolarità contabile sulla Delibera Consiliare in parola reso con nota n. 906203 del 9.12.2010. In particolare veniva fatto presente come *"per GESAP s.p.a. vengono deliberati contestualmente il mantenimento della partecipazione e l'autorizzazione alla vendita dei rispettivi pacchetti azionari nel corso degli esercizi 2010 e 2011 ove le condizioni di mercato lo consentano così come disposto con direttive sindacali n. 4969 del 10.6.2009 e n. 5885 del 7.7.2009"*. In merito la giurisprudenza contabile aveva già ben individuato criteri di discrezionale valutazione che avrebbero dovuto ispirare il Comune sulla riorganizzazione prevista dalla surriferita norma. La Corte dei conti Sez. Reg. Contr. per il Veneto con Delibera n. 5/2009/PAR aveva fornito alcune indicazioni di carattere generale affermando che "*la costituzione di società o il mantenimento di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali, a prescindere dalla qualificazione privatistica di tali soggetti, richiede come presupposto la "funzionalizzazione" dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi*

generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici, attribuiti ad una pubblica amministrazione". Inoltre, sempre secondo la Corte, il menzionato art. 3, comma 27 va oltre, "*richiedendo da un punto di vista oggettivo non più una pura e semplice "strumentalità", bensì un rapporto di "stretta necessità" per il perseguimento delle attività istituzionali dell'ente (cd. attività "non inerenti"). La valutazione di stretta necessità, da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l'attività che costituisce l'oggetto sociale (art. 2328 c. 2 n. 3 c.c.) e le attività di competenza dell'ente, quali derivanti dall'attuale assetto istituzionale, che vede i Comuni, le Province e le Città metropolitane titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite – secondo i noti criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza -, con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze."* E, ancora *"Sempre ai fini dell'individuazione dell'attività istituzionale dell'ente, utili indicazioni oltre che dalla legge possono derivare dalla stessa struttura del bilancio dell'ente, e precisamente dalle funzioni, - che individuano in modo articolato le spese in relazione alla tipologia delle attività espletate e cioè all'oggettivo esercizio di operazioni da parte delle articolazioni organizzative dell'ente -, e dai servizi, - che individuano le attività che fanno capo alle varie compagini organizzative dell'ente "-.*

Il Comune, dunque, pur in presenza degli adempimenti stabiliti dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244/2007, sul divieto di mantenere partecipazioni, anche di minoranza, non strettamente necessarie, non ha provveduto alla dismissione della GESAP s.p.a. Anche per quanto attiene il Piano di razionalizzazione previsto dall'art.1, commi 611 e 612, della legge n. 147/2013 il Comune non si è determinato alla dismissione della GESAP s.p.a esplicitando un rinvio al 2016.

La sequenza degli atti posti in essere dall'Amministrazione comunale sono apparsi oltremodo contradditori, ove si consideri l'intendimento, nel tempo, solo formale di procedere alla dismissione della azioni della Gesap s.p.a. smentito dall'adozione di provvedimenti volti autorizzare ricapitalizzazioni mediante risorse comunali. La solo apparente volontà di dismettere la partecipazione viene opportunamente ostacolata, dalla lettura degli atti, da valutazioni di appropriata convenienza economica, tenendo conto del considerevole esborso sopportato dal Comune riferito ad aumenti di capitale via via deliberati dall'Assemblea dei Soci, con previsione di sovrapprezzo e quindi con un sostanziale squilibrio tra valore delle azioni possedute ed erogazioni finanziarie effettuate.

Con Delibera di G.C. n. 47 del 5.4.2013 si disponeva atto di indirizzo finalizzato alla cessione della partecipazione con l'individuazione di un socio privato acquirente. Il Consiglio Comunale con Delibera n. 322 del 30.12.2013 confermava tale intendimento e di mantenere una quota pari al 10%. Con successiva Delibera Consiliare n. 524 del 24.12.2013, a parziale revoca

della predetta Delibera n. 322, si è deliberato la riduzione del pacchetto azionario dal 31,54 per cento all'1 per cento.

A fronte degli atti, sopra riportati finalizzati alla dismissione della partecipazione in GESAP s.p.a del Comune di Palermo, va rilevato che con Delibera di G.C. n. 186 del 6.12.2012 si autorizzava la sottoscrizione dell'aumento di capitale sociale approvato con Verbale del C.d.A del 5.12.2012 per un esborso complessivo per il Comune di € 7.810.409,70. L'Amministrazione si determinava, dapprima, con Delibera di G.C. n. 297 del 30.12.2013, ad autorizzare l'aumento di capitale per € 2.280.409,70 con prelevamento dal fondo di riserva. Ciò in quanto la Cassa DD.PP. s.p.a., con nota n. 6007211 del 17.12.2013. non aveva assentito alla richiesta del Comune di concessione di un mutuo, poiché la destinazione risultava in contrasto con il disposto dell'art. 3, comma 19 della legge n. 350/2003. In seguito con Delibera di G.C. n. 5 del 28.1.2014 si procedeva ad autorizzare il socio rappresentante del Comune di Palermo all'aumento di capitale sociale per la restante somma di € 5.530.000. L'importo trovava copertura finanziaria nel Titolo II, Funzione I, Servizio 8, intervento 9 del bilancio comunale dell'esercizio 2014.

Sul punto in merito al disposto aumento di capitale si rileva che l'art. 6, comma 19, del *D.L. n. 78/2010* dispone*: "al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti bancari, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti*".

In merito si riporta l'andamento di risultati di esercizio della GESAP s.p.a. nei precedenti esercizi :

Tabella 57: Risultati di esercizio della GESAP S.p.A.

