



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 30 luglio 2025 composta dai magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Gioacchino ALESSANDRO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario - relatore
Antonio TEA	Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Primo Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO lo Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

VISTO il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (TUSP);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022;

VISTA la nota prot. n. 23816 datata 11 giugno 2025 del Comune di Taormina di trasmissione dell'atto deliberativo concernente la costituzione di società a partecipazione pubblica, a norma dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, corredata dai pertinenti allegati e acquisita in ingresso al prot. Cdc n. 4531 del 12 giugno 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione di controllo n. 79 del 24 luglio 2025 di convocazione e composizione del Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Tatiana Calvitto;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Con nota prot. n. 23816 datata 11 giugno 2025 (acquisita in ingresso al prot. Cdc n. 4531 del 12 giugno 2025), il Comune di Taormina ha trasmesso, a mezzo di posta elettronica certificata, la documentazione relativa alla costituzione di una società pubblica interamente partecipata dall'ente medesimo e in regime di *in house providing*, denominata "Equità Urbana S.p.A.", avente per oggetto sociale la *gestione dei servizi inerenti alle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate patrimoniali, anche extratributarie, e delle attività connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale dell'ente locale partecipante*, ai fini della pronuncia di questa Sezione di controllo disciplinata dall'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (nel prosieguo, "TUSP").

L'atto è corredato dalla seguente documentazione:

- la deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 7 giugno 2025, avente a oggetto la costituzione della predetta società e l'approvazione dello Statuto, della Relazione, del Business Plan e dello schema di Contratto di servizio;

- l'*Avviso* di consultazione pubblica, a firma del Sindaco e del Segretario generale, pubblicato nelle forme di legge per 30 giorni consecutivi dal 30 aprile al 30 maggio 2025;

- la deliberazione della Giunta comunale n. 105 del 28 aprile 2025, avente a oggetto la costituzione della società e l'approvazione dello Statuto, della Relazione, del Business Plan, dello schema di Contratto di servizio e dello schema di Avviso di consultazione pubblica;

- la *Relazione* contenente la motivazione dell'operazione, redatta ai sensi dell'art. 5 del TUSP;

- lo schema di atto deliberativo, avente a oggetto la costituzione della società e l'approvazione dello Statuto, della Relazione, del Business Plan e dello schema di Contratto di servizio;

- lo Statuto della società "Equità Urbana S.p.A.";

- il Contratto di servizio;

- il Business Plan;

- l'attestazione di mancata presentazione di osservazioni, opposizioni e/o proposte circa l'*Avviso* di consultazione pubblica, a firma del Segretario Generale;

- il Parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti del Comune di Taormina.

La Sezione di controllo ha svolto un approfondimento istruttorio per l'acquisizione di circostanziati chiarimenti (note prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025 e n. 5348 del 21 luglio 2025), a cui è stato dato riscontro con note n. 35176 del 16 luglio 2025 e n. 35918 del 21 luglio 2025, recanti la firma congiunta del Sindaco e del Segretario Generale (assunte in ingresso, rispettivamente, al prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025 e n. 5419 del 22 luglio 2025).

È invece rimasta inevasa l'ultima nota istruttoria, recante il termine di risposta alla data del 24 luglio 2025 (prot. Cdc n. 5388 del 21 luglio 2025).

Considerato in

DIRITTO

1. *Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP.*

1.1. L'art. 5, comma 3, del TUSP, nel testo vigente all'esito delle modifiche apportate dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*), prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di

acquisizione di una partecipazione, diretta o indiretta, sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP) alla Corte dei conti, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione, delibera in ordine alla sua conformità rispetto alle previsioni contenute nei commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché agli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla *sostenibilità finanziaria* e alla *compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*.

Il medesimo provvedimento deve essere contestualmente trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in avanti, solo "AGCM"), che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti *non si pronunci* entro il prescritto termine di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione (art. 5, comma 3, TUSP).

Il comma 4 dell'articolo in esame puntualizza che, in caso di *parere in tutto o in parte negativo*, l'Amministrazione pubblica, ove comunque interessata a procedere egualmente all'operazione societaria, sia tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della magistratura contabile e a darne pubblicità nel proprio sito *internet* istituzionale.

Come precisato dalla magistratura contabile, nell'evenienza di una valutazione in tutto o in parte negativa «*non è normativamente ammessa la possibilità di reiterare l'invio di analogo deliberato – eventualmente integrato o emendato – alla Corte contabile, bensì la sola possibilità per la stessa amministrazione pubblica di “procedere egualmente” all'acquisizione societaria, fermo l'obbligo della seconda di “motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*» (SRC Molise, delib. n. 48/2023/PASP; in tal senso, anche SRC Toscana, delib. n. 162/2023/PASP e SRC Lombardia, delib. n. 56/2023/PASP).

1.2. La nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazioni n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Come ampiamente noto, infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso gli istituti del diritto societario – sia in fase di creazione di un nuovo soggetto giuridico, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente – è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione adottata in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

La funzione attribuita alla Corte dei conti in detta materia ed esplicita ai sensi dell'art. 5, comma 3, del TUSP trova collocazione proprio nel passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) e interviene, pertanto, su un atto deliberativo che, per conseguire gli effetti finali ai quali è preordinato, necessita della stipulazione, a valle, dell'atto negoziale di costituzione della società o di acquisizione di una partecipazione.

1.2.1. In ordine alla fisionomia della nuova forma di controllo coniata dal legislatore in materia di partecipazioni pubbliche, è stata individuata la sussistenza di precisi presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano l'intervento della magistratura contabile.

Con riferimento all'*ambito soggettivo*, il TUSP, attraverso il combinato disposto dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo «*le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale*».

Quanto, invece, al *presupposto oggettivo*, l'art. 5, comma 3, del TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, con specifico riferimento alla «*costituzione di una società a partecipazione pubblica*» (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) o all'«*acquisto di partecipazioni, anche indirette*» da parte di Amministrazioni pubbliche, in quanto provvedimenti idonei a determinare «*la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi*» (in tali termini è qualificata la «*partecipazione*» dall'art. 2, comma 1, lett. f, del TUSP).

L'*assunzione della qualità di socio* segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti da quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione ai fini dell'acquisizione del previsto parere preventivo. In particolare, la delineata procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali quelle «*di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti[no] anche l'acquisto della posizione di socio*» (SS.RR. delib. n. 19/2022/QMIG).

1.2.2. L'art. 5, comma 4, del TUSP, inoltre, ripartisce la **competenza** all'esercizio della funzione tra le Sezioni riunite in sede di controllo («*per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali*»), le Sezioni regionali di controllo («*per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione*») e la Sezione controllo Enti («*per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958*»).

1.2.3. Circa i **parametri del controllo** sull'operazione societaria, occorre rammentare i **vincoli tipologici e finalistici** individuati dal legislatore, unitamente all'**onere di analitica motivazione**.

Sotto il primo profilo, gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, che «*le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*» (art. 3, comma 1, TUSP) e che «*le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*» (art. 4, comma 1, TUSP), cui segue una specifica elencazione di *attività* entro il cui perimetro è consentito alle società pubbliche di operare (art. 4, comma 2, TUSP).

Sotto il secondo profilo, il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, del TUSP ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti requisiti:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP);

b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Rimane fermo che la magistratura contabile debba valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

L'impianto normativo evidenzia, pertanto, come gravino sull'Amministrazione procedente gli indispensabili approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e la conseguente esplicitazione di tutti gli elementi (specialmente a carattere economico-finanziario) idonei a rendere possibile il vaglio di conformità dell'atto ai citati parametri normativi, in misura completa, adeguata e affidabile (SS.RR. delib. n. 16/2022/QMIG).

Come chiarito in sede nomofilattica, nell'ambito in questione l'Amministrazione esercita un potere caratterizzato da discrezionalità tecnica, in quanto chiamata a fare applicazione di criteri, regole e canoni propri di conoscenze specialistiche diverse dalla scienza giuridica, richiamati in modo diretto dalle norme. Nello svolgimento della funzione di controllo, dunque, vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate.

Nel richiamare, inoltre, gli indirizzi giurisprudenziali in materia di scrutinio del potere amministrativo caratterizzato da discrezionalità tecnica, le medesime Sezioni riunite ricordano che, sebbene non sia esclusa ogni eventuale verifica dei presupposti di fatto posti a fondamento del provvedimento, con estensione ai profili tecnici, ad ogni modo *«quando [...] siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità – come deve ritenersi nel caso delle nozioni di sostenibilità finanziaria e convenienza economica – detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Amministrazione ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini»* (SS.RR. delib. n. 16/2022/QMIG).

1.2.4. Circa la possibilità di un approfondimento istruttorio nel corso della pendenza del termine per l'espressione del parere, nell'esercizio della propria nomofilachia la magistratura contabile ha statuito che «[o]ve la competente Sezione della Corte ritenga la documentazione trasmessa non completa o non chiara ovvero di dover acquisire ulteriori elementi al fine di valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge (in particolare, di sostenibilità finanziaria e di coerenza della scelta con i principi di efficacia, efficienze ed economicità) quest'ultima può chiedere, in sede istruttorio, ulteriori atti e/o delucidazioni; a tal fine, la Sezione individua i tempi di riscontro, che – per esigenze di compatibilità con la scadenza imposta alla Corte - possono essere di durata breve, vertendo su elementi informativi già a disposizione dell'Amministrazione procedente».

1.3. Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, può procedersi allo scrutinio dell'atto deliberativo trasmesso dal Comune di Taormina, al fine di verificarne la conformità alle richiamate disposizioni, che concorrono a delineare il perimetro e l'oggetto della specifica funzione svolta da questa magistratura contabile.

2. Profili di carattere soggettivo e oggettivo per l'attivazione della funzione di controllo e competenza della Sezione.

Nella fattispecie in esame ricorrono i presupposti per l'attivazione della funzione di controllo da parte di questa Sezione regionale, nella considerazione che:

- il soggetto giuridico precedente alla trasmissione è inequivocabilmente un ente locale ascrivibile al novero delle *amministrazioni pubbliche* di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (art. 2, comma 1, TUSP);
- l'atto deliberativo del Consiglio comunale di Taormina n. 21 del 7 giugno 2025 concerne la volontà dell'Ente di acquisire la qualità di socio attraverso la costituzione di un nuovo soggetto giuridico di diritto societario rientrante nel perimetro applicativo del TUSP (art. 5, comma 1, TUSP);
- questa Sezione di controllo ha competenza all'espressione del parere sugli atti degli enti locali aventi sede nel territorio della Regione siciliana (art. 5, comma 4, TUSP).

3. Regole di competenza e procedurali (artt. 5 e 7 TUSP).

Nel caso sottoposto all'esame di questa Sezione di controllo:

- è stato rispettato il requisito della competenza dell'organo abilitato a esprimere la volontà dell'ente locale circa la costituzione della società a partecipazione pubblica

- (art. 7, comma 1, lett. c, TUSP: «*La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: [...] c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali*»);
- l'atto deliberativo è stato pubblicato sul sito dell'amministrazione pubblica partecipante (art. 7, comma 4, TUSP: «*L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante*»). In particolare, esso reca l'attestazione del Segretario generale circa l'esecutività del provvedimento per decorrenza del termine di 10 giorni dalla pubblicazione del medesimo nelle forme di legge ed è presente, altresì, sul sito istituzionale in apposita sezione dell'*Amministrazione Trasparente (Provvedimenti - Provvedimenti organi indirizzo politico)*);
 - sullo schema di atto deliberativo sono state svolte forme di consultazione pubblica (art. 5, comma 2, TUSP: «*Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*»). Come da documentazione pervenuta in allegato, infatti, tale schema, corredato degli atti fondamentali, è stato pubblicato per 30 giorni consecutivi dal 30 aprile al 30 maggio 2025 e non è stato seguito da osservazioni, opposizioni e/o proposte, come da attestazione a cura del Segretario generale.

4. Vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e teleologici (art. 4 TUSP). I profili della società in house (art. 16 TUSP).

4.1. Per il costituendo soggetto giuridico denominato "Equità Urbana" è stata prevista la forma della *società per azioni* (art. 1 Statuto), con capitale sociale di euro 500.000 (art. 8 Statuto), superiore al minimo legale richiesto dall'art. 2327 c.c., nel rispetto del *vincolo tipologico* imposto dalla disciplina speciale sulle società a partecipazione pubblica (art. 3, comma 1, TUSP: «*Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*»).

La sua durata è determinata in anni 30, fino al 31 dicembre 2055 (art. 6 Statuto).

Né l'atto deliberativo né la documentazione in allegato esplicitano le ragioni sottese alla scelta, da un lato, per il modello societario nella forma della società per azioni e, dall'altro, per il periodo temporale lungo il quale dovrà svolgersi l'attività d'impresa.

