



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere (relatore)
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 15 marzo 2023, in tema di verifiche sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021 e 2022, adottati ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, dal **Comune di Chieti**, ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

visto il decreto legislativo n. 175 del 2016 (c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e ss.mm. e ii.;

visto il *"Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"* approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione n. 13/2023/INPR, del 25 gennaio 2023, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo per l'anno 2023"*;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreti del Presidente del 1° febbraio 2023, n. 1;

vista la nota istruttoria inviata al Comune di Chieti, socio unico, in data 25 novembre 2022 con protocollo n. 4609 a cui l'Ente ha dato riscontro con note:

- prot. n. 1948 del 10 gennaio 2023 (acquisita in data 11 gennaio 2023 con prot. n. 50);
- prot. n. 2536 dell'11 gennaio 2023 (acquisita in pari data con prot. n. 68);
- del 13 gennaio 2023 (acquisita in pari data con prot. n. 118);
- del 19 gennaio 2023 (acquisita in data 20 gennaio 2023 con prot. n. 210);
- del 24 gennaio 2023 (acquisita in data 25 gennaio 2023 con prot. 270 - 271 - 272);

vista l'ordinanza del 14 marzo 2023 n. 15, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Giovanni Guida;

### **PREMESSO**

Nell'ambito del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie avviato dal legislatore sin dalla legge di stabilità 2015 (*cfr.*, art. 1, commi 611 e seguenti della legge 23 dicembre 2014, n. 190), nuovi obblighi sono stati previsti a carico delle amministrazioni pubbliche dagli artt. 20 e 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, di seguito TUSP), che disciplinano, rispettivamente, la razionalizzazione periodica e la revisione straordinaria delle partecipazioni. Trattasi di due momenti connessi ed interdipendenti, atteso che l'operazione di natura straordinaria, prevista dall'art. 24, ha costituito la base per la razionalizzazione periodica, *ex art.* 20, delle partecipazioni pubbliche cui sono annualmente tenuti gli enti territoriali, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 26, comma 11, TUSP (Corte dei conti, Sezione della Autonomie deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR).

Per ciò che riguarda, in particolare, la razionalizzazione periodica, il citato art. 20, rubricato "*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*", prevede, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche effettuino "*annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione*". Il successivo comma 3 precisa che i provvedimenti di razionalizzazione periodica sono adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno e trasmessi, con le modalità di cui all'art. 17 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, alla struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro del Ministero

dell'economia e delle finanze, nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 26, comma 11, fissa la tempistica dei suddetti adempimenti, disponendo che *“Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017”*. Precisi obblighi di comunicazione sussistono, peraltro, in forza di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 20 TUSP, anche nell'ipotesi in cui le amministrazioni non detengano alcuna partecipazione. In vista di un compiuto assolvimento dei predetti adempimenti la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, in coerenza con le indicazioni già rese circa la revisione straordinaria (*cf.*, deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR), in occasione della prima razionalizzazione periodica ha ritenuto necessario adottare specifiche linee di indirizzo oltre che un modello *standard* di atto di ricognizione e relativi esiti. Con la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, la Sezione delle Autonomie, nel rimarcare la centralità del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ha sottolineato l'esigenza di una costante riflessione da parte degli enti soci, in ordine alle decisioni adottate con riguardo al proprio portafoglio delle partecipazioni (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione). Sul punto, a dimostrazione della sostanziale continuità tra la revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica è stato, infatti, sottolineato come alle stesse siano sottesi i medesimi criteri e come entrambe siano preordinate a rilevare le situazioni di criticità di cui al comma 2 dell'art. 20 TUSP, espressamente richiamato dal successivo articolo 24, di seguito evidenziate:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle *“indispensabili”* ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (le c.d. *“società-doppione”*);
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività

consentite ai sensi dell'art. 4 TUSP.

La disciplina in esame individua, altresì, precisi obblighi di comunicazione degli esiti della razionalizzazione periodica in favore della struttura di monitoraggio di cui all'art. 15 TUSP e delle competenti Sezioni regionali di controllo: sotto tale profilo, ed in ordine alla finalità dello specifico obbligo di comunicazione in favore della Sezione regionale di controllo, costituisce principio pacificamente recepito che lo stesso non assolva a mere finalità conoscitive, ma sia funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte dei conti.

La giurisprudenza di questa Corte ha avuto, altresì, modo di precisare che:

- l'attività di ricognizione delle partecipazioni detenute è obbligatoria, anche in relazione a quelle indirette di minima entità, a quelle in società "quotate", nonché nel caso di assenza di partecipazioni, per attestarne tale assenza;
- gli enti partecipanti sono sempre tenuti alla verifica sistematica della coerenza delle partecipazioni detenute con le proprie finalità istituzionali e con i vincoli/obblighi ad essi correlati;
- gli esiti della ricognizione sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi sia in una misura di razionalizzazione (contenimento dei costi/cessione/alienazione di quote/liquidazione/fusione/incorporazione).

A presidio dell'effettività delle anzidette prescrizioni in tema di razionalizzazione periodica, il comma 7 dell'art. 20 TUSP prevede un meccanismo sanzionatorio, cui possono correlarsi anche profili di responsabilità erariale.

Con nota istruttoria prot. n. 4609 del 25 novembre 2022 è stato chiesto al Comune di Chieti, quale socio unico, di relazionare sui profili di criticità rilevati.

In particolare, è stato chiesto:

- di chiarire, pur a fronte dell'emersa situazione di grave criticità finanziaria della società Teateservizi s.r.l., le ragioni dell'apparente mancata indicazione nella "Revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2020 ex art. 20 D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 s.m.i. - Provvedimenti" di specifiche misure di razionalizzazione, con indicazione, peraltro, nella relativa scheda di misure tra loro non coerenti, avendo indicato come "modalità (razionalizzazione)" il "*mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società*", senza tuttavia indicare quali fossero tali azioni da porre in essere nel periodo indicato entro il 31.12.2022, mentre in: "Note" si rappresenta che "*la misura di razionalizzazione prevede la cessione del 49%*

*delle quote a titolo oneroso*"; ciò, peraltro, pur alla luce dei puntuali rilievi svolti nel parere del Collegio dei revisori relativo all'adozione della suddetta deliberazione consiliare;

- di relazionare sulle modalità di svolgimento del controllo analogo esercitato nell'ultimo quinquennio nei confronti delle partecipazioni detenute;

- di trasmettere i bilanci della società Teateservizi s.r.l., degli affidamenti e dei trasferimenti di risorse ricevuti dal Comune, del prospetto di conciliazione tra debiti e crediti predisposto il 17 agosto 2022 nonché l'elenco degli incarichi esterni affidati dalla società ed altri fatti gestionali;

- di comunicare le motivazioni, che hanno, da ultimo, indotto, dopo la richiesta di fallimento della società avanzata dalla Procura della Repubblica, alla presentazione di istanza di ammissione alla procedura di concordato preventivo con riserva, dando conto degli oneri a tal fine sostenuti dalla società per il supporto tecnico fornito da professionisti/società esterne.

Con le note:

- prot. n. 1948 del 10 gennaio 2023 (acquisita in data 11 gennaio 2023 con prot. n. 50);
- prot. n. 2536 dell'11 gennaio 2023 (acquisita in pari data con prot. n. 68);
- del 13 gennaio 2023 (acquisita in pari data con prot. n. 118);
- del 19 gennaio 2023 (acquisita in data 20 gennaio 2023 con prot. n. 210);
- del 24 gennaio 2023 (acquisita in data 25 gennaio 2023 con prot. 270 - 271 - 272),

l'Ente ha dato riscontro ai punti oggetto di approfondimento istruttorio, mentre per alcuni aspetti il riscontro è stato fornito dal liquidatore della società con nota del 9 gennaio 2023 (acquisita in data 10 gennaio 2023 con prot. n. 38), con le valutazioni che saranno di seguito esaminate.

Successivamente, con ordinanza del Presidente della Sezione controllo n. 11 del 14 febbraio 2023, è stata chiesta la presentazione delle memorie al fine della trattazione in camera di consiglio.

I fattori di criticità rilevati sono riferiti, in particolare, alla società Teateservizi s.r.l. e Chieti Solidale s.r.l. nonché alla gestione di tali organismi societari tenuto conto del modello *in house*.

Con note acquisite, rispettivamente, in data 28 febbraio 2023, prot. n. 993 e in data 2 marzo 2023, prot. n. 1068, l'Ente ha presentato memorie controdeduttive, il cui contenuto sarà di seguito esaminato.

### **CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO**

Di seguito, è l'elencazione dei punti oggetto di esame della presente deliberazione.

***Atti adottati dal Comune di Chieti ai sensi dell'articolo 20 del Tusp nel biennio 2021 - 2022***

**1. Il Comune di Chieti ha adottato le seguenti delibere di Consiglio comunale:**

- n. 185 del 30 dicembre 2021 relative alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2020, trasmessa, a seguito di richiesta istruttoria, con nota del 10 novembre 2022, protocollo n. 69894, acquisita al protocollo della Sezione con n. 4407 dell'11 novembre 2022, ed oggetto di specifica deliberazione da parte di questa Sezione, per quanto attiene all'accertamento di criticità in ordine al rispetto degli obblighi di trasmissione della stessa (cfr. n. 276/2022/VSG);
- n. 278 del 28 dicembre 2022 relative alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2021, trasmessa con nota dell'11 gennaio 2023, protocollo n. 2536, acquisita, in pari data, al protocollo della Sezione con n. 68.

Le partecipazioni detenute dall'Ente sono riportate nella seguente tabella.

Tabella n. 1 - Partecipazioni detenute dall'Ente

	Quota (%)	Attività svolta
Teate Servizi s.r.l.	100	Riscossione tributi, servizi cimiteriali, gestione piscina comunale, lampade votive
Chieti Solidale s.r.l.	100	Gestione servizi sociali e farmacie comunali
Organizzazione Progetti e Servizi s.p.a.	10,30	Verifica impianti termici
ACA s.p.a. <i>in house providing</i>	4,35	Gestione rete idrica
Alesa s.r.l. - in liquidazione	4,26	Progetti e consulenza energie rinnovabili

Fonte: Elaborazione della sezione su dati relazione tecnica al rendiconto e delibere di Consiglio provinciale relative alla revisione periodica delle partecipazioni.

**2.** L'analisi delle ricognizioni effettuate dall'Ente al 31 dicembre 2020 e 2021 non può non soffermarsi, principalmente, sulle due società detenute a titolo totalitario.

In primo luogo, emerge per tali società l'assenza di motivazioni nel possesso di due distinte società per svolgere le attività delegate dal Comune considerando anche la denominazione di "Azienda Speciale Multiservizi" da parte di "Chieti Solidale", prima della trasformazione in società a responsabilità limitata avvenuta nel 2019. La stessa, infatti, è stata creata in data antecedente alla Teateservizi s.r.l., istituita *ad hoc* per la gestione delle riscossioni dell'Ente.

In secondo luogo, le azioni di razionalizzazione individuate in entrambe le ricognizioni restano, allo stato dei fatti, meramente programmatiche anche alla luce dell'attuale situazione di crisi finanziaria - amministrativa della società Teateservizi.

Infatti, nella prima delibera di ricognizione si rappresenta che: "con delibera di c.c. n. 95 del 22.04.2021 ad oggetto "Approvazione del Piano di Riequilibrio Pluriennale (art. 243-bis D.Lgs. n.

267/2000)" ha adottato il piano di risanamento finanziario della durata ventennale individuando tutte le misure necessarie finalizzate ad un rientro dello squilibrio finanziario che ha determinato il ricorso alla procedura straordinaria di risanamento; che nel citato piano di riequilibrio si legge in merito agli organismi partecipati che "... Il comune di Chieti ha avviato un'analisi di revisione aziendale della società in house (Teateservizi) all'indomani di segnalate criticità gestionali; in particolare l'organo di controllo contabile (collegio sindacale) incaricato anche della revisione legale della società in house TEATESERVIZI srl ha ripetutamente segnalato negli ultimi due anni, ed ancora oggi, gravi inadempienze della società TEATESERVIZI tali da compromettere la continuità aziendale della stessa. Dopo continui solleciti alla governante della società da parte soprattutto dell'Unità di Controllo Analogo, non avendo avuto alcun valido riscontro a riguardo, la coordinatrice dell'unità di controllo con Determina n. 234 del 18.03.2021 ha affidato a specializzata società di revisione l'avvio di un'analisi sulla complessiva affidabilità del sistema di controllo interno per le diverse attività svolte dai citati organismi partecipati e la conseguente attendibilità dei relativi dati contabili, nonché la valutazione delle possibili razionalizzazioni sulla base dei servizi affidati dall'Ente. Con il citato incarico il comune ha inteso avviare un progetto finalizzato ad una più puntuale formalizzazione e messa a regime del processo di redazione dei bilanci, mediante una mappatura e formalizzazione delle principali procedure amministrativo contabili relative alla formazione dell'Informazione Economico Finanziaria delle società Teateservizi S.r.l. e Chieti Solidale S.r.l..

L'azione di verifica sulla società coinvolgerà le due società in house TEATESERVIZI s.r.l. e "Chieti Solidale" s.r.l. anche per una possibile soluzione gestionale unitaria, come già disposto nella delibera di revisione delle partecipate di cui al provvedimento consiglio comunale n. 316 del 29.09.2017, dove, nell'allegata relazione al provvedimento al paragrafo "1) società in house Teateservizi s.r.l." si legge che "... A seguito della delibera di c.c. n. 284 del 18.07.2017 che ha recepito le raccomandazioni contenute nella delibera della Corte dei Conti n. 104/2017/PRSE, l'ente ha avviato un'azione di rivisitazione e razionalizzazione di tutti i servizi in gestione alla società in house "Teateservizi s.r.l.". L'azione complessa ed articolata dovrà tendere ad una economica, razionale ed efficiente riorganizzazione non solo di tutti i servizi affidati a diverso titolo alla società ed agli altri enti strumentali, ma anche e soprattutto a rivedere/razionalizzare l'organizzazione delle partecipate e/o degli enti strumentali (Società e Aziende) adottando soluzioni anche di riduzione utili a raggiungere un nuovo modello gestionale che superi criticità e renda l'azione più attuale, efficiente ed efficace economicamente. Si propone il mantenimento".

Nell'ultima delibera adottata relativa alla ricognizione al 31 dicembre 2021, adottata in data 28 dicembre 2022 si riporta quanto segue. Con riguardo alla società Chieti Solidale si rappresenta che "nell'ambito del controllo analogo congiunto da parte dei soci, sono stati individuati obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e di personale" (cfr. allegato - pag. 41). In merito alla

Teateservizi s.r.l. la modalità di razionalizzazione prevista è la “liquidazione della società” (cfr. allegato – pag. 47).

**3.** In merito alle altre tre partecipazioni si rappresenta quanto segue.

**3.1.1.** La partecipazione in Organizzazione Progetti e Servizi s.p.a. è stata già oggetto di specifica analisi da parte di questa Sezione, le cui risultanze sono riportate nella deliberazione n. 326/2022/VSG.

**3.1.2.** La società ACA s.p.a. *in house providing* si occupa del ciclo integrale delle acque, attività riconducibile nella “produzione di un servizio di interesse generale” di cui all’articolo 4, comma 2, lettera a) del TUSP ed ha registrato utili sostanziosi nel quinquennio 2017 – 2021.

**3.1.3.** Per la società Alesa s.r.l. in liquidazione si prende atto che “il Consiglio provinciale di Chieti ha disposto la messa in liquidazione (...) con delibera di revisione straordinaria delle partecipazioni, n. 54 del 26/09/2017” e che “la liquidazione è stata definitivamente iscritta il 5 luglio 2021”.

Successivamente, “in data 7 gennaio 2022, il liquidatore della Società ha comunicato ai soci che, all’esito dell’udienza prefallimentare del 30/11/2021, il tribunale di Chieti, con sentenza del 17/20.12.2021, ha dichiarato il fallimento della Alesa S.r.l., a seguito di richiesta di alcuni creditori, nominando Giudice delegato il dott. (OMISSIS) e curatore l’avv. (OMISSIS). Con Decreto del 13/05/2022 del Tribunale di Chieti, è stata dichiarata la chiusura del fallimento della Società, senza procedere all’accertamento del passivo, per totale mancanza di attivo, disponendo la cancellazione della società dal Registro delle Imprese. Il procedimento di dismissione è concluso”.

In sede di controdeduzioni, sono stati evidenziati gli aspetti, che hanno portato alla trasformazione di Chieti Solidale da azienda speciale a società a responsabilità limitata nonché la gestione della perdita dell’esercizio 2019 e i compensi al Cda e all’Organo di revisione.

Per la Teateservizi s.r.l., invece, è stato ricostruito l’iter che ha portato alla richiesta di concordato preventivo nonché alcune prime misure adottate per garantire l’efficacia del servizio di riscossione svolto per conto del Comune.

#### ***Valutazioni in ordine ai piani di razionalizzazione adottati dal Comune di Chieti***

**4.** La Sezione delle Autonomie di questa Corte ha già da tempo avuto modo di mettere in evidenza che, nei piani di razionalizzazione, “nel motivare sugli esiti della ricognizione effettuata è importante tener conto dell’attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell’erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l’ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la



*società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'Ente di Governo d'Ambito"* (cfr. Sez. Autonomie deliberazione n. 19/2017/INPR).

Al contempo questa Sezione regionale ha avuto modo di precisare, in occasione del giudizio sulla parificazione del Rendiconto regionale (Decisione n. 141/2020/PARI, Relazione allegata, vol. IV) che il Piano di razionalizzazione deve costituire l'occasione per la programmazione e l'adozione di efficaci misure volte a perseguire in modo più effettivo gli obiettivi di contenimento e di efficientamento degli organismi partecipati. *"La valutazione in ordine a tali profili non può prescindere da un esame a livello complessivo di tali organismi, al fine di individuare misure trasversali e sinergiche che consentano un contenimento dei costi di funzionamento e ad una maggiore efficienza della gestione. La necessità di tale unitarietà di esame appare fondamentale in ordine alla corretta implementazione di adeguate misure di razionalizzazione delle società in house (...). Come già evidenziato da altra Sezione di questa Corte, infatti, (cfr. Sez. contr. Lombardia n. 21/2017/VSG) «precipuo rilievo rivestono, in questo senso, gli interventi volti al contenimento dei costi delle società (...) in house. Il modello dell'in house presuppone, infatti, che attraverso il controllo analogo si sostanzii un controllo gestionale e finanziario stringente sulla società da parte della PA, che deve esercitare una verifica costante sull'andamento della gestione, in modo che l'attività sia retta da criteri manageriali rivolti alla soddisfazione delle esigenze del cittadino, mediante la predisposizione di un servizio pubblico qualitativamente migliore e contestualmente in grado di raggiungere e mantenere nel tempo le sue condizioni di economicità. Proprio in quest'ottica appare fondamentale che l'onere complessivamente sostenuto (...) per l'ottenimento di un dato servizio attraverso il modello organizzativo risulti "congruo" rispetto ai valori di mercato: in altre parole, l'ottenimento a regime di servizi con un costo complessivo che sia raffrontabile, attraverso ordinarie pratiche di benchmarking, con i valori di mercato assurge a preconditione della vantaggiosità strategica del mantenimento dell'attuale sistema (...). Tale ultima valutazione risulta rafforzata alla luce della più recente evoluzione normativa; non può non farsi espressamente riferimento all'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. lgs. n. 50/2016), che così statuisce: 'ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche'. La congruità dell'offerta economica presentata dai soggetti in house assurge, dunque, a condizione di legittimità del singolo affidamento dell'incarico. Considerato il ruolo*

*fondamentale che le società in house svolgono all'interno dell'architettura regionale (...), dunque, precipua rilevanza rivestirà il costante perseguimento degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, il cui raggiungimento, adeguatamente motivato negli incarichi di conferimento dei singoli servizi, può rendere preferibile "per la collettività" la forma di gestione in analisi»*.

**4.1.** Alla luce dei principi ora richiamati, in disparte le valutazioni che verranno di seguito svolte in riferimento alle specifiche misure relative agli organismi *in house* singolarmente considerati, emerge, in via preliminare, una criticità attinente all'assenza a monte nei piani in esame di valutazioni complessive in ordine alla *"convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni"*, che dovrebbero - di contro- essere la base di ogni processo di razionalizzazione.

**4.2.** Più nello specifico, la formulazione dei piani appare obliterare ogni valutazione complessiva, sia sulla convenienza del Comune a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni organizzative, sia le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante una data società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della medesima scelta in termini di costo- opportunità per l'ente. In quest'ottica va, altresì, rimarcato - anticipando quanto di seguito viene analizzato - come i piani annualmente adottati non appaiono tenere in considerazione l'evoluzione gravemente critica della gestione finanziaria di uno degli organismi partecipati, dovendosi registrare un incongruo iato tra le misure programmate nei piani in esame e gli atti concretamente posti in essere dal Comune.

Basti, al riguardo, evidenziare come nella ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2021, approvata con la delibera CC n. 278 del 28 dicembre 2022, a fronte della richiesta della Procura della Repubblica del fallimento della società nel marzo 2022, come sarà di seguito illustrato, si continui ad individuare quale modalità di razionalizzazione la *"liquidazione della società"* (cfr. pag. 47 dell'allegato), mentre subito dopo (pag. 59), per lo stato di attuazione della procedura viene indicato: *"interventi di razionalizzazione della società non avviati"* e gli stessi sono stati specificati nel rigo successivo in cui si evidenzia la *"cessione del 49% delle quote a titolo oneroso"*; di contro, come meglio di seguito ricordato, a partire dalla delibera CC n. 225/2022 del 9 giugno 2022, sono stati adottati atti d'indirizzo volti ad individuare un percorso di risanamento della società.

