



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 20 dicembre 2021, composta dai Magistrati:

Salvatore Pilato	- Presidente
Adriana La Porta	- Consigliere
Adriana Parlato	- Consigliere
Antonino Catanzaro	- Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- Referendario - Relatore

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

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni; vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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

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

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

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

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

viste le deliberazioni di questa Sezione:

- n. 166/2018/INPR del 19 settembre 2018, avente ad oggetto: *“Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell’art.1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell’esercizio 2017;*
- n. 149/2019/INPR del 05 agosto 2019, avente ad oggetto: *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per il rendiconto della gestione 2018”;*
- n. 94/2020/INPR del 06 luglio 2020, avente ad oggetto: *““Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per il rendiconto della gestione 2019”;*
- n. 97/2020/INPR dell’8 luglio 2020, avente ad oggetto: *“Linee guida e il questionario, cui devono attenersi, ai sensi dell’art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall’art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2020-2022”.*

visto il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020 che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021, modificando l’art. 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 e gli altri decreti-legge in materia;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;*

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, recante *“Regole tecniche operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del Pubblico Ministero;*

esaminate le relazioni compilate dall'organo di revisione del Comune di Trapani sul rendiconto degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019 e sui bilanci di previsione 2019/2021 e 2020/2022;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore con nota prot. Cdc. 10789 del 13 dicembre 2021 e la documentazione trasmessa dall'ente con nota prot. Cdc 9533 del 3 novembre 2021, a seguito di richiesta del magistrato istruttore;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 126/2021, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza del 20 dicembre 2021;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso;

Premesso che:

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

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato ordinamento, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.

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

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, allorché sia accertata la presenza di gravi anomalie contabili o gestionali; ad esso, infatti, è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale. Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Da ultimo, il Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, ha confermato che la vigente disciplina risponde all'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli nazionali ed europei mediante il vaglio da parte di una magistratura specializzata, in modo da affrancare il controllo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di

rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi che il novellato art. 97, comma 1, Cost., collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa.

A. ESAME DEL RENDICONTO DEGLI ESERCIZI 2017, 2018 E 2019 E DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022.

Dall'esame dei rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 e del bilancio di previsione 2020/2022 del Comune di Trapani emergono i seguenti profili di criticità:

1. il ritardo nell'approvazione dei seguenti documenti contabili:
 - il rendiconto 2019 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 24 del 22 aprile 2021;
 - il rendiconto 2018 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 123 del 24/10/2019;
 - il bilancio di previsione 2020-2022 è stato approvato con deliberazione CC n. 68 del 29/09/2020;
 - il bilancio di previsione 2019-2021 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 103 del 19/09/2019.

Questa Sezione ha più volte rappresentato che l'art. 151, comma 1, del T.U.E.L. dispone che gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. L'ordinamento contabile prevede una non casuale scansione temporale degli adempimenti contabili, al fine di garantire una corretta programmazione delle entrate e delle spese, non fondata sul superato criterio della spesa storica incrementale (art. 10, c. 1, d. lgs. n. 118/2011), coerente con il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione. Il patologico ritardo nell'approvazione dello strumento contabile di programmazione (approvato sostanzialmente a fine esercizio) produce due ulteriori anomalie rispetto al cronoprogramma previsto dal legislatore. Da una parte, infatti, l'Ente è limitato nella sua attività di gestione e resa dei servizi in virtù della previsione normativa di cui all'art. 163 T.U.E.L., che regola l'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria. Dall'altra parte, gli impegni di spesa, seppur limitati in virtù del citato articolo 163, si fondano sulle previsioni del bilancio pluriennale del ciclo precedente, le quali potrebbero non essere più rispondenti alla situazione attuale, con particolare riferimento alla previsione delle entrate (deliberazione n. 111/2020/PRSP).

Appare censurabile, in particolare, l'approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2019 addirittura nel mese di aprile 2021, ritardo che produce conseguenze negative particolarmente rilevanti sulla corretta programmazione e gestione dell'Ente. Il bilancio di previsione, infatti, ai sensi dell'art. 186, comma 1-bis TUEL, si fonda su un risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente, considerato che il predetto saldo è accertato con l'approvazione del rendiconto, la quale, se avviene con così considerevole ritardo, non consente all'Ente di porre in essere gli adempimenti previsti dall'art. 187 T.U.E.L., con particolare riferimento a quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo. L'approvazione tardiva degli strumenti contabili produce, pertanto, conseguenze negative sul naturale, fisiologico e normativamente previsto sviluppo del ciclo di bilancio, contribuendo ad aggravare la già difficile situazione finanziaria del Comune.

In conclusione, il Collegio ribadisce che i termini normativamente fissati per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili ed occorre che l'Amministrazione si organizzi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi non rendono tempestiva l'attività di programmazione, gestione e rendicontazione, impediscono le eventuali azioni correttive in corso di esercizio, svuotando di significato la funzione tipica del bilancio di previsione e ritardano conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo.

La Sezione, pertanto, conferma il rilievo critico, invitando l'ente a superare questa illegittima prassi, che è espressione di una criticità organizzativa di non scarsa rilevanza.

2. In merito alla situazione di cassa nel triennio 2017-2019, si evidenziano i seguenti dati:

Tabella1

	2017	2018	2019
Fondo cassa complessivo al 31.12	43.006.027,48	55.757.436,26	56.160.743,44
di cui cassa vincolata	26.897.404,17	33.051.526,39	33.040.431,04

Nonostante la cassa non presenti particolari criticità, in quanto l'ente ha un fondo cassa consistente e non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, l'organo di revisione segnala nel 2019 la presenza di pignoramenti per euro 178.339,11 (Nota del revisore).

A seguito di richiesta istruttoria, il Collegio dei revisori rinvia alla nota dell'ente prot. 93068 del 3 novembre 2021, nella quale il ragioniere generale del Comune, a sua volta, trasmette un prospetto di dettaglio dei pignoramenti in esame predisposto dal Tesoriere comunale, nonché varie note degli uffici comunali competenti.

Dalla documentazione trasmessa in modo sordinato, senza alcun commento da parte del collegio dei revisori e del responsabile del servizio finanziario, emerge che la gran parte delle procedure esecutive riguarda il servizio di contrasto al fenomeno del randagismo (ricovero e mantenimento dei cani randagi) a seguito di sentenze esecutive, maturate a causa dell'insufficiente stanziamento di bilancio nel relativo capitolo di spesa e di prestazioni rese da privati, spesso in regime di proroga di precedenti contratti (cfr. a titolo di esempio la deliberazione di Consiglio comunale n. 175/2019, relativa a un debito maturato nel 2017).

L'esame del rendiconto dell'esercizio 2019 conferma, pertanto, l'incapacità dell'Ente di gestire in modo corretto la fase di liquidazione delle spese, subendo pignoramenti in tesoreria, con aggravio di spese legali e oneri per interessi da liquidare ai creditori e con possibili conseguenze anche in ordine alla responsabilità erariale dei soggetti a cui sono imputabili i ritardi nei pagamenti, incidendo tale fenomeno, altresì, sugli indici di deficitarietà strutturale.

La Magistratura contabile ha chiarito che, nella fattispecie di cui alla lett. a) del citato comma 1 dell'art. 194, la delibera consiliare "svolge una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile (cfr. ex multis: Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n. 180/PRSP/2014). Sulla base delle esposte considerazioni, nel caso di sentenze esecutive e di pignoramenti, sussiste, l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio comunale per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare di interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali (cfr. ex multis Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n.

122/PRSP/2016)” (Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, Deliberazione 10 gennaio 2018, n. 2).

Il Collegio ribadisce quanto più volte evidenziato da questa Sezione in ordine all’obbligo, una volta rilevata l’insorgenza di debiti fuori bilancio, per i quali sussistano le condizioni giuridiche per il riconoscimento, di avviare le conseguenziali procedure, al fine di evitare un aggravio ulteriore di oneri per l’Erario pubblico derivanti dal maturare di interessi e dall’avvio di azioni esecutive o di onerosi contenziosi.

3. In merito al risultato di amministrazione e alla congruità dei fondi accantonati e vincolati, si evidenzia la seguente evoluzione nel triennio 2017-2019:

Tabella 2

	2017	2018	2019
Risultato d'amministrazione (A)	93.191.944,67	104.342.763,69	109.988.323,69
Composizione del risultato di amministrazione:			
Parte accantonata (B)	58.428.800,80	64.097.936,90	76.663.207,18
Parte vincolata (C)	28.038.969,49	34.326.437,13	29.412.869,96
Parte destinata agli investimenti (D)	6.314.981,77	3.817.668,51	3.148.879,36
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	409.192,61	2.100.721,15	763.367,19

Tabella 3

Composizione R.A.	2017	2018	2019
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	55.895.233,94	60.691.779,79	72.780.887,57
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti			
Fondo perdite società partecipate	234.698,25	205.778,64	553.890,32
Fondo contenzioso e spese legali	394.719,72	384.639,39	358.521,15
Fondo passività potenziali			
Altri accantonamenti di cui:	1.904.148,90	2.815.739,08	3.213.908,14
<i>debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti</i>			342.449,91
<i>franchigia su assicurazioni</i>			150.000,00
<i>rimborso spese esecutive al concessionario della riscossione</i>			218.063,26
<i>espropriazioni (residui passivi cancellati nel 2009)</i>			31.811,56
<i>rinnovi contrattuali</i>			250.000,00
<i>Indennità fine mandato sindaco</i>			8.205,00
<i>Rimborso oneri datori lavoro per permessi usufruiti dagli amministratori</i>			46.754,69
Totale parte accantonata	58.428.800,80	64.097.936,90	76.663.207,18
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	10.142.825,85	13.528.595,00	13.400.087,41
Vincoli derivanti da trasferimenti	12.185.947,58	14.993.552,94	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	5.710.196,06	5.805.289,19	13.672.982,47
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			
Altri vincoli:			
Totale parte vincolata	28.038.969,49	34.326.437,13	29.412.869,96

Sul tema il Collegio evidenzia quanto segue:

A. Fondo rischi contenzioso: nel parere al rendiconto 2019 il collegio dei revisori si limita a dichiarare la congruità del fondo, ma il questionario integrativo (ex nota del revisore) non fornisce alcuna indicazione in merito al contenzioso passivo pendente, né le altre informazioni richieste ai punti 16, 17 e 18.