Ponendosi sulla medesima linea delle analoghe osservazioni – non ostanti all'espressione del parere di conformità – formulate dalla magistratura contabile nell'esercizio della funzione (SS.RR. delib. n. 5/2024/PASP), questo Collegio rammenta che gli aspetti fondamentali delle scelte negoziali adottate dall'amministrazione, anche con riferimento alla forma societaria e alla durata, dovrebbero trovare idonea esternazione al fine di indicarne la coerenza rispetto alle specifiche finalità perseguite e alle attività costituenti l'oggetto sociale.

4.2. In ordine all'**oggetto sociale**, lo Statuto articola il seguente campo di azione del nuovo soggetto giuridico (art. 4, comma 1): «*La società ha per oggetto la gestione dei servizi inerenti alle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate patrimoniali anche extratributarie e delle attività connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale anche tramite le attività di seguito indicate:*

- a) supporto tecnico ed amministrativo, anche di tipo procedurale, istruttorio ed endoprocedimentale, nella gestione dei servizi inerenti alle attività di accertamento e riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali e di tutte le attività connesse, propedeutiche e/o complementari ai medesimi servizi;*
- b) gestione diretta dell'attività di accertamento, riscossione ordinaria e coattiva delle entrate tributarie, extratributarie e patrimoniali, con lo svolgimento di tutte le attività connesse e/o propedeutiche e/o complementari, nessuna esclusa;*
- c) attività necessaria all'insinuazione nelle procedure concorsuali a tutela dell'Ente;*
- d) eventuali servizi strettamente connessi e collegati con la gestione delle entrate tributarie di pertinenza dell'ente locale, comprese tutte le attività riguardanti la predisposizione di rendicontazioni e/o certificazioni previste dalla normativa o comunque richieste da altre amministrazioni, enti o organismi di controllo».*

Il Collegio osserva che il **perimetro** delle predette attività, incentrate sulle diverse fasi del ciclo di acquisizione delle entrate tributarie ed extratributarie dell'ente partecipante (accertamento, liquidazione, riscossione ordinaria e coattiva), è **tale da intercettare le funzioni fondamentali dell'ente locale**, quali individuate – in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. – dall'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, alle lettere *a* («[...] gestione finanziaria e contabile [...]») e *f* («riscossione dei [...] tributi» relativi al servizio di raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani).

Proprio in riferimento alla materia della fiscalità locale, peraltro, l'ordinamento contempla una specifica norma autorizzativa all'esternalizzazione della funzione di accertamento e riscossione dei tributi locali. Al riguardo, infatti, deve essere ricordato l'art. 52, comma 5, lett. b), n. 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che, nel disciplinare sul riordino dei tributi locali, annovera, tra le diverse modalità di esercizio della funzione, anche il suo affidamento nelle forme della società a capitale interamente pubblico, operante nel rispetto dei requisiti dell'*in house providing* e con il limite dello svolgimento dell'attività nell'ambito territoriale di competenza dell'ente controllante.

In proposito, la magistratura contabile ha già avuto modo di esprimersi circa la stretta pertinenza dell'attività in questione al perimetro teleologico delineato dal regime vincolistico presente all'interno del TUEL (cfr. SRC Campania, delib. n. 57/2018/PAR, che ha espresso parere affermativo circa il quesito posto da un ente locale se «*la riscossione e la gestione dei tributi locali possa rientrare nelle ipotesi previste dall'art. 4 comma 2 lett. a) e/o lettera d) del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, con la possibilità di una costituzione in house da parte di un Comune, se del caso anche per conto di altri Enti locali*»).

4.3. Conclusivamente sul punto, nella fattispecie sottoposta all'esame – fatte salve le osservazioni che saranno svolte in seguito (*infra*, §§ 4.4.7.1. e 4.4.7.2.) – ricorre il **duplice requisito finalistico** richiesto dalla speciale normativa in materia di società a partecipazione pubblica, sia con riferimento al **vincolo generale “di scopo”**, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione (art. 4, comma 1, TUSP), sia con riguardo a quello **specifico “di attività”**, vertendosi nell'ambito dell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente (art. 4, comma 2, lett. d, TUSP).

4.4. Sotto il **profilo tipologico**, il costituendo nuovo soggetto giuridico è qualificato come società **“in house”**.

4.4.1. Come è noto, l'*in house providing* si ascrive a un modello organizzativo di gestione diretta di un pubblico servizio o di una attività strumentale, realizzato mediante il ricorso a un ente che, sebbene distinto da una pubblica amministrazione sul piano formale, nella sua essenza è equiparabile a un prolungamento organizzativo di quest'ultima.

Originariamente coniato a livello pretorio dalla giurisprudenza eurounitaria (Corte di giustizia, sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, *Teckal*), con il precipuo intento di

coniugare il principio di auto-organizzazione delle autorità pubbliche con la tutela della concorrenza nell'ambito dei contratti pubblici concernenti l'affidamento di lavori, l'acquisizione di forniture o la prestazione di servizi, ove stipulati con un soggetto societario formalmente distinto dall'ente pubblico affidante, l'istituto in questione ha assunto una precisa configurazione anche sul piano normativo.

Nello specifico, l'art. 12 della Direttiva UE n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 in materia di pubblici appalti ne tratteggia i caratteri distintivi, richiedendo cumulativamente il soddisfacimento delle seguenti condizioni: a) l'esercizio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi; b) lo svolgimento, in misura superiore all'80%, delle attività della persona giuridica controllata in favore dall'amministrazione aggiudicatrice esercitante il controllo; c) l'assenza di partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di «*forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata*». Analoghe disposizioni sono state poste anche per i contratti di concessione e per le procedure di appalto nei c.d. settori speciali (cfr., rispettivamente, l'art. 17 della Direttiva UE n. 2014/23/UE e l'art. 28 della Direttiva UE n. 2014/25/UE).

Il diritto interno ha conseguentemente declinato i requisiti imposti dal diritto sovranazionale negli ambiti di disciplina caratterizzanti sia le partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche sia la contrattualistica pubblica. A tal riguardo, rilevano, rispettivamente, l'art. 2, comma 1, lett. o), e l'art. 16 del TUSP nonché l'art. 7 e l'allegato I.1 - art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici*.

Sul piano organizzativo, la previsione di intensi e penetranti poteri di gestione da parte del socio pubblico nella forma del *controllo analogo* introduce elementi di disciplina a forte connotazione pubblicistica, deviando dai consueti modelli societari operanti sul piano civilistico.

4.4.2. Questo Collegio rileva che, in linea generale e seguendo l'approccio maggiormente seguito in sede di esercizio del controllo ai sensi dell'art. 5 del TUSP, la cognizione della magistratura contabile non è stata estesa sino alla verifica dell'esistenza in concreto dei requisiti per procedere all'affidamento *in house*, al fine di scongiurare eventuali interferenze

con le valutazioni che, in caso di contenzioso e nell'ambito della propria giurisdizione, il giudice amministrativo potrebbe essere chiamato a compiere, così circoscrivendo la propria valutazione all'esistenza o meno di adeguata e razionale motivazione a sostegno della scelta effettuata, secondo i parametri individuati dall'art. 5, comma 3, del TUSP (in tal senso, SRC Liguria, delib. n. 128/2023/PASP; SRC Lombardia, delib. n. 209/2022/PASP e n. 161/2022/PAR).

4.4.3. Nel rinviare, pertanto, ai successivi paragrafi per i profili concernenti l'assolvimento degli oneri motivazionali nella fattispecie in esame, in questa sede ci si limiterà a porre in evidenza taluni aspetti della disciplina statutaria della costituenda società in cui sono enunciati i profili dell'*in house providing*.

4.4.4. La *totalità* e l'esclusività della *partecipazione pubblica* del socio unico Comune di Taormina sono espresse nell'art. 1 dello *Statuto* e, successivamente, declinate in termini di intrasferibilità delle azioni a soggetti privati (artt. 8 e 10).

In diverse proposizioni contenute nel testo è, comunque, contemplata l'ipotesi di un possibile successivo ingresso di altre amministrazioni pubbliche. A titolo esemplificativo, possono richiamarsi le disposizioni concernenti: l'istituzione di sedi operative presso «ciascun ente locale successivamente partecipante», oltre quella legale fissata presso il Comune di Taormina (art. 2); lo svolgimento delle attività previste nel perimetro dell'oggetto sociale anche verso altri «enti pubblici soci» (art. 4); il domicilio (art. 7); gli eventuali aumenti di capitale (art. 8); la partecipazione nell'Assemblea e i poteri decisionali (artt. 14-18); l'esercizio del controllo analogo (art. 25); etc.

Sotto tale profilo, il Collegio rammenta che l'eventuale futuro ingresso di nuovi soci nella compagine sociale comporta l'attivazione della funzione di controllo di questa magistratura contabile nelle forme e nei modi previsti dall'art. 5 del TUSP.

4.4.5. In ordine al *controllo analogo*, l'art. 25 dello *Statuto* articola la disciplina sulle modalità con cui il Socio pubblico eserciterà il controllo strategico, gestionale, economico e finanziario, attraverso il riconoscimento di più ampi e incisivi poteri rispetto a quelli ordinari attribuiti dal diritto societario all'organo assembleare, negli ambiti essenziali della vita della società.

A titolo meramente esemplificativo:

- il socio pubblico, attraverso i propri strumenti di programmazione, definirà preventivamente e in maniera vincolante per gli organi societari, gli obiettivi gestionali a cui dovrà tendere la Società, che a tale scopo dovrà deliberare un budget economico, finanziario e degli investimenti coerente con gli indirizzi esternati dall'Ente proprietario secondo parametri qualitativi e quantitativi predeterminati;
- nell'ambito dell'Assemblea ordinaria, saranno assunte – tra le altre – le decisioni concernenti la programmazione annuale e pluriennale, inclusi gli investimenti, gli assetti macro-organizzativi, le piante organiche, le assunzioni e le politiche del personale;
- un ufficio di controllo interno deputato a collaborare con le strutture di controllo del Socio pubblico dovrà riscontrare tempestivamente le richieste da quest'ultimo provenienti e trasmettere periodicamente relazioni sulla regolarità e sull'efficienza della gestione.

4.4.6. Con riferimento al requisito della *prevalenza dell'attività*, nel richiamare le previsioni dell'art. 16, comma 3, del TUSP, l'art. 4, comma 8, dello *Statuto* prescrive che «*oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato della Società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti affidati alla Società dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci*».

Deve ricordarsi, inoltre, che, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del TUSP, per le società *in house* sussiste l'obbligo dell'esclusività dell'oggetto sociale quale descritto dalla medesima disposizione alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2.

4.4.7. In ragione dei profili evidenziati, il Collegio muove le seguenti osservazioni in relazione a talune statuizioni contenute nello *Statuto*.

4.4.7.1. In primo luogo, potrebbe presentarsi estranea alla natura esclusiva delle attività puntualmente descritte nell'oggetto sociale (che, come già indicato, sono strettamente strumentali alle funzioni fondamentali dell'ente) la possibilità – prevista dall'art. 4, comma 6, dello *Statuto* – che la società conceda «*fidejussioni, avalli, cauzioni e garanzie reali, anche a favore di terzi, società od enti controllate e/o collegate per le obbligazioni connesse allo svolgimento dell'attività sociale*», sebbene essa sia descritta come esercitabile «*in via non prevalente e del tutto accessoria e strumentale*».

Nell'assenza di esemplificazioni ricavabili dal complesso della documentazione pervenuta, non appare immediatamente intellegibile la ragione per la quale – al di fuori delle

obbligazioni contratte nell'interesse della società e per il perseguimento delle proprie finalità – il patrimonio sociale potrebbe essere esposto a eventuali pregiudizi allo scopo di fornire garanzia all'adempimento di obbligazioni di indeterminati soggetti terzi e al verificarsi di circostanze genericamente connesse all'attività sociale.

4.4.7.2. Suscita qualche profilo di perplessità, attesa la carenza di esemplificazioni ricavabili dal compendio documentale a corredo dell'atto deliberativo, la previsione circa la possibile costituzione di *patrimoni destinati a uno specifico affare* ai sensi dell'art. 2447-bis c.c. e seguenti (art. 12 *Statuto*), specialmente ricordando che la segregazione patrimoniale non dovrebbe ridondare in pregiudizio né al vincolo teleologico che connota lo svolgimento dell'attività della società in mano pubblica, né alle modalità di esercizio del necessario controllo analogo, né, infine, alla generica garanzia costituita dall'intero patrimonio sociale per i crediti eventualmente vantati dal Socio pubblico in relazione al compimento degli atti da parte della società.

4.4.7.3. Si rileva infine che, in linea generale, la previsione di una durata pluriennale della società deputata allo svolgimento esclusivo di attività strumentali all'ente pubblico non costituisce base giuridica atta a legittimare – per ciò solo – affidamenti di pari lunghezza.