**4.3.** Rimanendo, dunque, sul piano generale, non può non evidenziarsi la mancanza, nei provvedimenti in esame, di una progettualità sistematica dell'architettura del complesso degli organismi comunali interamente partecipati, che non permette di cogliere né le ragioni

che giustificano il mantenimento di determinate partecipazioni, né l'effettiva capacità di altri di assicurare l'efficace realizzazione dei servizi affidati; nonché, inoltre, le motivazioni del mantenimento di due organismi interamente partecipati, secondo il modello dell'*in house*, senza evidenziazione delle specifiche ragioni che possano supportare il mantenimento di "costi di struttura" duplicati.

Al riguardo, nulla appare aggiungere quanto controdedotto dall'Amministrazione comunale, ove - come di seguito più ampiamente ricordato - richiama l'avvio, con la deliberazione GC n. 545/2018, di un percorso, che avrebbe dovuto portare alla fusione omogenea delle due società, ma che era stato interrotto nel 2019, a seguito dell'emersione di gravi criticità attinenti alla gestione della Teateservizi: proprio l'emersione di tali criticità, infatti, avrebbe dovuto comportare la valutazione dell'adozione di più incisive misure di razionalizzazione e di controllo, non determinando una fase di stasi protrattasi per quattro anni fino al 2022, periodo nel quale le criticità, che saranno di seguito evidenziate, si sono ulteriormente aggravate.

**4.4.** Al contempo, ove si fosse dimostrata l'indispensabilità del mantenimento di due distinti organismi societari, una specifica valutazione avrebbe dovuto essere effettuata in ordine a misure di standardizzazione e di uniformazione dei rispettivi processi gestionali, per conseguire razionalizzazioni di spesa, nonché per la verifica dei presupposti codificati dall'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici, sopra già ricordati, per la legittimità degli affidamenti diretti a tali società.

In altre parole, i piani in analisi avrebbero dovuto essere la sede programmatica per impostare il costante perseguimento degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, il cui raggiungimento, adeguatamente motivato negli incarichi di conferimento dei singoli servizi, può rendere preferibile "*per la collettività*" la forma di gestione *in house*. Al riguardo non può non ricordarsi come anche la giurisprudenza amministrativa ormai consolidata abbia chiaramente evidenziato che l'affidamento *in house* di servizi è illegittimo nel caso in cui non ci sia convenienza economica rispetto alla esternalizzazione dello stesso; *l'in house providing* riveste infatti carattere eccezionale rispetto all'ordinaria modalità di scelta del contraente ed è possibile solo qualora sussista per l'amministrazione una reale convenienza rispetto alle condizioni economiche offerte dal mercato (*ex plurimis* Cons. Stato, III Sez., 17 dicembre 2015, n. 5732). A valle di tale verifica sulla convenienza economica del mantenimento dell'affidamento ben può aversi una revoca dello stesso, in caso di esito negativo (cfr. Cons. Stato, sez. quinta, sentenza n. 681/2020). In quest'ottica, gli interventi di

razionalizzazione avrebbero potuto essere anche la sede per l'individuazione di misure di efficientamento a livello di "sistema" regionale, ad esempio individuando misure per la gestione coordinata di alcune attività comuni a più enti.

**4.5.** In altre parole, la valutazione in ordine al mantenimento della partecipazione deve dimostrare che lo strumento societario sia quello più idoneo alla realizzazione delle finalità istituzionali del Comune-socio, alla luce anche di quanto previsto dall'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici per la legittimità degli affidamenti diretti a tali società. Quest'ultima norma, com'è noto, ha superato di recente sia il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 100/2020) che della Corte di giustizia UE (ordinanza del 6 febbraio 2020 C-89/19-C-91/19), rafforzando gli approdi ermeneutici, cui era già pervenuto il Giudice amministrativo, in forza dei quali: "[tale] norma, muovendo dall'implicito presupposto della natura secondaria e residuale dell'affidamento in house, impone che l'affidamento in autoproduzione di servizi disponibili sul mercato sia specificamente motivato adducendo, tra l'altro, le ragioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato" (Tar Liguria, sentenza n. 680 del 2020 e giurisprudenza ivi richiamata). Le società pubbliche, infatti, pur non dovendo avere come stella polare delle proprie scelte la mera convenienza economica, essendo strumenti per la realizzazione delle politiche pubbliche, devono, comunque, operare come soggetti economici, in grado di soddisfare i bisogni sociali delegati, con un impiego efficace delle risorse trasferite. In questo senso, il rilievo che deve essere riconosciuto al paradigma dell'economicità delle gestioni è plasticamente scolpito a livello legislativo dal già richiamato comma 2 dell'art. 192 del d. lgs. n. 50 del 2016, ove prescrive, in riferimento alle società *in house*, che nella valutazione dell'opportunità di procedere ad un affidamento diretto, l'amministrazione affidante motivi proprio in relazione ai *"benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*. In vero, il modello dell'*in house* presuppone che attraverso il controllo analogo si sostanzi un riscontro gestionale e finanziario stringente sulla società da parte della P.A., che deve esercitare una verifica costante sull'andamento della gestione, in modo che l'attività sia retta da criteri manageriali rivolti alla soddisfazione delle esigenze del cittadino, mediante la predisposizione di un servizio pubblico qualitativamente migliore e contestualmente in grado di raggiungere e mantenere nel tempo le sue condizioni di economicità.

Nel caso di specie, dunque, il mantenimento della partecipazione totalitaria in società che svolgono servizi ritenuti essenziali, anche per garantire la sana gestione finanziaria del Comune, presuppone la dimostrazione che lo strumento societario sia il più adeguato ad

assicurare gli evocati obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità dei servizi assegnati, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Ciò in quanto, è bene ricordarlo, come messo in luce dalla giurisprudenza contabile, «il modello c.d. *in house* di affidamento di pubbliche commesse rappresenta una deroga alla regola dell'evidenza pubblica che ricorre allorquando l'Amministrazione - in luogo di procedere all'esternalizzazione di determinate prestazioni - decide di provvedere in proprio all'esecuzione delle stesse, attraverso un'entità giuridica soggettivamente distinta, ma ad essa strutturalmente collegata nell'ambito di un rapporto di c.d. "delegazione interorganica"» (Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 308/2019/VSG).

Al contempo, come evidenziato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo la nozione delle "ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario" trova una sua "definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all'articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come «la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito». In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, 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, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel B[usiness] P[lan], ma 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" (C. Conti, Sez. riun. in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

**4.6.** Conclusivamente sul punto deve, dunque, rilevarsi come i piani di razionalizzazione in esame non risultino adeguatamente motivati, sia in ordine alle ragioni che giustificano l'indispensabilità dello strumento societario per lo svolgimento dei servizi comunali affidati e in ordine al correlato mantenimento di due distinti veicoli societari *in house* (considerato in punto di fatto che – come di seguito meglio evidenziato – l'affidamento di alcuni di tali servizi risulta anche in scadenza, quali, ad esempio, la riscossione, sia in merito alla mancata

esplicitazione di misure di razionalizzazione adeguate e parametrate all'effettivo andamento della gestione degli organismi partecipati, emergendo al contempo un difetto dell'attività di controllo intestata al Comune.

Neppure appare cogliere nel segno - e nulla aggiungere al riguardo - quanto rappresentato sul punto in sede istruttoria dal Comune, che, in riferimento al percorso di razionalizzazione della Teateservizi, ha affermato: *“La delibera di c.c. n. 185 del 30 dicembre 2021, è stata elaborata compilando gli specifici allegati predisposti dalla competente Struttura di monitoraggio istituita ai sensi dell'art. 15 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica Tusp, - nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Detti allegati hanno dei format prestabiliti di risposta; nei citati allegati l'ente dichiara di voler mantenere la società ma con misure di razionalizzazione (poiché il format non consentiva di integrare le risposte predefinite), indicando successivamente nelle note quale misure adottare. La delibera ha previsto la trasformazione della società in house in società pubblico-privata con la cessione del 49% delle quote, da effettuare nel corso dell'anno 2022; la ragione della scelta di trasformare la società è meglio riportata nella parte motiva del provvedimento quale scelta discrezionale dell'amministrazione anche in coerenza con il piano di riequilibrio pluriennale approvato con delibera di C.C. n. 95 del 20.04.2021, dove tra le misure di risanamento dell'ente è prevista un'azione di potenziamento della riscossione dei tributi. Delle mancate azioni di razionalizzazione entro l'anno 2022 è data esplicita relazione nel nuovo piano di razionalizzazione delle società partecipate al 31.12.2021 approvato con delibera di CC n. 278 del 28.12.2022, dichiarata immediatamente eseguibile, che si allega unitamente alla presente anche a valere quale adempimento di legge”.*

Tali ultimi profili di criticità hanno ulteriormente reso necessario un approfondimento da parte della Sezione sulla gestione delle due società *in house*.

#### ***Criticità in ordine alla gestione di Chieti Solidale***

5. Chieti Solidale è un organismo costituito il 16 novembre 1995, con iscrizione nel registro delle imprese in data 19 febbraio 1996, originariamente in forma di Azienda Speciale Multiservizi del Comune di Chieti, ancor prima come azienda farmaceutica municipalizzata, ai sensi della del R.D. 15.10.1925, n. 2578. È stata poi modificata in Azienda Speciale multi servizi “Chieti Solidale” con delibera di C.c. n. 266 del 5.9.2006, anche per lo svolgimento di servizi nei settori di intervento socio-sanitario, socio-assistenziale, socio-educativo e socio-ambientale. All'interno dei detti settori di intervento l'azienda svolgeva diversi servizi, come meglio elencati all'art. 4 del precedente statuto aziendale, oltre a poter *“essere affidataria di altri servizi e attività del comune di Chieti mediante delibera del Consiglio comunale che definisca anche i relativi corrispettivi”*.

In data 22 febbraio 2019 è stata iscritta nel registro delle imprese la modifica che ha portato alla trasformazione in società a responsabilità limitata, interamente partecipata dal Comune in conseguenza della delibera del Consiglio comunale n. 435 del 2 ottobre 2018 (cfr. articolo 1 dello Statuto societario). Come evidenziato nella predetta delibera consiliare, tale passaggio era propedeutico a poter “*procedere successivamente alla fusione omogenea con l’unica società in house totalmente partecipata dal comune di Chieti ‘TEATESERVIZI s.r.l.’, e gestire un unico soggetto giuridico per la gestione dei servizi strumentali e non, ma comunque necessario a perseguire gli interessi dell’ente*”. Nella memoria controdeduttiva, il Comune precisa che tale “*processo di fusione nei fatti veniva però arrestato, quando all’indomani dell’insediamento del nuovo collegio sindacale della società TEATESERVIZI srl, nel marzo 2019, cominciava e di seguito certificava, l’inefficienza e lo stato di crisi della società; da qui una copiosa azione di attività di controllo sull’amministrazione della società Teateservizi srl da parte, in particolare, dall’Unità di controllo analogo ( istituita all’indomani del nuovo regolamento sui controlli interni, 28.10.2019 atto n. 587) fino a richiedere ripetutamente piani di risanamento a termine dell’art. 14 del T.U. n. 175/2016, mai predisposti dall’organo di amministrazione della società*”.

Il capitale sociale è pari ad euro 67.139 mentre l’attività svolta dalla società è la gestione, secondo il modello dell’*in house*, delle farmacie comunali e dei servizi sociali per conto del Comune e per il tramite dei 94 dipendenti in servizio (cfr. ricognizione delle partecipate al 31 dicembre 2021, effettuata dal Comune di Chieti con delibera n. 278 del 28 dicembre 2022).

Dai dati ricavati dal sistema Telemaco, emerge la seguente evoluzione della gestione finanziaria della società.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Valore della produzione</b>	7.914.399	7.972.601	7.907.067	7.444.766	6.579.559	6.977.023
<b>Costi della produzione</b>	7.270.859	7.623.845	7.843.387	7.507.702	6.537.777	6.903.524
<b>Saldo proventi e oneri finanziari</b>	21.751	-102	-7.983	-13.796	-699	-56
<b>Utile / perdita d’esercizio</b>	507.007	237.942	3.443	-115.365	2.124	7.632
<b>Patrimonio Netto</b>	2.850.482	2.886.417	2.683.920	2.568.553	2.763.910	2.771.542
<b>Disponibilità liquide</b>	1.279.351	1.276.000	1.092.497	1.118.324	1.639.880	1.299.559
<b>Credit</b>	4.259.758	4.574.885	4.866.014	4.806.847	3.280.440	3.456.141
<b>Debit</b>	1.634.561	1.911.140	2.101.320	2.345.753	1.236.254	1.594.053

**5.1.** L’articolo 11 dello Statuto societario prevede che “*sono organi della Società – l’Assemblea; – Il Consiglio di Amministrazione composto da tre (3) membri; - il Collegio Sindacale – Revisore legale*”

e il successivo articolo 15 evidenzia che *“la Società è amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre membri”*.

Dal verbale dell'assemblea dei soci del 15 luglio 2022, emerge la nomina del nuovo Consiglio di amministrazione fissando quale compenso annuo l'importo di euro 36.000 per il Presidente e di euro 24.000 per ciascuno dei due consiglieri. Tali dati sono confermati dalle informazioni presenti nella sezione Amministrazione trasparente del sito *internet*. Inoltre, nella stessa seduta, viene nominato il nuovo Collegio sindacale composto da tre membri effettivi e due supplenti. Il compenso annuale è stato fissato in euro 9.000 per il Presidente ed in euro 6.000 per ciascun sindaco effettivo. Gli importi per tale organismo si discostano da quelli indicati nella sezione Amministrazione trasparente, pubblicati in data 14 marzo 2022, presumibilmente riferiti al precedente triennio, dove vengono indicati compensi diversi (nello specifico euro 27.000 per il Presidente ed euro 18.000 per gli altri due membri effettivi).

Nella stessa sezione sono riportati altri incarichi conferiti dalla società e più dettagliatamente:

- consulenza economico – finanziaria per euro 3.000, pubblicato in data 9 giugno 2022;
- servizio sociale professionale per euro 4.051, pubblicato in data 9 giugno 2022;
- consulenza gestione personale (compenso non determinabile a priori) per euro 999, pubblicato in data 31 maggio 2022;
- medico competente per euro 2.000, pubblicato in data 31 maggio 2022.

**5.2.** La società ha registrato una perdita d'esercizio nell'anno 2019 (euro 115.365), mentre nelle due successive annualità emergono utili di importo esiguo (rispettivamente euro 2.124 ed euro 7.632).

In ordine alla predetta perdita, in sede di controdeduzioni è stato chiarito che *«Dal Bilancio di esercizio al 31 dicembre 2020 della Società, risulta che “La Società, in riferimento a quanto disposto dall'art. 110 del D.L. 104/2020 ha affidato l'incarico alla D.ssa BARILE Francesca di effettuare la “Rivalutazione dei beni d'impresa” la quale ha adottato il regime di rivalutazione agevolato previsto principi dal D.L. 104/2020 (cd. Decreto Agosto). Nello specifico, il comma 1 dell'art. 110 ha previsto che i soggetti indicati nell'articolo 73, comma 1, lettere a) e b), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 ... possono, anche in deroga all'articolo 2426 del codice civile e ad ogni altra disposizione di legge vigente in materia, rivalutare i beni d'impresa e le partecipazioni di cui alla sezione II del capo I della legge 21 novembre 2000, n. 342 ... risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2019”. La rivalutazione, per scelta aziendale, è stata effettuata solo ai fini civilistici, con conseguente rafforzamento patrimoniale ovvero con l'iscrizione in bilancio di un'apposita riserva di rivalutazione a patrimonio netto destinata ad accogliere i valori di rivalutazione attribuiti ... nella stima del valore della rivalutazione è stato rispettato*



*il limite massimo di rivalutazione previsto dalla norma all'art. 11, comma 2, L. 342/2000 secondo cui la stima deve rappresentare il valore economico del cespite e non può "in nessun caso superare i valori effettivamente attribuibili ai beni con riguardo alla loro consistenza, alla loro capacità produttiva, all'effettiva possibilità di utilizzazione nell'impresa (valutazione interna), nonché ai valori correnti e alle quotazioni rilevate in mercati regolamentati italiani o esteri (valutazione esterna)". Pertanto il limite massimo di rivalutazione è stato il maggiore tra i due dei suddetti importi ... Riepilogo: -valore di rivalutazione dei beni mobili pari a complessivi euro 25.600; - valore di rivalutazione dell'immobile 1 euro 95.944; - valore di rivalutazione dell'immobile 2 euro 71.688". La somma dei tre importi richiamati (25.600 + 95.944 + 71.688), determina la variazione registrata nell'anno 2020, dalla riserva denominata "Riserve di rivalutazione", di cui alla voce A) III del Bilancio che è passata da Euro 7.111 del 2019, ad Euro 200.344 del 2020 (la differenza di 1 Euro è probabilmente dovuta al fatto che il Bilancio è redatto in unità di Euro). Quanto alla voce di Bilancio A) IV – Riserva legale, questa è stata in parte ridotta per la copertura della perdita subita nell'esercizio 2019 e, per la differenza, la riduzione è riferita ad una riclassifica nella voce di Bilancio A) V – Riserve statutarie».*

**5.3.** Nella scheda allegata alla delibera consiliare n. 278 del 28 dicembre 2022 (pag. 35) il Comune rappresenta che: *"con delibera di CC. N. 185 del 30.12.2021, in sede di revisione periodica delle partecipazioni e di aggiornamento al «piano operativo di razionalizzazione» è stato disposto per la partecipata 'Chieti Solidale srl' la misura della «razionalizzazione» mediante mantenimento con azioni di razionalizzazione della società, entro il 31.12.2022.*

*La misura di razionalizzazione tendeva ad una revisione dei servizi affidati con abbattimento anche dei costi di gestione. Ovvero bisognava procedere a rivedere a mezzo nuovo piano finanziario l'assegnazione e revisione dei servizi da far gestire e quelli già in capo alla società. L'azione di razionalizzazione però è stata compromessa dalle vicende tecnico – giuridiche che hanno interessato la società in house 'Teateservizi srl' come meglio è stato esposto nelle schede di rilevazione (art. 20, c. 1 e art. 20, c. 4, TUSP relative alla società Teateservizi. L'amministratore ipotizzava di rimodulare alcuni servizi in capo alla Teateservizi con assegnazione alla Chieti Solidale, nel rispetto delle norme, conseguendo economie di scala".*

Viene, oltremodo, evidenziato che gli interventi di razionalizzazione non sono stati avviati ed è stato indicato il mantenimento con azioni di razionalizzazione *"entro il 31 dicembre 2022"* in termini di revisione dei servizi affidati e contenimento dei costi di gestione.

La data riportata, confrontata con quella dell'atto, denota un evidente refuso, tenuto conto che la stessa data era stata riportata come termine per l'adozione delle medesime misure di razionalizzazione nella precedente ricognizione effettuata con atto consiliare n. 185 del 30 dicembre 2021.

**5.4.** In disparte i profili già sopra individuati, inerenti la mancata adozione di misure di razionalizzazione, stante anche la necessità - evidenziata dalla stessa Amministrazione comunale - di dover procedere ad una riduzione dei costi di funzionamento della società, emerge il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel TUSP, per quanto attiene alla composizione dell'Organo amministrativo della società. Come di recente già evidenziato da questa Sezione e già messo in evidenza in plurime pronunce di questa Corte (cfr. in via esemplificativa, Sez. contr. Marche n. 6/2019/VSG, questa Sezione con del. n. 183/2021/VSG e n. 326/2022/VSG) il d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito TUSP) è intervenuto sulla disciplina delle società a partecipazione pubblica, per un verso, operando il riordino del frammentario *corpus* normativo regolatore della materia, e per altro, innovando il regime previgente. Ciò in vista del conseguimento di quelle finalità di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica, che - già previste quali criteri direttivi della legge delega n. 124 del 2015 (cfr. art. 18) - trovano specifica evidenza nel comma 2 dell'art. 1 del citato decreto legislativo.

Tra gli elementi di novità, indubbio rilievo assume la disciplina prevista con riguardo alla composizione dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico, laddove l'art. 11, - con evidenti finalità di semplificazione e di contenimento dei costi c.d. di apparato - dispone che l'organo amministrativo delle predette società sia, di norma, costituito da un amministratore unico. Trattasi, in realtà, di una soluzione non del tutto inedita, atteso che la figura dell'amministratore unico era stata già contemplata, seppur quale opzione virtuosa e non come scelta privilegiata, da precedenti interventi legislativi (cfr. art. 1, commi 465 e 729, legge n. 296 del 2006 nonché art. 4, commi 4 e 5, d.l. n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012). La nuova disposizione prevede, di contro, l'amministratore unico quale regola generale, nondimeno, derogabile nella ricorrenza di specifiche condizioni richiamate dal successivo comma 3 che fissa, altresì, uno specifico iter procedimentale, peraltro oggetto di rivisitazione per effetto dell'art. 7 del d.lgs. n. 100 del 2017 (c.d. correttivo). Nella sua versione originaria il comma 3 rimetteva, invero, ad apposito d.p.c.m. l'individuazione dei criteri in base ai quali le società a controllo pubblico potessero optare per un diverso modulo organizzativo (consiglio di amministrazione ovvero sistemi alternativi di amministrazione e controllo - dualistico o monistico - previsti dal Codice civile).

Nella formulazione successiva al citato decreto correttivo, il comma 3 demanda all'assemblea della società a controllo pubblico la decisione di derogare alla regola dell'amministratore unico prevedendo che, con deliberazione motivata in relazione a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, l'assemblea possa ricorrere al consiglio di amministrazione (composto da tre o cinque membri) ovvero a forme

di governance alternative (sistema dualistico o monistico). La medesima disposizione prevede che la delibera venga trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti oltre che alla struttura del Ministero dell'economia e delle finanze alla quale, com'è noto, spetta il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del Tusp.