2009	2010	2011	2012
-€ 645.079	-€ 98.802	-€ 3.135.413	-€ 6.677.108

L'andamento negativo sopra evidenziato avrebbe impedito, a tenore della surriferita norma, la sottoscrizione di aumento di capitale tranne se il trasferimento fosse stato finalizzato alla realizzazione di investimenti. Sul punto va rilevato che l'importo di € 2.280.409,702 per la sottoscrizione dell'aumento di capitale della GESAP s.p.a. ha trovato copertura previo prelievi dal

fondo di riserva per € 280.409,70, stanziato con Delibera di G.C. n. 254 del 13.12.2013 e per € 2.000.000 di cui alla Delibera di G.C. n. 276 del 23.12.2013. In particolare per connotati di dubbia chiarezza dell'operazione e contraddittorietà degli atti si osserva:

- il non superamento dell'istruttoria della Cassa DD.PP. s.p.a. sulla natura dell'investimento da finanziare, attesa anche la presenza di perdite negli esercizi precedenti, per il divieto di finanziamenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzati al ripiano di perdite ai sensi del predetto art. 3, comma 19, della legge n. 350/2003:
- che il Ragioniere Generale *pro tempore*, nel parere di regolarità contabile espresso con nota n. 1079171 del 30.12.2013 per l'approvazione della predetta Delibera di G.C. n. 297 del 30.12.2013 di autorizzazione del pagamento della tranche di € 2.280.409,70, ha rilevato che *"alcuna valutazione è stata effettuata dagli Uffici competenti circa la compatibilità del provvedimento rispetto alla normativa vigente (art.6, comma 19, del D.L. n. 78/2010), né nel corpo dello stesso provvedimento né all'atto del rilascio del parere di regolarità tecnica che si precisa è quello già rimesso a corredo dell'atto di Giunta n. 240/2013 con prot. n-1039512 dell'11.12.2013 successivamente, anche se irritualmente, integrato dal Dirigente firmatario dello stesso";*
- che il Dirigente del Servizio Società ed Enti controllati con nota n. 1039512 dell'11.12.2013 ha affermato che l'aumento di capitale si inquadra nel piano quadriennale degli investimenti connesso al fabbisogno finanziario e che l'indirizzo politico di procedere alla privatizzazione della GESAP s.p.a. mediante la vendita delle proprie azioni appare confliggere con l'aumento del capitale sociale mediante indebitamento.

Pertanto, al fine di dare prova della corretta destinazione delle risorse in parola, dovrà essere prodotta da parte del Comune di Palermo adeguata documentazione atta a dimostrare la realizzazione degli investimenti della GESAP s.p.a. con le predette risorse oggetto di aumento di capitale che diversamente risulterebbero indirizzate verso altri costi.

Con nota n. 41555 del 18.1.2017 gli scriventi hanno richiesto di acquisire l'evidenza nello stato patrimoniale dei conti consuntivi dal 2012 al 2015 degli impegni per acquisti di partecipazioni azionarie della Società GESAP s.p.a.. A seguito della risposta di cui alla nota n. 69423 del 26.1.2017 (citato All. n. 118) consistente unicamente in una tabella rinvenibile al punto 10 della predetta nota, gli scriventi, con mail dell'8.3.2017, hanno rilevato come non si rinviene corrispondenza, dalla specifica della voce A) III del conto del patrimonio, riportata nella nota integrativa dei conti consuntivi 2012-2013-2014 approvati, delle variazioni aumentative coincidenti con gli aumenti di capitale operati e riportati come impegni nella tabella trasmessa senza alcuna nota esplicativa. Con la citata nota n. 224895 del 17.3.2017 (citato All. n. 120) si è prodotto un

prospetto, al riguardo, dal quale si evince che le variazioni aumentative, per complessivi € 9.810.409,70, risultanti dalla sommatoria di € 2.000.000 nel 2012, di € 2.280.409,70 nel 2013 ed € 5.530.000 nel 2014, sono state appostate nei conti d'ordine risultando come risorse cumulate nella situazione patrimoniale alla voce A III, punto1, lett. b) soltanto al 31.12.2014.

Infine va evidenziato che il Comune di Palermo, nel breve periodo, dovrà realmente determinarsi sulle sorti dell'eventuale dismissione o meno della GESAP s.p.a., anche al fine di non collidere con le nuove disposizioni di razionalizzazione recate dal T.U. in materia di società a partecipazione pubblica di cui al D.lgs. n. 175/2016. Entro il 30 settembre prossimo, infatti, dovrà essere presentata la revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dall'art. 24 di detta disposizione. Le valutazioni più critiche appaiono correlate alla difficoltà di ricondurre la Società in parola nei requisiti previsti dall'art. 5, commi 1 e 2, del medesimo T.U. considerato che l'Amministrazione deve adeguatamente motivare sulla stretta necessità della partecipazione in relazione alle finalità istituzionali dell'Ente e sulle ragioni che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

In conclusione, nel fare rinvio alle criticità sopra rappresentate, in relazione sia alla spesa di personale che ai rapporti economico finanziari derivanti dalle gestioni societarie *in house*, di cui il Comune è unico socio, si evidenzia la necessità di un'attenta analisi dei riflessi che le citate problematiche possono determinare sulla situazione economica e finanziaria dell'Ente.

Roma, 25 Maggio 2017

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott.ssa Maria Rita Longo)

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. Cesare Carassai)

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. Ermanno Piteo)

ELENCO ALLEGATI

1. Organigramma Macrostruttura;
2. Deliberazione G.C. n. 433/2006;
3. Deliberazione G.C n. 97/2008;
4. Deliberazione G.C. n. 14/2009;

4 bis Corte Conti Deliberazione n. 178/2008;

4 ter Corte Conti Deliberazione n. 20/2009;

5. Deliberazione G.C n. 89/2012;
6. Deliberazione G.C n. 254/2015;
7. Accordo di Programma del 14.11.2000 sulla definizione dei contratti del COIME;
8. Stralcio delibera di Giunta Comunale n. 205 del 18.09.2008;
9. Stralcio delibera di Giunta Comunale n. 85 del 28.04.2009;
10. Deliberazione Commiss. straord. n. 51/2012;
11. Determina 104 del 24.02.2011;
12. Statuto Stralcio;
13. Regolamento Uffici Parte I;
14. Deliberazione G.C n. 218/2014;
15. Deliberazione G.C n. 240/2014;
16. Determinazione dirigenziale Area Personale n. 655/2014;
17. Determinazione dirigenziale Area Personale n. 82/2015;
18. Nota Uff. Personale n. 134339 del 18/02/2015;
19. Nota Sindaco n. 489137 del 17/06/2015;
20. Determina Sindacale n. 100/2015;

