



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere (relatore)
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2024, in tema di verifiche in ordine all'attuazione dell'articolo 11 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in merito alla società **S.A.C.A. - Servizi Ambientali Centro Abruzzo s.p.a.**, 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 l'art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 100 del 2017 (c.d. decreto correttivo);

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. 39/2024/INPR, del 20 febbraio 2024, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2024";

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

vista l'ordinanza del 9 ottobre 2024, n. 30, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

uditi i relatori, Consigliere Giovanni Guida;

PREMESSO

1. Come noto e già messo in evidenza in plurime pronunce di questa Corte (cfr. in via esemplificativa Sez. contr. Marche n. 6/2019/VSG e Sez. contr. Abruzzo 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 decisionale delle predette società sia, di norma, costituito da un amministratore unico.

1.1. 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).

2. 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 sia 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.

3. Alla luce di tale quadro normativo la Sezione ha ritenuto opportuno svolgere un approfondimento per il tramite degli enti territoriali, titolari di partecipazioni societarie, nei confronti della società S.A.C.A. – Servizi Ambientali Centro Abruzzo s.p.a. avente sede in Abruzzo.

FATTO

1. Giova preliminarmente ricordare che con atto del 18 gennaio 1995 è stata costituita la società S.A.C.A. s.p.a., iscritta in data 19 febbraio 1996, con lo scopo di gestione del "*servizio idrico integrato costituito, dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili e industriali, di fognatura e di depurazione delle acque reflue*".

1.1. La società è formata da 19 soci con una quota dal valore nominale di euro 36.684. Dalla lettura dell'articolo 5 dello Statuto si constata che il capitale sociale è pari ad euro 696.996 costituito da altrettante azioni ordinarie dal valore nominale di euro 1. Pertanto, i 19 soci hanno tutti una partecipazione del 5,26 per cento.

1.2. Da verifica camerale effettuata tramite l'applicativo Telemaco in data 8 agosto 2024 risultano alle dipendenze della società, al 31 marzo 2024, 63 dipendenti e 2 collaboratori di cui tutti a tempo indeterminato mentre la quasi totalità degli stessi ha un orario di lavoro a tempo pieno (95 per cento). Di questi dipendenti il 59 per cento ha la qualifica di operaio, il 41 per cento di impiegato.

1.3. Gli esercizi al 2020 e 2021 registrano un utile di esercizio rispettivamente pari ad euro 82.495 ed euro 22.523. Nel corso del biennio emerge un incremento sia del valore della produzione (da euro 11.843.501 ad euro 12.839.705) e sia dei costi della produzione (da euro 11.508.044 ad euro 12.518.382) pur mantenendo pressoché costante il differenziale del risultato dell'attività caratteristica (euro 335.457 nel 2020 ed euro 321.323 nel 2021). Il saldo tra proventi ed oneri finanziari è negativo in entrambi gli esercizi (rispettivamente euro 135.429 ed euro 171.482).

1.3.1. Dal sito web della società sono stati estrapolati i bilanci d'esercizio 2022 e 2023 da cui emerge, rispettivamente, una perdita di euro 80.870 e un utile esiguo di euro 2.874. Nel corso del biennio emerge un decremento sia del valore della produzione (da euro 15.277.816 ad euro 14.330.147) e sia dei costi della produzione (da euro 15.091.130 ad euro 13.692.225) con un incremento del differenziale del risultato dell'attività caratteristica (euro da euro 186.686 ad euro 637.922). Il saldo tra proventi ed oneri finanziari è negativo in entrambi gli esercizi (rispettivamente euro 254.463 ed euro 651.806).

2. Con nota prot. n. 23244 del 18 marzo 2024 (acquisita al prot. n. 973 del 19 marzo 2024) il Dipartimento del Tesoro – Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche ha avviato un'istruttoria in merito alla composizione dell'Organo amministrativo richiamando la delibera del 5 settembre 2022 con cui è stato nominato un collegio di tre membri. Con riferimento ai compensi dell'Organo amministrativo, si è preso atto: *“che nella delibera del 16 marzo 2023 l'Assemblea della società ha stabilito «quale compenso ai Componenti il Consiglio di Amministrazione l'importo così come già deliberato per il precedente C. di A., in base a quanto previsto all'art. 11, comma 7, del D. lgs 175/2016»”*.