Sul punto è stata rinvenuta una nota, a firma dell'avv. Francesco P. Di Trapani (prot. 105147 del 25.11.2019), con la quale il legale comunale ricostruisce parzialmente la situazione del contenzioso alla data del 31 dicembre 2018, elencando 20 giudizi pendenti, per un valore complessivo del contenzioso a quella data di euro 4.751.468,23. Nella citata nota il legale precisa che tale ricostruzione non comprende il contenzioso curato dalla Compagnia assicuratrice per responsabilità civile, il contenzioso tributario e quello curato dalla Polizia Municipale, nonché il contenzioso in materia di espropriazioni/occupazione illegittima (di solito di notevole consistenza e con elevate percentuali di soccombenza) e il contenzioso

pendente avanti al giudice amministrativo, in quanto quest'ultimo avrebbe ad oggetto l'annullamento di provvedimenti amministrativi e non sarebbe possibile ricavare il valore della controversia, pur richiamando un giudizio pendente avanti al TAR Palermo contro l'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con un relevantissimo *petitum* di euro 8.343.000,00 e senza alcuna valutazione del rischio di soccombenza.

Premesso quanto sopra, il magistrato istruttore, al fine di poter valutare la congruità degli accantonamenti sulla base di un adeguato quadro informativo, ha chiesto all'ente di comunicare, per il tramite di una relazione dell'avvocatura comunale, un esaustivo aggiornamento della situazione del contenzioso passivo pendente al 31.12.2019, producendo un prospetto che indicasse relativamente ad ogni giudizio (senza escluderne alcuno) le informazioni salienti, con particolare riferimento alla valutazione del rischio di soccombenza (espressa con una percentuale) da parte dell'ufficio contenzioso del Comune e dei legali (interni ed esterni) che rappresentano l'Ente nei giudizi.

Anche in questo caso il collegio dei revisori dell'ente si limita a rinviare alle seguenti risposte degli uffici comunali, senza alcuna verifica e commento:

1. Con la prima nota prot. 88926 del 19 ottobre 2021, a firma del "titolare di P.O." dell'ufficio legale, viene ricostruita la situazione del contenzioso curato dalle Compagnie assicuratrici che hanno svolto il servizio di assistenza legale, giudiziale e stragiudiziale, per i sinistri verificatisi nel territorio comunale. Nella medesima nota si precisa che i contratti assicurativi stipulati dal 2015 ad oggi prevedono rilevanti franchigie (€ 13.000,00 dal 1° giugno 2015 al 30 giugno 2017 per i contenziosi gestiti da Reale Mutua ed € 7.500,00 dal 1° luglio 2017 ad oggi per quelli di competenza di Lloyd's Insurance), per cui, in ordine a tali contenziosi, è stato chiesto un accantonamento di euro 150.000,00 (dal 2018 ad oggi).

L'ufficio legale dell'ente trasmette in allegato tre prospetti:

- il primo concernente la "Situazione del contenzioso passivo pendente al 31.12.2019/2020/2021, relativo ai giudizi gestiti dall'Assicurazione LLOYD'S Insurance Company S.A.", che contiene dati relativi a n. 28

giudizi avviati contro l'ente negli anni 2018/2021, per un valore totale di euro 211.495,00 (più un giudizio definito di valore indeterminato) e senza alcuna valutazione relativa al rischio di soccombenza, definiti alla data della nota (con sentenza o stragiudizialmente) per euro 31.430,00, con un valore pertanto di giudizi ancora pendenti pari a euro 180.065,00 **e un accantonamento necessario nel 2019 di almeno euro 40.000,00** (considerando i giudizi già istaurati al 31.12.2019) e futuro per almeno euro 100.000,00, tenendo conto della franchigia e dell'assenza di valutazione del rischio di soccombenza, che comporta l'accantonamento per l'intero valore del giudizio;

- il secondo concernente la "Situazione del contenzioso passivo pendente al 31.12.2019/2020/2021, relativo ai giudizi gestiti dall'Assicurazione Reale Mutua", che contiene dati relativi a n. 15 giudizi avviati contro l'ente negli anni 2016/2019, per un valore totale di euro 366.089,70, con valutazione relativa al rischio di soccombenza, definiti alla data della nota (con sentenza o stragiudizialmente) per euro 59.932,00, con un valore pertanto di giudizi ancora pendenti pari a euro 306.157,70 **e un accantonamento necessario al 31.12.2019 di almeno euro 80.000,00**, tenendo conto della franchigia e del rischio di soccombenza;
- il terzo concernente il contenzioso passivo relativo alle controversie giudiziarie affidate nel medesimo periodo a legali esterni all'ente (n. 7 giudizi), per un valore totale di euro 1.674.976,99 (più due giudizi definiti di valore indeterminato), con valutazione relativa al rischio di soccombenza pari in sostanza al 51% per tutti i contenziosi più rilevanti, definiti alla data della nota (con sentenza o stragiudizialmente) per euro 604.392,99; i giudizi elencati sono relativi alle seguenti materie: responsabilità ex art. 2049 c.c., risarcimento danni per occupazione illegittima (con due giudizi definiti di valore indeterminabile), compensi professionali e impugnazione lodo arbitrale, con un valore pertanto di giudizi ancora pendenti pari a euro 1.070.584,00 **e rischio soccombenza pari per l'ente a circa euro 300.000,00.** Sul punto, tuttavia, il Collegio rileva, in ordine al giudizio riassunto da

Burgarella Maria Antonietta + 12, avente ad oggetto “risarcimento danni per occupazione illegittima”, che:

- nel prospetto (al punto 5) si legge “il valore della causa è stato determinato successivamente a seguito di espletamento di CTU, che ha quantificato in € 394.560,00 il valore dell’area occupata e in € 651.024,00 il valore del danno da occupazione”;
 - l’ente valuta il rischio di soccombenza con una formula incomprensibile “> 51% per la metà degli importi”;
 - la stima dell’ente appare al Collegio, non solo oscura, ma del tutto illogica, irrazionale e irragionevole (e quindi sindacabile pure se espressione di discrezionalità tecnica), in quanto è noto che il giudice normalmente si attiene alle valutazioni del suo ausiliario tecnico, in assenza di prove a confutazione della correttezza dei calcoli del perito, in particolare nei giudizi aventi ad oggetto le cd. occupazioni *sine titulo*;
 - la valutazione del Comune appare, pertanto, inattendibile e sottostimata e l’ente dovrebbe interrogarsi, in questa fase avanzata del giudizio *de quo* (secondo valutazioni di opportunità e convenienza riservate alla sua esclusiva discrezionalità), sulla corrispondenza all’interesse pubblico di una eventuale transazione, al fine di sterilizzare l’impatto sul bilancio dell’ente di una più che probabile soccombenza.
2. Con la seconda nota prot. 90736 del 25 ottobre 2021, a firma del dirigente del Settore II – Ufficio servizi finanziari, vengono trasmessi alcuni prospetti relativi ai contenziosi gestiti dai servizi tributi, relativi al periodo 2018/2021, per un valore totale di euro 3.155.282,00, con valutazione relativa al rischio di soccombenza pari per tutti i contenziosi a meno del 10%, definiti alla data della nota per euro 221.496,32 (per 6 giudizi con sentenza di accoglimento di ricorso del contribuente), con un valore pertanto di giudizi ancora pendenti pari a euro 2.084.698; i giudizi elencati sono relativi a IMU, ICI e TARI.

3. Con la nota prot. 88193 del 18 ottobre 2021, i legali interni dell'ente trasmettono i seguenti prospetti:

- a. prospetto riepilogativo riferito ai contenziosi in materia di civile e lavoro (G.O.), amministrativo (G.A.), Giudice di Pace e tributario (dal mese di novembre 2019), dall'esame del quale emerge quanto segue:
 - i. sono elencati n. 224 giudizi, con valutazione di rischio di soccombenza, tra i quali non compare il giudizio "Burgarella Maria Antonietta + 12" esaminato al punto precedente;
 - ii. il valore dei giudizi pendenti avanti al G.O. e al G.A. è pari a euro 4.800.203,42, con rischio soccombenza pari a circa euro 500.000,00, anche se per alcuni giudizi viene indicato un valore indeterminabile, nonostante abbiano ad oggetto risarcimento danni (per es. giudizi in materia di occupazione *sine titulo*) o valutazioni di rischio soccombenza molto basse (<10%);
 - iii. valore giudizi pendenti avanti al Giudice tributario: euro 3.335.167;
- b. prospetto prodotto dal Comando di P.M. e relativo alla materia delle opposizioni ai verbali di violazione al codice della strada;
- c. nota prot. 37220 del 24.4.2017 relativa ai procedimenti in materia di espropri e/o occupazioni *sine titulo*, aggiornata con i dati contenuti nella citata nota dell'ufficio legale prot. 88193 del 18 ottobre 2021.

Alla luce della ricostruzione effettuata dal magistrato istruttore, tenendo conto delle valutazioni di rischio di soccombenza indicate dall'ente, il fondo contenzioso appare sottostimato di almeno 600.000,00 euro, senza considerare quanto osservato sul giudizio "Burgarella Maria Antonietta + 12" (non considerato nella cifra appena indicata), per il quale il rischio di soccombenza è molto alto e comunque notevolmente superiore ai 270.000,00 euro indicati approssimativamente dall'ente. Così facendo il Comune di Trapani, in violazione delle regole giuscontabili, ha goduto di un illegittimo ampliamento della spesa corrente, usufruendo di un risultato di amministrazione (lett. E) migliorativo e, addirittura, di una situazione di avanzo, considerato che il Fondo contenzioso risulta fortemente sottostimato di almeno (in difetto) 870.000,00 euro, con un disavanzo di amministrazione sommerso

da quantificare dopo la corretta valutazione del fondo contestato, da recuperare secondo le regole dell'art. 188 Tuel.