20 bis contratto dirigente 110,TUEL per 1 anno;

20 ter Determina sindacale 104/2016 proroga;

21. Risoluzione contratto dirigente a tempo determinato;
22. TAR Sentenza n. 1198/2016;
23. Ordinanza CGA n. 488/2016;
24. Nota Segretario del 29/12/2014;
25. Nota Segretario del 16/01/2015;
26. Deliberazione G.C n. 107/2016;
27. Nota Segretario n. 1146 del 4/10/2016;
28. Richiesta del 13/11/2015 Procura Repubblica;
29. Determina sindacale n. 167/2014;

30. Contratto Capo di Gabinetto del 15/06/2012;
31. Determina sindacale n. 125/2012;
32. Determina sindacale n. 197/2012;
33. Determina sindacale n. 17/2015;
34. Contratto Responsabile Ufficio Staff Sindaco;
35. Determina sindacale n. 75/2016;
36. Deliberazione G.C n. 117/2016;
37. Contratto Responsabile Ufficio Staff Sindaco;
38. n. 2 cedoloni stipendiali dipendenti responsabili Uff. Staff;
39. Parere Ministero Interno del 9/10/2007;
40. Corte dei conti Delib. n. 176/2013;
41. Allegati G18 bis al Rendiconto Finanziario 2013
42. Allegati G18 bis al Rendiconto Finanziario 2014;
43. Tabella spesa personale a tempo determinato;
44. Elenco consulenti a titolo gratuito;
45. Circolare Capo Gabinetto n. 1783 del 28/02/2011;
46. Nota Capo Gabinetto n. 124212 del 14/02/2017;
47. Determina dirigenziale n. 62 del 23.12.2010;
48. Determina dirigenziale n. 28 del 29.12.2011;
49. Determina dirigenziale n. 39 del 21.12.2012;
50. Determina dirigenziale n. 37 del 30.12.2013;
51. Determina dirigenziale n. 71 del 29.07.2015;
52. Determina dirigenziale n. 138 del 30.12.2015;
53. Tabella costituzione fondo accessorio personale non dirigente anni 2011/2016;
54. Tabella utilizzo fondo accessorio personale non dirigente anni 2011/2015;
55. Tabelle sintetiche personale non dirigente 2011/2016;
56. Nota 880580/2010 del presidente del Nucleo di controllo interno;

56 bis Nota 911661/2011 del presidente del Nucleo di controllo interno;

57. Nota 909369/2012 del presidente del Nucleo di controllo interno;
58. Nota 30/2013 del Nucleo di Valutazione;

58 bis Nota 164/2014 del Nucleo di Valutazione

59. Nota 97/2015 del Nucleo di Valutazione;
60. Nota 144/2016 del Nucleo di Valutazione;
61. Stralcio CCDI dell'Ente sottoscritto il 07.12.2009 (Artt. 4 e 8),

62. Determina 647 del 06.10.2010;
63. Determina 36 del 05.04.2016 –indennità di risultato delle posizioni organizzative;
64. Determina 05 del 04.03.2014 –indennità di risultato delle posizioni organizzative;
65. Cedolone stipendiale dipendente S. S anno 2015;
66. Cedolone stipendiale dipendente S. S anno 2013;
67. Cedolone stipendiale dipendente C. B. anno 2012;
68. Cedolone stipendiale dipendente F. B. anno 2012;
69. Stralcio CCDI stipulato il 07.12.2009;
70. Cedoloni stipendiali dei dipendenti B.S. B. I. S.A;
71. Nota 677913 dell'11.05.2017 della Ragioneria Generale dell'Ente;
72. Cedoloni annuali dei dipendenti M. V., R. G., G. S.;
73. Stralcio Accordo su erogazione incentivi tecnici;
74. Determina 429 del 15.10.2013;
75. Determina 249 del 24.06.2014;
76. Determina 11 del 01.04.2014 ;
77. Determina 04/ES del 24.01.2014 ;
78. Determina 05/ES del 24.01.2017 ;
79. Determina 148 del 24.10.2012;
80. Determina 203 del 12.12.2013 ;
81. Delibera di Giunta Comunale 143 del 27.06.2008 – Modifica al regolamento incentivi avvocatura;
82. Determina 45/2012;
83. Determina 52/2013;
84. Determina 85/2014;
85. Dirigente COIME contratto del 2001;
86. Cedoloni stipendiali dirigente COIME;
87. Riepilogo storico fondo dirigenti;
88. Rilevazione sintetica costo trattamento accessorio dirigenti;

88 bis – CCDI Dirigenza 2002-2005;

89. Deliberazione G.C n. 8/2015;
90. Nota Rag. Gen. n. 79068 del 13.03.2006;
91. Attestazione Nucleo art.26 c.2 CCNL 23/12/1999;
92. Nucleo Validazione Relazione Performance 2013;
93. Determinazione dirigenziale n. 480/2015;

94. Cedolino Avvocato 2015;
95. Deliberazione G.C n. 165/2008;
96. Determinazione dirigenziale n. 147/2012;
97. Nucleo Verbale n. 15/2011;
98. Nucleo Verbale n. 18/2011;
99. Scheda valutazione dirigente anno 2010;
100. Cedolino stipendiale dirigente anno 2012;
101. Determinazione sindacale 258/DS del 26.11.2010;
102. Prospetto contenimento spese;
103. Determina Dirigenziale 191 del 04/06/2012;
104. Determina Dirigenziale 533 del 24/12/2012;
105. Stralcio bando di gara del servizio di refezione scolastica;
106. Determina di liquidazione servizio di refezione scolastica 458/2016;
107. Determina di liquidazione servizio di refezione scolastica 12/2017;
108. Determina di liquidazione servizio di refezione scolastica 48/2017;
109. Prospetto suddivisione delle Società partecipate per competenze funzionali del Comune di Palermo;
110. Nota del Ragioniere Generale n. 905962 del 23.11.2011;
111. Nota n. 954189 del 11.12.2015 del Sindaco del Comune di Palermo;
112. Relazione dell'Area Tecnica della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture di cui alla nota n. 596931 del 11.4.2017;
113. Verbale del Consiglio di Amministrazione della AMG Energia s.p.a. del 9.7.2014;
114. Nota n. 858901 del 6.11.2015 del Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati;
115. Nota n. 1170258 dell'11.7.2016 del Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati;
116. Note n. 1297557 e 1297300 del 24.8.2016 del Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati;
117. Nota di richiesta documentale degli Ispettori MEF n. 41555 del 18.1.2017;
118. Nota dell'Area Bilancio e Risorse finanziarie n. 69423 del 26.1.2016 e nota dell'Area Bilancio e Risorse finanziarie n. 72709 del 27.1.2017;
119. Nota mail di richiesta documentale degli Ispettori MEF dell'8.3.2017;
120. Nota mail del 17.3.2017 dell'Area Bilancio e Risorse finanziarie con allegata nota n. 224895 del 17.3.2017;