2.2. Con verbale di assemblea dei soci n. 4 del 5 settembre 2022 è stato approvato *“al fine di far fronte a tutte le problematiche gestionali che una Società come SACA deve affrontare in modo positivo e concreto, di istituire un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri e precisamente il Presidente affiancato da due consiglieri. Tale opzione si rende necessaria al fine di addivenire ad una rappresentanza territoriale più vasta all'interno dell'Organo Amministrativo prescelto. Tenendo conto dell'esperienza in materia di Servizi Pubblici Locali e nello specifico del Servizio Idrico Integrato, oltre a spiccate capacità manageriali che possano garantire a SACA una governance adeguata e competente”*.

2.2.1. Con verbale di assemblea ordinaria dei soci n. 6 del 14 dicembre 2023 viene preso atto *“dell'avvenuta ricezione della nota di ERSI Abruzzo del 05.12.2023 ad oggetto «Verifica in merito all'attuazione dell'art. 11 D.Lgs. n. 175 del 2016 – Richiesta informazioni», proponendo di dare riscontro alla suddetta nota, coinvolgendo anche gli altri Comuni Soci”*. Il Comune di Sulmona

“propone di avviare un confronto con gli altri Comuni Soci al fine di predisporre una nota di riscontro che sia condivisa da tutti”.

Nella nota dell'8 gennaio 2024, a firma dei rappresentanti dei Comuni soci, oltre a richiamare quanto approvato con verbale 4/2022 si rappresenta che *“la soluzione adottata, per altro conformemente ad altre società omologhe, trova quindi fondamento nell'esigenza di consentire la maggiore rappresentatività territoriale possibile (in relazione alla circostanza che i sindaci soci non esercitano il controllo analogo sulla Società Saca) e, soprattutto, nell'intendimento di garantire alla gestione societaria, attraverso l'organo collegiale, una più qualificata guida operativa attraverso le varie professionalità dei soggetti officiati dell'incarico di componenti il consiglio di amministrazione. Ad avviso degli scriventi, il confronto e la sintesi tra le diverse esperienze professionali e curriculari si pone, in un momento particolarmente significativo per la vita della Società in argomento, come condizione di una più consapevole e qualificata attività gestionale. Va, altresì, precisato che la scelta adottata non prevede aggravii di spesa rispetto alla composizione monocratica”.*

2.3. In merito al compenso erogato al Consiglio di amministrazione, nel verbale di assemblea ordinaria dei soci n. 2 del 16 marzo 2023 viene rappresentato quanto segue: *“Il Presidente comunica che occorre stabilire il Compenso agli Amministratori, ribadendo altresì che, il Presidente, in quanto in quiescenza non percepirà alcun compenso. Fa presente, che non essendoci all'interno della Società la figura del Dirigente, è tenuto ad assicurare la Sua presenza costante e puntuale per il normale svolgimento di tutte le attività della Società, ragion per cui propone all'Assemblea dei Soci di approvare l'attribuzione del rimborso Kilometrico con pedaggio autostradale e per il vitto. Il Vice Presidente Dott. Alessandro Pantaleo illustra la normativa vigente in merito all'assegnazione del compenso agli Amministratori. Fa presente che il DPCM n.1 43/2022 non si applica alle società di cui al D.lgs n. 175/2016, quindi a SACA S.p.A. Pertanto il compenso dovrà essere determinato in base a quanto stabilito all'art.11, comma 7, del D.lgs 175/2016, in attesa di quanto previsto dal comma 6 del predetto Decreto. La determinazione così effettuata non comporterà alcun aggravio di costi per la Società, in quanto uguale a quella stabilita in precedenza nello scorso triennio.*

Il compenso sarà così ripartito:

- Presidente, non ha diritto a percepire il compenso, poiché in quiescenza, come previsto dal D.L. 95/2012 e ss.mm.ii.

- Vice Presidente 50% del compenso stabilito

- Membro del Consiglio 50% del compenso stabilito

Il Presidente Ing. Luciano Di Biase mette a votazione la proposta del Vice Presidente.

L'Assemblea Ordinaria Soci SACA S.p.A., all'unanimità di voti, delibera di

- Approvare la proposta del Vice Presidente Dott. Alessandro Pantaleo

- stabilire quale compenso ai Componenti il Consiglio di Amministrazione l'importo così come già deliberato per il precedente C.di A., in base a quanto previsto all'art. 11, comma 7, del D.lgs 175/2016 da ripartire tra i Consiglieri Dott. Pantaleo Alessandro ed Ing. Di Rocco Maria, in quanto il Presidente Ing. Luciano Di Biase essendo in quiescenza, non percepirà alcun compenso.

Qualora nel corso del tempo vi sia un cambiamento, in seno ai Componenti il C.di A., la ripartizione del compenso sarà di nuovo portata all'approvazione dell'Assemblea Ordinaria Soci di SACA S.p.A.

- stabilire che il Presidente Ing. Luciano Di Biase, percepirà esclusivamente il rimborso spese che comprenderà:

- il rimborso kilometrico con pedaggio autostradale

- il rimborso spese per vitto".

2.4. Con nota istruttoria prot. n. 2674 del 19 agosto 2024 è stato chiesto alla società:

- di indicare le motivazioni del mancato invio, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 11, comma 3, del Tusp della 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, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile";

- di indicare, ai sensi all'art. 11, comma 7, del Tusp, la base di calcolo per il compenso riconosciuto al Consiglio di amministrazione, nonché di indicare gli importi erogati all'attuale Organo ed a quello precedente, dando conto del rispetto dei correlati vincoli di finanza pubblica;

- di fornire le ragioni della scelta dell'Organo amministrativo collegiale a fronte di quello monocratico, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 11, commi 2 e 3, del Tusp e dei principi già più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo (cfr. in via esemplificativa deliberazione n. 183/2021/VSG).

2.5. Con nota prot. n. 4187 del 16 settembre 2024, acquisita dal protocollo della Sezione, in pari data, con n. 2953 la società ha fornito riscontro.

2.5.1. In primo luogo, non vengono chiarite le motivazioni del mancato invio della delibera con cui viene nominato un Organo amministrativo collegiale. Entrando nel merito della scelta viene allegata la lettera dei soci prot. n. 79 dell'8 gennaio 2024 e il verbale dell'assemblea dei soci n. 6 del 14 dicembre 2023, senza fornire ulteriori controdeduzioni.

2.5.2. In merito al compenso erogato agli amministratori viene indicata la base di calcolo ossia il costo sostenuto nell'anno 2013 pari ad euro 39.599,66 (di cui euro 4.568,66 per contributi previdenziali).

L'importo erogato all'attuale CdA è pari ad euro 34.226,92 (di cui euro 6.202,12 per contributi previdenziali) diviso tra due membri per le motivazioni riportate nel punto 2.3..

Infatti, il Presidente ha ricevuto, esclusivamente, rimborsi chilometrici e per vitto per euro 4.044, mentre gli altri due membri compensi per euro 17.285,16 (di cui euro 3.272,76 per contributi previdenziali) e per euro 16.941,76 (di cui euro 2.929,36 per contributi previdenziali). Il precedente organo amministrativo ha ricevuto compensi per un totale di euro 33.750, di cui euro 5.726 per contributi previdenziali e nello specifico euro 20.651 per il Presidente, euro 6.502 ed euro 6.597 per gli altri due membri.

DIRITTO

1. Preliminarmente si prende atto degli elementi forniti in ordine alla quantificazione dei compensi previsti per i componenti del CdA, in riferimento a quanto previsto all'art. 11, comma 7, del Tusp.

2. Venendo ai profili inerenti alla composizione dell'organo amministrativo della società, in primo luogo, si evidenzia il mancato invio del verbale di nomina del CdA (nello specifico il verbale n. 4 del 5 settembre 2022), inadempimento che si è protratto anche in fase di richiesta istruttoria. Infatti, tale verbale viene menzionato nella nota dei soci prot. n. 79 dell'8 gennaio 2024, trasmessa in fase di riscontro istruttorio, mentre quello inviato (n. 6 del 14 dicembre 2023) non tratta, nell'ordine del giorno richiamato nello stesso e nell'estratto trasmesso, l'argomento relativo alla nomina degli amministratori.

Pertanto, emerge un grave e reiterato inadempimento rispetto a quanto statuito dall'art. 11, comma 3, del Tusp, che prevede: *"La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15"*.

2.1. Venendo al merito, il verbale di nomina del Cda sopra richiamato non esprime alcuna motivazione circa *"specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa"*, che ex art. 11, comma 3, Tusp, costituisce presupposto imprescindibile per procedere alla nomina di un consiglio di amministrazione, invece che di un amministratore unico.