B. Fondo perdite aziende e società partecipate: il revisore, in sede di parere sul rendiconto 2019, segnala che, con proprio verbale del 18/02/2021, raccomandava ai competenti organi, le cui risultanze non conciliano, di verificare immediatamente le partite contabili che non trovano riscontro e/o copertura nella contabilità dell'Ente e di adottare i dovuti provvedimenti; mentre, per le società di cui non si ha riscontro, ad attivarsi per quanto di propria competenza.

In sede istruttoria il Collegio dei revisori, con verbale n. 55/2021 , anche in questo caso si limita a rinviare alla nota del 21/10/2021 prot. n. 90519 del Ragioniere generale, il quale ha prodotto un prospetto per ogni organismo partecipato, con il risultato di esercizio degli esercizi 2017, 2018, 2019 e 2020, dal quale risulta, ai fini della valutazione della corretta costituzione del fondo perdite partecipate (la situazione economico – finanziaria degli organismi partecipati verrà esaminata nel relativo paragrafo), la seguente situazione:

Tabella 4

SOCIETA'	RISULTATO D'ESERCIZIO + UTILE - PERDITA				Settore riferimento
	2017	2018	2019	2020	
A.T.M.	268.846,00	205.473,00	16.491,00		POLIZIA LOCALE- ARCH CANALE
Trapani Servizi	780.292,00	-421.376,00	18.619,00	54.127,00	VI SETTORE- ING. GUARNOTTA
ATO 17 SRR	0,00	0,00	0,00		IV SETTORE- ING. GUARNOTTA
Terra dei fenici	489,00	233,00	316,00		VI SETTORE- ING. GUARNOTTA
GAL Elimos	5.292,00	501,00	30.691,00		III SETTORE- ARCH. CANALE
Biblioteca Fardelliana	78.856,00	180.059,64	17.411,90		SERVIZIO CULTURA SEGRETARIO GENERALE
Ente Luglio	130.327,00	1.149,00	-348.264,00	485.349,00	SERVIZIO CULTURA SEGRETARIO GENERALE
Consorzio Universitario	254.073,51	313.340,88	213.625,69		SERVIZIO CULTURA SEGRETARIO GENERALE
Strada del vino	-3.439,00	4.947,00	6.289,00	14.305,00	SETTORE I DR GUARANO
Distretto turistico	41.295,58	31.376,45	25.110,00		SERVIZIO TURISMO SEGRETARIO GENERALE
G.A.C. Torri e Tonnare	-7.477,00	9.945,00	2.091,28		III SETTORE- ARCH. CANALE

Sul punto si osserva:

- per il 2019 e per il 2017 è stata garantita la copertura delle perdite di esercizio rilevate dalle società partecipate nel fondo accantonato a tal fine nel risultato di amministrazione; per il 2019 si è registrata una perdita per Ente Luglio pari a euro 148.264,00 a fronte di un fondo accantonato nel risultato di amministrazione di euro 553.890,32, mentre per il 2017 si è registrata una perdita per Strada del vino euro 3.439,00 e per Gac Torri e Tonnare di euro 7.477,00;
- per il 2018, invece, a fronte di un fondo accantonato nel risultato di amministrazione di euro 205.778,64, si è registrata una perdita di esercizio in capo alla Trapani servizi pari a euro 421.376,00, che pertanto non trova capienza nel predetto fondo; nella citata nota il ragioniere generale precisa, in ordine alla copertura di tale perdita, che la stessa è stata coperta dalla società con la riserva straordinaria, ritenendo in tal caso non necessario l'accantonamento.

Il Collegio concorda con la memoria dell'ente, in quanto la copertura della perdita con le riserve societarie fa venir meno il rischio sugli equilibri di bilancio, ponendosi diversamente altri profili problematici sull'andamento in perdita di molti organismi partecipati dal Comune di Trapani, affrontati nel paragrafo 8.a.

C. Voce "altri accantonamenti": per il 2019 l'organo di Revisione ha verificato che nel risultato di amministrazione è presente un accantonamento pari a:

- euro 250.000,00 per gli aumenti contrattuali del personale dipendente;
- euro 114.521,15 un fondo per contenzioso dipendenti;
- euro 342.449,91 per finanziare i debiti fuori bilancio non riconosciuti e da finanziare per complessivi euro 346.494,45; l'importo del fondo non copre in maniera totale l'ammontare dei suddetti debiti (fonte BDAP);
- euro 1.922.623,72 per crediti di difficile esigibilità verso enti pubblici; il collegio ha chiarito che si tratta di residui attivi di particolare vetustà, risalenti a decorrere dal 2001.

4. La presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti entro il 31.12, come riportato nella tabella 5, a cui si aggiungono quelli riconosciuti e finanziati dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto per euro 346.494,45.

Dal questionario sul bilancio 2020-2022 (domanda 14, Sezione I - Equilibri finanziari) emerge la sussistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare pari a euro 113.785,80.

Tabella 5. Debiti fuori bilancio/Contenzioso passivo/Fondo rischi contenzioso.

1. Debiti fuori bilancio riconosciuti	2017	2018	2019
-lettera a) - sentenze esecutive	192.640,18	87.459,70	666.298,17
-lettera b) - copertura disavanzi			
-lettera c) - ricapitalizzazioni			
-lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza			2.014,58
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	198.205,90	247.674,80	<u>714.606,81</u>
Totale	390.846,08	335.134,50	1.382.919,56
2. Debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12	288.377,40	495.208,	<u>346.494,45*</u>
3. Contenzioso passivo complessivo	n.d	4.751.468,23	N.D.
<i>di cui con probabile rischio di soccombenza</i>		200.000	N.D.
4. Fondo rischi contenzioso al 31.12	394.719,72	384.639,39	358.521,15

* "Di cui € 63.759,45 già finanziati da avanzo accantonato/vincolato al 31.12.2018" (nota Ragioniere generale prot. 90159/2021).

In ordine al DFB generato dalla sentenza ARERA, di euro 120.700,00, con nota prot. 91425 del 27 ottobre 2021, il dirigente del Settore 6° dichiara che si tratta di "sanzione comminata dal ARERA a seguito di procedimento avviato con determina DSAI754/2108/idrico per inadempimenti circa le tariffe relative al primo periodo regolatorio 2012-2016" e, con mail del 29 novembre 2021, l'ente riferisce che ad oggi non è stata ancora approvata la delibera di riconoscimento di debito fuori bilancio per il pagamento della sanzione irrogata da ARERA il 28.04.2020.

Sul grave fenomeno dei debiti fuori bilancio, in forte crescita nel 2019 (€ 1.382.919,56 a fronte di DFB riconosciuti nel 2018 per € 335.134,50), il Collegio invita gli organi competenti (Consiglio comunale e Organo di revisione) a valutare attentamente la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento degli stessi.

In ordine, in particolare, all'ipotesi di cui alla lett. e) dell'art. 194 Tuel (il cui importo nel 2019 è molto elevato: € 714.606,81), il Collegio rammenta che tale disposizione

prevede la possibilità di acquisire beni e servizi in violazione delle procedure dettate per la regolare assunzione dei preventivi impegni di spesa in contabilità, ma nei limiti della accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'ente. La Magistratura contabile, richiamando la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (n. 23385/2008), ha evidenziato che l'indennizzo ex art. 2041 c.c. deve essere parametrato alla sola "diminuzione patrimoniale" subita dall'impoverito, senza avere in alcuna considerazione il "guadagno sperato", il cd. "utile di impresa". L'Ente deve procedere al riconoscimento del debito, al netto del cd. "utile di impresa", eventualmente da recuperare dal creditore, agendo direttamente nei confronti di chi ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 380/2014).

Il Collegio conferma, pertanto, la grave criticità oggetto di esame, richiamando l'orientamento di questa Sezione, in base al quale la presenza di debiti fuori bilancio costituisce un fenomeno patologico che pregiudica gli equilibri di bilancio e la governabilità dei conti. L'insorgenza di tali partite debitorie, anche se riferita a sentenze sfavorevoli immediatamente esecutive, è indubbiamente sintomatica della violazione di principi contabili basilari, tra cui quello che impone di deliberare il bilancio in equilibrio in sede di programmazione e, conseguentemente, preclude, nel corso della gestione, di sostenere spese in mancanza di copertura sui pertinenti capitoli di bilancio. I responsabili dei servizi dell'Ente hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni, ai sensi dell'art. 193 TUEL, ai fini di un monitoraggio costante della situazione gestionale, volto alla tempestiva segnalazione delle passività all'Organo consiliare e all'eventuale rimodulazione dei programmi di spesa per non fare aggravare l'esposizione debitoria complessiva e che quindi si rivela fondamentale prevedere congrui stanziamenti di bilancio o accantonamenti che consentano l'adozione di eventuali variazioni di bilancio in corso di esercizio (da ultimo Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 86/2019/PRSP).

Il Collegio rappresenta, altresì, che, in presenza dei presupposti, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve essere tempestivo e comunque attenersi alla tempistica delineata dall'articolo 194, comma 1, del TUEL, il quale dispone che "*con deliberazione*

consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio".

Come chiarito dal Giudice contabile, la deliberazione prevista dall'articolo 193, comma 2, è quella relativa alla salvaguardi degli equilibri di bilancio da adottare "*con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno*" e l'aggancio della delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio a quella di salvaguardia degli equilibri risponde all'evidente constatazione che i debiti fuori bilancio per la loro natura possono determinare gravi squilibri nel bilancio (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, n. 11/2018). L'ente è, pertanto, invitato ad affrontare il rilevante profilo critico, prodromo secondo la comune esperienza di una situazione di crisi dell'ente finanziaria dell'ente, che rappresenta una delle principali criticità del Comune di Trapani, confermata dal superamento del relativo parametro quale indice di deficitarietà strutturale.

5. **In merito alla gestione dei residui attivi e all'attività di contrasto all'evasione tributaria** si rileva una scarsa propensione all'attività di riscossione, anche con riferimento all'azione di contrasto all'evasione tributaria.

Quanto all'evoluzione dei residui nel triennio 2017 - 2019, si rappresenta un incremento dei residui attivi al 31.12, rispettivamente pari euro 88.888.818,04 nel 2017, a euro 89.412.180,99 nel 2018 ed euro 100.894.122,35 nel 2019. Di questi, quelli relativi al titolo I al 31.12 passano da euro 21.792.930,34 nel 2017 a euro 31.317.524,73 nel 2018 e a euro 39.877.195,19 nel 2019.

Con riferimento ai residui di cui al titolo III, si rileva un cospicuo ammontare di residui attivi vetusti, di cui risalenti ad esercizi precedenti il quinquennio di riferimento, che ammontano rispettivamente a euro 19.362.247,92 nel 2017, euro 15.228.205,24 nel 2018 e euro 17.850.869,77 nel 2019.

Tabella 6

Residui attivi	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	21.792.930,34	31.317.524,73	39.877.195,19
Titolo 2: Trasferimenti correnti	9.745.736,01	5.402.093,32	7.449.263,36
Titolo 3: Entrate extratributarie	45.564.856,51	41.718.989,87	45.782.207,02
Titolo 4: Entrate in conto capitale	4.364.094,50	3.290.124,17	3.958.704,22
Titolo 5: Entrate da riduzione di attività Finanziarie	6.157.385,02	5.969.703,26	1.502.754,33
Titolo 9: Entrate per conto terzi e partite di Giro	1.263.815,66	1.713.745,64	2.323.998,23
Totale	88.888.818,04	89.412.180,99	100.894.122,35

Tabella 7

	2017	2018	2019
Residui attivi Finali	88.888.818,04	89.412.180,99	100.894.122,35
<i>di cui:</i>			
conto competenza	25.915.202,58	23.098.421,47	25.780.214,34
conto residui	62.973.615,46	66.313.759,52	75.113.908,01
<i>di cui residui precedenti il quinquennio di riferimento:</i>			
Titolo I	-	-	3.732.721,87
Titolo III	19.362.247,92	15.228.205,24	17.850.869,77

Quanto all'azione di contrasto all'evasione tributaria, si rileva la ridotta riscossione delle entrate accertate da recupero dell'evasione.

In particolare si evidenzia la seguente evoluzione nelle fasi di accertamento e di riscossione nel triennio 2017-2019:

- riscossioni per recupero evasione IMU/TASI nel 2019 pari allo 0,87%, in forte peggioramento rispetto all'esercizio precedente (in cui era pari al 38,11%);
- riscossioni per recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI nel 2019 pari al 5,40%, in forte peggioramento rispetto all'esercizio precedente (in cui era pari al 100%);

- assenza totale di accertamenti e riscossioni per COSAP/TOSAP e recupero altri tributi nel 2019.

Tabella 8

	ES. 2019			ES. 2018			ES. 2017		
	Accertamenti	Riscossioni	% A/R	Accertamenti	Riscossioni	% A/R	Accertamenti	Riscossioni	% A/R
Recupero evasione IMU/TASI	5.516.054,25	47.826,22	0,87	3.231.767,88	1.231.767,88	38,11	5.053.181,45	44.308,04	0,88
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI	450.918,11	24.371,22	5,40	99.567,64	99.567,04	100	285.333,25	132.979,43	46,60
Recupero evasione COSAP/TOSAP	0,00	0,00		38,00	38,00	100	126.085,54	3.470,00	2,75
Recupero evasione altri tributi	0,00	0,00		9.287,89	9.287,89	100,00	0,00	0,00	
TOTALE	5.966.972,36	72.197,44	1,21	3.340.661,41	1.340.660,81	40,13	5.464.600,24	180.757,47	3,31

Con riferimento all'attività di riscossione delle somme in conto residui, si evidenzia la quasi assente riscossione dei residui all'01/01 e il mancato conseguimento dei risultati attesi, con una modesta movimentazione delle somme rimaste a residuo.

Tabella 9 - Movimentazione dei residui

	2017			2018			2019		
	Residui all'01.01	Risc.ni	% A/R	Residui all'01.01	Risc.ni	% A/R	Residui all'01.01	Risc.ni	% A/R
Movimentazione dei residui									
Evasione tributaria				n.d.	n.d.		28.325.042,51	1.600.081,18	5,65
Imu/Tasi	n.d.			5.476.292,05	779.029,24	14,23	7.856.303,43	260.894,80	3,32
Tarsu/Tia/Tares/Tari				13.458.539,00	1.086.848,70	8,08	20.468.739,08	1.339.187,38	6,54
Sanzioni Cds	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.		11.774.408,25	268.832,96	2,28

Sul punto il collegio dei revisori rinvia alla nota del Servizio tributi prot. 872016 del 13 ottobre 2021, nella quale si rappresenta :

- di avere posto in essere una “rilevante attività di accertamento negli anni 2017, 2018 e 2019”;
- in merito alla riscossione “anche al fine di far fronte alla ridotta capacità di riscossione”, di avere “provveduto ad externalizzare la gestione del servizio di accertamento e riscossione Tari e quello relativo ai tributi minori (ora Cup) a partire dal 1° novembre 2020 affidandolo al Concessionario So.ge.t s.p.a.”;
- quanto alla mancata rendicontazione della tassa di soggiorno, segnalata dal collegio dei Revisori nella relazione al rendiconto 2019, l'ente dichiara di avere proceduto alla

“parificazione dei conti della gestione degli agenti contabili” con delibera G.M. n. 332 del 30/11/2020.

Procedendo a un esame congiunto della complessiva situazione relativa allo smaltimento dei residui attivi e di riscossione delle entrate, il Collegio evidenzia una preoccupante incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti e della riscossione dei tributi, la quale merita una particolare attenzione da parte degli organi di governo, gestionali e di controllo del Comune.

Dalla tabella n. 8 emerge con chiarezza un rilevante peggioramento della performance dell'ente, il quale, se da una parte è riuscito (in materia di IMU/TASI) a incrementare gli accertamenti, dall'altra ha raggiunto una risibile percentuale di riscossione dei medesimi tributi, come sopra segnalata.

Questa Sezione ha più volte rappresentato che “pur consapevole delle difficoltà del contesto socio-economico e in particolare delle criticità del sistema di igiene urbana in Sicilia e del relativo finanziamento, in parte derivanti dalla natura (dal punto di vista economico) di bene pubblico di tale servizio, la cui erogazione non può essere interrotta al fine di scongiurare inaccettabili rischi per la salute pubblica, fa presente che una efficace e organizzata riscossione dei crediti innesca un circuito virtuoso, che spinge i cittadini ad ottemperare al versamento di quanto dovuto” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 111/2020/PRSP). Anche il Giudice delle leggi ha recentemente evidenziato come una bassa capacità di riscossione è un “problema prevalentemente organizzativo” (Corte costituzionale n 4/2020).

In relazione soprattutto all'assenza di accertamenti, il Collegio non può esimersi dal rammentare che tale attività omissiva, qualora provocasse la prescrizione dei crediti dell'ente, potrebbe generare responsabilità erariale.

Il Collegio, pur prendendo atto delle misure esposte dall'ente e adottate a fine 2020, rappresenta che effettuerà uno specifico “focus” sull'attività di accertamento e riscossione delle entrate locali (nonché sul recupero dell'evasione) nel successivo ciclo di controlli, considerata la rilevanza di tale attività in un sistema tendente al superamento della finanza derivata di trasferimento, considerato che la situazione di grave inefficienza derivante dalla improduttiva gestione del settore dei tributi locali rappresenta una delle principali criticità del comune di Trapani (confermato dal

superamento del relativo parametro quale indice di deficitarietà strutturale), con i conseguenti elevati rischi sugli equilibri di bilancio comunali.

6. **In merito alla situazione di deficitarietà strutturale** si rileva:

- per l'esercizio 2017, il superamento di un parametro su dieci:
 - n. 3 (volume dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui relativi ai titoli I e III, superiore al 65% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III).
- per il 2018 il superamento di un parametro su otto:
 - P7: Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%.
- per il 2019 il superamento di due parametri su otto:
 - P6: Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%
 - P8: Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47%.

7. **In merito alla gestione dei servizi pubblici a domanda ed a rilevanza economica,**

l'ente non ha l'obbligo di osservare la copertura minima dei costi dei servizi a domanda individuale, acquedotto e smaltimento rifiuti, ma si evidenzia una gestione diseconomica di tutti i servizi. Desta perplessità, in particolare, il notevole importo del differenziale negativo tra proventi e costi, nonostante il trend nel complesso in diminuzione, passando da euro 4.183.959,28 nel 2017 a euro 1.584.945,16 nel 2018 e a euro 980.414,92 nel 2019.

Sul punto l'ente, in sede di contraddittorio con il magistrato istruttore, "si riserva di produrre con successiva nota gli opportuni chiarimenti, nelle more di una più completa analisi" (cfr. relazione Ragioniere generale prot. 90159/2021 cit.).

Il Collegio, pur riconoscendo che le politiche pubbliche di gestione (e copertura dei relativi costi) dei servizi pubblici locali appartengono alla sfera della riserva di amministrazione (in assenza di vincoli derivanti da specifiche situazioni prese in considerazione dal legislatore, per esempio in caso di ente in dissesto), osserva, dal punto di vista gestionale, l'opportunità di incrementare gli introiti legati a tali servizi, alla luce della situazione finanziaria dell'ente.

8. Organismi partecipati.

8a. Razionalizzazione delle partecipazioni societarie e situazione economico-patrimoniale degli organismi partecipati.

Con Deliberazione C.C. n. 103/2020 l'ente ha effettuato la ricognizione periodica delle partecipazioni societarie ex art.20 e 26 comma 11 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175.