121. Verbale del Collegio dei Revisori n. 8/2014 del 5.8.2014;
122. Nota n. 1049213 del 24.6.2014 del Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati;
123. Nota informativa sui crediti e i debiti con le Società partecipate allegata al rendiconto 2012 del Comune di Palermo;
124. Tabella dell'Area Bilancio e Risorse Finanziarie relativa agli impegni periodo 2012-2015 per contratti di servizio e servizi aggiuntivi;
125. Nota del Sindaco del Comune di Palermo n. 571944 del 4.7.2013;
126. Nota del Segretario Generale del Comune di Palermo n. 450113 del 31.5.2013;
127. Nota del Ragioniere Generale del Comune di Palermo n. 586537 del 10.7.2013;
128. Parere del Collegio dei Revisori del Comune di Palermo reso con nota n. 1262 del 12.7.2013;
128 bis Nota n. 587525 del 10.7.2013 del Segretario Generale del Comune di Palermo;
129. Allegato G17 al conto consuntivo 2013;
129 bis Stralcio bilancio d'esercizio 2013 - Stato patrimoniale - della R.A.P. s.p.a.
130. Nota n. 40345 del 18.8.2014 della Società RAP s.p.a.;
131. Attestazione Sindaco e Ragioniere Generale di cui alla nota n. 745015 del 16.9.2014 trasmessa alla Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.;
132. Nota n. 13 del 17.10.2014 del Collegio dei Revisori del Comune di Palermo;
133. Fattura n. 2014/VS/148 del 18.11.2014 della RAP s.p.a.;
134. Determinazione Dirigenziale n. 91 del 24.11.2014 dell'Ufficio Ambiente – Area Innovazione Tecnologica Comunicazione Sport e Ambiente del Comune di Palermo;
135. Nota n. 807905 del 7.10.2014 della Ragioneria Generale del Comune di Palermo;
136. Nota n. 45288 del 18.9.2014 della RAP s.p.a.;
137. Determina Dirigenziale n. 518 del 19.12.2012;
138. Verbale di Transazione del 30.12.2016 tra il Comune di Palermo e l'AMAT Palermo s.p.a.;
139. Delibera di G.C. n. 317 del 30.12.2016;
140. Nota n. 335783 del 30.4.2010 del Ragioniere Generale del Comune di Palermo;
141. Delibera di G.C. n. 126 del 23.7.2014;
142. Direttiva Sindacale prot.n. 405684 del 9.5.2014;
143. Nota n. 508264 del 12.6.2014 dell'Avvocatura Comunale;
144. Nota n. 536/cc del 7.7.2014 della GESIP s.p.a;
145. Determina dirigenziale n. 62 del 14.12.2012 del Capo Area della Gestione dei servizi e delle partecipazioni societarie;
146. Atto transattivo del 28.7.2014 al Rep. n. 3 del 28.7.2014;

147. Nota n. 435432 del 20.5.2014 del Dirigente del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati;
148. Nota n. 613751 del 22.7.2014 dal Ragioniere Generale del Comune di Palermo;
149. Nota senza data e protocollo a firma del Responsabile del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati risultata allegata alla Delibera di G.C. n. 126/2014;
150. Nota n. 56488 del 22.1.2013 del precedente Ragioniere Generale *pro tempore*;
151. Nota 72263 del 27 1 2017 dell'Ufficio Ambiente de Comune di Palermo.

INDICE TABELLE

Tabella 1: Comune di Palermo - Dotazione organica "di diritto" nel periodo 2006/2016 12
Tabella 2: Comune di Palermo – dotazione organica e unità in servizio alla data della verifica;....19
Tabella 3 - Dotazione organica e Personale in servizio dal 2010 al 2016 19
Tabella 4 – Personale in servizio a tempo determinato dal 2009 al 2016....20
Tabella 5 – La spesa del personale nel periodo 2010-2015 (espressa in euro)....25
Tabella 6: Unità di personale COIME in servizio al Comune anni 2011/2015 39
Tabella 7: Rendicontazione spese afferenti al personale COIME del Comune di Palermo ..39
Tabella 8: prospetto di sintesi della rendicontazione spese afferenti la stabilizzazione;....44
Tabella 9: Lavoratori socialmente utili stabilizzati in servizio al Comune di Palermo 45
Tabella 10: LSU stabilizzati in servizio presso AMIA ed LSU non ancora stabilizzati;....45
Tabella 11: Stabilizzazione LSU avvenute del 2011 ed esaminate; 54
Tabella 12: Stabilizzazione personale ex Ente Tabacchi Italiano;....56
Tabella 13- Dirigenti incaricati ai sensi dell'art.110, c.1, del TUEL....62
Tabella 14– Impegni personale a tempo determinato periodo 2009-2015 distinti per tipologia di spesa 74
Tabella 15- Rispetto limiti di spesa personale a tempo determinato, ex art. 9, c. 28, D.L. 78/2010 75
Tabella 16: elenco incarichi extraistituzionali autorizzati selezionati; 77
Tabella 17- Incarichi Esperti del Sindaco ex art. 14 L.R. n. 7/1992 82
Tabella 18– Andamento Spesa incarichi di studio e consulenza 85
Tabella 19: Tabelle di rilevazione sintetiche fondo accessorio e spesa pro capite;....88
Tabella 20: Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività;....89
Tabella 21: Risorse ex art. 15, comma 5, aumento dotazione organica;....92
Tabella 22: Incremento individuale del Fondo per risparmi sulla RIA ed assegni ad personam....94
Tabella 23: Risorse aggiuntive riorganizzazione o specifici obiettivi di produttività; 94
Tabella 24: Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività – utilizzo;....97
Tabella 25: Economie del Fondo; 99
Tabella 26: Risorse destinate alle progressioni economiche orizzontali (PEO) 99
Tabella 27: Progressioni economiche orizzontali bandite nel 2010 e Determina di approvazione graduatoria 103
Tabella 28: Importo complessivo dell'indennità di rischio per utilizzo videoterminali erogato dall'Ente; 108
Tabella 29: Avvisi di accertamento emessi e importi riscossi con relativa percentuale;....116
Tabella 30 – Retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti 120
Tabella 31– Rilevazione sintetica della spesa per il trattamento accessorio dei dirigenti ..121
Tabella 32 Costituzione del fondo dei dirigenti anni 2011-2016....123

Tabella 33: Diritti di rogito liquidati negli anni 2011/2014 135
Tabella 34: Diritti di Rogito - Superamento limite ex art. 41, comma 4, L. 321/1980..... 136
Tabella 35 - Andamento della spesa di autovetture nel periodo 2009-2015 139
Tabella 36– Costi per forniture di energia carburanti e telefonia 152
Tabella 37: Società partecipate dal Comue di Palermo..... 155
Tabella 38: Società partecipate senza contratto di servizio; 156
Tabella 39: Partecipazioni delle società *in house*..... 157
Tabella 40 – Costi del personale estratti dai conti economici delle Società periodo 2012-2015 e percentuale di incidenza sul costo della produzione 173
Tabella 41: Unità di personale nelle singole società in house 174
Tabella 42 - Regolamenti delle Società partecipate - Rispetto dei principi di cui all'art. 35, c.3, D.lgs. 165/2001..... 175
Tabella 43:Mobilità di personale verso società *in house* 177
Tabella 44: "Piano operativo di razionalizzazione" trasmesso alla Corte dei conti 183
Tabella 45: Aumenti di capitale delle singole società;..... 190
Tabella 46: Somme impegnate per contratti di servizio e per servizi aggiuntivi;..... 196
Tabella 47: Crediti delle società partecipate desunti da documenti ufficiali 197
Tabella 48: Crediti del Comune desunti da documenti ufficiali 198
Tabella 49: risultati degli esercizi periodo 2013/2015 della RAP S.p.A. 209
Tabella 50: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMAP S.p.A. 211
Tabella 51: Sintesi transazione effettuata; 218
Tabella 52: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMAT S.p.A..... 219
Tabella 53: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMG Energia S.p.A..... 220
Tabella 54: risultato dell'esercizio 2015 della RESET S.c.p.A 229
Tabella 55: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 della SISPI S.p.A.;..... 230
Tabella 56: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 della Palermo Ambiente S.p.A.;.... 231
Tabella 57: Risultati di esercizio della GESAP S.p.A. 234

fondo di riserva per € 280.409,70, stanziato con Delibera di G.C. n. 254 del 13.12.2013 e per € 2.000.000 di cui alla Delibera di G.C. n. 276 del 23.12.2013. In particolare per connotati di dubbia chiarezza dell'operazione e contraddittorietà degli atti si osserva:

- il non superamento dell'istruttoria della Cassa DD.PP. s.p.a. sulla natura dell'investimento da finanziare, attesa anche la presenza di perdite negli esercizi precedenti, per il divieto di finanziamenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzati al ripiano di perdite ai sensi del predetto art. 3, comma 19, della legge n. 350/2003:
- che il Ragioniere Generale *pro tempore*, nel parere di regolarità contabile espresso con nota n. 1079171 del 30.12.2013 per l'approvazione della predetta Delibera di G.C. n. 297 del 30.12.2013 di autorizzazione del pagamento della tranche di € 2.280.409,70, ha rilevato che *"alcuna valutazione è stata effettuata dagli Uffici competenti circa la compatibilità del provvedimento rispetto alla normativa vigente (art.6, comma 19, del D.L. n. 78/2010), né nel corpo dello stesso provvedimento né all'atto del rilascio del parere di regolarità tecnica che si precisa è quello già rimesso a corredo dell'atto di Giunta n. 240/2013 con prot. n-1039512 dell'11.12.2013 successivamente, anche se irritualmente, integrato dal Dirigente firmatario dello stesso";*
- che il Dirigente del Servizio Società ed Enti controllati con nota n. 1039512 dell'11.12.2013 ha affermato che l'aumento di capitale si inquadra nel piano quadriennale degli investimenti connesso al fabbisogno finanziario e che l'indirizzo politico di procedere alla privatizzazione della GESAP s.p.a. mediante la vendita delle proprie azioni appare confliggere con l'aumento del capitale sociale mediante indebitamento.

Pertanto, al fine di dare prova della corretta destinazione delle risorse in parola, dovrà essere prodotta da parte del Comune di Palermo adeguata documentazione atta a dimostrare la realizzazione degli investimenti della GESAP s.p.a. con le predette risorse oggetto di aumento di capitale che diversamente risulterebbero indirizzate verso altri costi.

Con nota n. 41555 del 18.1.2017 gli scriventi hanno richiesto di acquisire l'evidenza nello stato patrimoniale dei conti consuntivi dal 2012 al 2015 degli impegni per acquisti di partecipazioni azionarie della Società GESAP s.p.a.. A seguito della risposta di cui alla nota n. 69423 del 26.1.2017 (citato All. n. 118) consistente unicamente in una tabella rinvenibile al punto 10 della predetta nota, gli scriventi, con mail dell'8.3.2017, hanno rilevato come non si rinviene corrispondenza, dalla specifica della voce A) III del conto del patrimonio, riportata nella nota integrativa dei conti consuntivi 2012-2013-2014 approvati, delle variazioni aumentative coincidenti con gli aumenti di capitale operati e riportati come impegni nella tabella trasmessa senza alcuna nota esplicativa. Con la citata nota n. 224895 del 17.3.2017 (citato All. n. 120) si è prodotto un

prospetto, al riguardo, dal quale si evince che le variazioni aumentative, per complessivi € 9.810.409,70, risultanti dalla sommatoria di € 2.000.000 nel 2012, di € 2.280.409,70 nel 2013 ed € 5.530.000 nel 2014, sono state appostate nei conti d'ordine risultando come risorse cumulate nella situazione patrimoniale alla voce A III, punto1, lett. b) soltanto al 31.12.2014.