In proposito, il Collegio si limita a richiamare alcune recenti segnalazioni dell'AGCM sulle criticità che potrebbero sorgere in ordine a modalità negoziali (tra cui, anche rinnovi e proroghe contrattuali) idonee a porre in essere affidamenti diretti di natura sostanzialmente indeterminata (AS2084 del 30 maggio 2024 “*Comune di Torino - Ricognizione SPL 2024*”; AS1945 del 5 dicembre 2024 “*Comune di Chieti - Rinnovo affidamento in house del servizio di riscossione tributi*”).

5. *Gli oneri motivazionali (art. 5 TUSP): ragioni e finalità della scelta per il perseguimento dei propri scopi istituzionali.*

5.1. L'atto deliberativo trasmesso alla Sezione di controllo è corredato da una *Relazione* recante i diversi singoli passaggi logici in cui, in linea generale, occorre articolare la motivazione analitica imposta dall'art. 5 del TUSP, quale onere gravante sull'Amministrazione interessata all'operazione.

In questo paragrafo e in quelli a seguire, si procederà all'esposizione degli aspetti essenziali concernenti i presupposti a fondamento del provvedimento in esame e i relativi

accertamenti istruttori, al fine di verificare «la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione» (SS.RR. delib. n. 16/2022/QMIG).

5.2. L'attività finanziaria del Comune di Taormina, sotto il profilo della regolare e tempestiva acquisizione delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie), risente – al pari della vasta platea degli enti locali dell'Italia meridionale (sul punto, IFEL, *Indagine conoscitiva sullo stato della fiscalità locale e sui modelli organizzativi per la gestione delle entrate*, dicembre 2024) – di molteplici fattori di vulnerabilità, che, nel recente passato, hanno contribuito in maniera determinante alla situazione di dissesto finanziario dell'Ente (cfr. *Relazione*, paragrafo 1 - *Situazione funzionale in cui versa il servizio tributi del comune di Taormina*).

Sul piano generale, la persistenza di rilevanti fattori ostativi al pieno dispiegarsi della capacità di riscossione degli enti locali della Regione siciliana è stata oggetto delle recenti analisi di questa Sezione di controllo, la quale ha realizzato un *focus* sugli indici del minore rapporto tra riscossioni e accertamenti rispetto agli altri contesti regionali, determinante un *gap* di euro 244 pro-capite a fronte della media nazionale di euro 159 e un divario negli incassi delle entrate di quasi un miliardo di euro nel 2023 (cfr. SRC Sicilia, delib. n. 319/2024/GEST, *Indagine Referto "Finanza locale siciliana 2024"*).

Come esplicitato dal Comune di Taormina, sebbene la suddetta procedura di dissesto abbia trovato completamento in tempi inferiori a quelli ordinari (luglio 2021-ottobre 2024), permangono diffuse carenze organizzative e operative nell'ambito degli Uffici adibiti alla funzione di gestione e riscossione delle diverse entrate, specialmente in ragione della insufficienza di personale in proporzione alle molteplici attività necessarie al raggiungimento di adeguati standard di efficienza ed efficacia del servizio (tra cui, informatizzazione dei fascicoli di ciascun contribuente, attività esterne di verifica, incrocio dei dati, solleciti, controllo degli incassi, assistenza continua all'utenza, etc.), dei limiti alla capacità assunzionale previsti nella vigente normativa e della mancanza di profili professionali adeguati rispetto alla complessità tecnica della materia (fattore generatore di

contenziosi e, spesso, anche di interventi in autotutela sui provvedimenti adottati, a seguito del successivo riscontro di vizi inficianti la legittimità).

In base al corrente modello organizzativo, l'Ente è, altresì, ben lontano dal garantire il rispetto di taluni fondamentali obblighi di servizio imposti dalla legge (a titolo esemplificativo: adozione della Carta dei Servizi per il servizio idrico integrato; rispetto della cadenza trimestrale della fatturazione richiesta da ARERA; aggiornamento annuale dei valori delle aree edificabili ai fini IMU; attivazione del Bonus Idrico previsto per le utenze domestiche in condizioni di disagio economico, etc.).

Peraltro, tali profili di criticità risultano amplificati dalla circostanza che l'attuale assetto organizzativo è calibrato sulle dimensioni di un Comune di circa 10.000 abitanti, ma che, tuttavia, presenta una forte vocazione turistica, con la conseguenza che insistono sul territorio continui e copiosi flussi di visitatori (quasi un milione e 200 mila nel 2023) e un abbondante numero di strutture alberghiere e ricettive (per circa 16 mila posti letto), circostanze che, nell'insieme, influiscono sulla ridotta capacità di riscossione rispetto al potenziale volume delle entrate proprie, certamente non comparabile a quello di un altro ente locale di pari densità demografica.

Come evidenziato dal Comune di Taormina, l'inadeguatezza organizzativa interna ha riproposto, in plurime circostanze, la necessità del ricorso all'affidamento esterno di importanti servizi strumentali di supporto all'attività di acquisizione dei tributi e delle entrate patrimoniali, spesso in maniera frammentaria e con gravi ripercussioni in termini di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

5.3. Dall'esame degli schemi finali della rendicontazione finanziaria relativa all'esercizio 2024, emerge il dato medio di circa il 59% di riscossioni in c/competenza e di circa il 45% in c/residui, determinante il progressivo incremento dell'importo complessivo dei residui attivi totali e, conseguentemente, anche della misura dell'accantonamento dei crediti nel FCDE (pari, in valori assoluti, a euro 22.934.760,26 a chiusura del 2024, in crescita rispetto al valore di euro 18.594.478,36 del 2023), ragion per cui è stata necessariamente sterilizzata la possibilità dell'impiego di importanti risorse finanziarie in luogo della loro destinazione a spese per i fondamentali servizi a beneficio della collettività (cfr. *Relazione*, paragrafo 4.1 - *Analisi dei risultati conseguiti nella gestione 2024*).

5.4. Al di là dell'attuale ridotta capacità di gettito in relazione alle entrate effettivamente registrate nei propri documenti contabili, il Comune, con riferimento a ciascun principale tributo e ai maggiori proventi di carattere extrapatrimoniale, ha effettuato uno studio particolareggiato volto alla stima della potenziale perdita di gettito (c.d. *tax gap*), in modo da individuare puntualmente tutte le indispensabili attività conoscitive che potrebbero concorrere all'emersione di nuove e ulteriori basi imponibili, attualmente ignorate dall'Ente a causa delle lacune informative caratterizzanti la corrente attività di accertamento (cfr. *Relazione*, paragrafo 2 - *Studi Tax Gap principali imposte, necessità di creazione banca dati unica finalizzata all'accertamento, alla riscossione delle entrate ed all'erogazione dei servizi al cittadino*).

Dalle azioni da porre in campo descritte all'interno della *Relazione*, orientate anche a realizzare il beneficio di una maggiore *equità fiscale* tra i contribuenti, il Comune ha stimato il potenziale incremento di gettito, da un lato, in euro 17.787.376 con riferimento alle previsioni degli accertamenti nel triennio di vigenza del bilancio 2025-2027, e, dall'altro lato, in euro 43.957.815 per le entrate non prescritte maturate nel quinquennio antecedente (2020-2024), al netto delle sanzioni (indicate in ulteriori euro 13.187.345).

Nella prospettazione dell'Ente, gli accertamenti potenziali potrebbero pervenire al complessivo ammontare di euro 61.745.191.

Lo studio in questione, infine, si sofferma sui fabbisogni in termini di giornate di lavoro (13.230 giornate lavorative suddivise in 3 anni), figure professionali (n. 22) e costo complessivo (euro 2.108.100), per la realizzazione delle singole azioni volte a colmare le lacune in termini di divario impositivo, insistendo sulla circostanza che il recupero della perdita di gettito necessiterebbe di un impiego di risorse economiche per il raggiungimento di un migliore risultato in ordine all'acquisizione delle entrate spettanti.

5.5. In definitiva, la citata *Relazione* illustra con ampiezza di elementi descrittivi e informativi il complesso delle circostanze di fatto e le valutazioni circa le fondamentali esigenze dell'azione amministrativa da soddisfare, con ciò assolvendo all'onere di motivazione circa le "*ragioni e le finalità*" sottese all'atto deliberativo all'esame.

6. *Gli oneri motivazionali (art. 5 TUSP): convenienza economica della scelta, anche in rapporto alla gestione diretta o esternalizzata del servizio, e compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*

6.1. La direzione verso cui devono essere orientati gli imprescindibili oneri motivazionali si muove nel senso della necessaria esternazione dei presupposti che abbiano determinato l'amministrazione a selezionare – specialmente sotto il profilo della *convenienza economica* – la soluzione della costituzione della società in luogo della gestione diretta del servizio pubblico o dell'attività strumentale oppure della sua esternalizzazione in affidamento ad altri soggetti presenti sul mercato.

Ripercorrendo l'impostazione seguita dalla magistratura contabile in ordine alla funzione di controllo sulla costituzione di una società in mano pubblica o sull'operazione di acquisizione di una partecipazione, occorre rilevare come «*la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario [...] anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili*» (SS.RR. delib. n. 16/2022/QMIG).

Ai fini della valutazione del parametro della convenienza economica, dunque, lo scrutinio dell'atto deliberativo non si riduce alla dimostrazione di redditività dell'investimento nella prospettiva lucrativa (SS.RR. delib. n. 21/2024/PASP) ma implica che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione, tenendo conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante una comparazione tra i costi e i benefici di ciascuno di essi.

Tali proposizioni meritano di essere coordinate rispetto alla normativa in materia di *public procurement*.

Sotto tale profilo, rileva l'art. 7 del *Codice dei contratti pubblici* che, nell'enunciare il fondamentale *principio di auto-organizzazione amministrativa* di derivazione eurounitaria (cfr. art. 2 della Direttiva UE n. 2014/23/UE), nel confronto con la pregressa esperienza accolta dalla disciplina interna sino al 2023, ha affrancato la scelta

dell'amministrazione pubblica per l'affidamento *in house* dall'obbligo di dimostrare la situazione di "fallimento del mercato". La disposizione in questione, che si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, si muove nella direzione di un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione europea così da superare l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50 del 2016 (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, *Relazione sullo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*).

Nel novellato contesto normativo, la parità tra ricorso al mercato e auto-produzione è comunque soltanto tendenziale in quanto - a differenza della selezione di un operatore in regime di concorrenza - l'opzione per l'affidamento *in house* deve rinvenire una giustificazione espressa.

Ad ogni modo, l'onere della motivazione patisce un'attenuazione in termini di semplificazione per l'ipotesi di prestazioni strumentali, atteso che il comma 2 della disposizione in commento, secondo periodo, prescrive che «*[i]n caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato*».

6.2. Con riguardo all'**attuale modello gestionale** della propria attività finanziaria connessa al ciclo delle entrate, caratterizzato da una **natura mista** in ragione del simultaneo impiego di risorse umane interne e dell'affidamento a imprese terze di talune prestazioni strumentali di supporto e di riscossione coattiva, l'Amministrazione comunale muove dall'analisi della propria ultima *performance* finanziaria (*supra*, §§ 5.3. e 5.4.) per sostenere che gli attuali indici di riscossione, seppur incrementati nel corso dell'ultimo periodo, risentano dell'influenza di fenomeni di inefficienza e inefficacia del servizio complessivamente inteso.

6.2.1. Con riguardo alle riscossioni concernenti le entrate di competenza dell'esercizio, è posto in rilievo come la misura percentuale conseguita (circa il 59%) è stata diretta conseguenza del principio dell'*autoliquidazione*, secondo il quale gli accertamenti di bilancio sono operati, per taluni tributi (quali, IMU, CUP e Imposta di soggiorno), in base ai versamenti spontaneamente effettuati dai contribuenti (c.d. *accertamento per cassa*).

L'intervento dell'Ente è limitato alla sola fase di controllo ed eventuale contestazione delle violazioni commesse, ma soltanto una minima parte di tali versamenti e delle sottostanti dichiarazioni è stata oggetto di effettiva verifica, con ciò sostanzialmente alimentando vaste porzioni di evasione tributaria, impossibili da captare in assenza di capillari strumenti di presidio.

L'entità degli incassi in conto residui (circa il 45%), che origina da vistose carenze nella regolarità e tempestività nella riscossione coattiva, è tale da alimentare lo *stock* dei crediti con ripercussioni sulla possibilità di fare affidamento su risorse certe e stabili per l'erogazione dei servizi fondamentali. L'allungamento dei tempi e la farraginosità delle procedure seguite genera contenziosi, attenua la *compliance* del contribuente e accresce i rischi di insolvenza del debitore moroso, nei confronti del quale la debole risposta dell'azione amministrativa frustra ogni effetto di deterrenza e, conseguentemente, lo stimolo verso comportamenti virtuosi.