Tabella 10

Nome	Quota partecipazione	R.E. 2019	Attività	N. medio dipendenti (al 31.12.2019)	N. componenti organo di amministrazione e compenso	N. componenti organo di controllo e compenso	Oneri per l'ente	Esito revisione al 31.12.2019
A.T.M. S.P.A.	100%	16.491,00	Trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane; gestione di parcheggi e autorimesse.	98	Compenso amministratore unico : € 30.767,00	Collegio sindacale (3) - Compenso € 18.021,00 Revisore contabile compenso € 2.439,00		Mantenuta senza interventi di raz.
Trapani Servizi S.P.A.	100%	18.619,00	Gestione della discarica di C.da Borranea, nonché dell'impianto di biostabilizzazione di C.da Belvedere; nel 2019 la società ha gestito per conto del Comune di Trapani anche il servizio di messa in riserva del rifiuto organico proveniente dalla raccolta differenziata	121	1, compenso 39.851,00	3, compenso 17.278,00		Mantenuta senza interventi di raz.
SRR Trapani Provincia Nord	22,46%	0,00	Gestione Integrata dei Rifiuti. Società prevista e regolamentata dalla L.R. n. 9/2010	1	3	3, compenso 17.923,00		Mantenuta senza interventi di raz.
Terra dei fenici S.P.A.	7,98%	316,00	Originariamente costituita per la gestione integrata dei rifiuti - A.T.O.		1, compenso 24.578,00	3, compenso 37.400,00		In liquidazione dal 31.01.2011
GAL Eimos Terra degli Elimi	3,81%	30.691,00	Promuove l'avvio di nuove iniziative economiche per	3				Mantenuta senza interventi di raz.

			favorire la valorizzazione delle risorse umane e materiali del territorio trapanese, stimolando la collaborazione tra Enti locali e imprenditorialità privata					
Biblioteca Fardelliana - Ente morale	100%	17.411,90	Attività produttive di beni e servizi - gestione, custodia e conservazione del patrimonio librario	4 full time e 12 part time	3	1, compenso 6.030,65	440.000,00	Mantenuta senza interventi di raz.
Consorzio I.T.A.	100%		Promuove nel territorio della provincia di Trapani attività industriali di tecnologie avanzate mediante un polo di ricerca ed alta formazione					Deliberata razionalizzazione mediante messa in liquidazione
Associazione Ente Luglio Musicale Trapanese	98,30%	- 348.264	*	9	3	3, compenso 11.500,00	430.000,00	Mantenuta senza interventi di raz.
Consorzio Universitario Provincia di Trapani	34,38%	<u>- 94.557,19</u> <u>(del. CC 103/2020)</u> <u>213.625</u> <u>(all. 1 alla nota prot. 90159/2021)</u> ** —		13	Consiglio di Amministrazione (composto da 5 membri - tre nominati dal Rettore dell'Università di Palermo-uno nominato dai soci - uno nominato dall'Assessore Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale); Il compenso dei componenti dell'Organo di amministrazione è il gettone di presenza.		154.937,07	Mantenuta senza interventi di raz.
Fondazione G.A.C. Torri e Tonnare del litorale trapanese	12,72%	2.091,28	La Fondazione si propone i seguenti scopi: - preservare e incrementare l'occupazione nelle zona di pesca costituita dal comprensorio territoriale dei Comuni aderenti alla Fondazione, sostenendo la					Mantenuta senza interventi di raz.

			diversificazione o la ristrutturazione economica e sociale nella zona in riferimento ai problemi socioeconomici connessi ai mutamenti nel settore della pesca; - mantenere la prosperità economica e sociale di tale zona e aggiungere valore ai prodotti della pesca e dell'agricoltura; - promuovere la qualità dell'ambiente costiero; - promuovere la cooperazione nazionale e transnazionale tra le zone di pesca.					
Associazione strada del vino Erice doc	1,37%	6.289,00	Promuove lo sviluppo rurale dell'area di produzione dei vini di qualità DOC Erice			1, compenso 1.248,00		Mantenuta senza interventi di raz.
Associazione antiracket e antiusura			Opera nel settore della promozione sociale, culturale e economica per la prevenzione all'usura e criminalità					Mantenuta senza interventi di raz.
Fondazione Distretto turistico Sicilia occidentale	5,15%	25.110,00	***		10	1, compenso 1.500,00		Mantenuta senza interventi di raz.

* L'Ente ha lo scopo di promuovere, organizzare e/o gestire senza finalità di lucro, rappresentazioni liriche, sinfoniche, concertistiche, di prosa, balletti e di altro genere, e qualunque altra iniziativa di alto livello artistico, sociale e culturale nell'intento di mantenere ed arricchire le nobili tradizioni cittadine e di contribuire alla promozione ed educazione artistica e spirituale dei cittadini;

** nella delibera di C.C. n. 103/2020 viene indicato un R.E. 2019 negativo (- 94.557,19), mentre nel prospetto allegato alla nota del Ragioniere generale prot. 90159/2021 viene rappresentato un R.E. positivo (213,625,00).

*** Si propone come scopi: a) redigere un programma annuale e pluriennale sullo sviluppo turistico dell'area; b) progettare ed attuare attività e processi di aggregazione tra le imprese agenti nella costruzione dei club di prodotto territoriali; c) ottimizzare l'uso delle risorse del territorio; d) sostenere le attività ed i processi di aggregazione tra le imprese turistiche; e) armonizzare e coordinare i diversi interventi intersettoriali e infrastrutturali necessari alla qualificazione ed alla specializzazione dell'offerta turistica delle aree urbane, costiere ed interne.

Sugli organismi partecipati e i soggetti giuridici di cui il Comune di Trapani possiede quote o partecipazioni, si osserva quanto segue:

1. A.T.M. S.P.A.:

- a. la società presenta un forte calo del risultato di esercizio 2019 (€ 16.491,00), rispetto al Risultato degli esercizi 2018 (€ 205.473,00) e 2017 (€ 268.846,00);
- b. con riferimento al valore dei contratti di servizio richiesto in sede istruttoria, l'ente riferisce che il settore comunale competente non ha fornito i dati richiesti;
- c. per quanto concerne l'importo impegnato e liquidato nel triennio 2018/2020, l'ente ha prodotto un prospetto (allegato n. 4 nota 90.152 del 22.10.2021) dal quale emergono notevoli importi di somme impegnate e non pagate nei confronti di questa società:
 - i. 2018: impegnati euro 5.289.492,03; pagati euro 4.492.550,62;
 - ii. 2019: impegnati euro 4.915.713,93; pagati euro 3.226.628,12;
 - iii. 2020: impegnati euro 5.364.810,20; pagate euro 4.174.092,66;
- d. in merito alle valutazioni effettuate sulla maggiore convenienza di tale modello organizzativo di gestione dei servizi rispetto alla esternalizzazione, l'ente, in sede di revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2019, riferisce testualmente che *"Il mantenimento della partecipata trova pure ragione d'essere nel fatto che i servizi resi non possono essere espletati tramite gestione diretta con personale dell'Ente, sia per carenza numerica che qualitativa (non risulta alcun apporto di personale comunale alla costituzione della stessa ed inoltre pure si richiamano le limitazioni in materia di assunzione di personale e costo); rispetto poi ad altre forme di esternalizzazione (affidamento a terzi), considerata la natura dei servizi in argomento, emergono necessità di tipo organizzativo a cui l'in-house risponde efficacemente configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione comunale e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo; sotto il profilo organizzativo infatti la soluzione dell'in-house favorisce un più agevole e costante confronto per concordare via via soluzioni equilibrate; il sistema di governance della società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali a fronte di un più complesso equilibrio da realizzare nell'ambito di un rapporto con un terzo privato tra esercizio del controllo e soggezione*

dell'appaltatore stesso e del meccanismo altrettanto complesso di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario terzo a mezzo del contratto di servizio con indubbie maggiori difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi. Riguardo infine alla compatibilità con i principi di efficienza efficacia ed economicità dell'azione amministrativa si ritiene che apparirebbe illogico ed antieconomico prevedere l'affidamento dei servizi di che trattasi a soggetti terzi una volta che l'ente da tempo garantisce e può continuare a garantirli in-house providing tramite la propria partecipata già dotata dei necessari requisiti e di risorse strumentali e organizzative".

Le valutazioni dell'ente in ordine all'aspetto della convenienza economica contenute nella nota appena richiamata (in particolare nella parte sottolineata), non sembrano rispondere, *prima facie* (pur nella consapevolezza del Collegio della necessità di controllare ogni singolo affidamento *in house*) a quanto richiesto dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale, amministrativa e contabile.

L'art. 192, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016 dispone, infatti, quanto segue: "Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

In ordine all'interpretazione della disposizione richiamata, la giurisprudenza amministrativa, dopo avere affermato "il carattere subalterno dell'affidamento *in house*" rispetto alla gara, ha di recente fissato i seguenti paletti (Cons. Stato, sez. IV, n. 5351/2021):

- "nell'attuale quadro normativo è imposto all'amministrazione aggiudicatrice che intenda ricorrere all'affidamento diretto un onere motivazionale rafforzato, che consenta un "penetrante controllo della

scelta effettuata ... anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche" (Cons. Stato, comm. spec., parere 1° aprile 2016, n. 464), come si ricava dal combinato disposto dell'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2016 e dall'art. 34, comma 20, d.l. n. 179 del 2012, in particolare consistente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2020, n. 8028; sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257): a) nell'esporre le ragioni di preferenza per l'affidamento *in house* rispetto al ricorso all'evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio, così dando "*dimostrazione della ragionevolezza economica della scelta compiuta*" (Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 774 del 29 marzo 2017) ed esplicitando le ragioni dell'esclusione del ricorso al mercato; b) nell'esplicitare i benefici per la collettività derivanti da tale forma di affidamento, in tal modo esplicitando la finalizzazione dell'istituto al perseguimento di obiettivi di carattere latamente sociale, percepibili al di fuori della dimensione meramente organizzativa dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102).(...)

- In particolare, con specifico riferimento alla prospettiva economica, si richiede all'amministrazione di valutare la convenienza dell'affidamento del servizio secondo lo schema dell'*in house* rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato, attraverso una comparazione tra dati da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio, al fine di dimostrare che quello fornito dalla società *in house* è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 novembre 2018, n. 6456,...)".