Infine va evidenziato che il Comune di Palermo, nel breve periodo, dovrà realmente determinarsi sulle sorti dell'eventuale dismissione o meno della GESAP s.p.a., anche al fine di non collidere con le nuove disposizioni di razionalizzazione recate dal T.U. in materia di società a partecipazione pubblica di cui al D.lgs. n. 175/2016. Entro il 30 settembre prossimo, infatti, dovrà essere presentata la revisione straordinaria delle partecipazioni prevista dall'art. 24 di detta disposizione. Le valutazioni più critiche appaiono correlate alla difficoltà di ricondurre la Società in parola nei requisiti previsti dall'art. 5, commi 1 e 2, del medesimo T.U. considerato che l'Amministrazione deve adeguatamente motivare sulla stretta necessità della partecipazione in relazione alle finalità istituzionali dell'Ente e sulle ragioni che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

In conclusione, nel fare rinvio alle criticità sopra rappresentate, in relazione sia alla spesa di personale che ai rapporti economico finanziari derivanti dalle gestioni societarie *in house*, di cui il Comune è unico socio, si evidenzia la necessità di un'attenta analisi dei riflessi che le citate problematiche possono determinare sulla situazione economica e finanziaria dell'Ente.

Roma, 25 Maggio 2017

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott.ssa Maria Rita Longo)

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. Cesare Carassai)

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. Ermanno Piteo)

ELENCO ALLEGATI

1. Organigramma Macrostruttura;
2. Deliberazione G.C. n. 433/2006;
3. Deliberazione G.C n. 97/2008;
4. Deliberazione G.C. n. 14/2009;

4 bis Corte Conti Deliberazione n. 178/2008;

4 ter Corte Conti Deliberazione n. 20/2009;

5. Deliberazione G.C n. 89/2012;
6. Deliberazione G.C n. 254/2015;
7. Accordo di Programma del 14.11.2000 sulla definizione dei contratti del COIME;
8. Stralcio delibera di Giunta Comunale n. 205 del 18.09.2008;
9. Stralcio delibera di Giunta Comunale n. 85 del 28.04.2009;
10. Deliberazione Commiss. straord. n. 51/2012;
11. Determina 104 del 24.02.2011;
12. Statuto Stralcio;
13. Regolamento Uffici Parte I;
14. Deliberazione G.C n. 218/2014;
15. Deliberazione G.C n. 240/2014;
16. Determinazione dirigenziale Area Personale n. 655/2014;
17. Determinazione dirigenziale Area Personale n. 82/2015;
18. Nota Uff. Personale n. 134339 del 18/02/2015;
19. Nota Sindaco n. 489137 del 17/06/2015;
20. Determina Sindacale n. 100/2015;

20 bis contratto dirigente 110,TUEL per 1 anno;

20 ter Determina sindacale 104/2016 proroga;

21. Risoluzione contratto dirigente a tempo determinato;
22. TAR Sentenza n. 1198/2016;
23. Ordinanza CGA n. 488/2016;
24. Nota Segretario del 29/12/2014;
25. Nota Segretario del 16/01/2015;
26. Deliberazione G.C n. 107/2016;
27. Nota Segretario n. 1146 del 4/10/2016;
28. Richiesta del 13/11/2015 Procura Repubblica;
29. Determina sindacale n. 167/2014;

30. Contratto Capo di Gabinetto del 15/06/2012;
31. Determina sindacale n. 125/2012;
32. Determina sindacale n. 197/2012;
33. Determina sindacale n. 17/2015;
34. Contratto Responsabile Ufficio Staff Sindaco;
35. Determina sindacale n. 75/2016;
36. Deliberazione G.C n. 117/2016;
37. Contratto Responsabile Ufficio Staff Sindaco;
38. n. 2 cedoloni stipendiali dipendenti responsabili Uff. Staff;
39. Parere Ministero Interno del 9/10/2007;
40. Corte dei conti Delib. n. 176/2013;
41. Allegati G18 bis al Rendiconto Finanziario 2013
42. Allegati G18 bis al Rendiconto Finanziario 2014;
43. Tabella spesa personale a tempo determinato;
44. Elenco consulenti a titolo gratuito;
45. Circolare Capo Gabinetto n. 1783 del 28/02/2011;
46. Nota Capo Gabinetto n. 124212 del 14/02/2017;
47. Determina dirigenziale n. 62 del 23.12.2010;
48. Determina dirigenziale n. 28 del 29.12.2011;
49. Determina dirigenziale n. 39 del 21.12.2012;
50. Determina dirigenziale n. 37 del 30.12.2013;
51. Determina dirigenziale n. 71 del 29.07.2015;
52. Determina dirigenziale n. 138 del 30.12.2015;
53. Tabella costituzione fondo accessorio personale non dirigente anni 2011/2016;
54. Tabella utilizzo fondo accessorio personale non dirigente anni 2011/2015;
55. Tabelle sintetiche personale non dirigente 2011/2016;
56. Nota 880580/2010 del presidente del Nucleo di controllo interno;

56 bis Nota 911661/2011 del presidente del Nucleo di controllo interno;

57. Nota 909369/2012 del presidente del Nucleo di controllo interno;
58. Nota 30/2013 del Nucleo di Valutazione;

58 bis Nota 164/2014 del Nucleo di Valutazione

59. Nota 97/2015 del Nucleo di Valutazione;
60. Nota 144/2016 del Nucleo di Valutazione;
61. Stralcio CCDI dell'Ente sottoscritto il 07.12.2009 (Artt. 4 e 8),

62. Determina 647 del 06.10.2010;
63. Determina 36 del 05.04.2016 –indennità di risultato delle posizioni organizzative;
64. Determina 05 del 04.03.2014 –indennità di risultato delle posizioni organizzative;
65. Cedolone stipendiale dipendente S. S anno 2015;
66. Cedolone stipendiale dipendente S. S anno 2013;
67. Cedolone stipendiale dipendente C. B. anno 2012;
68. Cedolone stipendiale dipendente F. B. anno 2012;
69. Stralcio CCDI stipulato il 07.12.2009;
70. Cedoloni stipendiali dei dipendenti B.S. B. I. S.A;
71. Nota 677913 dell'11.05.2017 della Ragioneria Generale dell'Ente;
72. Cedoloni annuali dei dipendenti M. V., R. G., G. S.;
73. Stralcio Accordo su erogazione incentivi tecnici;
74. Determina 429 del 15.10.2013;
75. Determina 249 del 24.06.2014;
76. Determina 11 del 01.04.2014 ;
77. Determina 04/ES del 24.01.2014 ;
78. Determina 05/ES del 24.01.2017 ;
79. Determina 148 del 24.10.2012;
80. Determina 203 del 12.12.2013 ;
81. Delibera di Giunta Comunale 143 del 27.06.2008 – Modifica al regolamento incentivi avvocatura;
82. Determina 45/2012;
83. Determina 52/2013;
84. Determina 85/2014;
85. Dirigente COIME contratto del 2001;
86. Cedoloni stipendiali dirigente COIME;
87. Riepilogo storico fondo dirigenti;
88. Rilevazione sintetica costo trattamento accessorio dirigenti;

88 bis – CCDI Dirigenza 2002-2005;

89. Deliberazione G.C n. 8/2015;
90. Nota Rag. Gen. n. 79068 del 13.03.2006;
91. Attestazione Nucleo art.26 c.2 CCNL 23/12/1999;
92. Nucleo Validazione Relazione Performance 2013;
93. Determinazione dirigenziale n. 480/2015;

94. Cedolino Avvocato 2015;
95. Deliberazione G.C n. 165/2008;
96. Determinazione dirigenziale n. 147/2012;
97. Nucleo Verbale n. 15/2011;
98. Nucleo Verbale n. 18/2011;
99. Scheda valutazione dirigente anno 2010;
100. Cedolino stipendiale dirigente anno 2012;
101. Determinazione sindacale 258/DS del 26.11.2010;
102. Prospetto contenimento spese;
103. Determina Dirigenziale 191 del 04/06/2012;
104. Determina Dirigenziale 533 del 24/12/2012;
105. Stralcio bando di gara del servizio di refezione scolastica;
106. Determina di liquidazione servizio di refezione scolastica 458/2016;
107. Determina di liquidazione servizio di refezione scolastica 12/2017;
108. Determina di liquidazione servizio di refezione scolastica 48/2017;
109. Prospetto suddivisione delle Società partecipate per competenze funzionali del Comune di Palermo;
110. Nota del Ragioniere Generale n. 905962 del 23.11.2011;
111. Nota n. 954189 del 11.12.2015 del Sindaco del Comune di Palermo;
112. Relazione dell'Area Tecnica della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture di cui alla nota n. 596931 del 11.4.2017;
113. Verbale del Consiglio di Amministrazione della AMG Energia s.p.a. del 9.7.2014;
114. Nota n. 858901 del 6.11.2015 del Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati;
115. Nota n. 1170258 dell'11.7.2016 del Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati;
116. Note n. 1297557 e 1297300 del 24.8.2016 del Servizio Programmazione e controllo Organismi partecipati;
117. Nota di richiesta documentale degli Ispettori MEF n. 41555 del 18.1.2017;
118. Nota dell'Area Bilancio e Risorse finanziarie n. 69423 del 26.1.2016 e nota dell'Area Bilancio e Risorse finanziarie n. 72709 del 27.1.2017;
119. Nota mail di richiesta documentale degli Ispettori MEF dell'8.3.2017;
120. Nota mail del 17.3.2017 dell'Area Bilancio e Risorse finanziarie con allegata nota n. 224895 del 17.3.2017;

121. Verbale del Collegio dei Revisori n. 8/2014 del 5.8.2014;
122. Nota n. 1049213 del 24.6.2014 del Servizio Programmazione e Controllo Organismi Partecipati;
123. Nota informativa sui crediti e i debiti con le Società partecipate allegata al rendiconto 2012 del Comune di Palermo;
124. Tabella dell'Area Bilancio e Risorse Finanziarie relativa agli impegni periodo 2012-2015 per contratti di servizio e servizi aggiuntivi;
125. Nota del Sindaco del Comune di Palermo n. 571944 del 4.7.2013;
126. Nota del Segretario Generale del Comune di Palermo n. 450113 del 31.5.2013;
127. Nota del Ragioniere Generale del Comune di Palermo n. 586537 del 10.7.2013;
128. Parere del Collegio dei Revisori del Comune di Palermo reso con nota n. 1262 del 12.7.2013;
128 bis Nota n. 587525 del 10.7.2013 del Segretario Generale del Comune di Palermo;
129. Allegato G17 al conto consuntivo 2013;
129 bis Stralcio bilancio d'esercizio 2013 - Stato patrimoniale - della R.A.P. s.p.a.
130. Nota n. 40345 del 18.8.2014 della Società RAP s.p.a.;
131. Attestazione Sindaco e Ragioniere Generale di cui alla nota n. 745015 del 16.9.2014 trasmessa alla Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.;
132. Nota n. 13 del 17.10.2014 del Collegio dei Revisori del Comune di Palermo;
133. Fattura n. 2014/VS/148 del 18.11.2014 della RAP s.p.a.;
134. Determinazione Dirigenziale n. 91 del 24.11.2014 dell'Ufficio Ambiente – Area Innovazione Tecnologica Comunicazione Sport e Ambiente del Comune di Palermo;
135. Nota n. 807905 del 7.10.2014 della Ragioneria Generale del Comune di Palermo;
136. Nota n. 45288 del 18.9.2014 della RAP s.p.a.;
137. Determina Dirigenziale n. 518 del 19.12.2012;
138. Verbale di Transazione del 30.12.2016 tra il Comune di Palermo e l'AMAT Palermo s.p.a.;
139. Delibera di G.C. n. 317 del 30.12.2016;
140. Nota n. 335783 del 30.4.2010 del Ragioniere Generale del Comune di Palermo;
141. Delibera di G.C. n. 126 del 23.7.2014;
142. Direttiva Sindacale prot.n. 405684 del 9.5.2014;
143. Nota n. 508264 del 12.6.2014 dell'Avvocatura Comunale;
144. Nota n. 536/cc del 7.7.2014 della GESIP s.p.a;
145. Determina dirigenziale n. 62 del 14.12.2012 del Capo Area della Gestione dei servizi e delle partecipazioni societarie;
146. Atto transattivo del 28.7.2014 al Rep. n. 3 del 28.7.2014;