In tale contesto, l'art. 26, comma 1, del Tusp stabilisce che le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore dello stesso decreto adeguino i propri statuti alle nuove disposizioni entro il 31 luglio 2017.

5.5. Dalla documentazione in atti emerge che lo statuto, pur essendo stato adottato successivamente all'entrata in vigore del Tusp, non risulti adeguato, sui profili di composizione degli organi, non contemplando la previsione organizzativa fondata sull'amministratore unico, né le motivazioni che avrebbero potuto consentire il ricorso ad un diverso modulo organizzativo. Inoltre, la delibera assembleare di nomina dell'attuale Cda è del tutto priva dell'evidenziazione di adeguate motivazioni a supporto di tale adottata diversa opzione. Ciò, oltre ad una palese violazione del disposto dell'art. 11 del Tusp, appare, altresì, ridondare in un evidente mancato esercizio da parte del Comune dei poteri e degli obblighi di vigilanza sullo stesso gravante *uti socius* di una società interamente partecipata, secondo il modello dell'*in house*. A fronte di tale chiaro quadro normativo, non appare condivisibile quanto controdedito dall'Amministrazione comunale, che ha ritenuto di non *"incorrere in alcuna violazione di norma e di certo pensando di poter mantenere nell'amministrazione della società pari organo di amministrazione, ovvero gli organi dell'azienda speciale per legge sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore ( art. 114 d. lgs n. 267/2000). La normativa di nuova emanazione ha visto solo di recente pronunce della Corte dei Conti sugli organi di governo, determinandosi in alcuni casi sulla necessità di avere un amministratore unico e solo in via residuale ed eccezionale un consiglio di amministrazione con adeguata motivazione della delibera assembleare"*.

5.6. Appare, poi, apodittico e controfattuale quanto controdedito dall'Amministrazione comunale, ovvero che la *"complessità gestionale"*, la *"delicata natura delle attività svolte"*, la *"moltitudine delle attività svolte (gestione farmacie comunali e servizi sociali)"* giustificerebbero *"un Organo di amministrazione collegiale con esperienze multidisciplinari, in luogo di quello monocratico"*, osservandosi, altresì, che *"l'organizzazione della società manca di un direttore generale pertanto tutte le attività di gestione restano in capo all'organo di amministrazione"*. Infatti, da una mera analisi della circoscritta attività posta in essere dalla società, dal limitato fatturato che la connota e dalla struttura organizzativa che la caratterizza, di seguito riportata, non appaiono sussistere, in punto di fatto, gli elementi che consentono di superare il modulo organizzativo dell'amministratore unico, ovvero, come sopra già ricordato, la presenza di

“specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa” attinenti alla società ed emergenti da dati ed elementi concreti e puntuali riguardanti, in particolare, la sua struttura organizzativa, le dimensioni, l’ambito di operatività e i risultati economico-finanziari (cfr. deliberazione n. 183/2021/VSG di questa Sezione).

SERVIZI SOCIALI CCNL ANPAS	FARMACIE COMUNALI CCNL ASSOFARM
<b>Ufficio Amministrativo - SETTORE SERVIZI SOCIALI</b> n.1 Collaboratore amministrativo Cat. D (tempo pieno) n.1 Collaboratore amministrativo Cat. C (part-time)	<b>Ufficio Amministrativo -SETTORE FARMACIE</b> n.1 Amministrativo Quadro Cat. 1LC n.1 Collaboratore amministrativo Cat. 3L (tempo pieno) n.1 Collaboratori amministrativo Cat. 3L (part-time)
<b>Ufficio Servizi Sociali</b> n.2 Assistenti sociali Cat.D3 (tempo pieno) n.1 Collaboratore Cat.D (tempo pieno)	<b>Sede Farmaceutica n.1</b> n.1 Direttore Cat.1LS n.2 Farmacista Cat.1L12 n. 1 Farmacista Part-time Cat.1L12
<b>Operatori socio-assistenziali</b>  <b>PART TIME - a tempo indeterminato</b> n. 1 Impiegato Cat. D n. 6 Assistenti sociali Cat.D3 n. 1 Psicologo Cat. E n. 1 Sociologa Cat. E n. 1 Assistente Didattica Cat. D n. 1 Mediatore Culturale Cat. D n. 1 Operatore di Sportello Cat.B n. 10 Addetti servizi Ausiliari Cat.B n. 4 Addetti servizi Ausiliari Cat.A n. 48 assistenti specialistici educativi cat. C n. 2 assistenti Specialistici educativi cat. D n. 22 Assistenti Domiciliari Cat.B n. 3 Assistenti Domiciliari Cat.A n. 1 Operatore Domiciliare minori cat. B n. 10 Ausiliari socio sanitari specializzati cat. B n. 1 Educatore domiciliare Cat. B n. 1 Educatore domiciliare Cat. C n. 1 Autista-coordinatore Cat.D n. 2 Autisti Cat. B n. 2 Autisti Cat. C n. 2 Assistenti Accompagnatori Disabili Cat. B  <b>PART TIME - a tempo determinato</b> n. 3 Operatori Domiciliare minori cat. C n. 1 assistente specialistico educativo cat. C  <b>PART TIME - lavoratori interinali</b> n.1 Collaboratore amministrativo Cat. C n. 7 Operatori Socio Assistenziali Cat. B n. 7 assistenti specialistici educativi cat. C n. 1 Autista Cat. C n. 1 Operatore Socio Sanitario Cat.C	<b>Sede Farmaceutica n.2</b> n.1 Direttore Cat.1LS n.2 Farmacista Cat.1L12 n. 1 Farmacista Part-time Cat.1L12 n.1 Farmacista Cat.1L+2  <b>Sede Farmaceutica n.3</b> n.1 Direttore Cat.1LS n.1 Farmacista Cat.1LS n.1 Farmacista Part-time Cat.1L n. 1 Farmacista Part-time Cat.1L12 n.1 Dietista Cat.2L

Ciò traspare plasticamente dall’organigramma sopra riportato, dal quale si ricava la semplicità della struttura organizzativa e la circoscritta operatività sia qualitativa (due sole tipologie di servizi gestiti) che quantitativa (ambito territoriale di riferimento), come di seguito rappresentato:

A) Commerciale con la gestione delle farmacie comunali del comune di Chieti:

- Sede Farmaceutica n 1 - Via Carlo Spatocco n° 18/20 - Chieti;
- Sede Farmaceutica n° 2 - Via Casoli n° 10 - Chieti Scalo
- Sede Farmaceutica n° 3 - P. le Tricalle n° 14 - Chieti.

B) Sociale con la gestione per conto del comune di Chieti dei Servizi:

1. Piano unico di accesso - P.U.A

2. Segretariato sociale
3. Unità di valutazione multidisciplinare - U.V.M.
4. Assistenza Domiciliare Disabili - A.D.H. + L.R. n. 32/97
5. Assistenza Domiciliare Anziani - A.D.A.
6. Assistenza Domiciliare Integrata - A.D.I.
7. Assistenza Domiciliare Prestazioni Integrate (già PLNA)
8. Trasporto persone non autosufficienti e Trasporto Scolastico alunni diversamente abili
9. Integrazione Sociale + Fondo Povertà
10. Centro Servizi Immigrati
11. Assistenza Educativa Domiciliare - A.D.M.
12. Centro Diurno Polifunzionale per minori a rischio
13. Centro Aggregativo Polifunzionale
14. Centro Famiglia
15. Informagiovani/Informalavoro
16. Rete Invecchiamento Attivo
17. Ludoteca
18. Assistenza specialistica Scolastica
19. Progetto Home Care 2014

Neppure, al fine del rispetto del chiaro disposto normativo in esame, alcuna rilevanza assume la circostanza, rappresentata nella memoria del Comune, che l'attuale Cda risulta *“composto dal Presidente, Dottore Commercialista e Revisore dei Conti, con esperienza pluriennale di tipo organizzativo, gestorio ed amministrativa in genere, da una Consigliera (coordinatrice regionale del Centro di Servizi Volontariato Abruzzo - Ets e che è stata Presidente dell'Azienda Pubblica di servizi alla persona n. 1 della provincia di Chieti (Asp1Chieti) con consolidata esperienza nei servizi di volontariato, rivolti alle persone fragili e del c.d. “terzo settore” e da un Consigliere Avvocato, con esperienza nelle molteplici problematiche di tipo legale che caratterizzano Società come la Chieti Solidale”*.

Per quanto attiene la quantificazione dei compensi degli attuali organi societari (euro 36.000 per il Presidente del Cda, euro 24.000 per ognuno degli altri due componenti del Cda), pur prendendosi atto dell'ampia ricostruzione del quadro normativo di riferimento operata in sede di memoria controdeduttiva (che denota - seppure *ex post* - un approfondimento su tale profilo da parte dell'Amministrazione comunale), ad avviso di questa Corte, piuttosto che cercare in sede di recente nomina degli stessi, il limite (*rectius* : un tetto di finanza pubblica di riferimento) economico, tale quantificazione avrebbe dovuto essere operata tenendo conto

della necessità evidenziata dalla stessa Amministrazione comunale, di dover procedere ad una riduzione dei costi di gestione della società.

### ***Criticità in ordine alla gestione di Teateservizi s.r.l.***

#### ***Struttura organizzativa***

6. La Teateservizi s.r.l. è stata costituita in data 8 febbraio 2007 ad iniziativa del Comune di Chieti, a seguito dell'adozione della delibera di consiglio comunale n. 265 del 5 settembre 2006, per perseguire nell'interesse del socio pubblico unico - mediante utilizzo delle modalità dell'affidamento diretto "*in house providing*", attualmente ai sensi del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 - alla produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del socio fondatore.

Il capitale sociale sottoscritto di euro 100.000 è stato interamente versato dal Socio unico che esercita attività di direzione, di coordinamento e di controllo analogo.

Come rappresentato dall'Amministrazione comunale, "*la società da subito ha avuto assegnato la riscossione ordinaria e coattiva delle entrate tributarie e non tributarie del comune di Chieti; alla società infatti sono state assegnate/trasferite le risorse umane e strumentali che erano in capo all'ente afferenti al servizio tributi.*

*Nel tempo gli affidamenti alla società venivano assegnati con cadenza trimestrale e/o semestrale, con provvedimento di consiglio comunale in quanto il quadro normativo nazionale di riferimento non risultava fisso e determinato nel suo intento, così da far nascere incertezza anche sulla correttezza della detenzione, in capo all'ente locale, della partecipata.*

*Solo con la legge di stabilità 2014 (art.1 comma 562) e del maxi emendamento della legge di stabilità 2014 sono stati introdotti rilevanti novità per gli organismi partecipati dagli enti locali, sono state abrogate le disposizioni di cui all'art. 4 del D.L. n. 95/2012 che avevano disposto lo scioglimento o la privatizzazione entro il 31.1.2013 delle c.d. società strumentali.*

*All'indomani della novella legislativa la giunta comunale con delibera n. 1972 del 06 ottobre 2014 formulava gli indirizzi per la predisposizione del Piano Industriale dei servizi strumentali da affidare alla Società TEATESERVIZI srl; in data 22 dicembre 2014 il consiglio comunale con provvedimento n. 761 approvava il Piano Industriale 2015/2023".*

La società ha, attualmente in carico servizi di gestione delle seguenti entrate comunali (cfr. Determinazione del liquidatore n. 1 del 26 aprile 2022):

- Tributarie
- ICI/IMU; TARSU/TARES/TARI;
- TASI (solo accertamenti);

- TOSAP (la riscossione coattiva è stata trasferita all'ICA;
- passi carrabili, occupazioni permanenti e temporanee (solo accertamenti emessi fino al 31/12/2019);
- Extratributarie
- Oneri concessori e aree Peep - solleciti e coattiva;
- canoni non ricognitori (affidamento a ICA dall' 1/1/2020);
- rette mense scolastiche;
- rette asili nido rette scuolabus (soppresso servizio scuolabus);
- fitti attivi (solo solleciti residuali; il servizio è stato affidato a Agenzia delle entrate a fine 2018);
- canoni alloggi comunali;
- canone idrico (riscossione canoni antecedenti al 30 giugno 2017);
- codice della strada (solo residuale per ingiunzioni per sanzioni anni 2004 - 2005);
- impianti termici - violazioni (solo ingiunzioni per le annualità 2006 - 2009; 2010 - 2011 determina n. 1296 del 31/10/2017 e ingiunzioni per le annualità 2013 determina 1439 del 18/12/2018).

Per alcune entrate, si realizzano tutte le fasi previste per la gestione del tributo, per altre solo solleciti e riscossione coattiva.

La società gestisce ulteriori servizi, quali:

- gestione e manutenzione del cimitero;
- gestione parcheggi a raso e strutture coperte;
- gestione parcheggio ospedale.

### ***I principali dati di bilancio***

**6.2.** Nella sezione società trasparente presente sul sito della Società non risultano riportate informazioni sull'organigramma e sull'articolazione degli uffici. In materia di personale, le uniche informazioni reperibili sono sul costo complessivo sostenuto per gli esercizi 2020 (euro 570.547) e 2021 (euro 410.702). Circa il numero medio dei dipendenti in servizio, dalla ricognizione al 31 dicembre 2020 emerge un dato pari a 49 unità mentre nell'atto al 31 dicembre 2021 il dato è di 14 unità. Quest'ultimo dato appare coerente con quello ricavabile dal sistema Telemaco.

I principali dati contabili, estrapolati dai bilanci d'esercizi trasmessi, sono riportati nella tabella sottostante.

	2018	2019	2020	2021

<b>Valore della produzione</b>		2.738.577	2.500.296	1.471.415	1.289.683
<b>Costi della produzione</b>		2.729.920	3.074.708	1.679.858	1.672.478
<i>di cui</i>	<b>Costi per il personale</b>	1.626.791	1.593.538	1.070.978	974.269
	<b>Costi per servizi</b>	961.989	926.785	460.249	487.284
<b>Saldo proventi e oneri finanziari</b>		-577	-19.677	-24.983	-22.124
<b>Utile / perdita d'esercizio</b>		-66.011	-616.016	-244.439	-416.569
<b>Patrimonio Netto</b>		91.971	-2.644.873	-2.889.314	-3.305.880
<b>Disponibilità liquide</b>		359.118	38.013	1.533	15.334
<b>Crediti</b>		3.626.729	1.381.869	1.517.885	2.143.577
<b>Debiti</b>		3.767.041	4.036.780	4.310.977	5.334.609

**6.3.** I dati riportati in tabella consentono di fotografare l'andamento della gestione nell'ultimo quadriennio, nel quale emergono plasticamente, oltre la costante chiusura in perdita, il sensibile incremento dell'indebitamento e la completa erosione del patrimonio netto, che, a fine 2021, registra un valore negativo per 3.305.880, nonché delle disponibile liquide. Ulteriore indice della situazione di grave criticità finanziaria in cui si trova la società è dato dalla dinamica dei costi della produzione, che, a partire dal 2019, non risultano più in linea con il valore della produzione, anche per la rigidità data dalla spesa per il personale, a cui si accompagna un significativo e costante ricorso all'acquisto di servizi esterni.

***Ricostruzione delle principali fasi che hanno fatto emergere le attuali gravi criticità finanziarie***

7. In data 10 marzo 2022, l'Amministratore unico, con propria determinazione, depositata presso il registro delle imprese in data 12 marzo 2022 ed iscritta in data 24 marzo 2022, ha rilevato ed accertato il verificarsi della causa di scioglimento della società prevista dall'art. 2484, comma 1, n. 4, del codice civile, ossia la riduzione del capitale al di sotto del minimo legale determinata da perdite evidenziate nel corso dell'esercizio 2019 (determina dell'Amministratore unico del 23 novembre 2021) e portata a conoscenza dell'assemblea in data 10 marzo 2022 (convocazione del 28 febbraio 2022).

Il Collegio sindacale, inoltre, sollecitava "l'attenzione del Socio unico su quanto analiticamente riferito nella sezione A in merito alla non adeguata capacità informativa dei dati contenuti nel bilancio e nella nota integrativa: per la mancata riconciliazione delle partite debito/credito con il Socio Comune di Chieti, considerando il contenuto della presente relazione assimilabile a quanto previsto dall'art. 52 del D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 invita senza indugio in sede assembleare ad assumere le necessarie determinazioni sulla scorta delle segnalazioni presenti e di quelle riportate nei verbali precedenti".



Il bilancio 2019 si chiudeva con una perdita pari ad euro 616.016 (nel 2018 la perdita era stata di euro 66.011) e ciò ha comportato una consistenza negativa del patrimonio netto per euro 309.284 (a fronte del valore positivo del 2018 di euro 91.971).

**7.1.** Ulteriormente, *“con ricorso depositato in data 4 marzo 2022 (...) la locale Procura della Repubblica, richiamando espressamente la relazione del consulente tecnico dott.ssa (OMISSIS) depositata in data 2 febbraio 2022, da cui sarebbe emersa, nell’ambito di un procedimento penale non indicato, «la profonda crisi in cui versa la Teateservizi S.r.l. attestata dal profondo disequilibrio finanziario, patrimoniale ed economico», ha chiesto la dichiarazione di fallimento”* (cfr. determinazione del Liquidatore n. 1 del 26 aprile 2022).

Dall’analisi della suddetta relazione del CTU emerge, in particolare, che: *“Il richiesto giudizio sull’equilibrio economico, finanziario e patrimoniale necessita anche della verifica dell’effettivo riversamento al Comune di Chieti, delle somme incassate da Teateservizi s.r.l. in qualità di agente contabile. Sulla scorta della previsione dell’art. 14 di cui agli schemi di contratto allegati alle determine nn. 312/2015, 336/2015 e 362/2015, il riversamento degli incassi effettuati da Teateservizi s.r.l. per conto del Comune di Chieti, sarebbe dovuto avvenire entro il giorno 10 di ciascun mese successivo al mese di riferimento degli incassi. Si è provveduto, quindi, a calcolare gli incassi effettuati da Teateservizi s.r.l. nel mese di dicembre per la gestione delle entrate: tributarie e extratributarie; per rette per asili nido, mense e proventi per l’utilizzo di scuolabus e per il servizio idrico integrato; in quanto tutte le altre somme incassate fino al 30 novembre di ciascun anno avrebbero dovuto essere riversate entro il 10 dicembre, sempre di ciascun anno. La somma derivante dagli incassi del mese di dicembre di ogni anno avrebbe dovuto trovare coincidenza con il saldo dei partitari inerenti il debito nei confronti del Comune di Chieti per le dette gestioni. In effetti: a fronte di un totale incassi nel mese di dicembre 2017, pari a € 947.052,12, il saldo contabile dei partitari ammonterebbe a € 1.597.374,52, con il mancato riversamento alle scadenze stabilite di € 650.322,40, a fronte di un totale incassi nel mese di dicembre 2018, pari a € 879.244,76, il saldo contabile dei partitari ammonterebbe a € 1.089.091,80, con il mancato riversamento alle scadenze stabilite di € 209.847,04. L’importo del mancato riversamento per l’anno 2018 evidenzia che il saldo 2017 sarebbe stato versato in ritardo nel 2018. E’ da rilevare, altresì, che il saldo dei conti correnti le cui giacenze non risulterebbero afferenti la qualità di agente contabile di Teateservizi s.r.l., e quindi nella libera disponibilità della società, al 31/12/2018 presentano un saldo inferiore a € 209.847,09, evidenziando ragionevolmente l’impossibilità di far fronte al riversamento di quanto ancora dovuto al Comune di Chieti”*.

Inoltre, viene riferito che: *“Il bilancio 2017 si chiude, con arrotondamento delle cifre all’unità di euro, con un utile d’esercizio di € 9.054 e un patrimonio netto, comprensivo dell’utile d’esercizio, pari a € 295.546. Volendo dare rilievo alle considerazioni sin qui svolte, l’espunzione dei ricavi che risulterebbero*

*iscritti in eccesso rispetto alle previsioni contrattuali e l'imputazione del costo inerente la quota di redditività della gestione della piscina di spettanza del Comune di Chieti, comporterebbero la rideterminazione del risultato d'esercizio 2017 che diventerebbe pari a € - 654.150 e del patrimonio netto che diventerebbe negativo, nella misura di € - 367.658, con la totale perdita del capitale sociale. Il bilancio 2018 si chiude, con arrotondamento delle cifre all'unità di euro, con un [risultato] d'esercizio di € - 66.011 e un patrimonio netto, comprensivo dell'utile d'esercizio, pari a € 91.971. L'espunzione dei ricavi che risulterebbero iscritti in eccesso rispetto alle previsioni contrattuali e l'imputazione del costo inerente la quota di redditività della gestione della piscina di spettanza del Comune di Chieti, comporterebbero la rideterminazione del risultato d'esercizio 2018 nella misura di € - 240.208 e del patrimonio netto nella misura di € - 541.855, arrotondando all'unità di euro".*

Dalle informazioni reperite nella relazione del liquidatore all'assemblea del 6 ottobre 2022, acquisita da questa Sezione in data 7 ottobre 2022 con n. 3134, successivamente a tale procedura sono stati proposti ulteriori due procedimenti di dichiarazione di fallimento proposti e, nello specifico, da un fornitore in data 28 aprile 2022 (n. 34 del 2022) e da un ex dipendente in data 16 maggio 2022 (n. 42 del 2022).

**7.2.** Con verbale del 5 aprile 2022 il socio unico ha nominato il liquidatore ed ha, tra l'altro, deliberato di: "A) conferire allo stesso il potere di porre in essere tutti gli atti inerenti il mandato di liquidatore, compresi quelli necessari per la conservazione del valore della impresa, tra cui il suo esercizio provvisorio, anche se riguardante singoli rami, in funzione del miglior realizzo per la tutela degli interessi dei creditori; B) conferire allo stesso la facoltà di presentare la domanda di ammissione alla procedura di "concordato preventivo c.d. con riserva", di cui all'art. 161, vi comma, l. fall., determinandone forma e contenuto, oltre al deposito dei successivi documenti previsti dalla legge (art. 161, viii c., l. fall.) ed agli altri adempimenti conseguenti, in ragione della predisposizione e presentazione di una proposta di concordato preventivo in continuità aziendale o di un eventuale accordo di ristrutturazione ex art. 182 bis l. fall.; con facoltà, in ogni caso, di rinunciare alla soggezione al procedimento, verificandosene i presupposti; C) di autorizzare il nominando liquidatore alla immediata formalizzazione degli incarichi professionali, che dovesse ritenere necessari per espletamento dell'incarico" (cfr. visura camerale della società).

L'incaricato liquidatore, in data 26 aprile 2022, con atto n. 1 ha deliberato, tra l'altro, "di confermare la prosecuzione dell'esercizio provvisorio. Infatti, l'interruzione delle attività aziendali recherebbe un grave pregiudizio con riguardo alla possibilità di soddisfare i creditori (...) la società non ha aziende o rami d'azienda che possano essere collocati sul mercato e che, per quanto i depositi bancari siano tutti riferiti alla società, in realtà la quasi totalità di essi è costituita da giacenze di entrate comunali che la società custodisce e che deve riversare all'Ente, che ne è il titolare effettivo, previa

rendicontazione. Gli stessi beni materiali di proprietà aziendale hanno un valore di libro modesto ed è più probabile che una loro collocazione sul mercato li svilisca ulteriormente, che non il contrario. Diversamente, l'immediata implementazione degli uffici dedicati al contrasto dell'evasione, suggerita anche dalla relazione che la KPMG ha rilasciato il 27 settembre 2021 al Comune di Chieti, e la prosecuzione dell'esercizio provvisorio consentono non soltanto di accertare la situazione attuale e di avere una prima verifica con riguardo alle possibilità di risanamento della società, ma anche, e soprattutto, di incrementare le entrate aziendali, a beneficio ultimo dei creditori sociali, e, per quanto supra esposto, di prevenire danni ai creditori, al Comune e alla collettività locale".

Nello stesso atto, oltre a revocare e predisporre incarichi a professionisti e/o rinnovare accordi già esistenti viene deliberato di eseguire "pagamenti nei confronti dei fornitori strategici all'esercizio provvisorio, nella prospettiva della continuazione dell'attività aziendale", nonché "di concordare con il Comune di Chieti le soluzioni utili perché le entrate riscosse per conto dell'Ente confluiscono nel minor tempo possibile o a conti intestati all'Ente stesso, salvo l'operatività della società, ovvero indirettamente alla tesoreria comunale. In quest'ultimo caso, considerate la necessità di garantire comunque un'adeguata rendicontazione e lo sviluppo del sistema di pagamento Pago PA, vorrà il Comune, che riceverà il testo della presente determinazione, essere parte attiva in tale processo".

**7.3.** Il Collegio sindacale della società, con verbale 13 del 29 aprile 2022, preso atto dell'attività posta in essere dal liquidatore, evidenzia quanto segue. "Il Collegio prende contezza solo oggi, grazie all'evidenza del dott. Di Iorio, dell'esistenza di una relazione che la società di consulenza KPMG avrebbe reso il 27 settembre 2021 al socio Comune di Chieti, nel merito del contenuto della quale non è al momento possibile entrare, dato che nessun ha mai ritenuto di trasmetterla all'organo di controllo della partecipata. Trattandosi di cosa pubblica, si ritiene però opportuno ricordare l'esistenza di responsabilità diverse ed ulteriori rispetto ad una ordinaria società di capitali, anche in merito alla concreta valutazione di come operare nel rispetto delle norme "una concreta riorganizzazione e ristrutturazione aziendale". Tanto premesso, conservando la linearità dei comportamenti tenuti dal Collegio, per quanto attiene gli incarichi conferiti e da conferire come rilevabili dalla determina sottoposta all'esame nei punti da 1) a 14), non si può non ricordare che nel caso delle società in house il comportamento da adottare per l'affidamento di incarichi sia lo stesso previsto per gli enti locali soci, nello specifico dall'articolo 7 D. Lgs. 165/2001. Tale norma è fondamentale in tema di affidamento di incarichi professionali esterni e definisce i principi non derogabili da disposizioni regolamentari o da decisioni autorizzatorie del socio. [...] Per quanto attiene le spese programmate (anche) per il personale dipendente, e per i rinnovi contrattuali, già censurati in passato nel metodo dai giudici di merito, si richiama per memoria e per le opportune valutazioni quanto già evidenziato nel verbale 13/2019 del 3 dicembre 2019, ovviamente trasmesso al socio e all'AU pro tempore in carica: «Viene richiesta una situazione patrimoniale ed economica aggiornata. La dott.ssa D'Alessio evidenzia che, al momento,

*l'unica situazione completa ed aggiornata sia per i valori patrimoniali che per quelli economici effettivamente disponibile è quella al 31 agosto 2019. Il Collegio ritiene di dover richiedere formalmente ed acquisire, anche successivamente, ma con sottoscrizione dei documenti forniti da parte dell'amministratore unico, non soltanto quella richiesta al 30 settembre 2019 ma anche, per coerenza e completezza delle successive analisi da effettuare su tali documenti, di una ulteriore situazione patrimoniale ed economica aggiornata al 31 marzo 2019 ed al 30 giugno 2019, essendo il Collegio chiamato ad effettuare le proprie verifiche con cadenza ALMENO TRIMESTRALE, cosa che, al momento, non è stata sinora possibile per le carenze organizzative emerse. Ad oggi, si ribadisce, non è ancora possibile effettuare alcun tipo di controllo a valere sull'esercizio 2019. Appare definitivamente acclarato che qualsiasi tipo di programmazione economico-finanziaria parrebbe basarsi su dati non riscontrati, non integralmente verificabili. Per tale motivo, ogni atto programmatico, obbligatorio per legge ed in base allo statuto, non potrà avere alcun avallo tecnico-giuridico da parte dell'organo di controllo, con tutte le conseguenze sia a livello di immagine che di pianificazione a medio-lungo termine». Al momento, nessun dato quantitativo è preventivamente percepibile relativamente ai costi presumibili, ove sostenibili, correlati al lungo elenco delle professionalità incaricate e/o preincaricate dal liquidatore, pur trattandosi di società in stato di liquidazione, con capitale azzerato e patrimonio netto negativo, con acclamate carenze dal punto di vista amministrativo, organizzativo e contabile, quindi non in grado di fornire alcun dato attendibile né a consuntivo né tanto meno a preventivo, e sulla quale pende oltretutto una richiesta di fallimento. L'urgenza e l'orizzonte temporale estremamente limitato come prospettati dal liquidatore sono dunque una chiave di lettura parziale e limitata rispetto a quanto in atti da almeno tre anni sullo stato della società, ben nota al socio Comune di Chieti, ai suoi dirigenti ed alla sua Unità di Controllo analogo per quanto attiene palesi, reiterate e plurime violazioni di norme cogenti rispetto agli interessi che legittimamente si cerca di tutelare".*

**7.4.** Dalla relazione del liquidatore all'assemblea del 6 ottobre 2022, acquisita dalla Sezione in data 7 ottobre 2022, con n. 3134 emergono i seguenti elementi:

- attività di accertamento IMU - dall'8 aprile 2022 al 30 settembre 2022 sono stati notificati accertamenti per euro 5.597.721 con ulteriori euro 741.881 da notificare (nel periodo 1° gennaio 2022 - 7 aprile 2022 erano stati notificati atti per euro 83.033);
- attività di riscossione coattiva - riscossioni: dall'8 aprile 2022 al 30 settembre 2022 sono state avviate azioni (ingiunzioni, intimazioni, pignoramenti e solleciti) che hanno generato riscossioni per euro 778.729 (n. 2159 atti) mentre nel periodo 1° gennaio 2022 - 7 aprile 2022 gli atti erano stati 887 e gli incassi di euro 281.184;

- attività di riscossione coattiva - notifiche: dall'8 aprile 2022 al 30 settembre 2022 sono state avviate azioni (ingiunzioni, intimazioni, pignoramenti e solleciti) per euro 8.267.608 con n. 8142 atti.

Viene anche chiarito che *“l'area della riscossione coattiva dev'essere ancora riorganizzata e una gestione efficiente dell'ampio portafoglio di crediti maturati in anni. Si sta valutando di separare l'attività corrente, dedicata alle riscossioni relative ai crediti maturati tempo per tempo, dal portafoglio relativo ai crediti degli anni precedenti”*. Viene, altresì, messo in evidenza che *“è stato possibile introdurre correttivi organizzativi provvisori soltanto nell'area tributi e, in parte, riscossioni, ovvero nell'area la cui gestione è effettivamente affidata alla società fino al termine dell'esercizio 2023. Ciò perché nelle aree concernenti i servizi cimiteriali e di custodia dei parcheggi, appunto, la società matura un compenso per la mera fornitura di servizi al Comune, per un canone periodico prestabilito. Tali attività sono svolte in forza di contratti, o di determinazioni dirigenziali, che a prima vista non sembrano essere remunerativi per la società, ma si attende una analisi dettagliata e completa per valutare una loro rinegoziazione in tempi rapidi, anticipata rispetto alla scadenza (2024)”*. Nello stesso atto viene richiesto al Comune di provvedere al pagamento di un elenco di fatture per complessivi euro 424.206 ribadendo che la società *“sotto il profilo finanziario, salvo errori, (...) paga le spese per dipendenti e imposte e contributi correlati, fornitori e erario maturate nel corso dell'esercizio provvisorio alle normali scadenze”*.

**7.5.** Nella relazione del liquidatore all'assemblea del 6 ottobre 2022 si mette in luce che: *“nel corso dello studio delle informazioni raccolte, necessario per la preparazione dei bilanci relativi ai tre esercizi 2019, 2020 e 2021, sono state accertate importanti anomalie con riguardo a più partite iscritte nei conti tenuti nei tre esercizi indicati. Tra esse, si segnalano le seguenti:*

- *l'iscrizione di crediti verso il Comune di Chieti per fatture da emettere che, allo stato delle conoscenze attuali, è avvenuta non in conformità ai principi contabili statuiti dall'OIC, anche tenuto conto della disciplina contrattuale; esse, infatti, nella realtà, constano in anticipazioni di ricavi, e non in ricavi effettivamente maturati;*
- *le entrate comunali, la cui riscossione e custodia è affidata alla società, sono state esposte tra le liquidità proprie dell'azienda;*
- *un ragguardevole volume di entrate comunali che sono state riscosse dalla società, quale agente contabile del Comune, e che non sono state riversate all'ente locale;*
- *l'esistenza di spese legali e di passività, attuali e potenziali, che non sono state annotate nei conti; o non sono state annotate nella loro interezza;*

- *la mancanza di inventari dei beni di terzi in deposito e il mancato aggiornamento del libro degli inventari. Ma anche la mancanza dei conti di gestione dell'agente contabile la mancanza di parificazioni dei rapporti debitori e creditori reciproci con l'ente locale".*

**7.6.** *Nell'assemblea ordinaria dell'8 settembre 2022 è stato deliberato "di approvare il bilancio d'esercizio al 31/12/2019, proponendo il riporto a nuovo della perdita di esercizio di bilancio, di euro 616.016, in attesa di assumere iniziative con riguardo alla copertura della perdita di esercizio e delle altre perdite relative ad esercizi precedenti, accertate in complessivi euro 2.171.194,00, di cui si prende atto, allorchè saranno approvati anche i successivi bilanci al 31/12/2020 e al 31/12/2021 ed accertata la situazione patrimoniale attuale della società".*

**7.7.** *Successivamente, in data 14 settembre 2022, è stata convocata l'assemblea, per il giorno 13 ottobre 2022, per discutere l'approvazione della proposta di bilancio al 31/12/2020. Il Collegio Sindacale, nella propria relazione, rappresenta che "considerando le risultanze dell'attività da noi svolta, invitiamo il socio unico ad approvare il bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2020, così come redatto dal Liquidatore". Nello stesso atto si prende, altresì, atto che "il differimento, oltre i termini, dell'approvazione del bilancio d'esercizio 2020 è stato causato dalle note vicende connesse, tra l'altro anche, alla difficoltà a riconciliare le posizioni debito/credito tra Società e Comune di Chieti che investivano gli esercizi precedenti nonché il 2020" e che "facendo seguito alle numerose criticità segnalate dal Collegio Sindacale della società insediato dal marzo 2019, la società ed il Comune di Chieti sono giunti a formalizzare l'obbligatoria riconciliazione ex art. 11 comma 6 lett j) del D. Lgs n. 118/2011 e s.m.i., seppur parziale, delle partite creditorie e debitorie tra la società e l'ente Comune di Chieti socio unico, riconciliazione che è stata redatta ed asseverata congiuntamente da parte dei rispettivi organi di controllo della società e dell'Ente in data 17/08/2022".*

**7.8.** *Circa le risultanze di tale assemblea nulla è stato comunicato né dalla Società né dal Comune. Tuttavia, dalla documentazione allegata alla richiesta di accesso al concordato preventivo si evince che tale bilancio è stato approvato con assemblea del 20 settembre 2022 in quanto in quella sede "il Presidente dà atto che l'assemblea è stata regolarmente convocata per il 13 ottobre p.v., ma, constatata e fatta constatare la regolare costituzione dell'assemblea in forma totalitaria, per le presenze di cui sopra, e dichiarandosi i presenti sufficientemente edotti sugli argomenti da discutere, dichiara aperta la discussione sugli argomenti posti all'ordine del giorno". Emerge, dalle risultanze contabili, un risultato d'esercizio negativo pari ad euro 244.439. L'assemblea delibera "di approvare il bilancio d'esercizio al 31/12/2020, proponendo il riporto a nuovo della perdita di esercizio di bilancio, di euro 244.439,00, in attesa di assumere iniziative con riguardo alla copertura della perdita di esercizio, allorchè saranno approvati anche il successivo bilancio al 31/12/2021 ed accertata la situazione patrimoniale attuale della società".*

**7.9.** In data 17 novembre 2022, è pervenuta la convocazione dell'assemblea per il 12 dicembre 2022 per l'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2021 e per il rinnovo di n. 3 componenti effettivi e n. 2 supplenti del collegio sindacale, con funzione di revisione legale, fino all'approvazione del bilancio 2024 con contestuale nomina del presidente del collegio e fissazione del compenso. Nella relazione del liquidatore di accompagnamento del bilancio si rappresenta che: *“la società ha già avviato lo studio dell'organizzazione e dei costi aziendali che è funzionale al rinnovo dei contratti con il Comune di Chieti (tutti in scadenza nel 2023 e 2024) e alla verifica delle prospettive di ristrutturazione e di risanamento dell'azienda sociale”* e che una delle cause della crisi è *“la stipula contratti scarsamente, o per nulla, remunerativi; ma anche talune variazioni registrate nel tempo, relative a riduzioni di compensi o a addebiti di spese”*. Sono state indicate, inoltre, delle azioni intraprese nell'area riscossioni e in quella *“accertamento e contrasto dell'evasione tributaria”*, nonché in quella amministrativa volte all'acquisizione di assistenza professionale adeguata e al miglioramento dell'attuale, inadeguata, infrastruttura tecnologica con *“trasferimento diretto delle somme riscosse di contribuenti alla tesoreria comunale, senza alcun passaggio per i depositi bancari e postali dedicati accesi dalla società”*. Infatti, ad eccezione del *“conto corrente che accoglie la tesoreria propria dell'azienda, saranno infatti chiusi i molti conti correnti dedicati alla attività di riscossione. Senza considerare i risparmi di spesa, è evidente che ne risulta eliminata l'attività connessa alla loro gestione”*.

Inoltre, per migliorare l'attività di riscossione *“è stata già chiesta al Comune l'adozione dei seguenti provvedimenti:*

- *il regolamento disciplinante delle misure di contrasto dell'evasione dei tributi locali ex art. 15 ter D.L. 34/2019 (L. 58/2019);*
- *la deliberazione di Giunta Comunale relativa alla valorizzazione delle aree edificabili, come previsto dal vigente regolamento comunale in materia;*
- *la revoca delle deliberazioni che stabiliscano valorizzazioni di favore delle aree industriali di specifiche zone;*
- *un nuovo regolamento sulle rateizzazioni della riscossione delle entrate, che semplifichi ed estenda il ricorso dei contribuenti a tale strumento;*
- *l'iscrizione dell'Ente all'ANUTEL (associazione nazionale uffici tributi enti locali), così da poter disporre delle importanti risorse specialistiche, sia informative sia formative, disponibili sul sito”*.

**7.10.** In data 18 novembre 2022, è stato trasmesso il verbale dell'assemblea ordinaria del 17 novembre 2022, nel corso della quale è stato approvato il bilancio al 31 dicembre 2021. Dalla lettura del documento stesso si evidenzia che: *“il Presidente dà atto che l'assemblea è stata*

*regolarmente convocata per il 12 dicembre p.v., ma constatata e fatta constatare la regolare costituzione dell'assemblea in forma totalitaria, per le presenze di cui sopra, e dichiarandosi i presenti sufficientemente edotti sugli argomenti da discutere, dichiara aperta la discussione sugli argomenti posti all'ordine del giorno". Pertanto, in tale seduta è stato approvato il bilancio al 31 dicembre 2021 "proponendo il riporto a nuovo della perdita di esercizio di bilancio, di euro 416.569, in attesa di assumere iniziative con riguardo alla coperture delle perdite di esercizio in sede di proposta di concordato preventivo".*

Le perdite portate a nuovo, nello stato patrimoniale al 31 dicembre 2021, risultano pari ad euro 2.989.313 a cui deve aggiungersi quella di competenza dell'esercizio oggettivo di approvazione pari ad euro 416.569.

Inoltre, in materia di rinnovo del collegio sindacale con nomina del presidente e fissazione dei compensi, l'assemblea ha rinviato la trattazione dell'argomento all'assemblea del 12 dicembre 2022. Contestualmente, con la documentazione di cui sopra, è stata inviata la bozza di ricorso per l'ammissione al concordato preventivo "con riserva, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 161, comma 6, l. fall., assegnando per la presentazione della proposta di concordato preventivo nonché per il deposito del piano e dell'ulteriore documentazione prevista dall'art. 161, commi 2 e 3, l. fall. (ovvero per la presentazione, nello stesso termine ed in alternativa, della domanda ex art. 182 bis l. fall.) il termine massimo previsto e disponendo altresì, ai sensi dell'art. 161, comma 8, l. fall., in merito agli obblighi informativi periodici, anche relativi alla gestione finanziaria dell'impresa, da assumere ogni mese sino alla scadenza del termine".

**7.11.** In data 21 novembre 2022, è stata comunicata a questa Sezione, la trasmissione del ricorso ex art. 161, comma 6, della legge fallimentare corredato dalla documentazione giustificativa al Tribunale di Chieti.

**7.11.1.** Per quanto qui maggiormente interessa, nel ricorso presentato viene riportato un prospetto dal quale si evince che nei primi 10 mesi dell'anno 2022 sono stati emessi 8.922 atti di pagamento per un importo complessivo di euro 9.626.384 di cui euro 7.155.771 nel periodo agosto - ottobre.

Contestualmente, le riscossioni presentano una consistenza di euro 1.516.777 nel periodo gennaio - ottobre, di cui la parte preponderante, pari ad euro 810.427 è relativa alla TARI, mentre euro 451.112 all'IMU.

Le attività per migliorare le riscossioni poste in essere nell'ultimo bimestre (euro 906.613) hanno generato gran parte delle riscossioni dell'anno 2022.

**7.11.2.** Il Tribunale ordinario di Chieti, con decreto collegiale di concessione dei termini ai sensi dell'articolo 161, comma 6, della legge fallimentare, ha concesso un "termine fino al 30.1.2023



*per la presentazione di una proposta definitiva di concordato preventivo completa di piano e di documentazione di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 161 l. fall. o di una domanda di omologa di accordo di ristrutturazione dei debiti".*

**7.11.3.** Dal verbale di assemblea ordinaria del 27 gennaio 2023, inviato in data 31 gennaio 2023 ed acquisito con prot. n. 364 si prende atto che *"con provvedimento in data 23 gennaio 2023, il Tribunale di Chieti ha prorogato di sessanta giorni, e quindi fino al 31 marzo 2023, il termine inizialmente concesso"*.

**7.11.4.** Dallo stesso verbale si evincono i punti principali su cui verrà impostato il percorso di risanamento da predisporre. In particolare, le macroaree su cui si intende intervenire sono due:

- il rinnovo dei contratti in essere con modifica delle condizioni attuali con:
  1. cessazione gestione del servizio parcheggi a raso e in strutture coperte e dei servizi cimiteriali;
  2. modifica del contratto sull'attività di riscossione con il riconoscimento di un aggio del 2 per cento sulle entrate riscosse volontariamente, del 4,50 per cento sul volume degli accertamenti emessi dalla società nonché rimborso delle spese sostenute, del 6 per cento per la riscossione coattiva con la misura del 15 per cento sulle entrate *"riferite al portafoglio entrate maturato fino alla data di decorrenza del nuovo contratto di servizio"* con rimborso delle spese sostenute;
  3. messa a disposizione gratuita di *database* e del software gestionale delle entrate minori e maggiori degli enti locali, con archiviazione in cloud e un'elevata integrazione con altri *database* dell'Ente.
- Elementi di rilievo ed impegni del socio a supporto della manovra concordataria e di risanamento:
  1. Revoca dello stato di liquidazione;
  2. *"conferimento di un valore patrimoniale non inferiore a ottocentomila euro, e comunque di un immobile da adibire a sede aziendale, con l'annullamento dell'attuale canone di locazione fino all'effettivo trasferimento dell'azienda nella sede prescelta"*;
  3. *"eventuale apporto finanziario, mediante aumento di capitale o diritti, con modalità tecnico – giuridiche da definire, che verrà quantificato in funzione del fabbisogno concordatario che risulterà dal Piano concordatario"*;
  4. postergazione del credito vantato in linea chirografaria dal Comune di Chieti;
  5. partecipazione ai colloqui con lavoratori e sindacati e ricerca congiunta di soluzioni negoziali utili alla migliore tutela della forza lavoro impiegata;

6. adozione del regolamento disciplinante misure di contrasto dell'evasione dei tributi locali ai sensi dell'articolo 15 ter del d.l. 34 del 2019;
7. adozione di delibera di Giunta comunale relativa alla valorizzazione delle aree edificabili;
8. revoca delle delibere "che stabiliscano valorizzazioni di favore delle aree industriali di specifiche zone";
9. adozione di un regolamento sulle rateizzazioni delle riscossioni di entrate, limitando l'impiego di fidejussioni e che premi il ricorso spontaneo nonché precisare nel regolamento delle entrate, il rimborso da parte dei contribuenti delle spese relative alle procedure esecutive spettanti ai concessionari, fissate nel decreto ministeriale del 21 novembre 2020;
10. iscrizione dell'Ente all'ANUTEL (associazione nazionale uffici tributi enti locali) per consentire l'iscrizione della partecipata stessa.

– Pagamento dei creditori in un orizzonte temporale pluriennale.

***Rapporti debito/credito con il Comune. I residui attivi presenti nel bilancio del Comune inerenti crediti oggetto di riscossione da parte della Teateservizi srl***

8. Circa i crediti e debiti nei confronti del Comune di Chieti, è stato trasmesso il prospetto di conciliazione redatto in data 17 agosto 2022.

Dal prospetto si evince che il totale debiti del Comune verso la società sono pari ad euro 1.702.395, a cui sottraendo le partite oggetto di compensazione (euro 1.431.581) e le variazioni negative a seguito del controllo (euro 21.068) si giunge ad un totale da pagare di euro 249.746.

Nel prospetto è stato, altresì, riportato che: "nel corso delle verifiche svolte il giorno 09/08/2022, il Liquidatore della Teateservizi ha riferito che, nelle scritture contabili ricevute dal passato amministratore e nella situazione contabile al 31/12/2021 (pgg. 10 e 15) che questi ha consegnato nella riunione del 19/05/2022, nei seguenti conti sono annotati debiti della Società nei confronti dell'Ente, per riscossioni effettuate, non riversate alla data del 31/12/2021 e in ampia parte riversate nei tre mesi successivi:

conto 50.001.001: euro 481.493,31

conto 50.005.001: euro 4.404.846,06".

La comunicazione di riscontro dell'Ente richiama la nota integrativa del bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2021 dalla quale si evince che: "Tra gli altri debiti risultano iscritti quelli di euro 2.873.430 nei confronti del Comune di Chieti dovuto all'eccedenza delle somme da riversare al medesimo Comune (vedasi più avanti il dettaglio fornito nel paragrafo degli impegni ammontanti a complessivi euro 4.851.681) rispetto alle disponibilità finanziarie esistenti sui conti bancari e postali e formate con

le somme riscosse dai contribuenti (vedasi più avanti il dettaglio fornito nel paragrafo dei beni di terzi ammontanti a complessivi euro 1.978.251)''.

Sono indicati undici conti correnti attivi e tredici con saldo pari a zero.

Tra gli impegni per complessivi euro 4.851.681 si segnalano partite con importi consistenti, quali, a titolo di esempio : mense anno 2019 (euro 133.023), TOSAP ordinaria (euro 93.198), TARI ordinaria 2019 (euro 144.304), 2020 (euro 269.425) e 2021 (euro 106.422), TARI da accertamenti (euro 215.126), IMU da accertamenti (euro 677.013), rette mensa scolastica ordinaria 2020 (euro 246.807) e 2021 (euro 312.857), alloggi comunali - gestione ordinaria (euro 154.340), riscossione abbonamenti parcheggi (euro 468.765) e riscossioni parcheggi a raso (euro 711.012).

**8.1.** Correlato a tale profilo appare essere quello del corretto adempimento degli obblighi in materia di resa del conto giudiziale inerente all'attività di riscossione svolta per conto del Comune. Al riguardo, non avendo né la società né il Comune controdedotto alla specifica richiesta inerente all'avvenuto deposito dei predetti conti, si evidenzia un ulteriore profilo di rilevante criticità, stante il mancato rispetto della disciplina recata dagli art. 137 ss. del Codice di giustizia contabile.

**8.2.** Per meglio inquadrare i rapporti intercorrenti tra la società e il Comune merita di essere ricordata - non potendo le criticità connesse essere autonomamente ed ulteriormente valutate in questa sede, essendo già state oggetto di accertamento da parte di questa Sezione (cfr. deliberazioni n. 131/2019/PRSP e n. 10/2022/PRSP) - la significativa mole di residui attivi mantenuti nel bilancio del Comune derivante dal grado di riscossione, che la società riesce a garantire nello svolgimento di tale attività.

Tale profilo risulta di assoluta rilevanza, al fine di inquadrare il concreto impatto dell'attività della società sulla gestione finanziaria del Comune. A questo fine, di seguito si riportano i dati più aggiornati, relativi all'ultimo rendiconto approvato dal Comune, nello specifico i dati della tabella successiva sono stati estrapolati dal verbale 19 del 15 luglio 2022, con cui l'Organo di revisione ha analizzato il riaccertamento ordinario dei residui al 31 dicembre 2021.

	2016 e precedenti	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Titolo 1	17.058.128	3.766.815	4.435.087	6.294.422	4.699.549	14.430.598	50.864.599
Titolo 2	2.235.717	216.745	261.896	338.689	114.596	6.700.600	9.868.242
Titolo 3	11.147.131	3.052.002	2.473.930	2.198.120	3.185.993	4.591.826	26.649.002
Titolo 4	2.059.999	66.676	208.154	453.195	1.123.313	1.048.732	4.960.071
Titolo 5	45.508	0	0	0	0	0	45.508
Titolo 6	2.765.476	0	0	0	0	0	2.765.476

Titolo 7	0	0	0	0	0	0	0
Titolo 9	133.875	58.961	3.180	1.434.381	3.415.035	659.239	5.704.670
Totale	35.445.834	7.161.199	7.382.246	10.718.806	12.538.486	27.430.995	100.677.567

Andando ad analizzare i dati riportati nell'allegato d) del rendiconto 2021 (Entrate per categoria), estrapolato da BDAP, emerge la seguente situazione.

Codice bilancio	Denominazione	Accertamenti	Di cui accertamenti non ricorrenti	Riscossioni c/competenza	Riscossioni c/ residui
1010106	Imposta municipale propria	14.375.690	-	11.442.735	868.869
1010116	Addizionale comunale IRPEF	4.138.322	-	3.735.583	1.504.796
1010141	Imposta di soggiorno	64.112	-	64.112	3.000
1010153	Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	287.733	-	-	23.195
1010160	Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	398	-	398	809
1010161	Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi	11.214.518	-	2.919.080	1.993.501
1010176	Tributo per i servizi indivisibili (TASI)	-	-	-	2.140
1010199	Altre imposte, tasse e proventi n.a.c.	981	-	961	-
1030100	Fondi perequativi dallo Stato	7.103.867	-	4.592.154	259.917
3010100	Vendita di beni	21.885	-	21.885	8.573
3010200	Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi	2.554.858	-	780.544	140.472
3010300	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	2.155.214	-	1.095.526	659.776
3020200	Entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	1.278.832	905.268	682.880	139.169

Dai dati estrapolati dal questionario al rendiconto 2021 emerge il seguente dettaglio.

<b>Residui attivi</b>		<b>Esercizi precedenti</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Totale residui conservati al 31.12.2021</b>
<b>IMU/T ASI</b>	Residui iniziali	4.154.579	1.935.693	2.620.502	3.330.006	2.495.211	14.375.690	16.597.078
	Riscosso c/residui al 31.12	6.933	1.551	28.427	7.131	824.827	11.442.735	
	Percentual e di riscossione	0,17	0,08	1,08	0,21	33,06	79,60	
<b>TARSU /TIA/T ARI/T ARES</b>	Residui iniziali	7.644.256	1.720.340	1.837.446	3.037.233	4.823.828	11.214.518	25.341.639
	Riscosso c/residui al 31.12	66.218	27.036	29.175	99.280	1.795.192	2.919.080	
	Percentual e di riscossione	0,87	1,57	1,59	3,27	37,22	26,03	
<b>Sanzioni per violazioni codice della strada</b>	Residui iniziali	1.896.190	1.388.396	1.668.552	1.445.673	1.216.780	913.827	8.069.518
	Riscosso c/residui al 31.12	46.254	4.838	9.968	4.938	66.259	327.643	
	Percentual e di riscossione	2,44	0,35	0,60	0,34	5,45	35,85	
<b>Fitti attivi e canoni patrimoniali</b>	Residui iniziali	646.860	130.958	183.384	41.593	159.904	1.429.014	1.563.222
	Riscosso c/residui al 31.12	6.329	0	0	421	32.924	988.818	
	Percentual e di riscossione	0,98	0	0	1,01	20,59	69,20	

<b>Proventi i acquedotto</b>	Residui iniziali	3.561.299	810.171	0	0	0	0	4.365.873
	Riscosso c/residui al 31.12	5.456	139	0	0	0	0	
	Percentuale di riscossione	0,15	0,02	0	0	0	0	
<b>Proventi i canoni depurazione</b>	Residui iniziali	2.036.023	446.245	0	0	0	0	2.479.290
	Riscosso c/residui al 31.12	2.906	71	0	0	0	0	
	Percentuale di riscossione	0,14	0,02	0	0	0	0	

#### ***Andamento dell'attività di riscossione svolta dalla Teateservizi***

9. Venendo a valutare l'attività concretamente posta in essere dalla Società, prendendo le mosse dagli affidamenti effettuati alla stessa e nello specifico la gestione delle entrate tributarie e non tributarie, il Comune ha rappresentato che: *“La gestione delle entrate tributarie e non tributarie in capo alla società, nell'attualità, riguardano la riscossione ordinaria e coattiva per IMU, TARI, canoni idrici (solo attività di recupero- la gestione del servizio idrico dal 01.07.2017 è interamente in capo a soggetto individuato dall'Ente d'ambito ottimale) e proventi mensa scolastica.*

*L'affidamento è stato operato all'indomani dell'approvazione del piano industriale nel quale sono anche stati stabiliti i costi art. 2, al punto 4.7 “Compensi” - sezione “Gestione e riscossione entrate”, è stabilito che «il corrispettivo per la società è parametrato alle somme effettivamente riscosse, sulla base di una percentuale di aggio stabilito in via generale per tutte le entrate tributarie ed extratributarie che consistono nel 3,50% in caso di riscossione volontaria; 15% in caso di sollecito o altra forma di invito al pagamento e 20% in caso di riscossione coattiva; per quanto attiene l'aggio previsto per le riscossioni volontarie tributarie ed extratributarie, quest'ultimo è stato ridotto dal 4,20% al 3,50%».*

*I costi afferenti l'aggio è bene evidenziare che sono stati oggetto di revisione in diminuzione sia con delibera di consiglio comunale n. 206 del 28.12.2016 con la quale è stato deliberato di «modificare al paragrafo 4.7 del Piano Industriale 2015/2023 della Teateservizi s.r.l. approvato con Delibera di C.C. n. 761 del 22.12.2014, l'importo dell'aggio come si seguito indicati:*

- 3,00% entrate tributarie IMU riscossione in autoliquidazione da parte del contribuente;
- 3,20% entrate tributarie ed extratributarie liquidate volontariamente da parte dei contribuenti»

che, successivamente, con delibera di consiglio comunale n. 500 del 02.07.2019, con la quale è stato deliberato di ridurre l'aggio in

- «2,00% entrate tributarie IMU riscossione in autoliquidazione da parte del contribuente;
- 2,00% entrate tributarie ed extratributarie liquidate volontariamente da parte dei contribuenti».

Pertanto oggi sono riconosciuti alla società i seguenti aggi:

- 2,00% entrate tributarie IMU riscossione in autoliquidazione da parte del contribuente;
- 2,00% entrate tributarie ed extratributarie liquidate volontariamente da parte dei contribuenti.
- 15% in caso di sollecito o altra forma di invito al pagamento
- 20% in caso di riscossione coattiva.

Con determina dirigenziale n. 312 del 31.03.2015 il servizio è affidato in discorso alla società TEATESERVIZI srl fino a tutto il 31.1.2023”.

Circa la gestione dei parcheggi a raso e in strutture coperte a pagamento, l'affidamento “è stato preceduto dalla modifica del piano industriale, così come operata con delibera di c.c. n. 424 del 10 agosto 2018 e dopo l'approvazione della relazione ex art. 34, comma 20, D.L. 179/2012, con relativo piano finanziario asseverato, di cui alla delibera di c.c. n. 425 del 10 agosto 2018 e n. 426 del 10. agosto 2018” e che “l'affidamento è stato eseguito con determina dirigenziale n. 235 del 29 aprile 2019”.

Sulla gestione dei servizi cimiteriale “come derivanti dal piano industriale, continuano ad essere gestiti dalla società TEATESERVIZI nei modi e nei termini di cui alla determina dirigenziale n. 200/2019, con scadenza il 31.12.2023”.

**9.1.** Con richiesta istruttoria nei confronti del Comune di Chieti, sono stati acquisiti i dati relativi all'andamento delle riscossioni nel periodo 2018 - 2022 per l'IMU, la TARI e le sanzioni per la violazione del codice della strada.

Nel riscontro fornito dall'Ente, in primo luogo è stato dato atto che il Servizio di polizia locale e viabilità: “non ha affidato alcun incarico di riscossione, né effettuato attività di accertamento relativamente a violazioni al Codice della Strada per il tramite della Società Teateservizi s.r.l.”.

Parimenti, sono stati forniti i seguenti dati:

<b>Attività di accertamento IMU - totale riscosso nel 2018 per anno di notifica</b>	
Anno di notifica	Totale riscosso nel 2018
2014	2.538,17
2015	117.279,87
2016	712.121,55
2017	217.870,06
2018	87.113,44

<b>Attività di accertamento TARI - totale riscosso nel 2018 per anno di notifica</b>	
Anno di notifica	Totale riscosso nel 2018
2014	0,00
2015	0,00
2016	0,00
2017	0,00
2018	0,00

**TOTALE 1.136.923,09**

**TOTALE 0,00**

<b>Attività di accertamento IMU - totale riscosso nel 2019 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2019</i>
2015	115.423,09
2016	229.057,41
2017	563.072,62
2018	711.453,60
2019	286.599,07

**TOTALE 1.905.605,79**

<b>Attività di accertamento TARI - totale riscosso nel 2019 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2019</i>
2015	1.426,82
2016	47.189,76
2017	80.992,87
2018	12.830,98
2019	32.486,25

**TOTALE 174.926,68**

<b>Attività di accertamento IMU - totale riscosso nel 2020 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2020</i>
2016	81.670,23
2017	143.502,55
2018	414.830,06
2019	114.435,89
2020	266.096,30

**TOTALE 1.020.535,03**

<b>Attività di accertamento TARI - totale riscosso nel 2020 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2020</i>
2016	49.442,13
2017	43.638,55
2018	31.625,43
2019	62.574,27
2020	23.183,25

**TOTALE 210.463,63**

<b>Attività di accertamento IMU - totale riscosso nel 2021 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2021</i>
2017	1.551,01
2018	14.438,88
2019	7.131,35
2020	0,00
2021	21.500,48

**TOTALE 44.621,72**

<b>Attività di accertamento TARI - totale riscosso nel 2021 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2021</i>
2017	653,41
2018	0,00
2019	10.208,96
2020	0,00
2021	397,70

**TOTALE 11.260,07**

<b>Attività di accertamento IMU - totale riscosso nel I semestre 2022 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2022</i>
2017	30.332,70
2018	28.984,49
2019	44.628,76
2020	246,81
2021	26.492,11
2022	17.955,15

**TOTALE 119.655,53**

<b>Attività di accertamento TARI - totale riscosso nel I semestre 2022 per anno di notifica</b>	
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2022</i>
2017	7.440,75
2018	2.101,12
2019	38.393,37
2020	30.826,81
2021	221.862,22
2022	163.804,49

**TOTALE 464.428,76**



Dai dati suelencati appare evidente, pur tenendo conto dalla pandemia da Covid-19, il calo di riscossioni relative all'IMU nell'anno 2021 rispetto al 2020 (incassato meno del 5 per cento di quanto riscosso nell'anno 2020) e le proiezioni dell'anno 2022 mostrano un miglioramento, ma difficilmente appaiono conseguibili risultati analoghi a quelli del 2020. I dati della TARI invece mostrano, ad eccezione dell'anno 2021, un costante incremento anche se il valore complessivo delle riscossioni non è congruo rispetto ai potenziali incassi che un Comune delle dimensioni di quello di Chieti dovrebbe ottenere e gestire, come da comparazione esposta nel paragrafo seguente.

9.2. Al fine di meglio contestualizzare tali dati, vengono di seguito messi a confronto con i risultati conseguiti da altra società di riscossione operante in ambito territoriale limitrofo, ovvero la società Adriatica Risorse s.p.a. (operante per il Comune di Pescara) estrapolati dal sito *internet* della società stessa, che risulta avere nel 2022 (fonte TELEMACO) un numero medio di dipendenti (13) sostanzialmente analogo alla Teateservizi srl (15).

In primo luogo, si riportano i principali dati contabili delle società Adriatica Risorse s.p.a. e Teateservizi s.r.l. relativi al bilancio al 31 dicembre 2021.

		<b>Adriatica Risorse s.p.a.</b>		<b>Teateservizi s.r.l.</b>	
<b>Valore della produzione</b>		2.447.715		1.289.683	
	<b>Di cui ricavi e proventi</b>		2.445.796		1.169.280
<b>Costi della produzione</b>		2.330.281		1.672.478	
	<b>Di cui costi per servizi</b>		1.771.573		487.284
	<b>Di cui per personale</b>		474.444		974.269
	<b>Di cui ammortamenti</b>		41.282		43.495
	<b>Di cui oneri diversi di gestione</b>		17.266		113.804
<b>Saldo proventi e oneri finanziari</b>		-408		- 22.124	
<b>Utile / perdita d'esercizio</b>		42.646		- 416.569	
<b>Patrimonio Netto</b>		1.539.347		- 3.305.880	
<b>Disponibilità liquide</b>		86.789		15.334	
<b>Crediti</b>		1.226.138		2.143.577	
	<b>Di cui esigibili entro l'esercizio successivo</b>		1.220.207		2.143.577
<b>Debiti</b>		915.641		5.334.609	
	<b>Di cui esigibili entro</b>		915.641		5.334.609

	<b>l'esercizio successivo</b>				
--	-------------------------------	--	--	--	--

Venendo all'esame dell'attività caratteristica, dal confronto dei dati relativi al primo semestre dell'anno 2022 per le entrate riconducibili a IMU e TARI, è emerso quanto rappresentato nelle tabelle che seguono.

<b>Attività di accertamento IMU - totale riscosso nel I semestre 2022 per anno di notifica</b>		
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2022 - TEATESERVIZI</i>	<i>Totale riscosso nel 2022 - ADRIATICA RISORSE (Comune di Pescara)</i>
2017	30.332,70	567,32
2018	28.984,49	257,13
2019	44.628,76	126.579,71
2020	246,81	390.145,84
2021	26.492,11	683.769,31
2022	17.955,15	478.446,76
<b>TOTALE</b>	<b>119.655,53</b>	<b>1.679.766,07</b>

<b>Attività di accertamento TARI - totale riscosso nel I semestre 2022 per anno di notifica</b>		
<i>Anno di notifica</i>	<i>Totale riscosso nel 2022 - TEATESERVIZI</i>	<i>Totale riscosso nel 2022 - ADRIATICA RISORSE (Comune di Pescara)</i>
2017	7.440,75	
2018	2.101,12	
2019	38.393,37	271.653,66
2020	30.826,81	35.646,67
2021	221.862,22	216.006,05
2022	163.804,49	449.773,48
<b>TOTALE</b>	<b>464.428,76</b>	<b>973.079,86</b>

Seppur con l'approssimazione dovuta alle differenze intercorrenti con un Comune come quello di Pescara, più grande, più popoloso e più turistico (elemento fondamentale nella gestione delle c.d. "seconde case" in termini di imposizione IMU), il volume delle riscossioni IMU e TARI prodotto dalla Teateservizi s.r.l. presenta, comunque, delle forti criticità in termini di valori assoluti soprattutto sia richiamando i dati storici riportati in precedenza (in particolare sull'IMU) sia ipotizzando un gettito complessivo ipotetico (nel caso della TARI).

***Criticità in ordine all'esercizio dei poteri di socio da parte del Comune***

10. Gli elementi finora messi in evidenza, ovvero le gravi tensioni finanziarie connotanti gli ultimi esercizi della società, la correlata incapacità di fare adeguatamente fronte al corretto

svolgimento dei servizi conferiti dal Comune, appaiono *ex se* ridondare – oltre che in una conferma dei rilievi iniziali in ordine all'assenza di adeguate misure di razionalizzazione – in ulteriori profili di criticità inerenti il mancato esercizio da parte del Comune dei poteri allo stesso spettanti quali socio della società in esame, esercizio che avrebbe dovuto essere fortemente rafforzato, alla luce della più volte ricordata natura *in house* della partecipata.

**10.1.** In quest'ottica non può non prendersi le mosse da quanto rappresentato dalla stessa Amministrazione in sede istruttoria, a partire dalla mancanza di efficacia nell'esercizio del controllo interno, peraltro (cfr. deliberazione n. 266/2022/VSGC) già oggetto di rilievi da parte di questa Sezione.

Il Comune afferma infatti che: *“In merito al punto è necessario chiarire che prima dell'anno 2019, il sistema dei controlli interni era disciplinato dal regolamento sul sistema dei controlli interni approvato con delibera di C.C. n. 475/2013; in più occasioni è stato evidenziato come l'assenza di una struttura dedicata, per la carenza di organico, (già denunciato con nota del segretario generale prot. n. 23797 del 11 aprile 2018), abbia limitato l'attività di controllo. Nell'anno 2019 con delibera di C.C. n. 537 del 28.10.2019 dopo continui solleciti e soluzioni di convenzioni con altro ente, non andate a buon fine, si è adottato un nuovo regolamento sui controlli interni. Il nuovo regolamento disciplina il controllo sugli organismi partecipati istituendo all'art. 20 una specifica Unità. Partecipano al controllo anche il consiglio comunale nel rispetto delle sue competenze esclusive e il sindaco, anche nella sua veste di socio; a presidio del controllo sulle partecipate vi è il collegio dei revisori dei conti. La documentazione che si rimette, suddivisa per anni di interesse, dimostrano come nel corso degli anni 2017-2022, prima il segretario comunale con autonome richieste e la conferenza dei dirigenti, poi la specifica unità di controllo hanno provveduto ad esercitare il dovuto controllo, sollecitando a più riprese ora l'A.U. per gli adempimenti di competenza ora il socio per le determinazioni e le attività dovute. Da parte della società in house si è riusciti ad avere dopo solleciti e diffide un report di gestione sull'attività svolta, come da documentazione che si allega, ma che si interrompe per gli anni successivi al 2018. A riguardo deve evidenziarsi che dette relazioni di gestione sono state di facile acquisizione solo in presenza, presso la società, della figura del direttore generale (giugno 2016/giugno 2019); successivamente, ancorchè sollecitato l'A.U., null'altro è stato prodotto.*

*Già nel 2018 il segretario generale ha avuto modo di sollecitare il socio ad adottare soluzioni risolutive sulla società Teateservizi srl, come meglio si legge nella nota prot. 74393 del 17 novembre 2018 (che si rimette tra gli allegati) così come in data 19 gennaio 2021 con nota prot. n. 3786 (che si rimette tra gli allegati) e da ultimo in data 18 marzo 2022 con nota prot. 3/Ris (che si rimette tra gli allegati) con la quale si propone al socio, all'indomani dell'istanza di fallimento come avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Chieti, di procedere alla liquidazione della società.*

*L'attività di controllo non è mancata negli anni anche da parte dei collegi dei revisori dei conti che nel tempo si sono avvicinati, i quali nell'esercizio delle proprie funzioni hanno sollecitato ad azioni di maggior efficienza, soprattutto sul lato del servizio riscossioni tributi, la società.*

*Proprio sul lato della gestione del servizio riscossioni, anche dopo sollecitazioni da parte di codesta rispettabile Corte dei Conti - sezione controllo, si è avuto modo di attivare progetti di maggiore efficienza nella modalità di riscossione, ma senza avere risultati di maggiore efficienza gestionale.*

*Le carenze strutturali e gestionali, come certificate dal diverso collegio sindacale con funzioni di revisione legale della società, insediato nel marzo 2019, hanno dato avvio a diverse richieste, da parte di chi esercitava il controllo analogo, di riorganizzazione e di risanamento della società non riscontrate dall'A.U. in carica".*

**10.2.** *Ulteriori significativi elementi sono ricavabili, peraltro, già nella relazione del servizio Affari legali del Comune di Chieti, che, con nota prot. n. 70298 del 10 ottobre 2019, rappresenta al Sindaco e al Segretario generale (responsabile del controllo analogo) quanto segue: "emerge come l'Amministrazione (in modo particolare il Sindaco e l'Assessore alle Finanze) e il Segretario, nella qualità di preposto al controllo analogo, abbiano nel corso del tempo, e soprattutto negli ultimi anni, contestato alla Teateservizi srl una condotta «inefficiente» soprattutto per ciò che attiene la riscossione delle entrate; inefficienze, che, comunque (come chiarito nel corso dei recenti colloqui) non si sono riverberate sul patrimonio della società i cui bilanci si sono chiusi sempre in attivo.*

*La situazione sembra cambiata nel corso dell'ultimo esercizio, tanto che il neo-insediato Collegio Sindacale della Teate Servizi srl suggerisce la «rilevazione dello stato di crisi della impresa» e l'attuazione degli strumenti previsti dalla legge per il recupero della continuità aziendale, dopo aver rilevato, dall'insediamento ad oggi, violazione di norme statutarie, codicistiche, di leggi specifiche, di norme fiscali e contabili, tutte di fondamentale rilevanza per la compagine societaria, quali riassunte nel verbale n. 10 del 19.9. u.s. (già trasmesso a tutti i destinatari della presente).*

*A tale "sunto" il collegio perviene dopo aver più volte:*

a) *evidenziato il progressivo svuotamento nel tempo della funzione amministrativa e gestionale dell'AU con il passaggio di TUTTI i poteri dal legale rappresentante a favore della figura del direttore generale (in violazione degli artt. 10, 11, 11 bis e 12 dello Statuto - così, Collegio sindacale nella seduta del 25.6.2019). Passaggio di poteri che avrebbe fatto lievitare ad € 80.207,01 (da € 35.000,00) lo stipendio annuo del D.G.;*

b) *rilevato che la conoscenza delle criticità pregresse (da parte del Direttore Generale) non ha in alcun modo contribuito alla risoluzione delle problematiche riscontrate, che si sostanzierebbero, allo stato, in una inefficienza conclamata e generalizzata dal punto di vista organizzativo e gestionale, con la materiale impossibilità di verificare, in corso ed ex post, i risultati ottenuti sulla base degli obiettivi prefissati... L'assenza delle indispensabili relazioni illustrative sulla composizione delle principali voci*

di bilancio... pur rimanendo fatto oscuro ed incomprensibile per gli attuali vertici societari, è ostativo al rilascio dei pareri richiesti drogano di controllo societario (così, Collegio sindacale nella seduta dell'11.06.2019);

c) certificato che la soc.... non è in grado di fornire, oltre a budget previsionali, pur se previsti dallo Statuto e dal contratto di servizio, redatti in maniera conforme ed attendibile, sulla base dei dati storici e delle informazioni aggiornate, nemmeno una semplice situazione patrimoniale ed economica aggiornata per l'esercizio in corso. Così, Collegio sindacale nella seduta del 25.6.2019. Tale rilievo "certifica", altresì, implicitamente, la violazione degli artt. 8 e 9, del «Regolamento inerente le attività di vigilanza sulle Aziende Partecipate e la disciplina del Controllo analogo sulle società in House Providing» (approvato con delibera di CC 458/2012), laddove tali norme impongono al Consiglio di Amministrazione delle società partecipate (ora, Amministratore Unico) tassativi e puntuali adempimenti da assolvere per consentire all'Ente l'esercizio del controllo societario, economico - finanziario, gestionale, di efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi erogati. Violazione sanzionata dal successivo art. 15, con la revoca dell'affidamento del servizio stesso e l'incarico per giusta causa degli Amministratori della Società e/o dei Direttori di area competenti, in carica.

La gestione "non efficiente" della società, così come evidenziata a chiare lettere dal Collegio Sindacale, sembra trovare riscontro anche in contestazioni mosse alla soc. stessa dall'Amministrazione comunale (v.di, in particolare, nota dell'Assessore alle Finanze prot. 25316 del 19.5.2016; nota Sindaco prot. 13695 del 26.2.2018; nota Sindaco prot. 30756 del 15.5.2018; nota Assessore alle Finanze prot. 46411 dell'1.7.2019)".

Ciò posto, nella medesima nota si evidenzia che: "La gestione della società si è però praticamente concentrata nelle mani del Direttore Generale, cui sono stati infatti conferiti TUTTI i poteri dell'Amministratore Unico tanto che il Collegio sindacale parla di sovrapposizione operativa" e che "è comunque da accertare e quantificare (a prescindere dalla adozione delle sopradette misure) se «le imbarazzanti inefficienze organizzative, gestionali e funzionali ... non derivanti da problematiche di breve respiro» (così ultimo verbale Collegio Sindacale) e dunque se la denunciata mala gestio abbia determinato conseguenze negative sul patrimonio della società/socio (invero, in ragione dei requisiti richiesti dalla legge, le società in house non sono dotate della autonomia patrimoniale di cui godono le società di capitale ordinarie, sicché il loro patrimonio coincide con il patrimonio del socio pubblico controllante, con l'ovvia conseguenza che un pregiudizio al patrimonio sociale integrerà necessariamente un danno patrimoniale inferto all'Ente pubblico)".

**10.3.** Con verbale n. 9 del 21 ottobre 2019, l'Unità di controllo analogo aveva, peraltro, suggerito all'Amministratore unico, "per il tramite del socio, la necessità di adottare ogni utile provvedimento / misura di razionalizzazione come di seguito si suggeriscono alternativamente:

- *Rivisitazione struttura organizzativa con avocazione di tutte le deleghe in capo all'Amministratore unico e conseguente revisione dei costi dell'incarico del Direttore Generale, nonché affidamento a società specializzata di revisione aziendale affinché predisponga un piano di risanamento della società;*
- *Rivisitazione struttura organizzativa con avocazione di tutte le deleghe in capo all'Amministratore unico e conseguente revisione dei costi dell'incarico del Direttore Generale, taglio della spesa del personale anche con l'applicazione di contratti di solidarietà nelle loro diverse forme di implementazione; nonché affidamento a società di revisione aziendale affinché predisponga un piano di risanamento della società;*

*Le misure che si indicano non sono state valutate in termini puntuali sotto l'aspetto economico – finanziario che possono produrre, il cui lavoro è rimesso all'organo amministrativo della società, ma scaturiscono dalla necessità di poter individuare, come anche suggerisce la dottrina, le possibili soluzioni per dare continuità all'azienda e non disperderne il suo know how” .*

*In conclusione, l'organo di controllo ha richiamato “l'AU a valutare, tenuto conto delle gravi irregolarità gestionali come eccipite e denunciate dall'organo di controllo interno, ad adottare soluzioni che tutelino la società fino a rimuovere dalla carica del Direttore Generale” .*

*Incidentalmente non può non rilevarsi come, in riferimento alla carica di Direttore generale, sono presenti, tra la documentazione inviata, due contratti firmati tra la società e il soggetto incaricato, in data 30 maggio 2016 (compenso euro 35.000) e in data 30 agosto 2016 (euro 80.162). Quest'ultimo prevede che: “il Direttore Generale si impegna ad esercitare le funzioni stabilite dalla legge, dallo Statuto, nonché ogni altra funzione connessa all'attività di gestione prevista da norme di regolamento in conformità agli indirizzi definiti dall'Amministratore Unico sulla base delle indicazioni programmatiche dell'Ente Socio e nell'ambito delle deleghe conferitegli dall'Amministratore Unico con determina n. 82 del 20 maggio 2016 e del Verbale dell'Amministratore Unico n. 95 del 22 agosto 2016” .*

*Con verbale del 12 dicembre 2019 l'Unità di controllo analogo, nella persona del Segretario comunale, evidenzia che: “Nei documenti citati il collegio sindacale, in prosecuzione di quanto già denunciato in precedenti verbali, ritiene che «... la situazione attuale della società vada approfondita, e ha chiesto nuovamente di essere relazionato su tutti i contratti di prestazione d'opera intellettuale attualmente in essere, per effettuare valutazioni economico-finanziarie aventi impatto sul bilancio 2018, ancora in corso di variazione e sui conti 2019»; Lamenta il permanere delle «criticità concernenti il tempestivo aggiornamento della contabilità e la sua tenuta in maniera da permettere un corretto e tempestivo monitoraggio delle varie attività gestite. Il collegio non ha avuto dall'amministratore in carica le formali risposte in merito alle criticità segnalate in merito: a) allo svuotamento nel tempo della*

*funzione amministrativa e gestionale dell'A.U. b) in base al principio di onnicomprensività della retribuzione per i dirigenti pubblici, da tempo pacifico in giurisprudenza, si impone la ripetizione delle somme erogate in deroga al contratto/bando iniziale di reclutamento .... Si confermano le imbarazzanti inefficienze organizzative, gestionali e funzionali sin qui riscontrate, riportate in maniera analitica nei verbali precedenti e non derivati da problematiche di breve respiro ...» (verbale n.12/2019).*

*Lo stesso collegio reitera «... l'obbligo da parte dell'organo di amministrativo ad adottare in ossequio all'art. 2086 c.c. un adeguato assetto organizzativo amministrativo e contabile anche in funzione della rilevanza tempestiva della crisi, un'organizzazione, quindi che documenti in atti la suddivisione delle funzioni con l'indicazione dei soggetti responsabili delle stesse, un modello organizzativo che, in ogni area, definisca degli obiettivi programmatici di gestione che vengano sistematicamente riscontrati .... Un assetto in grado di fornire il necessario bagaglio informativo per prevedere gli impatti economico-patrimoniali e finanziari e poter intercettare i fondati indizi di crisi ...» (verbale n. 13/2019).*

*In merito allo svuotamento nel tempo della funzione dell'A.U., il segretario porta a conoscenza dei presenti di aver richiesto all'A.U., con nota prot. n. 80190 del 22.11.2019, che si deposita in atti, proprio precisazioni sulle deleghe conferite al Direttore, dopo aver sottolineato come la giurisprudenza di merito individua nell'amministratore unico il vero egemone dell'ente sociale; a quest'ultimo spetta in via esclusiva la gestione dell'impresa, ha sia il potere di gestione, sia quello di rappresentanza, legato alla società da un rapporto di lavoro che non è né par subordinato, né autonomo né di opera professionale ma di immedesimazione organica, per cui l'amministratore è un organo della società e tra lo stesso e la società non sono raffigurabili due contrapposti centri di interesse e volontà.*

*Alla detta nota l'A.U. ha dato riscontro con nota prot. n. 013581 del 06.12.2019, che si deposita in atti, non dando alcun chiarimento e soprattutto affermando di avere intenzione di confermare deleghe al direttore, pertanto affermando che l'attuale direttore esercita le funzioni oltre quelle stabilite nell'avviso di selezione senza alcun formale provvedimento, con tutte le conseguenti giuridiche che ne derivano per legge sugli atti adottati”.*

*Con successivo verbale n. 10 del 7 luglio 2020 l'Unità di controllo analogo ha constatato “la sordità e la cecità dell'A.U. ai ripetuti richiami e solleciti sui diversi aspetti di necessario risanamento aziendale, di ristrutturazione gestionale, di rimodulazione dei servizi. L'assenza e la completa mancanza sotto ogni aspetto di riscontro a riguardo evidenziano i presupposti di una accertata omissione che a termine 28 del regolamento sui controlli interni codificano gli estremi della revoca dell'incarico per giusta causa” e dà atto “di aver ricevuto dal segretario generale, nella sua veste di coordinatore, la relazione di fine incarico rimessa dal d.re ((OMISSIS)), già Direttore Generale della società TEATESERVIZI da giugno 2016 fino a tutto maggio 2020”.*

*Nel proseguo del verbale, richiamando i passaggi della suddetta relazione del Direttore generale, viene evidenziato “come fosse solita la società non corrispondere imposte e tasse all'erario,*

*fatto grave, ma soprattutto denuncia con semplicità il fatto che «dovevano essere restituite all'Ente somme riscosse e mai riversate per almeno € 600.00, trattenute e utilizzate dalla Società tra il 2011 e il 2016 per finanziare spese correnti» L'affermazione come riportata nella relazione, quest'ultima rimessa a diversi organi tra cui ai membri del collegio sindacale della società, desta grave preoccupazione per il modo in cui è resa e soprattutto perché nulla a riguardo ha mai fatto il Direttore, che nel corso dell'incarico rivestiva anche la funzione di responsabile della prevenzione della corruzione. L'affermazione certifica che la società si è appropriata indebitamente di soldi dell'ente".*

Il dato riportato nel verbale (euro 600), esempio di diverse imprecisioni presenti nei verbali trasmessi, appare errato, alla luce di quanto riportato nella relazione al bilancio 2021 (euro 4.851.681 con beni di terzi per euro 1.978.251 con un debito nei confronti del Comune di Chieti, iscritto in bilancio per euro 2.873.430, come meglio dettagliato nel paragrafo 8 "Rapporti debito/credito con il Comune").

L'Ente, in fase di predisposizione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del Tuel, ha dovuto effettuare una verifica degli organismi partecipati stante il possesso al 100 per cento delle due società in esame.

Dalla determina della Segreteria generale n. 234 del 18 marzo 2021 si rileva che al fine di "accertare la complessiva affidabilità del sistema di controllo interno per le diverse attività svolte dai citati organismi partecipati e la conseguente attendibilità dei relativi dati contabili, nonché valutare possibili razionalizzazioni sulla base dei servizi affidati dall'Ente" e "in particolare per un assessment complessivo dei processi di gestione e rendicontazione delle entrate tributarie ed extratributarie, del sistema dei controlli interni ad essi sotteso e dei relativi dati contabili e gestionali" si rendeva "necessario avvalersi della collaborazione di una società esterna di consulenza e assistenza, stante la carenza di organico dell'ente e l'assenza delle necessarie professionalità in grado di svolgere gli adempimenti di che trattasi". L'affidamento è stato effettuato nei confronti della società KPMG s.p.a. per un importo di euro 30.000 oltre IVA, ma includendo spese vive relative a viaggi e pernottamenti si arriva ad un costo complessivo di euro 36.600.

Nella relazione redatta dalla società di revisione si evidenzia, in riferimento all'ambito organizzativo, che: "La dotazione di organico in forze presso la società è tale da palesare una non piena efficacia sotto gli aspetti gestionali relativi alla complessità delle procedure ed al volume delle lavorazioni attese ... risulterebbe opportuno, altresì, intervenire sui sistemi informatici in uso presso la società prevedendo una strategia di integrazione/dialogo al fine di garantire completezza e l'integrità delle informazioni, diminuendo i rischi di errori/omissioni e riducendo i tempi di lavorazione".

Circa le criticità in ambito amministrativo viene rilevato che: "al fine di corrispondere al principio della sana gestione finanziaria, la società deve dotarsi di strumenti gestionali quali l'insieme delle norme,



*delle regole e delle procedure presentate attraverso un adeguato corpo di manualistica chiara, esplicita, fruibile e trasparente che abbia una veste organica consequenziale e coerente, in cui siano descritte le modalità attuative delle mansioni assegnate ai diversi livelli e uffici della struttura organizzativa al fine di perseguire l'espletamento dei servizi affidati dal Comune nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità"; viene, altresì, palesata "una non piena efficacia nella gestione operativa delle procedure di riscossione coattiva delle entrate tributarie, riscossione TARI previo accertamento e riconciliazioni bancarie delle entrate riscosse e di quelle da riscuotere ove risulta opportuno procedere con un rafforzamento in termini quantitativi rispetto al personale ad esse dedicato". Infine, "al fine di coniugare efficacemente il principio della sana gestione finanziaria e l'efficacia nella gestione operativa delle procedure di riscossione, potrebbe risultare opportuno sviluppare una analisi di benchmark tra la performance della Teateservizi S.r.l. e quella di realtà analoghe operanti in contesti confrontabili sia dal punto di vista geografico che dal punto di vista del bacino di utenza servito. Ciò consentirebbe di valutare, seppur con i dovuti limiti e precauzioni, le prestazioni e l'efficacia delle procedure ottenendo informazioni circa l'eventuale possibilità di recuperare maggiori livelli di riscossione, nelle sue varie fasi".*

*In ambito contabile viene evidenziato che: "ai fini dell'adeguamento al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'Allegato 4/4 al D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii., è necessario che la società proceda annualmente alla riclassificazione dello stato patrimoniale e del conto economico secondo lo schema previsto dall'allegato 11 al D.Lgs n. 118/2011 e ss.mm.ii. e che il Comune predisponga e trasmetta alla società le linee guida concernenti i criteri di valutazione di bilancio e le modalità di consolidamento compatibili con la disciplina civilistica".*

L'Unità di controllo analogo ha preso atto di questa relazione con riunione dell'8 novembre 2021.

*In sede di riscontro istruttorio, il liquidatore della società ha evidenziato "il grave disordine amministrativo contabile che ha caratterizzato la Società negli anni anteriori all'avvio della liquidazione e che quindi qualunque informazione relativa al periodo anteriore all'avvio della liquidazione (07/04/2022) richiede uno specifico approfondimento e quindi di un tempo congruo", nonché ha comunicato che: "i bilanci 2020 e 2021, che, a norma di statuto, andavano presentati al socio entro il febbraio dell'anno successivo. Circa il bilancio relativo all'esercizio 2019, il passato amministratore ha consegnato una proposta di bilancio non approvata dal socio e non certificata dal collegio sindacale; mentre, il bilancio relativo all'esercizio anteriore, il 2018, era stato deliberato dall'assemblea del 21/09/2020 addirittura con eccezioni, per via dell'inadeguatezza del sistema amministrativo contabile a rappresentare la situazione aziendale".*

Ha, altresì, precisato che *“le consulenze funzionali allo studio del piano di risanamento e di concordato e alla formazione dei bilanci propedeutici, relativi agli esercizi 2019/2021, (...) sono state oggetto della deliberazione del liquidatore del 04/06/2022 n. 5, che subordina l’affidamento degli incarichi ivi indicati al consenso del socio (art. 11 bis, statuto). Consenso che questi ha reso nell’assemblea del 07/06/2022. I pochi giorni di tempo consentiti per riferire, purtroppo hanno coinciso col periodo di tempo, 2 - 5 gennaio, in cui ogni risorsa amministrativa aziendale è stata impegnata nella rendicontazione finanziaria del periodo 21/11/2022 - 31/12/2022 prevista del decreto del Tribunale di Chieti del 30/11/2022 di fissazione del termine per il deposito della domanda di concordato (procedimento n. 05/2022 R CP - Tribunale di Chieti)”*.

Il Comune, in merito a tale riscontro fornito, ha rappresentato che: *“Per i punti di interesse il liquidatore ha dato informale replica rimessa dallo stesso direttamente anche a codesta spettabile Corte dei Conti, riscontro che per gli scriventi risulta non esaustivo né completo e per il quale si richiederà integrazioni e precisazioni”*.

**10.4.** Infine, con decreto n. 26 del 23 febbraio 2022 il Sindaco ha revocato l’Amministratore unico p.t. della società, ai sensi del comma 3 dell’art. 21 del Tusp, in forza del quale il conseguimento di un risultato negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori.

**10.5.** La ricostruzione documentale svolta consente di mettere chiaramente in evidenza come l’Amministrazione comunale già nel 2018 - cfr. nota prot. 74393 del 17 novembre 2018 del Segretario generale, nella quale si evidenzia chiaramente al Sindaco p.t. che la società *“a distanza di anni non mostra quella necessaria efficienza gestionale proposta ma al contrario se ne accerta la costante incapacità a rendere servizi all’ente con puntualità, con economicità e soprattutto rispettosa dei termini contrattuali, anche esponendo l’ente a problemi gestionali-contabili”* - avesse chiari gli indici delle criticità della gestione societaria, formalizzando in successivi atti la progressiva emersione di gravi profili di *mala gestio* da parte degli organi amministrativi - in via esemplificativa, il mancato riversamento di considerevoli importi di tributi comunali riscossi e le cui risorse sono state utilizzate per pagare spese correnti della società; tuttavia, soltanto nel 2022 ha ritenuto di procedere alla revoca dell’Amministratore unico, limitandosi precedentemente a mere interlocuzioni con la società, senza attivare i poteri connessi al proprio ruolo (*rectius*: alla propria responsabilità di socio unico), peraltro di una società *in house*.

Al riguardo giova ricordare come la giurisprudenza di questa Corte abbia già da tempo messo in evidenza come il Tusp è finalizzato da un lato, a far dismettere quelle partecipazioni non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali proprie, e dall’altro, ad

efficientare le gestioni delle società detenibili. Una corretta valorizzazione di tali finalità non può, però, portare alla conseguenza di far disinteressare l'Ente alla correttezza della gestione della società, in quanto la relativa partecipazione costituisce una risorsa, che deve essere attentamente valorizzata e salvaguardata, tanto nel momento della sua ordinaria attività che anche nel caso in cui si sia intrapresa la strada della dismissione (Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 156/2018). È stato, altresì, messo in evidenza come il pregiudizio derivante dalla perdita di valore della partecipazione, per mancato o negligente esercizio dei propri diritti di socio, costituisce posta di danno erariale azionabile dinnanzi alle Sezioni giurisdizionali di questa Corte (cfr. Sez. giur. Lazio n. 158/2016). Come autorevolmente affermato anche dalle Sezioni Unite della Cassazione, ben può *“l'azione di responsabilità per danno erariale configurarsi nei confronti di chi, essendone incaricato, non abbia esercitato i poteri ed i diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine d'indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire opportunamente agli illeciti da questi ultimi commessi, in relazione ai quali non vale la distinzione tra danno diretto e danno indiretto per l'ente locale, occorrendo far riferimento al danno concretamente imputabile agli enti di cui sono rappresentanti (sentenza n. 21692/2016)”*. Appare certamente significativo che, pur a fronte della nota situazione di tensione finanziaria della predetta società, il Comune abbia ommesso di esercitare i propri poteri di controllo, spettanti *uti socius*, sull'operato dell'amministratore della società. Ciò in quanto *“l'importanza del corretto esercizio di tali poteri trova, su un piano più generale, ulteriore conferma nell'art. 13 TUSP, che prevede che nelle società a controllo pubblico, anche costituite in forma di società a responsabilità limitata, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti dall'articolo 2409 del codice civile, ciascuna amministrazione pubblica socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale: tale norma appare, in vero, chiaramente testimoniare il grado di qualificata diligenza che deve essere assicurato dall'amministrazione pubblica nella gestione delle proprie partecipazioni, anche se quantitativamente non significative”* (Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 156/2018).

L'obbligo di un corretto e tempestivo esercizio di tali poteri di controllo risulta *ex se* rafforzato in caso di società *in house*, con le correlate ricadute in termini di responsabilità amministrativa (Sez. giur. Lazio, sentenza n. 4/2017).

Ciò in quanto, come sopra più volte ricordato, presupposto della configurabilità dell'*in house*, è l'esercizio da parte dell'amministrazione pubblica di un controllo analogo, che, come anche di recente ricordato dall'Anac - Vademecum per le società *in house* nel nuovo Codice degli appalti e nel Testo unico delle società pubbliche approvato in data 27 maggio 2022 - *“si esplica ogni qual volta l'Ente pubblico partecipante abbia il potere di dettare le linee strategiche e le scelte*

*operative della società in house, tra cui la nomina degli organi amministrativi aziendali, i quali vengono pertanto a trovarsi in posizione di subalternità stringente, superiore all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali. In altri termini, l'espressione «controllo analogo» allude al potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonomia rilevante sugli argomenti strategici e/o importanti. Il controllo deve essere sugli organi (gli Enti devono avere il potere di nomina e di revoca degli amministratori) e sulla gestione (gli Enti devono autorizzare o vagliare gli atti di gestione che sono strategici ed importanti per la vita sociale nonché per lo svolgimento del servizio affidato. L'Ente socio deve, quindi, condizionare e vincolare il consiglio di amministrazione, emanando disposizioni idonee a definire le strategie di mercato, gli investimenti da realizzare, le tariffe a carico della cittadinanza, la qualità del servizio offerto; esercitando anche un potere ispettivo diretto e di controllo su tutta l'attività sociale. (...) Il requisito del controllo analogo caratterizza, pertanto, la società in house come una longa manus degli Enti soci, ed in quanto tale non viola il principio della concorrenza poiché non si versa in una esternalizzazione del servizio (cd. Outsourcing). Da quanto sopra analizzato emerge che il controllo analogo si conferma come un controllo da esercitare sia a livello strutturale che a livello dell'attività svolta”.*

**10.6.** Alla luce di tali principi, nonché della situazione fattuale sopra ricordata, che ha portato la società allo stato conclamato di crisi, emerge, dunque, chiaramente come negli ultimi anni sia mancato da parte del Comune non solo l'effettivo esercizio dei poteri caratterizzanti il controllo analogo, così come ora declinati, ma anche il doveroso esercizio dei poteri spettanti allo stesso quale socio (unico) della società in esame.

Sotto il primo aspetto potrebbe giungersi a dubitare della sussistenza stessa dei presupposti per il mantenimento degli affidamenti diretti alla società, essendo venuto meno in via di fatto il controllo analogo, mentre per il secondo aspetto, il mancato esercizio almeno dei poteri spettanti *uti socius* appare aver concorso a determinare sia un depauperamento del patrimonio della società e, indirettamente, di quello del Comune stesso, sia la messa a disposizione di un servizio non efficiente a favore del socio stesso, in un settore vitale per il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria, quale è l'attività di riscossione. La rilevanza della mancata adozione di atti efficaci da parte degli Organi di vertice *pro tempore* competenti dell'Amministrazione comunale, oltre quanto di seguito rilevato, emerge plasticamente dal mero rinvio alla disciplina di riferimento, che si richiama, conclusivamente, sul punto: art. 13 Tusp – “1. Nelle società a controllo pubblico, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti

*dall'articolo 2409 del codice civile, ciascuna amministrazione pubblica socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, è legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale. 2. Il presente articolo si applica anche alle società a controllo pubblico costituite in forma di società a responsabilità limitata”.*

La predetta disposizione è chiara nel prevedere che qualsiasi socio pubblico, indipendentemente dalla partecipazione detenuta, debba valutare il tempestivo ricorso *ex art.* 2409 c.c., per porre rimedio a gravi irregolarità emerse nella gestione della società.

Tale comportamento, esigibile anche in caso di partecipazioni pulviscolari, risulta ulteriormente rafforzato nei confronti dei vertici comunali di una società interamente partecipata *in house*, in quanto lo stesso legislatore del Tusp ha inteso tipizzare talune fattispecie rilevanti come gravi irregolarità *ex art.* 2409 c.c. quali, per quanto qui maggiormente interessa, la mancata adozione di un adeguato piano di risanamento (cfr. art. 14, comma 3, Tusp, per il quale si rinvia al paragrafo seguente), che avrebbe potuto rendere non necessaria l'attivazione della procedura concorsuale in essere.

#### ***I principi fissati dal Tusp e dalla giurisprudenza contabile in tema di “soccorso finanziario”. Valutazioni conclusive***

**11.** Preliminarmente va evidenziato che, in sede istruttoria, il Comune ha rappresentato di non aver “effettuato alcun trasferimento alla società nel periodo 2017 – 2022”. Tuttavia, come già sopra ricordato, in sede istruttoria il Comune ha evidenziato la propria “volontà discrezionale (...) sulla necessità di risanamento della società (...) esposta nella delibera di indirizzo di giunta comunale n. 290 del 27 maggio 2022 ad oggetto “Teateservizi srl - Assemblea societaria del 5 aprile 2022 e assemblea societaria del 20 maggio 2022. Presa atto e proposta al consiglio comunale” e riprodotte nella delibera di c.c. n. 225 del 09.06.2022 ad oggetto “Delibera di Giunta Comunale n. 290 del 27 maggio 2022 ad oggetto «Teateservizi srl- Assemblea societaria del 5 aprile 2022 e assemblea societaria del 20 maggio 2022. Presa atto e proposta al consiglio comunale» - Provvedimenti”, che si allegano, dove si legge come la necessità di un'azione di risanamento della TEATESERVIZI risulta essenziale e necessaria per una migliore azione di riscossione dei tributi quale strumento di risanamento finanziario del comune. In merito agli oneri sostenuti dalla società come determinati nel verbale di assemblea del 07.06.2022, che si allega, gli stessi saranno a carico della procedura concordataria”.

Dal verbale citato, allegato nel riscontro fornito, emergono incarichi per:

- *advisor* finanziario per base informativa / ristrutturazione / proposta concordato con continuità, per euro 158.600 comprensivo di IVA;
- *advisor* legale, per euro 111.654 comprensivo di IVA;
- attestatore, per euro 26.645 comprensivo di IVA;

- *advisor* contabile formazione bilanci omessi ed eventuali dichiarazioni tributarie correlate, per euro 17.129.

Al contempo va evidenziato in questa sede che, come si evince dal verbale dell'assemblea del 27 gennaio 2023, il liquidatore ha comunicato tra le misure necessarie per l'adozione del piano concordatario quelle che seguono:

*"- dismissione dei rami d'azienda e/o comunque cessazione dei servizi riferiti: (i) alla gestione del servizio parcheggi a raso e in strutture coperte nel territorio comunale; e (ii) alla prestazione dei servizi cimiteriali. La dismissione potrà avvenire nell'ambito della procedura concordataria previa autorizzazione da parte degli organi della procedura e in ogni caso secondo modalità tecnico-giuridiche da definire, anche con riferimento al trasferimento dei dipendenti legati ai predetti rami d'azienda; nel caso in cui la gestione dei parcheggi debba continuare oltre l'omologazione si dovrà chiarire che il corrispettivo previsto per la gestione di tale servizio è almeno pari al costo sostenuto e documentato;*

*- rinnovo dei contratti di servizio riferiti alle attività di gestione e riscossione delle entrate tributarie ed extra tributarie con modifica delle condizioni attuali, le quali potranno essere definite in funzione di quelle attualmente applicate da altra società in house providing operante sul mercato, in aree limitrofe (i.e. Adriatica Risorse S.p.A., società partecipata al 100% dal Comune di Pescara). In particolare, si potranno prevedere le seguenti condizioni:*

*1) previsione di un aggio nella misura almeno pari al 2% sulle entrate da riscossione volontaria, pari all'attuale;*

*2) previsione di un aggio nella misura almeno pari al 4,50% sui volumi degli accertamenti emessi e notificati dalla Società, nonché del rimborso delle spese di stampa, imbustamento e spedizione/notifica per ciascun accertamento emesso; la tariffazione attuale prevede un aggio pari del 15% delle somme riscosse;*

*3) previsione dei seguenti aggi sulle entrate da riscossione coattiva:*

*o (i) aggio nella misura almeno pari al 6% sulle entrate da riscossione coattiva, con rimborso delle relative spese, avanti esemplificativamente elencate;*

*o (ii) aggio nella misura pari al 15% sulle entrate da riscossione coattiva riferite al portafoglio entrate maturato fino alla data di decorrenza del nuovo contratto di servizio, con rimborso delle spese di gestione elettronica massiva sostenute, nonché di stampa, imbustamento, spedizione e spedizione/notifica per ciascun accertamento emesso relative spese. Il portafoglio in casa consta in circa 37 mila partite creditorie del valore complessivo di circa 40 milioni. La gestione attiva di tali entrate comunali è da programmare in un arco temporale non maggiore di due anni, con l'impiego della piattaforma software in uso, sulla scorta di una specifica road map e, mancando in azienda un analista di sistemi, con l'assistenza (nella gestione elettronica massiva) di un partner tecnologico che è da*

*individuare con modalità concorrenziali (gara o altro strumento previsto dalla disciplina PA) [La tariffazione attuale prevede un aggio compreso tra il 15% e il 20% delle somme riscosse];*

*3) messa a disposizione gratuita dei DB e del software gestionale delle entrate minori e maggiori degli enti locali, con archiviazione in cloud e un'elevata integrazione con altri DB dell'ente.*

*- Revoca dello stato di liquidazione;*

*- Conferimento di un valore patrimoniale non inferiore a ottocentomila euro, e comunque di un immobile da adibire a sede aziendale, con l'annullamento dell'attuale canone di locazione fino all'effettivo trasferimento dell'azienda nella sede prescelta; Eventuale apporto finanziario, mediante aumento di capitale o diritti, con modalità tecnico-giuridiche da definire, che verrà quantificato in funzione del fabbisogno concordatario che risulterà dal Piano concordatario;*

*- Postergazione del credito attualmente vantato in linea chirografaria dal Comune di Chieti verso la Teateservizi alla data di riferimento della procedura concordataria (i.e. 21 novembre 2022);*

*- Partecipazione ai colloqui con lavoratori e sindacati e ricerca congiunta di soluzioni negoziali utili alla migliore tutela della forza lavoro impiegata, o in missione; ciò, anche al fine di non esporre la partecipata, o comunque di contenere il rischio di azioni legali per le anomalie che hanno caratterizzato i rapporti incardinato nel tempo per la somministrazione di lavoro;*

*- Adozione del Regolamento disciplinante delle misure di contrasto dell'evasione dei tributi locali ex art. 15 ter D.L. 34/2019 (L. 58/2019) per stabilizzare, e verosimilmente migliorare, le prognosi di riscossione formulate nel piano di risanamento. Infatti, l'intervento indicato, oltre a costituire un'efficace misura di contrasto dell'evasione tributaria (una finalità naturale per un ente pubblico), spiega un evidente effetto migliorativo sullo scenario nel quale vanno a definirsi gli interventi di piano programmati, incidendo direttamente e positivamente su velocità e misura delle riscossioni.*

*- Adozione di deliberazione della Giunta Comunale relativa alla valorizzazione delle aree edificabili, come previsto dal vigente regolamento comunale in materia, per semplificare i processi di accertamento del corretto adempimento degli obblighi tributari dei titolari di aree edificabili. Infatti, in mancanza della deliberazione in questione risulta difficile stabilire e documentare il valore delle aree in parola*

*- Revoca delle deliberazioni che stabiliscano valorizzazioni di favore delle aree industriali di specifiche zone;*

*- Adozione di un nuovo regolamento sulle rateizzazioni della riscossione delle entrate, che faciliti il ricorso dei contribuenti a tale strumento, in ogni fase del processo di riscossione, che premi il ricorso spontaneo alla rateizzazione e che limiti l'impiego di fidejussioni. A fronte dell'intensificarsi dell'azione di accertamento e della riscossione delle entrate comunali e delle difficoltà economiche del momento (l'aumento generalizzato del livello dei prezzi, e in particolare dei prezzi dell'energia, la*

*crisi/stagnazione economica attuale e gli effetti delle recenti emergenze che hanno interessato l'economia nazionale e sovranazionale), l'intervento indicato migliora la possibilità di recupero delle entrate, senza, nel contempo, aggravare il costo complessivo dell'estinzione del debito e peggiorare le capacità di rimborso dell'obbligato principale;*

*- Iscrizione dell'Ente all'ANUTEL (associazione nazionale uffici tributi enti locali), così da consentire l'iscrizione anche alla stessa partecipata, altrimenti non consentita. L'accesso alle importanti risorse specialistiche, informative e formative dell'associazione, in ampia parte disponibili sul sito dell'associazione, consente alla società di ridurre sensibilmente i costi e i tempi di ricerca, formazione e informazione, in una fase particolarmente critica della vita della partecipata. Infatti, in corrispondenza dell'importante miglioramento programmato nella infrastruttura tecnologica aziendale, la qualificazione e il costante aggiornamento professionale della forza lavoro impiegata in azienda consentono di perseguire concretamente obiettivi primari del piano e, in particolare, un significativo recupero di produttività; Precisare, nel regolamento delle entrate, il rimborso da parte dei contribuenti delle spese relative alle procedure esecutive spettante ai concessionari, fissate nel Decreto Ministeriale del 21 novembre 2000.*

*I tempi degli interventi del socio di supporto alla manovra concordataria di risanamento e ristrutturazione aziendale, per essere utili al piano, sono evidentemente da commisurare alle stesse scadenze fissate dal Tribunale per la presentazione del piano e, soprattutto, devono tener conto che il necessario passaggio per il consiglio comunale richiede, da solo, circa un mese di tempo, e che quindi occorre che i procedimenti relativi agli interventi attesi siano approfonditi, organizzati e/o, dove possibile, attuati per tempo; indicativamente, nell'arco delle prossime due settimane.*

*- La manovra concordataria prevedrà (i) l'integrale pagamento dei creditori prededucibili; (ii) il pagamento dei creditori privilegiati in misura integrale o parziale, con eventuale degrado a chirografo degli stessi; (M) il pagamento parziale e/o dilazionato dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali, ai sensi dell'art. 182 ter della legge fallimentare; (iv) il pagamento parziale dei creditori chirografari”.*

**11.1.** In sede di memorie controdeduttive, è stato ulteriormente rappresentato che:

- «Il contratto di servizio con la società Teate servizi srl in liquidazione scade il prossimo 31.12.2023, motivo per il quale non si è ritenuto di procedere, prima di quella data, con una revisione della “convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni”, che dovrebbero essere, come riportato da codesta Ecc.ma Corte dei Conti Sezione regionale di Controllo, “la base di ogni processo di razionalizzazione”»;*
- «La strategicità dell'attività svolta dalla società, per l'appunto la riscossione per conto dell'ente, ha imposto la ricostruzione di una prudente base informativa ritenendo non conveniente, nè opportuno, nella attuale fase giudiziale concorsuale, assumere il rischio della totale paralisi del*



*servizio di riscossione. D'altronde, le soluzioni alternative, ammesso che si potessero praticare in vigenza di un contratto di servizio non scaduto ed a fronte di istanze di pagamento dei creditori sociali, erano rappresentate dalle seguenti opzioni:*

- Reinternalizzazione del servizio riscossione tributi. Tale ipotesi, tuttavia, appariva impossibile da realizzare, dal momento che il servizio di riscossione è stato esternalizzato ormai da tempo, pertanto non vi erano, come non ve ne sono oggi, all'interno dell'ente, professionalità immediatamente disponibili allo svolgimento del servizio, vieppiù considerata un'acclarata carenza di dotazione organica.*
- Svolgimento di un nuovo affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica. Tale attività avrebbe presupposto la predisposizione di atti di gara complessi, gravando la struttura tecnica comunale con ulteriori adempimenti, comunque di fatto diluendo una diversa soluzione gestionale per tutto il tempo necessario alla predisposizione del capitolato e degli atti di gara, senza poter al contempo procedere alla liquidazione della società Teate Servizi Srl in ragione della permanenza della procedura d'insolvenza»;*
- «Il cambio di passo imposto alla società, a far data dalla sua messa in liquidazione, appare tuttavia evidente già dalla circostanza che, in pochi mesi, sono stati approvati tre bilanci d'esercizio, circostanza che si ritiene possa attestare con evidenza le attitudini operative dell'attuale governance aziendale rispetto alle precedenti gestioni, considerando il fatto, per altro, di aver potuto far ricorso solo alle stesse risorse umane già in servizio e certificando, altresì, che una migliore organizzazione societaria sia preludio di una più performante capacità operativa complessiva. In questo senso, può leggersi anche il miglioramento riscontratosi nei riversamenti al Comune da parte della società Teate servizi, che emerge dal confronto tra l'annualità 2019 per un importo di €5.494.785,57 e l'annualità (post covid) 2022 per un importo di €6.030.503,57. Al pari significativa di una più efficace gestione aziendale è la richiesta ufficiale della società di apertura di un conto corrente dedicato per i riversamenti, riscontrata dal Comune in data 01.12.2022 con l'apertura del C/c n.78031/1000300011 presso i servizi della Tesoreria comunale gestita da Intesa San Paolo, al fine di prevenire qualsivoglia forma "indiretta" di soccorso finanziario alla società. Al riguardo, per altro, è intenzione dell'Ente regolamentare puntualmente non solo l'uso esclusivo del conto corrente dedicato per il versamento delle entrate comunali future, ma invertire l'attuale rapporto dei flussi finanziari tra azienda ed ente, prevedendo che l'ente provveda in modo esclusivo alla riscossione di tutte le entrate tributarie e patrimoniali dell'ente affidate alla società e che la società riceva, dietro presentazione di fattura, esclusivamente i compensi convenzionali previsti nel contratto di affidamento del/dei servizio/servizi»;*
- «la governance attuale della Teateservizi srl in liquidazione, affiancata da uno staff di professionisti dedicati alla predisposizione di un piano di concordato con correlato piano industriale, che saranno*

*sottoposti a stretto giro al Consiglio Comunale per la valutazione e la rituale approvazione (laddove conformi non solo agli interessi dei creditori sociali e del principio della par condicio creditorum, ma anche all'interesse pubblico curato dall'Ente comunale nel rispetto delle vigenti norme di settore), dovrà evidenziare in maniera chiara le possibilità di rilancio della società e, in particolare, la sua capacità di generare un flusso di entrate in favore del Comune di Chieti tale da garantire la regolarità nell'esecuzione del piano di risanamento societario e del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune all'interno di un più ampio disegno di riorganizzazione dell'ente comunale, teso ad ottimizzare le risorse umane attualmente in servizio in attesa di poter procedere alle nuove assunzioni programmate, si muove la stessa riorganizzazione amministrativa funzionale della società chiamata a condurre una incisiva campagna di lotta all'evasione, potendo dedicare a tale attività anche le risorse umane impegnate, negli scorsi mesi, alla predisposizione, per l'approvazione, dei bilanci comunali 2019-2020-2021»;*

- *«Si segnala che, in data 01.03.2023, sono stati trasmessi all'Ente comunale i primi documenti del piano di risanamento confezionato dal liquidatore per le valutazioni di competenza, finalizzato al rafforzamento dell'attività di riscossione, anche per sostenere adeguatamente il piano dei pagamenti delle obbligazioni sociali in forza dell'aggio riconosciuto all'impresa in house».*

**11.2.** Ad avviso della Sezione, il percorso che il Comune sta seguendo non appare coerente con i principi del Tusp, in quanto risulta svilupparsi in senso logicamente inverso rispetto all'impianto normativo di riferimento, che dovrebbe indirizzare l'agere del socio unico pubblico. A monte, infatti, della predisposizione di un piano di 'salvataggio' della società il Comune avrebbe dovuto valutarne sia la conformità con i vincoli di finanza pubblica sia la possibilità della stessa di poter continuare a svolgere in modo efficiente un servizio fondamentale per il Comune.

In primo luogo, dunque, contrariamente a quanto da ultimo argomentato nella memoria controdeduttiva, proprio stante la scadenza al prossimo 31.12.2023 dell'affidamento in essere, il Comune avrebbe dovuto, prima di impegnare risorse finanziarie proprie e della società nella predisposizione di percorsi volti al salvataggio individuare - attraverso indagini di mercato o comparazione con enti di analoghe caratteristiche - dei parametri di riferimento, al fine di assicurare il pieno rispetto di quanto previsto dall'art. 192 del Codice dei contratti pubblici. La disposizione citata espressamente prevede che: *“ ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la*

*collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.*

In concreto, il Comune risulta, viceversa, aver impegnato significative risorse pubbliche per provare ad avviare un percorso, che potrebbe poi doversi interrompere al più tardi il 31.12.2023, ove si verificasse - in disparte dalla valutazione sulla sostenibilità della redigenda proposta definitiva di concordato preventivo di competenza del G.O. - la mancata sussistenza dei presupposti necessari per procedere ad un nuovo affidamento del principale servizio attualmente gestito dalla società, ovvero quello della riscossione.

Tale criticità appare ulteriormente rafforzata, peraltro, alla luce delle direttrici, che allo stato degli atti societari appaiono ispirare tale redigenda proposta, ovvero una nuova determinazione recante un sensibile rialzo dei corrispettivi a carico del Comune in favore della società e, soprattutto, l'apporto di nuove risorse da parte del socio Comune, a partire dal conferimento di beni immobili.

**11.3.** Anche la mera valutazione in sede di autorizzazione all'avvio di un tale percorso, (il cui concretizzarsi, come sopra visto, ha già comportato degli oneri), avrebbe dovuto tenere conto, in via preliminare, dei vincoli di finanza pubblica gravanti sul Comune socio. Ci si riferisce, in particolare al disposto dell'art. 14 del Tusp, secondo cui:

*«1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.*

*2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.*

*3. Quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.*

*4. Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di*

*recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5.*

*5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482 ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.*

*6. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita».*

Ebbene, nel caso in esame, non risulta essere stato allo stato adottato o trasmesso a questa Sezione alcun piano di risanamento, pur avendo la società conseguito un risultato negativo negli ultimi quattro esercizi (2018-2021, dovendosi escludere il 2020 in forza del disposto dell'art. 10, comma 6 bis del d.l. n. 77 del 2021, convertito dalla legge n.108 del 2021), che avrebbe dovuto costituire il principale strumento attraverso il quale valutare la sostenibilità delle iniziative intraprese in sede fallimentare e la loro idoneità ad ottenere il '*raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni*'. In assenza di tale piano di risanamento, ovvero di un antecedente piano di ristrutturazione aziendale, nessun ulteriore apporto finanziario è concedibile dal socio pubblico ai sensi del comma 4 della disposizione in esame, tenuto, altresì, conto che la società si trova ad aver registrato perdite rilevanti ai sensi del successivo comma 5.

**11.4.** La giurisprudenza di questa Corte ha già da tempo delineato i principi che devono connotare l'operato del socio pubblico e la *ratio* che ispira la disciplina in esame. In particolare, è stato chiarito che: *“un ente locale che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione, le quali, dovendo necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, non possono non implicare, tra l'altro, una previa e adeguata verifica delle criticità che generano le perdite, i necessari accertamenti volti ad individuare eventuali responsabilità gestionali imputabili agli amministratori societari, nonché una compiuta valutazione circa l'opportunità della conservazione in vita dell'organismo partecipato o del semplice mantenimento della partecipazione, ossia della convenienza economico-finanziaria di tale modalità di gestione del servizio rispetto ad altre alternative possibili (ad esempio, gestione diretta, affidamento a terzi con gara ad evidenza pubblica, eccetera)”*. (Sez. controllo Liguria, deliberazione n. 24/2017/PAR). Ciò alla luce del “divieto di soccorso finanziario”, volto ad evitare il salvataggio ad ogni costo degli organismi a partecipazione pubblica che versano in condizioni di precarietà economico – finanziaria.

Al riguardo, come affermato dalla Sezione di controllo per il Lazio (con la deliberazione n. 66/2018/PAR), l'articolo 14, comma 5, del Tusp *“fissa un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie «a fondo perduto» in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità”*.

Questa Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in merito al predetto articolo 14 comma 5, ha evidenziato (nella deliberazione n. 157/2020/PAR), che *“si tratta a ben vedere di una ipotesi derogatoria e residuale «percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità»*. Questa Sezione si è peraltro già espressa al riguardo (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo n. 144/2018/VSGF) ritenendo essenziale un'ampia e puntuale motivazione a dimostrazione dell'esistenza o di una esigenza di carattere pubblico e superiore da soddisfare in termini indifferibili o quale espressione di una rinnovata capacità programmatica e gestoria dell'attività in sofferenza finanziaria che si rifletta in termini di economicità ed efficienza per risultati, comunque, sempre legati a necessità diffuse e mai per gestione di attività di rischio. Alla luce

*dei principi e delle norme esposte, un ipotetico sostegno finanziario nei confronti di un organismo partecipato, indipendentemente dalla natura giuridica dello stesso, deve essere preceduto da un puntuale e specifico piano di risanamento, che fornisca una analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni oltre che di interesse sociale, di convenienza economica e sostenibilità finanziaria (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR) di tale scelta, stante l'ampio perimetro operativo, sopra ricordato, del principio di divieto di soccorso finanziario".*

Più di recente è stato, altresì, ribadito (Sez. controllo Lombardia n. 31/2022/PAR) che:

- *«secondo le norme di diritto comune, applicabili anche alle società partecipate, nelle società di capitali per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio (articoli 2325 e 2462 c.c.), sicché in assenza di una deroga normativa, anche il socio pubblico, al pari di ogni altro socio, resta esposto nei limiti della quota capitale detenuta»;*
- *«l'art. 14, comma 5, primo periodo, D. Lgs. 175/2016 sancisce espressamente il cd. "divieto di soccorso finanziario", quale particolare forma di ripiano degli squilibri e conseguente integrazione delle perdite della società in mano pubblica da parte dell'ente partecipante a favore delle partecipate "che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali". La regola cristallizza "l'abbandono della logica di salvataggio obbligatorio degli organismi in condizione di irrimediabile dissesto. Ciò anche nell'ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano nel mercato di fruire di diritti speciali od esclusivi" (Sezione controllo Lombardia deliberazione n.296/2019/PAR; Sezione controllo Friuli Venezia Giulia deliberazione n. 31 /2021/PAR). Nel 2021 è stata introdotta una previsione per limitare gli effetti economici derivanti dalla crisi epidemiologica del Covid-19: il legislatore ha stabilito che l'esercizio 2020 non si computa nel calcolo del triennio ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 5, né ai fini dell'applicazione dell'articolo 21 del TUSP (art. 10, comma 6 bis del D.L. 77/2021 conv. inL. 108/2021). La neutralizzazione del divieto di sostegno finanziario prevista dal legislatore nel decreto semplificazioni del 2021 è una misura a favore delle partecipate che, in ragione della pandemia, abbiano dichiarato perdite di esercizio e non può costituire strumento per eludere e aggirare i divieti previsti, per le società in perdita ultratriennale, dal regime ordinario»;*
- *«Ove non siano riscontrabili condizioni di <straordinarietà> ovvero motivazioni riconducibili agli stretti profili corrispondenti (cfr., più in generale, artt. 77, comma 2, Cost. e 50, comma 5, D. Lgs. 267/2000), il soccorso non è ammesso poiché costituirebbe un'elusione dell'intento del legislatore di razionalizzazione societaria in ambito pubblico. L'operazione di sostegno deve, in ogni caso, rispettare i principi di cui agli artt. 202-204, D. Lgs. 267/2000 con riferimento agli*

*equilibri di bilancio e ai vincoli di indebitamento. In estrema sintesi, la motivazione dell'intervento straordinario deve dare puntuale conto delle ragioni fattuali e giuridiche dello "specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali" con esplicitazione delle "ragioni economico- giuridiche dell'operazione le quali, dovendo necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, non possono non implicare, tra l'altro, una previa e adeguata verifica delle criticità che generano le perdite, i necessari accertamenti volti ad individuare eventuali responsabilità gestionali imputabili agli amministratori societari, nonché una compiuta valutazione circa l'opportunità di conservazione in vita dell'organismo partecipato o del semplice mantenimento della partecipazione.." (tra le più recenti Corte dei conti, Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 18/2021)»;*

- *«Il c.d. divieto di soccorso finanziario degli organismi partecipati dalle amministrazioni, nei termini enucleabili dall'attuale disciplina positiva e dai corrispondenti principi generali desumibili dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza contabile, appare espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 296/2019/PAR)»;*
- *«Le regole sopra richiamate non prevedono eccezioni e valgono per le amministrazioni pubbliche "anche per il finanziamento, nei limiti normativamente previsti, di società di cui sono azionisti e, come nella specie, a partecipazione pubblica totalitaria " (Corte dei conti, Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 119/2021 /PAR e Veneto, deliberazione n. 18/2021 /PAR). La regola vale anche per la società a responsabilità limitata, che gode di un'autonomia patrimoniale perfetta, nella quale vi è una separazione assoluta fra il patrimonio della società e quello dei singoli soci, i quali non hanno nessuna responsabilità personale per le obbligazioni sociali, nemmeno sussidiaria»;*
- *«La regola aurea vigente è che il soccorso finanziario è ammesso solo nella prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari, escludendo ripiani a consuntivo. Altre considerazioni, di natura metagiuridica, restano prive di qualsivoglia rilievo. Sarebbe arduo spiegare in termini di razionalità economica l'eventuale decisione di un Ente che, in caso di protratta incapacità del patrimonio sociale, si accoli l'onere dei debiti di una società che non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale di pertinenza».*

**11.5.** Allo stato degli atti acquisiti emerge, dunque, che è stato intrapreso dalla società, con il consenso del Comune socio, un percorso "civilistico" volto a scongiurare il fallimento della

società, ma lo stesso non è stato presidiato, sul versante “pubblicistico”, in mancanza della necessaria valutazione in ordine alla concreta realizzabilità di un ‘recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione’ dell’organismo partecipato, preconditione per poter programmare – stanti i predetti vincoli di finanza pubblica vigenti *in subiecta materia* – qualsiasi possibile intervento di “soccorso finanziario” avente un carattere legittimo.

**11.6.** Né appaiono poter aver rilievo in questa sede le ulteriori considerazioni svolte dall’Amministrazione comunale in sede di memoria controdeduttiva. In primo luogo, l’aver la nuova *governance* societaria iniziato a ripristinare un’ordinaria gestione amministrativa della società – attraverso l’approvazione dei pregressi bilanci o l’apertura di un conto corrente comunale dedicato ai riversamenti delle somme riscosse – nulla prova in ordine alla capacità della società di poter tornare a fornire, in chiave prospettica, nel rispetto dei presupposti previsti dall’art. 192 Codice dei contratti pubblici, un servizio efficiente per il Comune; né alcun elemento può rinvenirsi dall’aver conseguito un miglioramento nel 2022 dei riversamenti rispetto al dato del 2019, in quanto, come evidenziato dalla stessa Amministrazione comunale, quest’ultimo esercizio risulta già gravato da significative criticità gestionali.

**11.7.** Incidentalmente, poiché tale profilo riguarda maggiormente la gestione finanziaria del Comune, appare *ex se* indice di una potenziale grave criticità, quanto affermato nella memoria dell’Amministrazione comunale in ordine all’impossibilità di procedere allo svolgimento di un nuovo affidamento del servizio di riscossione tramite procedura ad evidenza pubblica, perché “*tale attività avrebbe presupposto la predisposizione di atti di gara complessi, gravando la struttura tecnica comunale con ulteriori adempimenti, comunque di fatto diluendo una diversa soluzione gestionale per tutto il tempo necessario alla predisposizione del capitolato e degli atti di gara, senza poter al contempo procedere alla liquidazione della società Teate Servizi Srl in ragione della permanenza della procedura d’insolvenza*”. Da quanto argomentato appaiono emergere, dunque, sia criticità organizzative anche dell’Amministrazione comunale, per la quale viene in evidenza la difficoltà a gestire una gara (che dovrebbe essere ordinaria per l’Amministrazione), sia indirettamente elementi indicativi del fatto che l’obiettivo perseguito sia il salvataggio del veicolo societario in essere, piuttosto che il conseguimento del maggior efficientamento possibile di quest’ultimo, essendo, peraltro, prossima la scadenza dell’attuale affidamento del servizio di riscossione. Tra l’altro, tali considerazioni appaiono rafforzate prendendo le mosse anche, a termini comparativi, con quanto attualmente conseguibile sul mercato o valutando come *benchmark*, come si è in via esemplificativa sopra esposto, i risultati di altre società (anche pubbliche) operanti in tale settore. In via meramente esemplificativa,



nel valutare il percorso per la messa a gara del servizio si sarebbero potute prendere in considerazione - e su questa base 'saggiare' la risposta del mercato - anche ipotesi volte alla cessione del relativo ramo d'azienda della società, ovvero valutare ipotesi di accorpamento con altre società operanti in tale settore, soluzioni che non avrebbero creato alcun problema in relazione alla paventata interruzione di un servizio essenziale per il Comune.

**11.8.** Da ultimo, essendo un profilo trasversale a quelli sopra esaminati, non risulta rilevante, al fine di giustificare le criticità emerse, quanto argomentato in diversi atti dall'Amministrazione comunale in ordine alla prospettata carenza di organico. Come è noto, infatti, il Comune costituisce, unitamente ai propri organismi partecipati ed enti strumentali, il "Gruppo Amministrazione Pubblica", i cui risultati complessivi confluiscono nel proprio bilancio consolidato. Conseguentemente, ove il Comune abbia ritenuto di utilizzare, come nel caso in esame, società *in house* per lo svolgimento di alcuni servizi fondamentali per il perseguimento dei propri scopi istituzionali, anche le valutazioni e la programmazione della gestione del personale dovrebbe prendere le mosse a livello consolidato. Questa lettura risulta rafforzata ponendo mente al regime dei vincoli relativi alla correlata spesa. La giurisprudenza contabile ha, infatti, chiarito che in base alle disposizioni di riferimento - art. 1, comma 557-bis, della legge n. 296 del 2006 e art. 2, comma 1, lett. a), del decreto interministeriale del 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, in disparte dai successivi interventi normativi derogatori volti ad agevolare l'assunzione di personale per l'attuazione del PNRR non rilevanti in questa sede - *«sono considerate spese di personale e sono conseguentemente sottoposte ad entrambi i limiti di finanza pubblica in questione anche quelle sostenute "per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"». Val la pena rilevare che l'assoggettamento a limitazione anche di tali specifiche voci di spesa si pone in linea con l'ottica consolidata e sostanziale, già precedentemente seguita in altre occasioni e messa in luce da questa Corte (cfr. per esempio, deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2011/SEZAUT/QMIG), con cui il legislatore mostra di considerare le esigenze di controllo e riduzione degli oneri di personale degli enti locali e degli organismi ad essi strettamente collegati. In ogni caso, il testo delle disposizioni richiamate comporta evidentemente che, ai fini della verifica del rispetto da parte di un ente dei limiti finanziari in esame, sono conteggiate anche le spese relative a dipendenti assegnati presso organismi anche societari in qualche modo riconducibili all'ente stesso, e ciò avviene, in assenza di espresse indicazioni legislative, a prescindere da quale di tali soggetti effettivamente sopporta sul proprio bilancio i relativi oneri economici. ... In altre parole, quindi, si ritiene che, le spese di personale sostenute dagli enti che hanno disposto l'affidamento in house di propri servizi non possono essere escluse*

dall'applicazione dell'art. 1, commi 557 e ss., della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019», posto che la società *in house*, «rientra a tutti gli effetti nella nozione di organismo "facente capo" agli enti medesimi» (Sez. controllo Liguria delibera n. 84/2021/PAR).

Del resto, al fine di agevolare il passaggio di personale all'interno del 'Gruppo Amministrazione Pubblica', in ottica dell'ottenimento della maggior efficienza della gestione dei servizi, l'art. 19, comma 8, del TUSP ha espressamente previsto la possibilità per l'amministrazione pubblica di riassorbire unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato della stessa e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione.

Ne consegue, dunque, che a fronte delle lamentate carenze di personale a livello di amministrazione comunale, il piano di razionalizzazione avrebbe dovuto essere la sede per valutare, in chiave prospettica, anche la possibilità di re-internalizzare servizi per recuperare personale eventualmente già in attribuzione propria del Comune, ovvero per valutare la corretta allocazione della relativa spesa tra quest'ultimo e le società interessate.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

#### **ACCERTA**

- la non adeguata motivazione dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021 e 2022 sia in ordine alle ragioni che giustificano l'indispensabilità dello strumento societario per lo svolgimento dei servizi comunali affidati sia in ordine al correlato mantenimento di due distinti veicoli societari *in house*;
- il mancato adeguamento alla disciplina introdotta dal Tusp, per i profili di composizione degli organi, dello statuto della società *in house* Chieti Solidale s.r.l.;
- il non puntuale assolvimento, in sede di nomina dell'attuale Consiglio di amministrazione da parte dell'Assemblea ordinaria della società *in house* Chieti Solidale s.r.l. degli adempimenti previsti dalla disciplina normativa di cui all'articolo 11 del Tusp, in riferimento alla carenza della motivazione in ordine alle specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa che hanno condotto alla nomina di un C.d.a. costituito da tre membri in luogo di un amministratore unico;
- in riferimento alla società *in house* Teateservizi s.r.l., allo stato degli atti acquisiti:
  - gravi criticità nella gestione finanziaria e amministrativa negli esercizi esaminati;
  - scarsa efficacia dell'attività di riscossione posta in essere dalla società;

- non efficace esercizio da parte del Comune dei propri poteri di controllo spettanti quale socio unico della società, partecipata secondo il modello dell'*in house providing*;
- mancata adozione degli atti: piano di ristrutturazione aziendale e/o piano di risanamento, previsti dall'art. 14 Tusp in caso di rischio di crisi aziendale, presupposto imprescindibile per poter valutare qualsiasi intervento di soccorso finanziario da parte del Comune socio;
- mancata valutazione - negli atti finora adottati - della compatibilità del percorso intrapreso volto a scongiurare il fallimento della società con il principio di finanza pubblica di divieto di "soccorso finanziario" nelle ipotesi legislativamente ammesse;
- mancata valutazione in concreto di soluzioni alternative da parte del Comune per la gestione del servizio di riscossione (reinternalizzazione, nuova gara, riassetto societario), anche per acquisire elementi comparativi per valutare le condizioni di rinnovo dell'affidamento in essere, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 192 Codice dei contratti pubblici;
- in via incidentale, carenze nell'organizzazione degli uffici del Comune, nonché in ordine ad un'efficiente distribuzione del personale all'interno del Gruppo Amministrazione pubblica del Comune di Chieti

#### **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Chieti, affinché comunichino all'organo consiliare i contenuti della presente delibera, all'Organo di revisione del Comune di Chieti, alla struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche ex art. 15 Tusp presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla competente Procura erariale, sia in riferimento ai possibili profili di danno erariale connessi all'emergente *mala gestio* della società Teateservizi s.r.l., con i correlati profili inerenti un non efficace esercizio dei poteri di direzione e controllo da parte del Comune di Chieti, sia in relazione all'omessa resa dei conti giudiziali inerenti l'attività di riscossione svolta da parte della Teateservizi s.r.l..

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet delle amministrazioni comunali secondo le modalità di legge.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 15 marzo 2023.

L'Estensore  
Giovanni Guida  
*f.to digitalmente*

Il Presidente  
Stefano Siragusa  
*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il  
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
Lorella Giammaria