2.2. Gli elementi controdeduttivi forniti non appaiono, in vero, idonei a superare le criticità emerse in fase istruttoria. In disparte, infatti, dal profilo connesso all'invarianza della spesa sostenuta non valutabile *ex se* come condizione legittimante la decisione in esame, gli elementi indicati nella delibera assembleare di nomina e i successivi chiarimenti forniti non appaiono elementi sufficienti a giustificare la deroga al principio fissato dall'articolo 11, comma 2, del Tusp. Come più volte evidenziato da questa Sezione (da ultimo cfr. deliberazione n. 194/2023/VSG), ciò che, infatti, appare legittimare la possibilità di non far ricorso alla figura

dell'amministratore unico è la presenza di "*specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa*" attinenti alla società ed emergenti, come già evidenziato da questa Corte (Sez. contr. Marche n. 6/2019/VSG), 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 della stessa. Tali elementi devono essere adeguatamente valutati e rappresentati nella delibera di assembleare di nomina, quali presupposti a monte che giustificano il ricorso all'organo amministrativo plurisoggettivo.

2.3. Di contro, non ha pregio, al riguardo, il richiamo alla "rappresentatività dei soci" (e pertanto dei relativi territori), in quanto la stessa appare essere assicurata, *rectius* dover essere assicurata, con i poteri di controllo sull'organo amministrativo, specie in riferimento ad una società *in house*. Al riguardo non può non farsi riferimento anche a quanto previsto dall'articolo 25 dello Statuto della società, rubricato "*Controllo dei soci*", nonché al nuovo Statuto dell'Ersi, le cui modifiche sono state approvate con DGR n. 950/2023.

2.4. Ciò posto, non può ricondursi, dunque, a ragioni di adeguatezza organizzativa la necessità di assicurare idonea rappresentanza agli enti soci in quanto quest'ultimo aspetto attiene, piuttosto, alle modalità con cui viene esercitato il controllo pubblico sulla società. Non va, al riguardo, trascurato che il coinvolgimento dei soci nella gestione dell'organismo societario potrebbe essere efficacemente perseguito anche mediante l'utilizzo degli strumenti pattizi previsti dal codice civile. Peraltro, in punto di fatto, non vi è alcuna elemento a dimostrazione che un Cda costituito da tre membri sia effettivamente in grado di garantire in concreto "*un'adeguata rappresentatività territoriale*", la quale, di per sé, trova nell'assemblea e non in un organo amministrativo collegiale (deputato alla gestione), la sua massima espressione.

2.5. Da ultimo, sempre in punto di fatto e riprendendo osservazioni già svolte da questa Sezione (deliberazione n. 326/2022/VSG), neppure sul piano quantitativo vi sono ragioni che giustificano la composizione collegiale dell'Organo. Basti, al riguardo, confrontare i dati sopra riportati riguardanti il valore della produzione e il numero di dipendenti con i valori medi 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. 10/SEZAUT/2024/FRG): il valore della produzione medio (relativo al bilancio 2021) delle 2.381 società analizzate è di circa euro 23,2 milioni di euro, mentre il numero di dipendenti medio, per le società aventi come attività prevalente "*Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento*" è pari a 141. Ritenendo sussistenti nel caso all'odierno esame le predette "*specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa*" si dovrebbe giungere alla non sostenibile conclusione che la suddetta

disposizione del Tusp, volta a perseguire importanti finalità di razionalizzazione e di efficientamento delle società pubbliche, non dovrebbe trovare applicazione per la maggior parte delle società pubbliche.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l' Abruzzo

ACCERTA

- il mancato invio della delibera di nomina del Cda in base alle disposizioni previste dall'ultimo comma dell'art. 11, comma 3, del Tusp;
- il non puntuale assolvimento, in sede di nomina dell'attuale Cda da parte dell'Assemblea ordinaria della società S.A.C.A. - Servizi Ambientali Centro Abruzzo s.p.a. degli adempimenti previsti dalla disciplina normativa di cui all'articolo 11 del Tusp, 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;

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, a S.A.C.A. - Servizi Ambientali Centro Abruzzo s.p.a., ai Sindaci dei Comuni soci e ai rispettivi Presidenti dei Consigli comunali, affinché comunichino all'organo consiliare i contenuti della presente delibera, nonché alla struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, ex art. 15 del Tusp, presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

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

Così deliberato nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2024.

Estensore
Giovanni Guida
f.to digitalmente

Presidente
Ugo Montella
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Carla LOMARCO