147. Nota n. 435432 del 20.5.2014 del Dirigente del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati;
148. Nota n. 613751 del 22.7.2014 dal Ragioniere Generale del Comune di Palermo;
149. Nota senza data e protocollo a firma del Responsabile del Servizio Programmazione e controllo Organismi Partecipati risultata allegata alla Delibera di G.C. n. 126/2014;
150. Nota n. 56488 del 22.1.2013 del precedente Ragioniere Generale *pro tempore*;
151. Nota 72263 del 27 1 2017 dell'Ufficio Ambiente de Comune di Palermo.

INDICE TABELLE

Tabella 1: Comune di Palermo - Dotazione organica "di diritto" nel periodo 2006/2016 12
Tabella 2: Comune di Palermo – dotazione organica e unità in servizio alla data della verifica;....19
Tabella 3 - Dotazione organica e Personale in servizio dal 2010 al 2016 19
Tabella 4 – Personale in servizio a tempo determinato dal 2009 al 2016....20
Tabella 5 – La spesa del personale nel periodo 2010-2015 (espressa in euro)....25
Tabella 6: Unità di personale COIME in servizio al Comune anni 2011/2015 39
Tabella 7: Rendicontazione spese afferenti al personale COIME del Comune di Palermo ..39
Tabella 8: prospetto di sintesi della rendicontazione spese afferenti la stabilizzazione;....44
Tabella 9: Lavoratori socialmente utili stabilizzati in servizio al Comune di Palermo 45
Tabella 10: LSU stabilizzati in servizio presso AMIA ed LSU non ancora stabilizzati;....45
Tabella 11: Stabilizzazione LSU avvenute del 2011 ed esaminate; 54
Tabella 12: Stabilizzazione personale ex Ente Tabacchi Italiano;....56
Tabella 13- Dirigenti incaricati ai sensi dell'art.110, c.1, del TUEL....62
Tabella 14– Impegni personale a tempo determinato periodo 2009-2015 distinti per tipologia di spesa 74
Tabella 15- Rispetto limiti di spesa personale a tempo determinato, ex art. 9, c. 28, D.L. 78/2010 75
Tabella 16: elenco incarichi extraistituzionali autorizzati selezionati; 77
Tabella 17- Incarichi Esperti del Sindaco ex art. 14 L.R. n. 7/1992 82
Tabella 18– Andamento Spesa incarichi di studio e consulenza 85
Tabella 19: Tabelle di rilevazione sintetiche fondo accessorio e spesa pro capite;....88
Tabella 20: Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività;....89
Tabella 21: Risorse ex art. 15, comma 5, aumento dotazione organica;....92
Tabella 22: Incremento individuale del Fondo per risparmi sulla RIA ed assegni ad personam....94
Tabella 23: Risorse aggiuntive riorganizzazione o specifici obiettivi di produttività; 94
Tabella 24: Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività – utilizzo;....97
Tabella 25: Economie del Fondo; 99
Tabella 26: Risorse destinate alle progressioni economiche orizzontali (PEO) 99
Tabella 27: Progressioni economiche orizzontali bandite nel 2010 e Determina di approvazione graduatoria 103
Tabella 28: Importo complessivo dell'indennità di rischio per utilizzo videoterminali erogato dall'Ente; 108
Tabella 29: Avvisi di accertamento emessi e importi riscossi con relativa percentuale;....116
Tabella 30 – Retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti 120
Tabella 31– Rilevazione sintetica della spesa per il trattamento accessorio dei dirigenti ..121
Tabella 32 Costituzione del fondo dei dirigenti anni 2011-2016....123

Tabella 33: Diritti di rogito liquidati negli anni 2011/2014 135
Tabella 34: Diritti di Rogito - Superamento limite ex art. 41, comma 4, L. 321/1980..... 136
Tabella 35 - Andamento della spesa di autovetture nel periodo 2009-2015 139
Tabella 36– Costi per forniture di energia carburanti e telefonia 152
Tabella 37: Società partecipate dal Comue di Palermo..... 155
Tabella 38: Società partecipate senza contratto di servizio; 156
Tabella 39: Partecipazioni delle società *in house*..... 157
Tabella 40 – Costi del personale estratti dai conti economici delle Società periodo 2012-2015 e percentuale di incidenza sul costo della produzione 173
Tabella 41: Unità di personale nelle singole società in house 174
Tabella 42 - Regolamenti delle Società partecipate - Rispetto dei principi di cui all'art. 35, c.3, D.lgs. 165/2001..... 175
Tabella 43:Mobilità di personale verso società *in house* 177
Tabella 44: "Piano operativo di razionalizzazione" trasmesso alla Corte dei conti 183
Tabella 45: Aumenti di capitale delle singole società;..... 190
Tabella 46: Somme impegnate per contratti di servizio e per servizi aggiuntivi;..... 196
Tabella 47: Crediti delle società partecipate desunti da documenti ufficiali 197
Tabella 48: Crediti del Comune desunti da documenti ufficiali 198
Tabella 49: risultati degli esercizi periodo 2013/2015 della RAP S.p.A. 209
Tabella 50: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMAP S.p.A. 211
Tabella 51: Sintesi transazione effettuata; 218
Tabella 52: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMAT S.p.A..... 219
Tabella 53: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 dell'AMG Energia S.p.A..... 220
Tabella 54: risultato dell'esercizio 2015 della RESET S.c.p.A 229
Tabella 55: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 della SISPI S.p.A.;..... 230
Tabella 56: risultati degli esercizi periodo 2012/2015 della Palermo Ambiente S.p.A.;.... 231
Tabella 57: Risultati di esercizio della GESAP S.p.A. 234