Sulla disposizione del codice dei contratti in esame, la Corte costituzionale ha evidenziato che tale norma "è espressione di una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali, come emerge dalla relazione AIR dell'Autorità nazionale

anticorruzione (ANAC), relativa alle Linee guida per l'istituzione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ai sensi dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici", ritenendo l'articolo di cui si fa applicazione conforme al diritto comunitario e al quadro costituzionale (Corte cost. sent. n. 100/2020).

Infine, anche la magistratura contabile ha ricostruito i presupposti per l'affidamento *in house*, alla luce del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP) e del codice dei contratti (cfr. Sezione di controllo per la Regione Veneto, del. 182/2021/PAR).

Sul punto il Collegio comunica che effettuerà uno specifico "focus" sui profili legati alla sussistenza dei presupposti degli affidamenti *in house* dell'ente, il quale dovrà fornire, in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione, una esaustiva rappresentazione degli affidamenti diretti alle società *in house* comunali effettuati nel biennio 2019/2020, con particolare riferimento a quanto previsto dal citato art. 192 del codice dei contratti, allegando i relativi atti amministrativi (in particolare delibere di Giunta e Consiglio comunale e determinazioni dei dirigenti).

2. ASSOCIAZIONE ANTIRACKET E ANTIUSURA:

- a. con riferimento agli oneri posti a carico dell'ente nel triennio 2018/2020 (quota associativa e/o ulteriori somme) risultano impegnate annualmente somme pari a euro 2.000, tutte liquidate.

3. CONSORZIO - ITA ISTITUTO PER LE TECNOLOGIE AVANZATE:

- a. l'ente, nella delibera di C.C. n. 103/2020, segnala che
 - i. "per il suddetto Consorzio ricorrono le condizioni di criticità di cui all'art. 20 comma 2, in quanto ha riportato perdite di esercizio negli anni 2013-2014-2015, mentre non ha fatto pervenire i Bilanci approvati negli anni 2016, 2017 e 2018 e 2019 (art.20 co.2 lett. e) come rilevato dai documenti agli atti del Settore Servizi Finanziari, e pertanto ai fini di un intervento di razionalizzazione, non si ritiene opportuno mantenere detta società partecipata. Si evidenzia che con nota prot. n. 80884 del 17.09.2020 dell'Ufficio Legale è stata richiesta la convocazione dell'Assemblea per lo scioglimento della partecipata e messa in liquidazione ai sensi dell'art. 18 dello Statuto dell'I.T.A., approvato con delibera commissariale n. 96 del 03.12.2001";

- ii. “Le linee funzionali adottate dall’Ente con la deliberazione di Giunta Comunale n. 341 del 11/10/2019, e più volte modificate, hanno trasferito le competenze del Servizio Società Partecipate ad altro Settore che, non avendo ricevuto consegne sull’operato svolto fino a quel momento, ha intrapreso un’attività di ricognizione conclusasi con la verifica della mancata predisposizione degli atti necessari alla razionalizzazione. La relazione tecnica istruttoria del Dirigente del Settore responsabile della partecipazione ha evidenziato la necessità di procedere a un recesso il cui processo è stato avviato per come sopra indicato”;
- iii. non vengono fornite ulteriori informazioni, in sede di contraddittorio con il magistrato istruttore, sullo stato del procedimento di dismissione della quota o di scioglimento della società; l’ente dovrà fornire i chiarimenti in merito in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione.

4. GAL ELIMOS TERRA DEGLI ELIMI:

- a. con riferimento agli oneri posti a carico dell’ente nel triennio 2018/2020, risultano impegnate per il 2018 somme pari a euro 1.500,00, che sono state liquidate; per il 2019 e per il 2020 le somme impegnate sono pari rispettivamente a euro 1.500,00 ed euro 4.000,00, non ancora liquidate.

5. ASSOCIAZIONE STRADA DEL VINO ERICE DOC:

- a. non risultano oneri a carico dell’ente nel triennio 2018/2020;
- b. in merito alle perplessità del magistrato istruttore sull’interesse per il Comune di Trapani a partecipare a un soggetto giuridico che si occupa della promozione dello sviluppo rurale dell'area di produzione dei vini di qualità DOC Erice, l’ente non fornisce alcuna risposta. La relazione allegata alla delibera di razionalizzazione delle partecipate al 31.12.2020 (del. C.C. n. 103/2020) si limita a definire l’attività di produzione della suddetta società come un servizio di interesse generale.

Il Collegio conferma e fa proprie le perplessità del magistrato istruttore e ritiene che tale fondamentale profilo debba essere meglio precisato dall’ente.

6. FONDAZIONE G.A.C. TORRI E TONNARE DEL LITORALE TRAPANESE:

- a. sulla base di quanto dichiarato dall'ente nella scheda allegata alla delibera di Consiglio comunale n. 103/2020, l'organismo partecipato in esame assume la forma giuridica civilistica della "fondazione di partecipazione" e risulta costituita nel 2013;
- b. nel riscontro alla richiesta del magistrato istruttore l'ente dichiara che non sono state impegnate e pagate somme nel triennio 2018/2020 a favore della fondazione in esame;
- c. dalla scheda allegata alla citata delibera di C.C. n. 103/2020 si ricava che la fondazione in esame presenta nel 2019 "ricavi delle vendite e delle prestazioni" pari a zero e "altri ricavi e proventi" pari a euro 384.818,00;
- d. in merito alle perplessità del magistrato istruttore sull'interesse per il Comune di Trapani a mantenere in vita tale organismo partecipato, l'ente non fornisce alcuna risposta.

Il Collegio rammenta che "il gruppo 'amministrazione pubblica territoriale' – ai fini dell'evidenziata visione unitaria della finanza pubblica sul territorio - è formato da un'aggregazione di imprese eterogenee (società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali, etc.), nate per soddisfare bisogni o interessi collettivi.(...) Tra gli organismi partecipati, un ruolo importante è svolto dalle fondazioni, generalmente ritenute a controllo pubblico, in quanto l'ente conferente un patrimonio di proprietà pubblica è necessariamente investito della potestà di controllo circa il perseguimento, da parte dell'organismo, degli interessi collettivi cui sono destinati i beni " (Sezione delle Autonomie, del. n. 29/2019/FRG).

Il Collegio ritiene che le informazioni fornite non siano sufficienti e invita l'ente a chiarire, nella relazione semestrale disposta con la presente deliberazione, l'interesse pubblico al mantenimento della partecipazione nel soggetto giuridico in esame, nonché a relazionare sulla situazione economico-patrimoniale del medesimo.

7. CONSORZIO UNIVERSITARIO PROVINCIA DI TRAPANI:

- a. Con riferimento all'onere annuo di competenza di euro 154.937,07, sul quale è stato chiesto un chiarimento, l'ente non ha fornito alcun riscontro;
- b. in ordine al R.E. 2018, nel prospetto allegato alla nota del Ragioniere generale prot. 90159/2021 viene rappresentato un R.E. positivo (313.340,88), mentre

- dalla scheda allegata alla delibera di revisione delle partecipazioni al 31.12.2019 emerge un dato di - 677.241,35 (utili - perdite- portati a nuovo);
- c. nella tabella 10 si rileva la discordanza di informazioni in merito al R.E. 2019, in quanto nella delibera di C.C. n. 103/2020 viene indicato un R.E. 2019 negativo (- 94.557,19), mentre nel prospetto allegato alla nota del Ragioniere generale prot. 90159/2021 viene rappresentato un R.E. positivo (213,625,00).

L'ente dovrà fornire i chiarimenti richiesti in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione.

8. ASSOCIAZIONE ENTE LUGLIO MUSICALE TRAPANESE:

- a. Il soggetto giuridico presenta nel 2019 un risultato di esercizio negativo (- 348.264,00), a fronte di un notevole contributo annuo di euro 430.000,00;
- b. sul punto il magistrato istruttore ha chiesto all'ente di relazionare sulla situazione economico-patrimoniale di questa associazione, precisando le prospettive future di sviluppo e rientro dal risultato negativo, ma il Comune non ha riscontrato quanto richiesto.

L'ente dovrà fornire i chiarimenti in merito in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione.

9. FONDAZIONE DISTRETTO TURISTICO SICILIA OCCIDENTALE:

- a. La Fondazione risponde ai principi ed allo schema giuridico della Fondazione di Partecipazione, modello atipico di persona giuridica privata, che contempla elementi dello schema tipico delle associazioni (elemento personale) e delle fondazioni (elemento patrimoniale), allo scopo di creare collaborazioni pubblico-privato.

La giurisprudenza contabile ha chiarito che la fondazione di partecipazione "corrisponde alla tipologia delle "fondazioni strumentali agli enti pubblici fondatori" (c.d. fondazione amministrativa). Essa, nascendo per iniziativa di una o più entità senza assumere per questo carattere associativo, è istituita da una pluralità di soggetti che costituiscono un patrimonio "a struttura aperta" con destinazione a uno specifico scopo di pubblica utilità. Trattasi di istituto atipico, la cui disciplina si desume, in via di interpretazione sistematica, per effetto del combinato disposto dell'art. 45 Cost., che promuove lo sviluppo della cooperazione senza fini speculativi, e dell'art. 1332 c.c. che consente, nei

contratti aperti, l'adesione di altre parti, disciplinandone le modalità ove non previste. La Corte dei conti ha ribadito che le fondazioni partecipate dagli enti locali rispondono all'esigenza di disporre di uno strumento flessibile, caratterizzato dalla commistione dell'elemento patrimoniale con quello "associativo", funzionale a una sorta di partenariato pubblico privato; modello che implica il rispetto dei principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, dal momento che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche attraverso l'adozione di moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi (Sezione delle Autonomie, del. n. 29/2019/FRG).