6.2.2. Nell'esperienza dell'Ente, il ricorso a una molteplicità di affidamenti a terzi per sopperire alle carenze organizzative interne, effettuati in maniera frammentaria e non coordinata tra loro (società informatiche per banche dati, società di accertamento per singoli tributi, legali esterni per i contenziosi, etc.), ha comportato un aggravio di spese, a causa della duplicazione di funzioni e costi fissi ripetuti (ogni diverso fornitore applica un proprio aggio/compenso, infrastrutture separate, personale duplicato), senza determinare miglioramenti decisivi in termini di efficienza e di efficacia nell'acquisizione delle entrate. Sotto tale ultimo profilo, la citata *Relazione* si sofferma specificamente sui risultati recentemente conseguiti all'esito dell'affidamento dell'attività di riscossione coattiva dell'agente di riscossione So.Ge.R.T. S.p.A. con riferimento alle entrate tributarie iscritte a ruolo e a rischio prescrizione (nello specifico, IMU - anni 2012/2016; TARI - anni 2014/2016; ICP - anno 2014; Imposta di soggiorno - anno 2013; TASI - anno 2014).

Il Comune, illustrati i dati della rendicontazione per ciascun carico affidato, conclude che la gestione è stata caratterizzata da risultati solo parzialmente soddisfacenti, in quanto a fronte di oltre euro 13 milioni di crediti affidati, poco più di un quarto è stato effettivamente incassato in quasi tre anni di attività (per la precisione euro 3.541.996,54, con una *performance* finale del 26,82% sui 36 mesi di durata dell'affidamento), con importanti differenze in termini di efficacia dell'attività di riscossione in rapporto ai singoli tributi trattati. Tra le

principali problematiche, l'Ente annovera: la bassa percentuale di riscossione per la TARI, l'assenza di incassi per intere annualità e le alte percentuali di sgravio.

Il costo del servizio è stato di euro 177.099,83, calcolato nella misura dell'aggio del 5% sul totale del riscosso.

6.2.3. Sul piano dei costi complessivi, il descritto modello gestionale con natura mista (gestione diretta e supporto esterno) – che ha operato con effetti limitati in termini di efficienza ed efficacia, come da dati della rendicontazione finanziaria sulla riscossione – ha gravato sul bilancio dell'esercizio 2024 per euro 646.148, di cui euro 215.956 per costi del personale (n. 9 risorse interne), euro 289.460 per beni e servizi affidati all'esterno, euro 90.000,00 per spese legali ed euro 50.732 per costi di spedizione postale.

6.2.4. La *Relazione*, infine, pone in evidenza come la possibilità di avvalersi di Agenzia delle Entrate – Riscossione (art. 2, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225) riguarderebbe un segmento delle attività concernenti le proprie entrate (ossia, la riscossione spontanea e coattiva), mentre l'intendimento del Comune è il complessivo potenziamento dell'intero ciclo, a partire dalle azioni occorrenti all'emersione delle basi imponibili e dei contribuenti non censiti.

6.3. Nella prospettiva indicata dal Comune di Taormina, l'affidamento integrale di tutte le fasi che caratterizzano l'intero procedimento di gestione delle entrate a un operatore esterno implicherebbe la rinuncia all'esercizio di un controllo diretto su una funzione strategica della propria attività finanziaria.

A giudizio dell'Ente, invece, la soluzione per l'affidamento *in house* sarebbe tale da coniugare allo stesso tempo i vantaggi dell'esternalizzazione (flessibilità operativa, personale specializzato, strumenti innovativi) con quelli del controllo pubblico (indirizzo strategico da parte dell'amministrazione, allineamento alle politiche fiscali comunali, possibilità di intervenire sulle priorità di accertamento).

In termini di opportunità nel lungo periodo, l'opzione è prospettata quale preferibile in quanto crea un patrimonio di competenze e banche dati che resta in ambito pubblico, riducendo la dipendenza futura da consulenti esterni e generando *know how* replicabile per altri enti locali, che potrebbero o aderire alla compagine sociale o convenzionarsi, affidando, a loro volta, il servizio di riscossione ed accertamento.

6.4. Quanto al profilo della convenienza economica, la *Relazione*, riportandosi al valore complessivo delle somme potenzialmente oggetto di accertamento in relazione alle attività che la nuova società dovrebbe realizzare nei primi tre anni dall'avvio per recuperare il *tax gap* (*supra*, § 5.4.), stima che, già solo una percentuale del 10% di maggiori riscossioni (pari a un incremento delle risorse finanziarie accertabili di oltre 4 milioni per i crediti non prescritti relativi al periodo 2020/2024 e di 1,7 milioni per le entrate a regime nel triennio 2025/2027), sarebbe in grado di far rientrare il Comune dall'impegno economico iniziale per l'avviamento della società e di sostenere il raggiungimento dell'equilibrio economico entro il terzo anno successivo alla data di sua costituzione (periodo 2025/2027).

Come si vedrà anche nel prosieguo della trattazione nei punti di analisi pertinenti alla sostenibilità finanziaria, infatti, il Comune dovrà conferire euro 500.000 in capitale sociale, ed euro 3 milioni in trasferimenti (euro 600.000 nel 2025 ed euro 1.200.000 per ciascun esercizio 2026 e 2027), per un costo totale dell'operazione di euro 3.500.000.

6.5. La Sezione ha espresso al Comune di Taormina l'esigenza di acquisire specifici elementi di informazione sotto due ordini di profili (nota istruttoria prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025).

6.5.1. Innanzitutto, è stato chiesto se le attività che saranno svolte dalla costituenda società costituiscano o meno duplicazione di analoghe prestazioni già espletate da altri organismi partecipati dal Comune.

L'Ente ha replicato che le attività concernenti il ciclo delle proprie entrate saranno interamente affidate alla nuova società *in house* e che, pertanto, non vi saranno sovrapposizioni (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025).

6.5.2. In secondo luogo, è stato chiesto se le attività che saranno svolte dalla costituenda società comportino o meno duplicazione di analoghe prestazioni già affidate ed eventualmente espletate da professionisti esterni o da operatori economici nel periodo antecedente all'atto deliberativo del Consiglio comunale n. 21 del 7 giugno 2025, tese al corretto censimento dei contribuenti, delle basi imponibili, dell'invio di atti di accertamento e dell'avvio delle riscossioni coattive necessari al recupero del *tax gap* indicati all'interno del *Business Plan*.

Posto che, nello specifico, è in corso un contratto di servizio per l'*Affidamento in concessione della gestione, accertamento e riscossione, ordinaria e coattiva, dei tributi comunali e delle entrate*

extratributarie per 5 anni a So.Ge.R.T. S.p.A. (CIG B410EC11B4), è stato, altresì, richiesto di rendere chiarimenti in ordine alle possibili interferenze e sovrapposizioni tra il volume dei carichi già affidati alla società e le stime circa i volumi di attività da affidare alla costituenda società in rapporto alle entrate non prescritte relative al periodo 2020-2024 e a quelle previste per il successivo periodo.

Il Comune di Taormina ha escluso l'esistenza di eventuali sovrapposizioni e ha esplicitato (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025): *«Tutti i rapporti contrattuali in essere per attività di supporto ed affiancamento all'ufficio tributi per l'attività ordinaria, aggiornamento banca dati, archivi, ruoli, di accertamento e recupero entrate, front Office sono stati stipulati previa pattuizione di una clausola che consente all'Ente locale l'anticipato recesso ad nutum, a semplice preavviso di 15 gg. e ciò avverrà per tutti, in concomitanza con la costituzione di Equità Urbana S.p.a. o comunque con la sua entrata a regime, mentre l'unico contratto con professionista esterno avente per oggetto l'attività esecutiva esattoriale avrà scadenza 31/08/2025 e non sarà rinnovato in capo all'ente locale».*

Con particolare riferimento al rapporto contrattuale con la società So.Ge.R.T. S.p.A., in disparte la clausola di *recesso ad nutum* contenuta nel contratto e descritta nella *Relazione* pervenuta alla Sezione (pagina 29), l'Ente evidenzia che *«il concessionario dovrà portare a termine la riscossione di tutte le liste di carico ricevute, ponendo in essere tutte le azioni coattive, cautelari ed esecutive sino all'integrale riscossione delle somme sino all'incasso e/o alla relativa comunicazione di inesigibilità del credito. Alla Sogert, per l'effetto, in applicazione dell'inciso finale della suddetta clausola e fatti salvi patti solutori consensuali di tenore maggiormente favorevole all'ente locale, resteranno in carico gli accertamenti esecutivi emessi sino al 31/12/2023».*

6.6. Conclusivamente sul punto, la *Relazione* in esame pone a raffronto gli alternativi modelli gestionali (gestione diretta e ricorso al mercato), illustrando i diversi fattori che, nella recente esperienza dell'azione amministrativa del Comune di Taormina, hanno condotto a risultati non soddisfacenti sotto il profilo dell'efficienza, efficacia ed economicità della complessiva gestione del ciclo delle proprie entrate.

L'Ente descrive gli elementi essenziali che, nella scelta per il modello *in house*, sono volti al conveniente perseguimento dei propri interessi strategici, attraverso la previsione di un complessivo miglioramento della *performance* di accertamento, riscossione e rapporto con il contribuente, con ciò assolvendo – per tali aspetti – agli oneri motivazionali minimi richiesti dall'art. 5 del TUSP.

7. *Gli oneri motivazionali (art. 5 TUSP): sostenibilità finanziaria in senso oggettivo.*

7.1. Nell'elaborazione della magistratura contabile (SS.RR. delib. n. 16/2022/QMIG), il parametro normativo della *sostenibilità finanziaria* assume una duplice accezione in senso oggettivo e soggettivo.

Declinato *in termini oggettivi*, il requisito attiene alle caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare e inerisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

Osservano, infatti, le Sezioni riunite nella richiamata pronuncia: «*Nel caso delle società a partecipazione pubblica [...] la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampliamenti sviluppati dalla giurisprudenza contabile [...]».*

A tal fine, è stata richiamata la necessità che l'atto deliberativo sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire, quale fondamentale strumento di programmazione strategica e finanziaria, idoneo a soddisfare i requisiti di affidabilità, sotto il profilo dei dati impiegati e del metodo di elaborazione usato, e dell'attendibilità, sotto il profilo della coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

La valutazione della Sezione di controllo dovrà guardare alla sua completezza (desumibile dall'istruttoria condotta dall'Amministrazione, che deve contenere tutti gli elementi informativi per la comprensione dell'operazione) e all'adeguatezza di approfondimento, il cui parametro deve essere valutato in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

7.2. L'atto deliberativo del Comune di Taormina pervenuto alla Sezione è corredato da un *Business Plan* contenente al suo interno anche il Piano Economico-Finanziario (PEF).

7.3. Soffermando l'attenzione sugli aspetti maggiormente significativi, una prima parte del documento concerne la **configurazione dell'assetto societario**, della **struttura**

organizzativa e del **flusso delle attività**, procedendo a distinguere lo sviluppo della costituenda società lungo fasi progressive: al primo momento di avviamento (sino ai primi 12 mesi) segue una seconda tappa di espansione a regime intermedio (sino a due anni) per pervenire, infine, allo svolgimento a regime dell'attività (dal terzo anno).

Quanto all'aspetto delle **risorse umane**, sono descritti i diversi fabbisogni nelle distinte fasi, le professionalità occorrenti, i tempi e modi dell'acquisizione del personale, la disciplina giuridica applicabile (in particolare, è operato un riferimento al CCNL del Settore Terziario - Commercio), annoverando, infine, anche gli obblighi di reclutamento nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità contenuti nelle disposizioni in materia (art. 19, comma 2, del TUSP).

In più parti del documento, inoltre, è indicata la possibilità di avvalersi temporaneamente del personale del Comune di Taormina anche ai fini di un eventuale futuro passaggio all'interno dell'organico della società.

7.4. Quanto al profilo delle previsioni finanziarie, il PEF propone un'**analisi degli investimenti** occorrenti ai fini dell'operazione societaria, a decorrere dal 2025 e con una proiezione nel primo quinquennio di attività (*Business Plan*, paragrafo 6.1. - *Analisi degli Investimenti e Assumption*).

In particolare, è partitamente descritto il costo e la natura degli investimenti materiali e immateriali per consolidare la base patrimoniale, ponendo in evidenza la maggiore concentrazione nella fase di *start-up* (2025) e l'andamento decrescente nel quinquennio. È, altresì, indicato - attraverso l'analisi dei diversi costi nel relativo periodo - che il capitale sociale, conferito dal Comune di Taormina nella misura di euro 500.000, sarà in grado di offrire copertura al ciclo iniziale degli investimenti senza necessità di ricorso all'indebitamento.

7.5. Il PEF si sofferma sulla descrizione delle componenti fondamentali delle previsioni economiche-finanziarie del piano di bilancio nel primo quinquennio di attività (*Business Plan*, paragrafi da 6.2 a 6.6), strutturando le stime dei costi (fissi e variabili) e dei ricavi del *conto economico*, delle attività e passività dello *stato patrimoniale* e dei flussi del *rendiconto finanziario*, con un particolare focus sul Margine Operativo Lordo (MOL), sul Risultato Operativo (EBIT) e sul *cash flow* annuale.

Come indicato nel *Business Plan* (paragrafo 6.9. - *Stress Test*): «Già nel primo anno di esercizio (2025), in cui il fatturato ammonta a € 731.981 e i costi operativi totali si attestano a € 500.935, si evidenzia un margine di sicurezza in valore assoluto pari a € 231.046, che corrisponde a un 31,6% del fatturato. Tale indicatore assume valori crescenti nel quinquennio, attestandosi al 55,0% nel 2029, con un valore assoluto pari a circa € 1.081.942.

Questo andamento positivo è coerente con la crescita dei ricavi (da € 731.981 nel 2025 a € 1.968.229 nel 2029) e con la struttura dei costi fissi tendenzialmente stabile e contenuta, grazie al modello organizzativo snello, alla digitalizzazione delle attività e all'assenza di indebitamento finanziario».

Quanto agli specifici profili concernenti l'equilibrio economico, il documento riproduce, altresì, un'analisi sul "margine di sicurezza", quale parametro per misurare la distanza tra i ricavi effettivi e il punto di pareggio di bilancio, al fine di evidenziare la capacità della società di sostenere un aumento dei costi o eventuali riduzioni dei ricavi senza generare perdite all'interno di alcuni scenari alternativi a quello base. In particolare, nelle diverse situazioni oggetto di analisi, sono state indicate le percentuali di peggioramento (considerate dal documento stesso come soddisfacenti) in grado di assorbire gli shock esogeni, adattarsi a condizioni operative complesse e garantire la complessiva tenuta finanziaria.

Si riproducono, a seguire, le tabelle di sintesi dei dati economico-finanziari prospettici presenti nella sezione PEF dedicata al *Conto economico* e allo *Stato Patrimoniale*.

Conto Economico a valore aggiunto

	2025	2026	2027	2028	2029
(+) Ricavi dalle vendite e prestazioni	731.981	1.442.024	1.719.475	1.941.788	1.968.229
Valore della produzione operativa	731.981	1.442.024	1.719.475	1.941.788	1.968.229
(-) Acquisti di merci	(11.232)	(22.363)	(23.059)	(23.346)	(23.788)
(-) Acquisti di servizi	(488.203)	(840.221)	(850.492)	(850.876)	(859.699)
(-) Oneri diversi di gestione	(1.500)	(2.200)	(2.400)	(2.600)	(2.800)
Costi della produzione	(500.935)	(864.784)	(875.951)	(876.822)	(886.287)
VALORE AGGIUNTO	231.046	577.240	843.524	1.064.966	1.081.942
(-) Costi del personale	(148.725)	(466.979)	(622.620)	(717.368)	(717.368)
MARGINE OPERATIVO LORDO (MOL)	82.321	110.261	220.904	347.598	364.574
(-) Ammortamenti	(17.833)	(39.000)	(39.000)	(39.000)	(39.000)
(-) Accanton. e sval. attivo corrente	0	0	(70.000)	(140.000)	(100.000)
RISULTATO OPERATIVO (EBIT)	64.488	71.261	111.904	168.598	225.574
Saldo gestione finanziaria	0	0	0	0	0
Saldo altri ricavi e costi non operativi	0	0	0	0	0
RISULTATO PRIMA IMPOSTE	64.488	71.261	111.904	168.598	225.574
(-) Imposte sul reddito	(17.505)	(18.907)	(32.976)	(51.524)	(65.860)
RISULTATO NETTO	46.983	52.354	78.928	117.074	159.714

Stato Patrimoniale liquidità esigibilità

	2025	2026	2027	2028	2029
Immobilizzi materiali netti	118.333	92.333	66.333	40.333	14.333
Immobilizzi immateriali netti	58.833	45.833	32.833	19.833	6.833
Immobilizzi finanziari	0	0	0	0	0
Immobilizzi commerciali	0	0	0	0	0
TOTALE ATTIVO A LUNGO	177.167	138.167	99.167	60.167	21.167
Magazzino	0	0	0	0	0
Crediti commerciali a breve	52.410	45.424	45.566	51.457	52.158
Altri crediti a breve	42.900	43.123	42.900	42.900	42.900
Ratei e risconti	0	0	0	0	0
Liquidità differite	95.310	88.547	88.466	94.357	95.058
Attività finanziarie a breve termine	0	0	0	0	0
Cassa, Banche e c/c postali	587.198	775.366	972.591	1.319.790	1.689.567
Liquidità immediate	587.198	775.366	972.591	1.319.790	1.689.567
TOTALE ATTIVO A BREVE	682.508	863.913	1.061.057	1.414.147	1.784.625
TOTALE ATTIVO	859.674	1.002.080	1.160.223	1.474.314	1.805.792
Patrimonio netto	546.983	599.337	625.911	664.057	765.234
Fondi per rischi e oneri	0	0	70.000	210.000	310.000
Trattamento di fine rapporto	10.049	40.197	80.395	128.519	176.643
Debiti commerciali a breve termine	272.587	359.339	367.564	450.704	537.092
Altri debiti a breve termine	30.055	3.207	16.353	21.034	16.823
TOTALE DEBITI A BREVE	302.642	362.546	383.917	471.738	553.915
TOTALE PASSIVO	859.674	1.002.080	1.160.223	1.474.314	1.805.792

7.6. In merito alla rappresentazione dei costi e ricavi, occorre svolgere alcune osservazioni.

7.6.1. I costi per gli organi che compongono la *governance* societaria e di vigilanza (consiglio di amministrazione, revisione legale, collegio sindacale, organismo di vigilanza) sono inclusi nelle più ampie spese amministrative e generali (*Business Plan*, paragrafo 6.2. - *Scomposizione ricavi e costi*, tabella di pagina 97).

Essi sono stati stimati in euro 300.000 a regime dal 2026 e in misura dimezzata per il 2025, nello specifico: euro 180.000,00 per *governance*, euro 35.000,00 per *spese di revisione*; euro 65.000 per il *collegio sindacale* ed euro 20.000,00 per *organismo di vigilanza*.

In assenza di elementi descrittivi idonei alla comprensione del percorso logico che ne abbia consentito la stima nei valori riprodotti nel PEF, la Sezione ha richiesto l'acquisizione di alcuni chiarimenti (nota istruttoria prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025).

7.6.1.1. Innanzitutto, il Comune ha spiegato (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025) che l'importo per spese di *governance* – stimati secondo valori massimi prudenziali – include i compensi sia per il consiglio di amministrazione sia per il Direttore generale e che, in ordine a tale ultima figura, l'art. 23 dello *Statuto* autorizza il conferimento dell'incarico anche al personale alle dipendenze del Comune attraverso l'istituto del *distacco*. Secondo la prospettazione del Comune, tale opzione – ove effettivamente esercitata – escluderebbe che i costi siano posti a carico della società.

Al di là del *nomen iuris* utilizzato ("*distacco temporaneo*") per connotare l'impiego da parte della società del personale dipendente dall'Ente, il Collegio osserva che, invero, il vigente contesto normativo non supporta la fondatezza di tale assunto poiché, in relazione alla fattispecie dell'assegnazione temporanea di personale pubblico a impresa privata, è testualmente previsto che l'onere economico debba essere posto a carico di quest'ultima (art. 23-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001: «*Sulla base di appositi protocolli di intesa tra le parti, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, possono disporre, per singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione e con il consenso dell'interessato, l'assegnazione temporanea di personale presso altre pubbliche amministrazioni o imprese private. I protocolli disciplinano le funzioni, le modalità di inserimento, l'onere per la corresponsione del trattamento economico da porre a carico delle imprese destinatarie. Nel caso di assegnazione temporanea presso imprese private i predetti protocolli possono prevedere l'eventuale attribuzione di un compenso aggiuntivo, con oneri a carico delle imprese medesime*»).

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. IV, Civ., ordinanza 15 gennaio 2024, n. 1471) nell'esegesi prospettata circa l'istituto in esame, che ha condotto all'enucleazione dei seguenti elementi di specificità rispetto al «comando classico perché:

1. occorre un protocollo di intesa tra le parti;
2. richiede l'esistenza di specifici progetti di interesse specifico dell'amministrazione (comandante ma anche comandataria);
3. è previsto che **l'onere economico cada sul comandatario** (cosa normale nel comando tra PP.AA.), **anche nel caso di assegnazione temporanea a imprese private** (qualificate come "imprese destinatarie").

Ad ogni modo, si prende atto che ne sia stata comunque effettuata una stima all'interno dei costi indicati nel *Conto economico*. Ove dovesse essere portata a compimento l'operazione societaria, rimangono comunque rimesse alla responsabilità degli organi del Comune e della società le future determinazioni circa la scelta della figura entro il perimetro delle possibili opzioni indicate dallo *Statuto* (selezione tramite procedura di evidenza pubblica, comando o distacco) e circa la corresponsione del trattamento economico nel rispetto della disciplina contrattuale di settore e dei costi stimati ai fini del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Riguardo alle disposizioni statutarie sull'incarico di Direttore generale, si rinvia alle ulteriori considerazioni contenute nel presente parere in ordine ai profili differenti dai costi (*infra*, § 10.3.).

7.6.1.2. In relazione agli organi diversi dal consiglio di amministrazione e dal Direttore generale, il Comune ha dichiarato che essi sono stati determinati «secondo le normali medie di mercato degli enti locali e delle società partecipate e comunque nel rispetto delle norme vigenti, sempre avendo riguardo alla circostanza che trattandosi di un business plan previsionale, la stima deve intendersi l'indicazione massima prudenziale, e come tale, suscettibile di quantificazioni in misura inferiore, che, dunque, libererebbero risorse a vantaggio della partecipata» (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025).

Anche in questo caso, il Collegio prende atto della stima effettuata all'interno dei costi indicati nel *Conto economico*. Ove dovesse essere portata a compimento l'operazione societaria, si osserva che sono rimesse alla responsabilità degli organi del Comune e della società le future determinazioni circa la corresponsione dei compensi nel rispetto della

disciplina di settore e dei costi stimati ai fini del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

7.6.1.3. In relazione ai compensi per il consiglio di amministrazione, il Comune ha esplicitato che «[i]l calcolo dei compensi spettanti ai componenti del CdA è stato effettuato in relazione all'art. 11, comma 6, del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica – TUSP) e nei limiti di cui all'art. 20 della legge regionale siciliana 16/12/2008 n. 22 e successive modifiche ed integrazioni» (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025).

Il Comune indica a parametro l'art. 20 della legge regionale n. 22 del 2008, rubricato *Compensi dei componenti degli organi delle società partecipate da enti locali*, per il quale: «Nelle aziende, negli enti e nelle società a totale partecipazione di comuni o province regionali, il compenso lordo annuale, omnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione non può essere superiore rispettivamente al 70 per cento ed al 40 per cento delle indennità spettanti al sindaco del comune con maggiore popolazione o al presidente della provincia».

Invero, il Collegio rileva che successivamente a tale norma è intervenuto l'art. 4, comma 2, della legge regionale 11 maggio 2011, n. 7, che ha posto la seguente disciplina: «Alle società a partecipazione maggioritaria o totale degli enti locali e delle province regionali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 725, 726, 727, 728 e 729 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni e, a decorrere dal 1° gennaio 2011, i relativi compensi sono ridotti nella misura del 40 per cento».

L'art. 28 del TUSP ha, tuttavia, disposto l'abrogazione dei citati commi da 725 a 729, determinando il venir meno del parametro di riferimento individuato dalla disciplina regionale attraverso il rinvio dinamico a quella statale.

Allo stato attuale, la materia in questione attiene inequivocabilmente alla competenza esclusiva dello Stato in quanto ricadente nell'ambito dell'*ordinamento civile* ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l, Cost. (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2024).

Rimandando alle brevi considerazioni circa la costituzione dell'organo amministrativo presenti nello *Statuto* (*infra*, § 10.2.), in questa sede si osserva che, in merito al profilo vincolistico dei compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico di cui all'art. 11, commi 6 e 7, del TUSP, è noto che, in mancanza del decreto ministeriale che avrebbe dovuto regolamentare la specifica materia, alla fattispecie della costituzione di nuove società non potrebbe applicarsi la norma transitoria che cristallizza la remunerazione

- quale tetto massimo - nella misura dell'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 (art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012).

In proposito, il Collegio richiama gli orientamenti della magistratura contabile sul punto e segnatamente pone all'attenzione che, per l'ipotesi di società costituite successivamente al 2013, sebbene non dovrebbe essere disconosciuta la remunerabilità dell'incarico di amministratore in una società controllata, neppure, tuttavia, potrebbe essere attribuita all'amministrazione partecipante una totale discrezionalità nel fissare detto compenso, posto che tale libertà verrebbe a confliggere con la *ratio* di contenimento della spesa che informa la disciplina vincolistica dettata dal legislatore. Occorre, pertanto, che sia comunque individuato un parametro di riferimento che consenta di quantificare la spesa nella misura strettamente necessaria (in tal senso, cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2024/FRG, referto su *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali e Sanitari*, paragrafi 4.4.3 e ss.).

Anche in questo caso, il Collegio prende atto della stima effettuata all'interno dei costi indicati nel *Conto economico*. Ove dovesse essere portata a compimento l'operazione societaria, si osserva che sono rimesse alla responsabilità degli organi del Comune e della società le future determinazioni circa la corresponsione dei compensi nel rispetto della disciplina di settore, degli orientamenti della magistratura contabile e dei costi stimati ai fini del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

7.6.2. La Sezione ha espresso al Comune di Taormina l'esigenza di acquisire specifici elementi di informazione in ordine ai **costi del personale** stimati all'interno del *Business Plan* (paragrafo 6.3. - *Conto economico riclassificato previsionale a 5 anni*, tabella di pagina 100), sotto due ordini di profili (nota istruttoria prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025).

In primo luogo, è stato chiesto di esplicitare, per i distinti profili professionali (Dirigente generale, Quadri, Impiegati) e partitamente per ciascun anno ricadente nel quinquennio 2025-2029, i criteri di sviluppo delle retribuzioni annuali lorde, in ragione delle tipologie contrattuali ipotizzate (es. a tempo indeterminato, full-time o altro) e tenuto conto della volontà di applicare il Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro Settore Commercio e Servizi (nota istruttoria prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025).

In secondo luogo, è stato richiesto se siano stati o meno considerati anche i costi per l'impiego di personale in *distacco temporaneo* dal Comune di Taormina (circostanza

ipotizzata nel *Business Plan*, pagine 76 e 129) e, per l'ipotesi di mancata previsione di oneri, di chiarirne le ragioni (nota istruttoria prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025).

7.6.2.1. In merito al primo punto dell'approfondimento istruttorio, l'Ente, dopo aver precisato – come già illustrato (*supra*, § 7.6.1.1.) – che le spese per il Direttore generale sono state incluse all'interno dei costi per la *governance*, ha riprodotto in prospetti analitici tutti gli elementi occorrenti a comprendere il coerente sviluppo dei costi iscritti nel *Conto economico* previsionale (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025), in ragione del numero del personale da impiegare, del profilo professionale e del livello, della tipologia contrattuale, dell'articolazione dell'orario di lavoro, dei mesi di lavoro svolti nel corso dell'anno, della corrispondente retribuzione e degli ulteriori oneri a carico della società (es. previdenza, TFR, etc.).

È stato, altresì, precisato: «Nel 2025, sono programmati, in fase di avvio, quindici dipendenti. L'assunzione del personale è ipotizzata entro il mese di settembre con contratti a tempo determinato, in coerenza con le agevolazioni normative previste per la fase di start-up e con la modulazione del part-time definita nel modello originario. Tale fabbisogno, che deve intendersi come fabbisogno massimo, è rapportato al numero di ore lavorative stimate precedentemente. Nel 2026 l'organico aumenterà a diciotto unità (sempre come fabbisogno massimo) e tutte le posizioni verranno stabilizzate a tempo indeterminato, mantenendo per i Quadri l'impegno full-time e per gli impiegati le proporzioni di part-time. Nel 2027, con l'ingresso di ulteriori quattro risorse, il personale raggiungerà ventidue unità sempre in termini di fabbisogno massimo, la nuova scala dei minimi contrattuali adeguerà automaticamente la RAL nominale senza incidere su orari di lavoro, livelli o percentuali di part-time, e saranno inseriti altri quattro dipendenti a tempo determinato; infine, nel biennio 2028-2029, l'organico a regime conterà ventinove dipendenti, grazie all'assunzione di ulteriori sette risorse a tempo determinato, garantendo la piena copertura di tutte le funzioni aziendali» (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025).

Periodo 2025 - 2° semestre														
	Livello	% P.T.	Nr. sogg.	TD/TI	Mesi di assunzione	Minimo contrattuale	Mensilità	Retribuzione Annua	INPS c/azienda	INAIL c/azienda	Enti e fondi	Quota TFR	Totale costo unità	Costo area
Quadri/responsabili	Q	100,00%	1	TD	4	2.925,53 €	14	13.652,47 €	4.301,34 €	55,16 €	185,00 €	943,03 €	19.137,01 €	19.137,01 €
		100,00%	1	TD	4	2.925,53 €	14	13.652,47 €	4.301,34 €	55,16 €	92,50 €	943,03 €	19.044,51 €	19.044,51 €
Addetti accertamento e verifica	2	75,00%	2	TD	4	2.190,34 €	14	7.666,19 €	2.443,39 €	30,97 €	48,76 €	529,53 €	10.720,84 €	21.441,69 €
	3	75,00%	2	TD	4	1.946,72 €	14	6.813,52 €	2.181,74 €	27,53 €	47,79 €	470,64 €	9.541,21 €	19.082,42 €
Addetti Riscossione ordinaria	4	75,00%	1	TD	4	1.750,00 €	14	6.125,00 €	1.973,85 €	24,75 €	47,00 €	423,08 €	8.593,67 €	8.593,67 €
	5	75,00%	1	TD	4	1.630,35 €	14	3.706,23 €	1.834,36 €	23,05 €	46,52 €	394,15 €	8.004,32 €	8.004,32 €
Addetti Riscossione coattiva	1	75,00%	1	TD	4	2.452,45 €	14	8.583,38 €	2.716,04 €	34,68 €	49,81 €	592,90 €	11.977,01 €	11.977,01 €
	2	50,00%	3	TD	4	2.190,34 €	14	3.110,79 €	1.600,26 €	20,65 €	48,76 €	353,02 €	7.133,48 €	21.400,45 €
Ufficio tecnico	4	75,00%	1	TD	4	1.750,00 €	14	6.125,00 €	1.942,85 €	24,75 €	47,00 €	423,08 €	8.562,67 €	8.562,67 €
		50,00%	2	TD	4	1.750,00 €	14	4.083,33 €	1.311,57 €	16,50 €	47,00 €	282,05 €	5.740,45 €	11.480,90 €
Totale costo													148.724,64 €	

2026														
	Livello	% P.T.	Nr. sogg.	TD/TI	Mezi di assunzione	Minimo contrattuale	Mensilità	Retribuzione Annuale	INPS c/azienda	INAIL c/azienda	Enti e fondi	Quota TFR	Totale costo unità	Costo area
Quadri/responsabili	Q	100,00%	1	TI	12	2.986,24 €	14	41.807,36 €	11.807,35 €	168,90 €	370,00 €	2.887,80 €	57.041,42 €	57.041,42 €
	Q	100,00%	1	TI	12	2.986,24 €	14	41.807,36 €	11.807,35 €	168,90 €	370,00 €	2.887,80 €	57.041,42 €	57.041,42 €
Addetti accertamento e verifica	2	75,00%	2	TI	12	2.235,65 €	14	23.474,33 €	6.727,27 €	94,84 €	146,83 €	1.621,47 €	32.064,73 €	64.129,46 €
	3	75,00%	2	TI	12	1.985,15 €	14	20.844,08 €	5.951,09 €	84,21 €	143,82 €	1.439,79 €	28.462,98 €	56.925,96 €
	3	50,00%	3	TD	6	1.985,15 €	14	6.948,03 €	2.050,36 €	28,07 €	71,91 €	479,93 €	9.578,30 €	28.734,89 €
Addetti Riscossione ordinaria	4	75,00%	1	TI	12	1.783,75 €	14	18.729,38 €	5.702,04 €	75,67 €	141,41 €	1.293,71 €	25.942,20 €	25.942,20 €
	5	50,00%	1	TI	12	1.660,08 €	14	11.620,56 €	3.506,23 €	46,95 €	139,92 €	802,68 €	16.116,33 €	16.116,33 €
Addetti Riscossione coattiva	1	75,00%	1	TI	12	2.506,13 €	14	26.314,37 €	7.765,37 €	106,31 €	150,07 €	1.817,64 €	36.153,76 €	36.153,76 €
	2	50,00%	3	TI	12	2.235,65 €	14	15.649,55 €	4.618,18 €	63,22 €	146,83 €	1.080,98 €	21.558,76 €	64.676,29 €
Ufficio tecnico	4	75,00%	1	TI	12	1.783,75 €	14	18.729,38 €	5.527,04 €	75,67 €	141,41 €	1.293,71 €	25.767,20 €	25.767,20 €
	4	50,00%	2	TI	12	1.783,75 €	14	12.486,25 €	3.684,69 €	50,44 €	141,41 €	862,48 €	17.225,27 €	34.450,54 €
													Totale costo	466.979,46 €

2027														
	Livello	% P.T.	Nr. sogg.	TD/TI	Mezi di assunzione	Minimo contrattuale	Mensilità	Retribuzione Annuale	INPS c/azienda	INAIL c/azienda	Enti e fondi	Quota TFR	Totale costo unità	Costo area
Quadri/responsabili	Q	100,00%	1	TI	12	3.116,49 €	14	43.630,86 €	12.875,47 €	176,27 €	370,00 €	3.489,76 €	60.542,36 €	60.542,36 €
	Q	100,00%	1	TI	12	3.116,49 €	14	43.630,86 €	12.875,47 €	176,27 €	370,00 €	3.489,76 €	60.542,36 €	60.542,36 €
	1	100,00%	1	TD	8	2.623,43 €	14	24.483,35 €	7.225,63 €	98,92 €	370,00 €	2.166,30 €	34.346,20 €	34.346,20 €
Addetti accertamento e verifica	2	75,00%	2	TI	12	2.337,11 €	14	24.539,66 €	7.241,65 €	99,14 €	148,05 €	1.695,05 €	33.723,55 €	67.447,09 €
	3	75,00%	5	TI	12	2.070,63 €	14	21.741,62 €	6.415,95 €	87,84 €	144,85 €	1.501,78 €	29.892,03 €	149.460,16 €
	3	50,00%	2	TD	7	2.070,63 €	14	8.453,07 €	2.376,09 €	34,16 €	84,49 €	584,03 €	11.533,84 €	23.067,69 €
Addetti Riscossione ordinaria	4	75,00%	1	TI	12	1.858,75 €	14	19.516,88 €	5.759,43 €	78,85 €	142,31 €	1.348,11 €	26.845,57 €	26.845,57 €
	5	50,00%	1	TI	12	1.727,84 €	14	12.094,88 €	3.569,20 €	48,86 €	140,73 €	835,44 €	16.689,12 €	16.689,12 €
Addetti Riscossione coattiva	1	75,00%	1	TI	12	2.623,43 €	14	27.546,02 €	8.128,83 €	111,29 €	151,48 €	1.902,72 €	37.840,33 €	37.840,33 €
	2	50,00%	3	TI	12	2.337,11 €	14	16.359,77 €	4.827,77 €	66,09 €	148,05 €	1.130,04 €	22.531,71 €	67.595,14 €
	2	60,00%	1	TD	7	2.337,11 €	14	11.451,84 €	3.136,44 €	46,27 €	86,36 €	791,03 €	15.511,93 €	15.511,93 €
Ufficio tecnico	4	75,00%	1	TI	12	1.858,75 €	14	19.516,88 €	5.759,43 €	78,85 €	142,31 €	1.348,11 €	26.845,57 €	26.845,57 €
	4	50,00%	2	TI	12	1.858,75 €	14	13.011,25 €	3.839,62 €	52,57 €	142,31 €	898,74 €	17.944,48 €	35.888,96 €
													Totale costo	622.619,96 €

2028														
	Livello	% P.T.	Nr. sogg.		Mezi di assunzione	Minimo contrattuale	Mensilità	Retribuzione Annuale	INPS c/azienda	INAIL c/azienda	Enti e fondi	Quota TFR	Totale costo unità	Costo area
Quadri/responsabili	Q	100,00%	1	TI	12	3.116,49 €	14	43.630,86 €	12.875,47 €	176,27 €	370,00 €	3.489,76 €	60.542,36 €	60.542,36 €
	Q	100,00%	1	TI	12	3.116,49 €	14	43.630,86 €	12.875,47 €	176,27 €	370,00 €	3.489,76 €	60.542,36 €	60.542,36 €
	1	100,00%	1	TI	12	2.623,43 €	14	36.728,02 €	10.838,44 €	148,38 €	370,00 €	3.011,95 €	51.096,79 €	51.096,79 €
Addetti accertamento e verifica	2	75,00%	2	TI	12	2.337,11 €	14	24.539,66 €	7.241,65 €	99,14 €	148,05 €	1.695,05 €	33.723,55 €	67.447,09 €
	3	75,00%	5	TI	12	2.070,63 €	14	21.741,62 €	6.415,95 €	87,84 €	144,85 €	1.501,78 €	29.892,03 €	149.460,16 €
	3	50,00%	2	TI	12	2.070,63 €	14	14.494,41 €	4.277,30 €	58,56 €	144,85 €	1.001,19 €	19.976,30 €	39.952,61 €
Addetti Riscossione ordinaria	4	75,00%	1	TI	12	1.858,75 €	14	19.516,88 €	5.759,43 €	78,85 €	142,31 €	1.348,11 €	26.845,57 €	26.845,57 €
	5	50,00%	1	TI	12	1.727,84 €	14	12.958,80 €	3.824,14 €	52,35 €	140,73 €	895,12 €	17.871,15 €	17.871,15 €
	5	50,00%	1	TD	5	1.727,84 €	14	5.039,53 €	1.487,17 €	20,36 €	58,64 €	348,10 €	6.953,80 €	6.953,80 €
Addetti Riscossione coattiva	1	75,00%	1	TI	12	2.623,43 €	14	27.546,02 €	8.128,83 €	111,29 €	151,48 €	1.902,72 €	37.840,33 €	37.840,33 €
	2	50,00%	3	TI	12	2.337,11 €	14	16.359,77 €	4.827,77 €	66,09 €	148,05 €	1.130,04 €	22.531,71 €	67.595,14 €
	2	60,00%	1	TI	12	2.337,11 €	14	19.631,72 €	5.793,32 €	79,31 €	148,05 €	1.356,04 €	27.008,45 €	27.008,45 €
Ufficio tecnico	4	75,00%	1	TI	12	1.858,75 €	14	19.516,88 €	5.759,43 €	78,85 €	142,31 €	1.348,11 €	26.845,57 €	26.845,57 €
	4	50,00%	2	TI	12	1.858,75 €	14	13.011,25 €	3.839,62 €	52,57 €	142,31 €	898,74 €	17.944,48 €	35.888,96 €
	4	50,00%	2	TD	4	1.858,75 €	14	4.337,08 €	1.079,87 €	17,52 €	47,44 €	299,58 €	5.781,49 €	11.562,99 €
													Totale costo	717.367,96 €

2029														
	Livello	% P.T.	Nr. sogg.		Mezi di assunzione	Minimo contrattuale	Mensilità	Retribuzione Annuale	INPS c/azienda	INAIL c/azienda	Enti e fondi	Quota TFR	Totale costo unità	Costo area
Quadri/responsabili	Q	100,00%	1	TI	12	3.116,49 €	14	43.630,86 €	12.875,47 €	176,27 €	370,00 €	3.489,76 €	60.542,36 €	60.542,36 €
	Q	100,00%	1	TI	12	3.116,49 €	14	43.630,86 €	12.875,47 €	176,27 €	370,00 €	3.489,76 €	60.542,36 €	60.542,36 €
	1	100,00%	1	TI	12	2.623,43 €	14	36.728,02 €	10.838,44 €	148,38 €	370,00 €	3.011,95 €	51.096,79 €	51.096,79 €
Addetti accertamento e verifica	2	75,00%	2	TI	12	2.337,11 €	14	24.539,66 €	7.241,65 €	99,14 €	148,05 €	1.695,05 €	33.723,55 €	67.447,09 €
	3	75,00%	5	TI	12	2.070,63 €	14	21.741,62 €	6.415,95 €	87,84 €	144,85 €	1.501,78 €	29.892,03 €	149.460,16 €
	3	50,00%	2	TI	12	2.070,63 €	14	14.494,41 €	4.277,30 €	58,56 €	144,85 €	1.001,19 €	19.976,30 €	39.952,61 €
Addetti Riscossione ordinaria	4	75,00%	1	TI	12	1.858,75 €	14	19.516,88 €	5.759,43 €	78,85 €	142,31 €	1.348,11 €	26.845,57 €	26.845,57 €
	5	50,00%	1	TI	12	1.727,84 €	14	12.958,80 €	3.824,14 €	52,35 €	140,73 €	895,12 €	17.871,15 €	17.871,15 €
	5	50,00%	1	TD	5	1.727,84 €	14	5.039,53 €	1.487,17 €	20,36 €	58,64 €	348,10 €	6.953,80 €	6.953,80 €
Addetti Riscossione coattiva	1	75,00%	1	TI	12	2.623,43 €	14	27.546,02 €	8.128,83 €	111,29 €	151,48 €	1.902,72 €	37.840,33 €	37.840,33 €
	2	50,00%	3	TI	12	2.337,11 €	14	16.359,77 €	4.827,77 €	66,09 €	148,05 €	1.130,04 €	22.531,71 €	67.595,14 €
	2	60,00%	1	TI	12	2.337,11 €	14	19.631,72 €	5.793,32 €	79,31 €	148,05 €	1.356,04 €	27.008,45 €	27.008,45 €
Ufficio tecnico	4	75,00%	1	TI	12	1.858,75 €	14	19.516,88 €	5.759,43 €	78,85 €	142,31 €	1.348,11 €	26.845,57 €	26.845,57 €
	4	50,00%	2	TI	12	1.858,75 €	14	13.011,25 €	3.839,62 €	52,57 €	142,31 €	898,74 €	17.944,48 €	35.888,96 €
	4	50,00%	2	TD	4	1.858,75 €	14	4.337,08 €	1.079,87 €	17,52 €	47,44 €	299,58 €	5.781,49 €	11.562,99 €
													Totale costo	717.367,96 €

Il Collegio prende atto della stima effettuata all'interno dei costi indicati nel *Conto economico* e osserva che, ove dovesse essere portata a compimento l'operazione societaria, sono rimesse alla responsabilità degli organi del Comune e della società le future determinazioni circa la corresponsione del trattamento economico nel rispetto della disciplina contrattuale di settore e dei costi stimati ai fini del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

7.6.2.2. In ordine al secondo punto della richiesta istruttoria, è stato specificato che i **costi per il personale in *distacco*** dal Comune **non** sono stati considerati tra i costi del personale indicati nei prospetti analitici trasmessi alla Sezione (prot. Cdc n. 5189 datata 11 luglio 2025: «[a]ll'interno dei costi del personale di cui al precedente punto n. 1 della nota, non sono stati considerati anche quelli per l'impiego di personale in *distacco temporaneo* dal Comune di Taormina»). È stato illustrato, altresì, che l'impiego presso la costituenda società sarà necessario al fine di garantire un presidio funzionale delle principali aree aziendali nella fase di avvio (ossia nel periodo 2025-2027, in quanto dal 2028 il Comune ha indicato l'entrata a regime dell'organico di 29 unità presso la società). Successivamente, potrebbe essere previsto il transito definitivo di tale personale alla società, nel rispetto del contingente considerato nel *Business Plan* ai fini del fabbisogno annuale massimo ed entro i costi specificati nel *Conto economico*, così da poter indurre il Comune alla «rideterminazione della propria dotazione organica, con conseguente soppressione dei posti che potrebbero rappresentare una duplicazione delle funzioni, dei servizi e dei relativi costi, in ipotesi di mancata positiva conclusione della procedura di trasferimento (cfr. art. 3 comma 30 L. 244/2007)».

In sostanza, lo sviluppo dei complessivi costi delle risorse umane indicati nel *Business Plan* e analiticamente descritti in sede istruttoria non riguarderebbe anche il personale in questione, **sulla base della supposizione che gli oneri non saranno sostenuti dal bilancio della società bensì dal Comune.**

Come già rappresentato (*supra*, § 7.6.1.1.), al di là del *nomen iuris* utilizzato (“*distacco temporaneo*”) per connotare l'impiego da parte della società del personale dipendente dall'Ente, **il vigente contesto normativo non supporta la fondatezza di tale assunto poiché, in relazione alla fattispecie dell'assegnazione temporanea di personale pubblico a impresa privata, è testualmente previsto che l'onere economico debba essere posto a carico di quest'ultima** (cfr. citato art. 23-bis, comma 7 del d.lgs. n. 165 del 2001). Tale esegesi è suffragata dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. IV, Civ., ordinanza 15 gennaio 2024, n. 1471).

Con successiva richiesta istruttoria (nota prot. Cdc n. 5388 del 21 luglio 2025), pertanto, la questione è stata sottoposta all'attenzione dell'Ente e, inoltre, è stata espressa la necessità di indicare con elementi di dettaglio la composizione numerica del personale dipendente dal Comune che si prevede di porre in assegnazione provvisoria presso la società, la relativa qualifica professionale, il trattamento economico in godimento, il periodo di presumibile servizio all'esterno del Comune e, comunque, qualsiasi altra informazione utile alla quantificazione dei pertinenti costi negli esercizi di utilizzo della prestazione lavorativa, specialmente al fine di acquisire gli imprescindibili elementi di conoscenza per una valutazione circa la completezza dei costi previsionali e gli effetti dei medesimi sull'equilibrio economico-finanziario descritto all'interno del *Business Plan*.

L'Ente, tuttavia, non ha fornito riscontro entro il termine assegnato (24 luglio 2025).

In definitiva, dall'errata supposizione del Comune di Taormina in merito alla mancanza di oneri a carico della società per l'impiego del personale in assegnazione temporanea consegue che le stime circa il fabbisogno del personale nel periodo di *start-up* e i corrispondenti profili di costo **non sembrano poggiare su proiezioni economico-finanziarie idonee a soddisfare i requisiti di affidabilità e attendibilità, in pregiudizio al parametro della sostenibilità finanziaria.**

Si consideri, infatti, che all'interno del *Business Plan* è contenuta l'informazione che il Comune ha sostenuto costi per euro 215.956 in relazione al personale dipendente assegnato al servizio delle entrate (n. 9 risorse interne) a valere sul bilancio dell'esercizio 2024 (4.2 - Mappatura dei costi sostenuti nel 2024, pagina 61) e che, nel primo triennio in cui dovrebbe farsi ricorso al suo impiego presso la società, il *risultato netto* positivo del Conto economico è stato stimato - in assenza di tali oneri - in euro 46.983 nel 2025, in euro 52.354 nel 2026 e in euro 78.928 nel 2027.

7.6.3. La Sezione ha espresso al Comune di Taormina l'esigenza di acquisire specifici elementi di informazione in ordine ai **costi pertinenti alla futura sede della costituenda società**. Infatti, da un lato, non sono state previste spese per *immobilizzazioni materiali* alla voce *terreni e fabbricati* (*Business Plan*, pagina 92-93) e, dall'altro lato, sono stati indicati costi per spese di gestione degli uffici, variabili tra euro 37.000 ed euro 44.000 all'anno, relativi a energia, assicurazioni, pulizie e manutenzioni (*Business Plan*, pagina 96), ma non anche per locazioni (nota istruttoria prot. Cdc n. 5348 del 21 luglio 2025).

In proposito, il Comune ha esplicitato che «*la sede sarà allocata presso locali comunali, coincidenti con la sede legale, come indicato all'art. 2 dello Statuto, per l'effetto, senza costi a carico della costituenda società*» (nota prot. Cdc n. 5419 del 22 luglio 2025).

Nel prendere atto della stima dei costi di gestione effettuata nel *Conto economico*, il Collegio osserva che, ove dovesse essere portata a compimento l'operazione societaria, rimangono comunque rimesse alla responsabilità degli organi del Comune e della società le future determinazioni circa i rapporti in merito all'uso dei locali di proprietà del socio pubblico, avvertendo sulla necessità di porre in essere gli accorgimenti idonei a scongiurare l'insorgere di costi diretti e indiretti a carico di quest'ultimo.

7.6.4. Un ulteriore rilievo del Collegio muove dalla constatazione che gli elementi analitici che concorrono a comporre la **specificata struttura dei ricavi prospettici**, ai fini delle quantificazioni indicate nel *Conto economico*, non trovano sede all'interno né della citata *Relazione* né del *Business Plan*.

La lacuna informativa è stata colmata dall'integrazione del piano economico-finanziario previsionale trasmessa dal Segretario generale, nella qualità di Responsabile dell'Area Amministrativa - Affari Generali, Servizi Sociali e Demografici, e riprodotta in calce al parere favorevole dell'organo di revisione sulla proposta concernente l'operazione di costituzione societaria (verbale n. 16 del 6 giugno 2025, allegato all'atto deliberativo in esame), con cui - lungo lo svolgersi del primo quinquennio d'attività dal 2025 al 2029 - il fatturato è determinato in rapporto ai volumi e ai prezzi dei prodotti/servizi che si ipotizza potranno essere resi.

Nel caso di specie, l'analisi evidenzia come, in ragione del progressivo sviluppo dei flussi operativi della società (quali descritti nel *Business Plan*, paragrafi 5.2.1. e 5.2.3), l'equilibrio economico-finanziario sarà conseguito nel primo triennio in ragione dei trasferimenti dal bilancio comunale alla costituenda società nella misura di euro 3 milioni (euro 600.000 nel 2025 ed euro 1.200.000 per ciascun esercizio 2026 e 2027) e solo in misura contenuta - seppur crescente - dalla remunerazione delle attività strumentali costituenti l'oggetto sociale (euro 131.981 nel 2025; euro 242.024 nel 2026; euro 519.475 nel 2027).

Sotto tale profilo, l'eventualità dell'apporto di risorse del socio pubblico a sostegno delle esigenze del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, entro l'arco temporale non

superiore a tre anni, rinviene un riferimento normativo all'interno dell'art. 14, comma 5, del TUSP.

A decorrere dal 2028, il previsto consolidamento a regime dell'intero ciclo delle attività (dall'accertamento alla riscossione ordinaria e coattiva) potrà generare ricavi unicamente per le prestazioni effettivamente rese e, in quanto tali, remunerate dal socio pubblico a titolo di corrispettivi (nello specifico, sono previsti ricavi per euro 1.941.788 nel 2028 e per euro 1.968.229 nel 2029).

Le descritte modalità di remunerazione sono, in parte, basate su componenti di prezzo variabile (1% per la riscossione ordinaria; 4,5% per la riscossione su accertamento; 6% per la riscossione coattiva), e, in altra parte, su compensi per rimborso spese da notifica di atti (impositivi, contestazioni, irrogazione di sanzioni, solleciti) e da azioni esecutive, i quali tengono conto, quale parametro di riferimento, del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze datato 14 aprile 2023 (in G.U.R.I. n. 100 del 29 aprile 2023) concernente *Individuazione delle misure relative al costo della notifica degli atti degli enti locali correlata all'attivazione di procedure esecutive e cautelari a carico del debitore*.

I ricavi in questione appaiono in linea con i valori indicati quali parametri di riferimento per l'affidamento a terzi (*Business Plan*, paragrafo 4.4. - *Focus sulla riscossione coattiva affidata a terzi*).

Ove dovesse essere portata a compimento l'operazione societaria, il Collegio **pone all'attenzione** del Comune di Taormina che la struttura dei compensi, come indicati nell'integrazione al PEF, dovrà essere coerentemente declinata e specificata all'interno del futuro contratto di servizio.

Sotto tale aspetto preme, infatti, rilevare le carenze dello *schema* del futuro atto negoziale regolante i rapporti tra il Comune e la costituenda società, in allegato all'atto di deliberativo trasmesso alla Sezione, il quale si limita alla mera seguente indicazione: «**La determinazione dei [...] corrispettivi, in misura percentuale o in misura fissa, nonché le modalità di aggiornamento degli stessi, verrà determinata dal Comune, in accordo con la Società, sulla base dei costi da sostenere per l'espletamento di dette attività, contenute nel piano redatto dalla Società sulla base dei fattori produttivi, industriali e di struttura, da impiegarsi per l'erogazione dei servizi di cui al precedente art. 2»** (art. 13 - *Compensi*).

Occorre osservare in questa sede che il futuro assetto societario, che sarà inevitabilmente foriero di costi, dovrà tenere conto - quale solida base di sviluppo della propria

organizzazione – delle previsioni in termini dei ricavi attesi come delineati nel PEF e negli atti integrativi, avendo ben presenti, da un lato, gli obblighi di efficiente gestione, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (art. 1 TUSP) e, dall'altro, il divieto di soccorso finanziario (art. 14 TUSP).

Pertanto, la remunerazione delle prestazioni rese secondo il principio auto-organizzativo dell'*in house providing* dovrà sempre essere calibrata, nel tempo, sulla dimensione efficiente, efficace ed economica della modello prescelto, rinnovando, in occasione di ogni eventuale successivo affidamento, i presupposti fondanti la motivazione rafforzata richiesta dall'ordinamento.

8. *Gli oneri motivazionali (art. 5 TUSP): sostenibilità finanziaria in senso soggettivo.*

8.1. Nell'elaborazione della magistratura contabile, il parametro normativo della *sostenibilità finanziaria in senso soggettivo* è teso a ponderare gli effetti dell'operazione di investimento societario in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato (SS.RR. delib. n. 16/2022/QMIG).

Osservano le Sezioni riunite nella richiamata pronuncia: «*Sotto il secondo profilo [...] la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione*».

8.2. In ordine a tale profilo di valutazione rimesso alla Sezione di controllo, si riscontra che il citato parere favorevole dell'organo di revisione sulla proposta concernente l'operazione di costituzione societaria (verbale n. 16 del 6 giugno 2025) è corredato dell'attestazione del dirigente responsabile dell'Area Economico-Finanziaria dell'Ente in merito alla copertura finanziaria, sul bilancio in corso di gestione, degli oneri per il

conferimento del capitale sociale, per il piano degli investimenti e per i trasferimenti relativi al primo triennio di attività della costituenda società.

Nello specifico, essi sono riportati nei seguenti termini:

- Cap. 01011.04.00101127 per contratti di servizio:

- stanziamento 2025 per € 2.080.000,00; di cui € 600.000,00 per contratto di servizio con la società Equità Urbana S.p.A.;
- stanziamento 2026 per € 3.100.000,00, di cui € 1.200.000,00 per contratto di servizio con la società Equità Urbana S.p.A.;
- stanziamento 2027 per € 3.100.000,00, di cui € 1.200.000,00 per contratto di servizio con la società Equità Urbana S.p.A.;

- Cap. 01012.04.00000002 stanziamento 2025 per € 720.000,00 di cui € 220.000,00 per immobilizzazioni società Equità Urbana S.p.A.;

- Cap. 01033.01.00000001 stanziamento 2025 per € 800.000,00 per C.S.; di cui € 500.000,00 per Capitale sociale società Equità Urbana S.p.A.

8.3. Replicando ad un quesito istruttorio (nota prot. Cdc n. 5189 del 11 luglio 2025), il Comune di Taormina ha precisato che, ferma restando la piena attendibilità della previsione in base alla quale il piano degli investimenti sarà sostenuto dal capitale sociale (*Business Plan*, pagina 92), per il solo esercizio 2025 la deliberazione consiliare n. 17 del 26 maggio 2025 ha autorizzato, a scopo meramente prudenziale, uno stanziamento di euro 220.000 per *immobilizzazioni* della costituenda società. Tali somme, se non impiegate per tali scopi, torneranno nella piena disponibilità dell'Ente per realizzare un'eventuale diversa finalità allocativa (nota prot. Cdc n. 5291 del 17 luglio 2025).

9. *Assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.*

In relazione a tale ulteriore obbligo motivazionale (art. 5 del TUSP), la citata *Relazione* specifica quanto a seguire (paragrafo 7): «*La costituzione della partecipata in house providing non interferisce con la normativa in tema di aiuti di stato alle imprese. [...] La società in house sarà gestita nel pieno rispetto della normativa europea (Teckal, C-107/98), assicurando rigorosamente il controllo analogo diretto da parte dell'ente pubblico socio tramite organi di supervisione, report periodici e audit interni continui per come analiticamente disciplinato dagli artt. 1 comma secondo e 25 dello statuto, cui si rinvia per relationem e brevità espositiva. Tale struttura garantirà l'assenza*

di finalità commerciali e la massima trasparenza gestionale, soddisfacendo pienamente tutti i criteri richiesti dalla normativa comunitaria in materia».

10. Ulteriori profili di esame.

Il Collegio, infine, sottopone all'attenzione del Comune di Taormina, attraverso brevi cenni, gli ulteriori profili di esame su talune previsioni dello *Statuto*.

10.1. La possibilità della società di emettere **obbligazioni convertibili in azioni** nei confronti del Socio pubblico (art. 11 *Statuto*) – sebbene consentita dall'ordinamento civile con riferimento alle generiche società per azioni (art. 2420-*bis* c.c.) – potrebbe prestarsi a limiti con riferimento alla società in mano pubblica, sotto un duplice aspetto. Vertendosi, infatti, nell'ambito di strumenti finanziari preordinati alla raccolta di capitali a fini di finanziamento presso il proprio azionariato pubblico, la disciplina in questione, in base alle circostanze e alle modalità di realizzazione, potrebbe entrare in conflitto con la speciale disciplina sul **divieto di aiuti di Stato** e, specialmente, **di soccorso finanziario** (art. 14 TUSP), fattispecie che, come è noto, può essere integrata *“in qualsiasi forma giuridica”* e non può prescindere dall'esistenza di un piano di risanamento nell'ipotesi di crisi aziendale.

10.2. Riguardo alla **governance societaria**, in ordine alla previsione per la quale la società è amministrata da un Consiglio di Amministrazione secondo il sistema tradizionale, in numero massimo di tre componenti, o da un Amministratore Unico (art. 19 *Statuto*), occorre rammentare che lo speciale ordinamento sulle società pubbliche predilige – attraverso l'utilizzo dell'espressione «di norma» – la costituzione dell'organo amministrativo delle società in controllo pubblico sul modello dell'amministratore unico. La sua differente configurazione per decisione dell'assemblea della società a controllo pubblico necessita, in ogni caso, di una motivazione rafforzata *«con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi»* (art. 11 TUSP).

10.3. La previsione concernente il possibile **conferimento dell'incarico di Direttore Generale al Segretario del Comune di Taormina** (art. 23 *Statuto*) non appare tenere conto del vincolo di esclusività del rapporto di servizio che lega il segretario comunale all'Ente, non conciliabile con la natura subordinata del rapporto d'impiego sottesa alla figura del Direttore generale nonché con l'ampiezza e la continuità delle prestazioni richieste a quest'ultimo, comportanti la piena responsabilità gestionale dell'azienda.

Sotto altro profilo, essa è tale da poter cagionare una commistione di interessi tra soggetto controllante e controllato, incompatibile, da un lato, con la partecipazione del segretario comunale all'organizzazione del sistema dei controlli interni (art. 147, comma 4, del TUEL), che coinvolgono anche la sfera delle società partecipate (art. 147-*quater* del TUEL), e, dall'altro, con le disposizioni in materia di inconfiribilità di incarichi. A tal proposito, si richiama l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 a norma del quale: «*Gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o ente pubblico che conferisce l'incarico*».

11. Considerazioni conclusive.

L'atto deliberativo del Comune di Taormina e l'unito compendio documentale concernente la costituzione di una nuova società *in house* per le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate extratributarie, sottoposto all'esame di questa Sezione di controllo ai fini delle valutazioni richieste dall'art. 5, comma 3, del TUSP, assolvono **solo in via parziale** agli oneri di motivazione negli aspetti essenziali richiesti dal contesto normativo di riferimento, per la ragione che si espone a seguire.

Come rilevato nel corpo del presente parere (*supra*, § 7.6.2.2.), il vigente contesto normativo (art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001), interpretato anche alla luce della giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. IV, Civ., ordinanza 15 gennaio 2024, n. 1471), non supporta la fondatezza dell'assunto espresso dal Comune sull'assenza di costi a carico della costituenda società per l'assegnazione temporanea del proprio personale dipendente nella fase di avvio delle attività. Da tale errata supposizione consegue che le stime circa il fabbisogno del personale nel periodo di *start-up* e i corrispondenti profili di costo **non sembrano poggiare su proiezioni economico-finanziarie idonee a soddisfare i requisiti di affidabilità e attendibilità, in pregiudizio al parametro della sostenibilità finanziaria.**

Si rammenta che, come precisato dalla magistratura contabile (*supra*, § 1.1.), nell'evenienza di una valutazione in tutto o in parte negativa, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del TUSP, il Comune non dovrà reiterare l'invio di analogo deliberato - eventualmente integrato o

emendato - alla Corte contabile, bensì potrà procedere ugualmente all'acquisizione societaria, fermo l'obbligo di «*motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*».

Ove il Comune dovesse comunque portare a compimento l'operazione societaria (nel rispetto degli predetti obblighi di motivazione e pubblicità), la Sezione, nell'esercizio delle funzioni di controllo delineate dall'ordinamento (artt. 148 e 148-*bis* del TUEL e art. 20 del TUSP), riserva a successive pronunce la puntuale verifica degli aspetti riguardanti l'andamento e il miglioramento dell'attività finanziaria connessa al ciclo delle proprie entrate, le spese sostenute dal bilancio dell'Ente per le funzioni affidate alla società partecipata, i reciproci rapporti di debito-credito, il previsto funzionamento dei controlli interni e la ricognizione periodica sul complessivo assetto societario.

Il Collegio, nel corso dell'analisi, ha ritenuto necessaria l'espressione di talune osservazioni che sottopone all'attenzione del Comune di Taormina ai fini delle proprie eventuali future determinazioni (in particolare, §§ 4.1., 4.4.7.1., 4.4.7.2., 4.4.7.3., 7.6.1.1., 7.6.1.2., 7.6.1.3., 7.6.2.1., 7.6.2.2., 7.6.3., 7.6.4., 10.1., 10.2. e 10.3.).

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana, allo stato degli atti e in ragione delle osservazioni esposte in parte motiva, esprime parere parzialmente negativo ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, sulla deliberazione consiliare del Comune di Taormina n. 21 del 7 giugno 2025 concernente la costituzione di una società pubblica interamente partecipata dall'ente medesimo, in regime di *in house providing*, denominata "Equità Urbana S.p.A.";

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa, entro cinque giorni dal deposito, al Sindaco, al Consiglio Comunale, per il tramite del suo Presidente, e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Taormina (ME);

- che la presente deliberazione sia pubblicata dal Comune di Taormina sul proprio sito istituzionale entro cinque giorni dalla ricezione, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deciso nella camera di consiglio del 30 luglio 2025.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria in data 31 luglio 2025.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura