Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 12 aprile 2023, in riferimento alle verifiche in ordine all'attuazione della previsione di cui all'art. 11, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 da parte di Te. Am. – Teramo Ambiente s.p.a., ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

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 19 agosto 2016, n. 175, e successive modificazioni e integrazioni, con il quale è stato approvato il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

visto l'articolo 30, comma 4, della legge 30 ottobre 2014, n. 161;

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 26 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 dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 1° febbraio 2023, n. 1, come integrato dal decreto 6 febbraio 2023, n. 2 e dal decreto 1° marzo 2023, n.3.

vista la nota della Te. Am. – Teramo Ambiente s.p.a. prot. u. 1373 del 30 gennaio 2023, acquisita agli atti con prot. n. 351 pari data;

vista l'ordinanza del 12 aprile 2023, n. 20, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Andrea DI RENZO

FATTO E DIRITTO

L'art. 11, commi 2 e 3, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp) prevede che: "*L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico. L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri (…) La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4*" e alla struttura del Ministero dell'economia e delle Finanze di cui all'art. 15 del medesimo testo unico, alla quale spetta il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione della normativa in materia di società partecipate.

La Te.Am . – Teramo Ambiente s.p.a. con nota prot. un. n. 1373 del 30 gennaio 2023, acquisita al prot. n. 351 della Sezione, ha trasmesso il verbale dell'assemblea ordinaria dei soci del 10 agosto 2021, con il quale aveva deliberato "*che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri*".

Il verbale dà atto della presenza dell'intero capitale sociale, rappresentato per il 98 per cento dal Comune di Teramo e per il 2 per cento dalla Mo. Te. – Montagne teramane ambiente s.p.a. e della decisione adottata "*ai sensi dell'art. 17 del vigente Statuto Sociale, che la Società sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri rinviando all'Assemblea dei Soci che procederà alla nomina* [e al]*la quantificazione del compenso ai sensi dell'art. 23 dello Statuto Sociale*".

Il Sindaco del Comune di Teramo ha dichiarato che: "*la società, sin dalla sua costituzione, -* è – *stata amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da cinque membri. Nel 2014 essenzialmente al fine di contenere i costi, il numero dei componenti del CdA è stato ridotto a tre membri, passando da una spesa annua per i loro emolumenti da circa € 130.000,00 del 2014 a circa € 110.000,00*

del 2015, registrando, pertanto un risparmio di spesa di circa il 15%. Nel corso degli anni successivi la spesa è ulteriormente diminuita di circa il 10%, pervenendo al costo totale annuo del CdA uscente di € 99.000,00. A fronte del decremento dei costi per i membri del Consiglio di Amministrazione ne erano, nello stesso periodo, incrementate le competenze gestionali, consentendo di diminuire, progressivamente, il numero dei dirigenti in servizio da tre ad un'unica unità, contraendo i costi per la dirigenza della Società di circa € 250.000,00 annui. (…) *La Società opera nel settore dei servizi pubblici locali e che ha come cliente principale il Comune di Teramo ma presta i suoi servizi anche al Mo.Te. e ad alcuni aderenti a detta Società pubblica. Il bacino di utenza è, pertanto, piuttosto ampio: seppure in modo indiretto, agli abitanti del Comune di Teramo, circa 54.000, sono da aggiungere gli abitanti dei Comuni aderenti al MOTE e gli abitanti degli altri Comuni per i quali vengono gestiti i servizi di igiene ambientale. Occorre tener conto, altresì, che la TE.AM. offre servizi alquanto eterogenei, configurandosi di fatto come una multi servizi, passando da quelli di igiene ambientale a quelli cimiteriali, dai servizi di verde pubblico a quello di gestione dello <sportello> tari, dai servizi di impianti termici alla segnaletica stradale. Come evidente si tratta di servizi caratterizzati da elevata specializzazione che necessitano di specifiche competenze degli amministratori ai fini di una corretta gestione, che a seguito della trasformazione in house della Società, non possono essere garantite dalla presenza di un socio operativo privato, per cui grava sulla sola parte pubblica provvedere ad assicurare le condizioni organizzative per consentire la migliore gestione dei molteplici servizi* (…) *Se* (…) *si dovesse optare per un Amministratore Unico e per l'affidamento a professionalità esterne (Direttori e Procuratori) è verosimile che si dovrebbe procedere all'assunzione di personale dipendente di adeguato livello, con il ruolo di Dirigente. In tale ipotesi il costo di due dipendenti ai quali affidare almeno due macro aree da affiancare al Dirigente in servizio è stimabile in totale a circa € 200.000,00 (CCNL Dirigente Aziende Produttrici di Beni e Servizi art. 3 comma 8). (…) il compenso totale del Consiglio di Amministrazione uscente era di 99.000,00 e tale compenso potrebbe essere confermato per il nuovo CdA in caso di scelta da parte dell'Assemblea di tale forma gestionale; a ciò si aggiunga che si potrebbe pure modificare il Regolamento attualmente in vigore per la corresponsione dei rimborsi spese, limitandoli alle sole spese effettuate in ragione dell'ufficio ricoperto ed eliminando tutte le spese legate alle trasferte dal luogo di residenza alla sede della Società (viaggi, vitto e alloggio), con un risparmio di circa Euro 35.000,00 rispetto alla media del triennio precedente. Nel caso di scelta della modalità di gestione con un Amministratore Unico, il totale dei costi di cui dovrebbe farsi carico la Società sarebbe quindi pari quanto meno a € 245.000,00 (€200.000,00 destinati a dirigenti/procuratori ed € 45.000,00 omnicomprensivo all'Amministratore Unico). È quindi di tutta evidenza come la scelta di un Amministratore Unico in luogo del Consiglio di Amministrazione comporti un incremento di costi di circa € 145.000,00. A ciò si aggiunga la considerazione che nell'ipotesi di scelta di un Amministratore Unico sullo stesso vi sarebbe una concentrazione di poteri e di conseguenti responsabilità tali da rendere*

inadeguato il compenso come sopra ipotizzato di € 45.000,00 annuali riportando, pertanto, il costo complessivo dell'Amministratore Unico aggiunto al costo dei procuratori/direttori quanto meno ad Euro 300.000,00. Ultima considerazione si deve fare in merito alla scelta già manifestata in sede di adozione del nuovo statuto, di non prevedere la figura del Direttore Generale da affiancare all'organo amministrativo. Anche tale scelta avrebbe comportato un incremento di costi per la Società legato al compenso da corrispondere al medesimo e pari a €150.000, per anno."

A seguito di richiesta di documentazione e chiarimenti formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 1349 del 23 marzo 2023, la Società ha precisato che lo statuto del quale si fa menzione nel verbale assembleare del 10 agosto 2021 è tuttora vigente, e ha dichiarato che il costo complessivo attuale del Consiglio di amministrazione "*è stato determinato in sede di Assemblea dei Soci del 14 ottobre 2021 <nel rispetto di quanto previsto dall'art. 23.1 dello Statuto Sociale,* [determinando] *un compenso totale annuo di Euro 95.000, demandando al Consiglio di Amministrazione (vd. Art. 23.2 dello Statuto Sociale) la ripartizione dei compensi tra i propri componenti, tenendo conto che la Legale Rappresentanza spetta al Presidente del Consiglio di Amministrazione e della distribuzione delle eventuali deleghe assegnate agli altri consiglieri> e con Consiglio di Amministrazione del 15 Dicembre 2021 è stato attribuito un <importo annuo pari a € 18.000,00 a ciascun Consigliere e un importo annuo pari ad € 59.000,00 al Presidente del Consiglio di Amministrazione*"; inoltre, che: "*attualmente*" è in servizio 1 dirigente, conformemente alla previsione della dotazione organica, il cui costo ammonta ad euro 154.676,92; che il "*regolamento per la corresponsione dei rimborsi spese*" citato nel verbale assembleare del 10 agosto 2021 e vigente a tale data "*è stato abrogato con relativa determina del Presidente del C.d.A. del 21/12/2021*": a tale riguardo la Società ha anche allegato la nota prot. n. 15376 del 21 dicembre 2021, con la quale il Presidente del Consiglio di amministrazione ha comunicato "*l'abrogazione del regolamento dedicato al rimborso delle spese del Cda ed in ottemperanza al disposto assembleare si determina che, dalla data odierna saranno oggetto di rimborso le <sole spese effettuate in ragione dell'ufficio ricoperto>*" e che "*non è prevista nessuna figura di Direttore Generale*".

Dai dati del conto economico dei bilanci di esercizio, e, in particolare, dal raffronto della voce "B9a" dell'art. 2425, primo comma, del Codice civile (*salari e stipendi*) per le rispettive annualità, si evince che il relativo costo negli ultimi tre esercizi è stato in costante, seppur moderata, diminuzione (euro 4.792.080 al 31 dicembre 2019; euro 4.785.638 al 31 dicembre 2020; euro 4.783.709 al 31 dicembre 2021).

Letta la documentazione pervenuta e valutato quanto riferito dalla Società, si rileva innanzi tutto che la delibera con la quale è stato deciso il sistema di gestione tramite c.d.a. è stata trasmessa alla Sezione solamente in data 30 gennaio 2023, ovvero dopo oltre un anno e cinque mesi dalla sua adozione.

L'art. 11, comma 3, Tusp pur non indicando espressamente il termine entro il quale la trasmissione dell'atto deve essere compiuta, si esprime in termini di assoluta contestualità rispetto alla sua adozione, prevedendo, infatti, che: "*la delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente*".

Inoltre, l'obbligo di trasmissione della delibera è finalizzato al controllo successivo sulla gestione, anche in corso di esercizio, da parte della Corte, oltre a quello sulla ricognizione periodica delle partecipazioni societarie, specificamente previsto dall'art. 20 Tusp.

Si deve quindi dare atto della tardività della trasmissione, da parte della Te.Am. s.p.a., della delibera con la quale è stata decisa la adozione di un sistema diverso da quello dell'amministratore unico: è infatti tardiva la trasmissione dell'atto quando, come avvenuto nel caso di specie, la Corte non sia messa in condizione di compiere tempestivamente le proprie valutazioni al fine dell'adozione degli atti inerenti l'esercizio dei propri poteri.

Ancora, l'obbligo, previsto dall'art. 20 Tusp, per le pubbliche amministrazioni, di svolgere "*annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti* (…) *un piano di riassetto per la loro razionalizzazione*", implica la necessità che il Comune di Teramo provveda periodicamente in tale sede ad una aggiornata valutazione in ordine alla sussistenza delle "*specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa*", anche in riferimento alle "*esigenze di contenimento dei costi*" che possano giustificare la mancata previsione della figura dell'amministratore unico.

La scelta di un modulo di gestione diverso rispetto a quello dell'amministratore unico, privilegiato dall'art. 11 Tusp, richiede "*specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa*" che tengano anche "*conto delle esigenze di contenimento dei costi*".

Tali "*specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa*" devono essere oggettive e, conformemente all'indirizzo di questa Sezione, possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lettera "A" dell'art. 2425, primo comma, cod. civ.) e del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società.

Il totale del costo della produzione di Te.Am. s.p.a. risulta sostanzialmente invariato nel bilancio degli ultimi 3 anni (euro 13.532.852 al 31 dicembre 2021; euro 13.528.743 al 31 dicembre 2020; euro 13.987.367 al 31 dicembre 2019), e in decremento rispetto a quello dei due esercizi precedenti (euro 16.464.349 al 31 dicembre 2018 ed euro 16.819.432 al 31 dicembre 2017), a fronte di un valore della produzione medio delle società partecipate rilevato dalla Sezione autonomie pari a euro 18,4 milioni (4.326 società analizzate, bilancio 2017).

La delibera poi non indica il numero dei dipendenti, né il dato è desumibile dal sito *web* (vedi *infra*).

Al riguardo si richiama la delib. n. 183/2021/VSG di questa Sezione: "*Appare utile confrontare tali valori con una media dei risultati di tutte le società partecipate da enti territoriali (dati tratti dal referto della Sezione delle Autonomie di questa Corte "Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari", approvato con deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG): il valore della produzione medio (relativo al bilancio 2017) delle 4.326 società analizzate è di circa euro 18,4 milioni, mentre il numero di dipendenti medio, per le società che forniscono servizi pubblici locali è pari a 118*".

Un eventuale minor costo, nei termini ipotizzati dalla delibera assembleare, non permette comunque di ritenere che l'efficacia e l'efficienza realizzabili da personale dipendente, e perciò continuativamente applicato durante tutto l'orario di lavoro nell'esecuzione delle mansioni demandate, possano essere eguagliate dall'attività di soggetti, pur qualificati, le cui energie lavorative non sono totalmente dedicate alla società.

La comparazione dei costi fra le due ipotesi richiamate dalla delibera societaria non condiziona poi in modo assoluto il giudizio in ordine all' *in house providing*; infatti, l'analisi dell'assetto complessivo della società partecipata richiesto dall'art. 20, comma 1, Tusp, è finalizzato alla verifica annuale in ordine alla necessità della sua razionalizzazione, fusione, o, addirittura, soppressione, ove ne ricorrano i presupposti.

Inoltre l'art. 22 del Tusp dispone che: "*Le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*".

L'art. 13, comma 1, del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33 prevede che: "*Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, corredati dai documenti anche normativi di riferimento. Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi: a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze; b) all'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici; c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche*.

L'art. 29, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013, dispone che: "*le pubbliche amministrazioni pubblicano i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità* (…)".

Infine, l'art. 8, commi 1 e 3, del medesimo d. lgs. n. 33 precisa che: "*I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione* (…) *i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti*."

Nella sezione *Società trasparente* del sito ufficiale della Te.Am. s.p.a., di contro, si fa cenno all'attuale composizione del C.d.a., ma non ai relativi compensi; non sono indicati la dotazione organica e il costo del personale; nella sottosezione "*titolari di incarichi dirigenziali*", diversamente da quanto chiarito dalla Società con la nota prot. n. 5166, si afferma che "*non sono presenti dirigenti*".

Pertanto, deve concludersi che non risulta assicurato il prescritto "*massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti*", di cui all'art. 22 del d. lgs. n. 175 del 2016.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

PRENDE ATTO

della documentazione trasmessa dalla Te.Am. – Teramo Ambiente s.p.a. con le note prot. u. n. 1373 del 30 gennaio 2023 e prot. n. 5166 del 3 aprile 2023;

ACCERTA

- l'omessa tempestiva trasmissione della delibera motivata di cui all'art. 11, comma 3, d. lgs. n. 175 del 2016;
- il non puntuale assolvimento, in sede di nomina dell'attuale CdA da parte dell'Assemblea ordinaria della società *in house* Te.Am. – Teramo Ambiente s.p.a 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 CdA costituito da tre membri in luogo di un amministratore unico;
- il mancato rispetto dell'obbligo di trasparenza, in ordine all'uso delle proprie risorse e ai risultati ottenuti, di cui all'art. 22 del d. lgs. n. 175 del 2016.

INVITA

Il Comune di Teramo, in sede di analisi annuale dell'assetto complessivo della Te.Am. – Teramo Ambiente s.p.a., da svolgersi ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. n. 175 del 2016:

- alla specifica e analitica valutazione dell'economicità e dell'efficienza del sistema di governo e gestione tramite consiglio di amministrazione, in luogo di quello dell'amministratore unico;
- al rispetto degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 22 del medesimo decreto legislativo;

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Teramo, alla Te. Am. – Teramo Ambiente s.p.a., nonché alla struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 15 Tusp.

Si richiama poi l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale e della Società, ai sensi degli articoli 31 del d.lgs. n. 33 del 2013 e 22 del d. lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 12 aprile 2023.

Il Relatore	Il Presidente
Andrea DI RENZO	Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella GIAMMARIA

LORELLA
GIAMMARIA
CORTE DEI CONTI
13.04.2023
12:09:11
GMT+01:00