- b. Il Comune precisa che "la titolarità di organi monocratici e/o la partecipazione agli organi collegiali della Fondazione, sia tecnici che di amministrazione, ad eccezione del Coordinatore del Comitato Tecnico e del Revisore dei Conti, è onorifica; essa dà luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute".
- c. A fronte di espressa richiesta del magistrato istruttore, l'ente non ha chiarito i compensi del Coordinatore del Comitato Tecnico e del Revisore dei Conti, né a quanto ammonta il totale delle somme liquidate nel 2019 agli organi della fondazione.
- d. Quanto agli oneri posti a carico dell'ente nel triennio 2018/2020, risultano somme impegnate nel 2018 pari a euro 289.822,00 (di cui € 280.000,00 definite quale "contributo straordinario") e nel 2020 pari a euro 65.455,00, somme non liquidate.

Il Collegio rappresenta che, dal controllo sulla fondazione in esame, emergono rilevanti perplessità in ordine alla situazione economico-patrimoniale della medesima e, in particolare, sulla legittimità dei contributi pubblici erogati dall'ente, considerato che gli stessi potrebbero configurarsi come soccorso finanziario a copertura delle perdite.

Occorre rammentare, altresì, che l'istituto della fondazione ha quale elemento costitutivo essenziale l'esistenza di un patrimonio destinato alla soddisfazione dello scopo per il quale l'ente è stato costituito e che, ove il patrimonio non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o venga meno, ai sensi delle norme civilistiche, la fondazione dovrebbe estinguersi e il suo patrimonio residuo

trasferito ad organi che abbiano finalità analoga, a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione in altro ente.

Sulla decisione di costituire una fondazione (di partecipazione in particolare), soprattutto in caso di organismo non previsto da una specifica legge e nato per scelta autonoma dell'ente, la magistratura contabile, in sede consultiva, ha chiarito che "occorre tener conto delle ragioni di pubblico interesse che portano alla costituzione del nuovo soggetto, con obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza e di buon andamento, verificando gli impatti economici, patrimoniali e gestionali sul bilancio dell'Ente locale", concludendo nel senso che "l'Ente locale, in aderenza ai principi di contabilità pubblica, dovrà verificare che dal finanziamento non risulti un depauperamento del patrimonio comunale in considerazione all'utilità che l'Ente ha rispetto ai propri fini istituzionali ed a quella che l'Ente stesso e la collettività ricevono dallo svolgimento dell'attività di promozione e valorizzazione del territorio. Altrettante cautele dovranno essere adottate dal Comune relativamente al corretto utilizzo dei fondi pubblici, al fine di permetterne il controllo efficace" (Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia, Del. n. 22/2019).

In merito al profilo approfondito dal magistrato istruttore e legato alla sostanziale copertura delle perdite della fondazione in esame (in quanto non si comprende a che titolo un ente pubblico possa concedere un "contributo straordinario" a un organismo partecipato dallo stesso) da parte del Comune di Trapani, la Sezione di controllo per il Veneto ha chiaramente affermato che "il rapporto finanziario tra ente locale e fondazione, quale strumento gestionale prescelto per l'esercizio di funzioni pubbliche, si deve esaurire nell'atto costitutivo il nuovo soggetto, salvo eventuali contributi, predeterminati da una specifica convenzione di servizio sulla base di un accertato (e non "presunto", per citare l'Ente) e motivato interesse pubblico che il Comune abbia il compito di soddisfare e fermo restando il rispetto della disciplina in materia di erogazioni di risorse pubbliche a favore dei privati. L'ipotesi di una contribuzione "a regime" occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario, altrimenti non salvaguardabile, non si concilia, pertanto, con l'istituto attivato dall'ente (in senso analogo, v. Sezione controllo Piemonte, n.

24/2012/SRCPIE/PAR e Sezione controllo Abruzzo, n. 5/2017/PAR), a pena di snaturarne le caratteristiche essenziali e tradursi, sostanzialmente, nell'utilizzo di un generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso", considerato che "la possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico-contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi (cfr. Sezione controllo Lombardia n. 67/2010/PAR, n. 365/2011/PAR, e, più recentemente, n. 70/2017/PAR)" (parere reso con la deliberazione n. 532/2017/PAR).

Particolarmente interessanti sono le conclusioni a cui è giunta la Sezione di controllo per la Regione Piemonte, che ha fissato i seguenti principi, per la verità per gran parte patrimonio della giurisprudenza contabile:

- il finanziamento pubblico, sotto forma di sovvenzioni o contributi, "deve essere configurato in modo tale da escludere un ripiano delle perdite di una fondazione costituita nelle forme del codice civile";
- ove il patrimonio della fondazione "non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o venga meno, ai sensi delle norme civilistiche, la fondazione si estingue e il suo patrimonio residuo è trasferito ad organi che abbiano finalità analoga, a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione in altro ente";
- "se è pienamente legittimo per l'ente pubblico sia erogare corrispettivi per i servizi ricevuti che erogare contributi, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico, del tutto illegittimo sarebbe un accollo dell'onere di ripianare di anno in anno (mediante la previsione di un generico contributo annuale), o anche occasionalmente, le perdite gestionali della Fondazione, perché a queste deve essere in grado di far fronte la Fondazione stessa con il suo patrimonio o quantomeno con la sua attività";

- “solo la presenza di un perimetro convenzionale (con previsione, cioè, delle risorse necessarie ad integrare il capitale di dotazione o a compensare la gestione di un servizio) permette di mantenere il contributo pubblico all'interno della sua corretta qualifica formale (*id est*, di sovvenzione di attività culturali di interesse pubblico). Ciò qualora, come nella fattispecie in esame, il contributo sia reiterato in modo pluriennale: proprio in simili casi, infatti, è elevato il rischio che quel contributo diventi un mezzo per il mantenimento in vita di strutture inefficienti e, quindi, in ultima analisi, per la copertura delle perdite annualmente accumulate” (del. n. 103/2018)

In sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione, l'ente dovrà produrre una dettagliata relazione sulla situazione economico-patrimoniale della fondazione in esame, sulla natura dei contributi concessi e sull'interesse pubblico al mantenimento in vita di tale organismo.

10. SRR Trapani Provincia Nord (Società per la Regolamentazione del Servizio di gestione Rifiuti):

- a. il Comune dichiara che “la quota di partecipazione alle spese di funzionamento comunque incide nella misura del 23,63% stante che la ex Provincia Regionale di Trapani, ancorchè titolare di una quota azionaria, non partecipa alle spese in argomento”; circa i chiarimenti richiesti al riguardo, il collegio dei revisori rinvia alla nota del dirigente del 6° settore prot. 91425 del 27.10.2021, che non fornisce alcuno specifico riscontro sul punto;
- b. dalla relazione allegata alla delibera consiliare di razionalizzazione al 31.12.2019 i bilanci risultano approvati fino al 2019, ma non vengono fornite le informazioni richieste sui risultati di esercizio del periodo 2017/2020.

L'ente dovrà fornire i chiarimenti in merito in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione.

11. TERRA DEI FENICI S.P.A.:

- a. l'Assemblea straordinaria dei soci, in data 31/01/2011, ha deliberato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società, ai sensi dell'art. 19, comma 1 della L.R. 9/2010;
- b. il Comune nella delibera precisa che “Con nota prot. 19207/Servizi Legali del 26.02.2020, si è preso atto dell'arbitrato promosso dalla “Terra dei Fenici” al

fine del riconoscimento della somma di € 74.358,72 a titolo di spese generali e relativa ai costi del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Di contro, il controcredito vantato da questa A.C. nei confronti della suddetta società – come alla stessa comunicato dai Servizi Legali in occasione dell’Atto di nomina del proprio arbitro – ammonta ad € 78.165,69, salvo conguaglio a seguito di DDG ARTA n° 652 dell’08.09.2011, pendente in giudizio innanzi al TAR Sicilia. Inoltre, con nota n. 47445 del 28.05.2020 l’ufficio Staff del Sindaco ha comunicato l’esistenza di un atto di pignoramento presso terzi, creditore procedente IFITALIA SpA, soggetto pignorato Terra dei Fenici, pignorato tra gli altri: Comune di Trapani. La medesima nota evidenzia come, per quanto agli atti”;

c. sul punto l’ente, nella nota prot. 91425/2021, dichiara:

- i. “ad oggi le reciproche pretese sono oggetto di arbitrato di cui si è in attesa di esito”;
- ii. “in merito allo stato della procedura di liquidazione, la stessa non procede a causa di diversi procedimenti giudiziari in corso di primo e secondo grado prevalentemente contro la AIMERI AMBIENTE. Sono in corso attività transattive al fine di porre soluzione alla problematica propedeutiche alla liquidazione”;

d. non risultano pagamenti, nel triennio 2018/2020, a favore di tale soggetto giuridico.

L’ente dovrà aggiornare questa Sezione sullo stato del procedimento di liquidazione della società in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione.

12. SOCIETÀ TRAPANI SERVIZI S.P.A.:

- a. l’andamento economico – finanziario della società è altalenante, con una perdita nel 2018 di euro 121.376,00 e risultati di esercizio positivi nel 2019 (18.619,00) e nel 2020 (54.127,00);
- b. i dati relativi agli oneri a carico dell’ente nel triennio 2018/2020 sono rispettivamente :
 - i. 2018: impegni euro 12.918.487,79, di cui liquidati euro 8.783.883,13;
 - ii. 2019: impegni euro 8.822.240,16, di cui liquidati euro 5.536.724,35;

- iii. 2020: impegni per euro 7.406.962,13, di cui liquidate somme pari a euro 4.394.952,13;
- c. sulle valutazioni in ordine alla maggiore convenienza del modello organizzativo di gestione dei servizi in house rispetto alla esternalizzazione, l'ente non ha fornito riscontro; sul punto si rinvia alle considerazioni del Collegio su A.T.M. S.p.A., in merito alla disciplina vigente degli affidamenti *in house* e a quanto disposto con la presente deliberazione in ordine alla relazione semestrale su tali profili.

13. BIBLIOTECA FARDELLIANA:

- a. Si tratta di un ente che gestisce un rilevante patrimonio librario di oltre 170 mila volumi, alcuni dei quali di notevole pregio;
- b. il Comune dichiara un onere economico annuo di euro 440.000,00, ma nella relativa scheda si precisa che il soggetto giuridico non ha prodotto alcun ricavo da vendita o prestazioni nel triennio 2017/2019;

Il Collegio non disconosce l'elevato valore culturale che l'istituzione rappresenta nel contesto sociale ed è ben consapevole del fatto che la gestione di un patrimonio culturale di così elevato livello non può essere valutata esclusivamente dal punto di vista economico, in quanto il "valore" prodotto dalle istituzioni culturali non è misurabile in termini meramente economici. Non è, pertanto, in discussione, anche perché attinente a valutazioni di merito e di opportunità, la scelta dell'ente di sostenere un ente che fornisce un servizio certamente di interesse pubblico, quanto il profilo gestionale, sindacabile dalla magistratura contabile in sede di controllo.

Il Collegio richiama le osservazioni esposte nel paragrafo relativo alla Fondazione Distretto turistico Sicilia occidentale, con particolare riferimento alla necessità del quadro convenzionale e ritiene necessario che l'ente relazioni approfonditamente, in sede di relazione semestrale disposta con la presente deliberazione, sui risultati della gestione dell'ente.

8b. Per il triennio 2017-2019 si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Dal questionario sul bilancio 2020-2022 è emerso che l'ente non ha aggiornato il Gruppo Pubblica Amministrazione e l'area di consolidamento dei conti con le

aziende, società o altri organismi partecipati, approvando i relativi elenchi (punto 14.1) a causa della mancata approvazione del rendiconto 2019.

Sul punto l'ente, nella nota prot. 90159/2021, dichiara che l'individuazione del Gruppo Amministrazione Pubblica è stato effettuato con deliberazione di Giunta comunale n. 458/2019 e aggiornato con delibera del medesimo organo n. 53/2021.

Sul punto questa Sezione ha più volte rappresentato l'importanza "di rilevare costantemente i rapporti economici e patrimoniali con le società partecipate, al fine di consentire con immediatezza di individuare disallineamenti contabili e le perdite che le stesse possono generare", evidenziando come "le operazioni di allineamento contabile con gli organismi partecipati presentano una duplice finalità, mirando a rilevare l'eventuale emersione di passività non conosciute e ad agevolare il consolidamento con i bilanci degli organismi partecipati" (del. n. 69/2019).

La mancata conciliazione delle partite contabili rappresenta, pertanto, un rilevante fattore di rischio per gli equilibri di bilancio dell'ente locale, in particolare in un ente che detiene importanti partecipazioni.

9. La situazione relativa all'indebitamento al 31/12/2019 è la seguente:

Tab 7 Indebitamento complessivo

TO TALE DEBITO CON TRATTO		
1)Debito complessivo contratto al 31/12/2018	+	€ 34.948.183,21
2)Rimborsi mutui effettuati nel 2019	-	€ 1.973.940.39
3)Debito complessivo contratto nell'esercizio 2019	+	€
TOTALE DEBITO	=	€ 32.974.242,812

10. Il Collegio dei revisori segnala nella relazione al rendiconto 2019 la non più rinviabile adozione della tariffa idrica.

Sul punto l'ente, con la nota prot. 91425/2021, ha chiarito che: "l'amministrazione di Trapani ha proposto all'ATI di Trapani l'adesione allo schema regolatorio di convergenza ARERA al fine di 'sanare' alcune irregolarità presenti da tempo nella gestione del servizio. Tale schema prevede, oltre all'assolvimento di alcuni adempimenti da parte del Comune l'incremento tariffario del 4% nel secondo anno (2021). L'ATI di Trapani ha approvato lo schema regolatorio di convergenza con

delibera n. 35 del 09/04/2021. La Giunta Municipale con delibera n. 123 del 28/04/2021 ha preso atto della suddetta delibera ATI e in applicazione del suddetto schema ha preso atto dei necessari adeguamenti tariffari per l'annualità 2021 rispetto alla tariffa del 2019".

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dal Comune e invita il collegio dei revisori ad aggiornare questa Sezione sul superamento della criticità nel prossimo ciclo di controlli.

B. Quanto al questionario sul bilancio 2020/2022, è emersa:

- la mancata adozione del 'Piano della performance' di cui al d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, con uno specifico provvedimento (punto 8.1, domande preliminari). Il magistrato istruttore ha chiesto di conseguenza all'ente di relazionare in merito all'adozione del Piano della performance negli esercizi 2019 e 2020.

Con nota prot. 93067 del 03/11/2021 l'ente ha riferito che, con deliberazione di G.M. n. 352 del 21.10.2019 e n. 313 del 15.10.2020, è stato approvato il PEG e un piano dettagliato degli obiettivi, rispettivamente per il 2019 e per il 2020, nonché che al Segretario generale è stata liquidata l'indennità di risultato fino al 2014 e le annualità 2019 e 2020, mentre al dirigenti risulta liquidata l'indennità di risultato fino al 2017, senza chiarire i motivi di tale ritardo.

Sul punto il MEF, nella Relazione sull'attività di monitoraggio eseguita da remoto del 6 settembre 2021, evidenzia che non risulta essersi proceduto ad una specifica contrattazione per la costituzione del Fondo Dirigenti in nessuno degli anni attenzionati (2016/2020) e il "non corretto procedimento nella determinazione del fondo decentrato relativo alla dirigenza".

Il Collegio si limita a evidenziare in questa sede che, dalla risposta dell'ente, emerge una non corretta programmazione e gestione del sistema degli obiettivi e della performance, considerato che il Piano degli obiettivi del 2019 e del 2020 risulta adottato sostanzialmente a fine anno (a ottobre avanzato), l'indennità di risultato dei dirigenti non è stata liquidata nel 2018, 2019 e 2020 e dall'indagine del Mef sono emerse serie irregolarità nella costituzione del relativo fondo. Sul punto rimanda alle osservazioni contenute nella deliberazione di questa Sezione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei

controlli interni, ex art. 148 TUEL, relativamente agli anni 2018 e 2019 (deliberazione n. 208/2021/VSG).

Conclusivamente, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario.

La Sezione ha evidenziato in più occasioni come “gli scostamenti dai principi del D.lgs. n. 118/2011 non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma possono risultare strumentali ad una manovra elusiva dei principi di equilibrio di bilancio, come affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 279/2016)” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 125/2018).

Alla luce di quanto emerso dal controllo, con particolare riferimento alla gestione degli organismi partecipati e alle carenze informative sul punto, si ritiene necessario disporre che l'ente trasmetta a questa Sezione una relazione semestrale sui punti critici accertati dalla nella al punto 8.a, fornendo una disamina approfondita e completa della situazione economico-patrimoniale di tutti gli organismi citati, con particolare riferimento ai punti rimasti inevasi in sede istruttoria, nonché su tutte le altre criticità emerse nella presente deliberazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione ed esaminati i questionari sul Rendiconto degli esercizi 2017, 2018 e 2019, nonché sui Bilanci di previsione 2019/2021 e 2020/2022 del Comune di Trapani:

ACCERTA

1. In ordine ai rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 e al bilancio 2020/2022

- il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili;
- la presenza di pignoramenti nell'esercizio 2019 per euro 178.339,11;
- un risultato di amministrazione (lett. E) dell'esercizio 2019 inattendibile, derivante dalla presenza di un fondo contenzioso fortemente sottostimato di almeno (in difetto) 870.000,00 euro, con un disavanzo di amministrazione sommerso da

quantificare dopo la corretta valutazione del fondo contestato, da recuperare secondo le regole dell'art. 188 Tuel. e un conseguente illegittimo ampliamento della capacità di spesa;

- la presenza di debiti fuori bilancio in forte crescita nel 2019 (€ 1.382.919,56), a fronte di DFB riconosciuti nel 2018 per € 335.134,50;
- un incremento dei residui attivi al 31.12, rispettivamente pari euro 88.888.818,04 nel 2017, a euro 89.412.180,99 nel 2018 ed euro 100.894.122,35 nel 2019;
- una preoccupante incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti e della riscossione dei tributi; dalla tabella n. 8 emerge con chiarezza un rilevante peggioramento della performance dell'ente, il quale, se da una parte è riuscito (in materia di IMU/TASI) a incrementare gli accertamenti, dall'altra ha raggiunto una risibile percentuale di riscossione dei medesimi tributi;
- il superamento di alcuni indici di deficitarietà strutturale in tutti gli esercizi presi in esame;
- che nel triennio 2017-2019 si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati;
- la presenza di criticità in merito alla gestione degli organismi partecipati e la grave carenza informativa sul punto;
- una non corretta programmazione e gestione del sistema degli obiettivi e della performance, considerato che il Piano degli obiettivi del 2019 e del 2020 risulta adottato sostanzialmente a fine anno (a ottobre avanzato), l'indennità di risultato dei dirigenti non è stata liquidata nel 2018, 2019 e 2020 e dall'indagine del Mef sono emerse serie irregolarità della costituzione del relativo fondo

RACCOMANDA

- di porre in essere i necessari rimedi correttivi, applicando le disposizioni giuscontabili richiamate nella parte motiva della presente deliberazione, al fine di rimediare alle criticità e illegittimità derivanti dalla sottostima del fondo contenzioso nel Risultato di amministrazione 2019, facendo emergere il disavanzo sommerso e adottando le necessarie misure di rientro dello stesso previste dalla normativa vigente;
2. di procedere alla revisione organizzativa dell'attività di riscossione e di lotta

- all'evasione tributaria, al fine di garantire un livello ed una percentuale delle entrate da allineare con la previsione dell'equilibrio di bilancio;
3. di affrontare con determinazione le criticità legate alla gestione degli organismi partecipati.

DISPONE

- che l'ente trasmetta a questa Sezione una relazione semestrale sui punti critici emersi nella presente deliberazione e sulle misure adottate per porvi rimedio, fornendo in particolare una disamina approfondita e completa della situazione economico-patrimoniale di tutti gli organismi partecipati dal Comune di Trapani, con particolare riferimento ai punti rimasti inevasi in sede istruttoria;
- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa :
 - al Consiglio Comunale – per il tramite del suo Presidente –, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Trapani;
- che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sia altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione secondo le modalità di legge.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 20 dicembre 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 10 gennaio 2022.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE