



**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 5 febbraio 2025, in tema di verifiche in riferimento al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in merito alla società Cogesa 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 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. 7/2025/INPR, del 30 gennaio 2025, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato la *“Programmazione delle attività di controllo per l’anno 2025”*;

vista la deliberazione n. 228/2023/VSG di questa Sezione in tema di verifiche sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021, adottati ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

vista la nota istruttoria inviata al rappresentante legale della società Cogesa s.p.a., al Comune di Sulmona e al relativo Organo di revisione in data 9 ottobre 2024 con protocollo 3205;

vista l’istanza di proroga richiesta dall’amministratore unico protempore della società con nota del 5 novembre 2024, acquisita al protocollo della sezione n. 4331 del 5 novembre 2024;

vista la nota del magistrato istruttore del 6 novembre 2024 con la quale è stata accordata alla società una proroga di 15 giorni per i riscontri istruttori di cui alla menzionata nota del 9 ottobre 2024;

visto il riscontro istruttorio del Comune di Sulmona acquisito al protocollo della Sezione n. 4421 dell’11 novembre 2024;

visto il riscontro istruttorio della società Cogesa s.p.a. acquisito al protocollo della Sezione n. 4568 del 26 novembre 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 30 gennaio 2025 n. 3, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Giovanni GUIDA;

ritenuto e considerato quanto segue

## **IN FATTO E IN DIRITTO**

### ***1. Accertamenti di cui alla deliberazione n. 228/2023/VSG del 27 settembre 2023***

Con la deliberazione n. 228/2023/VSG questa Sezione regionale di controllo aveva accertato *“gravi criticità sia attinenti alla gestione della società [Cogesa S.p.A.] che all’esercizio del controllo da parte delle amministrazioni pubbliche socie”*. In dettaglio era stata rilevata:  
- la nomina di un organo amministrativo non conforme al disposto dell’art. 11 Tusp;

- la mancata attuazione della Convenzione ex art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 fra gli Enti locali soci di Cogesa S.p.A. per l'esercizio congiunto del controllo analogo (in via esemplificativa: la mancata adozione di atti regolamentari attuativi, la mancata costituzione dell'ufficio del controllo analogo, l'estensione, in via di fatto, del Comitato divenuto da ristretto a plenario);
- il ritardo nel perfezionamento delle convenzioni di affidamento del servizio e nell'approvazione dei PEF con un non uniforme meccanismo di determinazione delle relative tariffe;
- il grave disequilibrio economico-finanziario determinato anche dalle significative posizioni debitorie dei soci nei confronti dell'organismo partecipato;
- la mancata adozione degli atti previsti dal Tusp per prevenire lo stato di crisi (nelle società a controllo pubblico vengono in rilievo gli artt. 6 e 14 del Tusp, ai sensi dei quali l'Organo di amministrazione della società ha sia l'obbligo di "informare" l'assemblea dei soci della presenza di elementi sintomatici di una crisi aziendale, sia l'obbligo di "proporre" piani di risanamento adeguati a far fronte alla crisi);
- il non corretto governo dei costi per quanto riguarda in particolare la spesa di personale e quella per incarichi esterni e consulenze, unitamente alla non corretta modalità di conferimento di questi ultimi almeno a partire dal 2018;
- da ultimo in relazione al controllo analogo l'emersa mancanza di effettività dello stesso, oltre a rappresentare in sé grave criticità, a giudizio della Sezione, riverbera, in chiave prospettica sulla legittimità di affidamenti diretti alla società.

## **2. L'attività istruttoria successiva deliberazione n. 228/2023/VSG del 27 settembre 2023**

A seguito dell'accertamento delle predette gravi criticità, il Magistrato istruttore ha ritenuto opportuno chiedere aggiornamenti alla Società e al Comune di Sulmona (quest'ultimo in qualità di Ente con la maggior quota di partecipazione e di Presidente del Comitato di indirizzo strategico e di controllo sulla società partecipata Cogesa s.p.a.) sui punti di seguito indicati:

- *Misure correttive adottate a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 228/2023/VSG;*
- *Controllo Analogo e Rapporti con i soci;*
- *Equilibrio economico – Finanziario;*
- *Personale;*

Il Comune ha dato riscontro ai punti oggetto di approfondimento istruttorio con nota acquisita al protocollo della Sezione n. 4421 del 11 novembre 2024, mentre la Società con nota dell'Amministratore unico pro-tempore n. 4568 del 26 novembre 2024. I riscontri istruttori e

l'ulteriore documentazione trasmessa verranno di seguito esaminati in base ai profili oggetto di approfondimento.

## **2.1 Misure correttive adottate a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 228/2023/VSG.**

**2.1.1** Con riferimento a tale profilo il Comune di Sulmona ha precisato che: *“con atto n.88 del 30/12/2023 il Consiglio Comunale di Sulmona, in sede di “Ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 D. Lgs. 175/2016”, preso atto delle gravi criticità accertate in merito alla gestione della Società COGESA Spa e all’esercizio del controllo analogo congiunto da parte degli Enti Soci, ad esito della ricognizione, ha deliberato di confermare la partecipazione in COGESA Spa, prevedendo tuttavia **interventi di razionalizzazione** per la partecipata, secondo modalità e tempi indicati nella relazione tecnica, allegata all’atto deliberativo”.*

Fra le misure inserite nel piano di razionalizzazione era prevista anche la sostituzione dell’Organo amministrativo collegiale con un Amministratore Unico di fatto avvenuta con verbale dell’Assemblea dei soci del 19 gennaio 2024 (acquisito al protocollo della Sezione n. 363 del 30 gennaio 2024).

Successivamente, con deliberazione del Consiglio comunale n. 64 del 30 dicembre 2024 avente ad oggetto: *“Ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 D. Lgs. 175/2016”* il Comune di Sulmona ha confermato, in parte, le misure di razionalizzazione già previste con deliberazione n. 88 del 30 dicembre 2023, specificando, oltre alle azioni di seguito indicate, anche tempistiche diverse determinate dalle criticità emerse in fase di attuazione del piano di ristrutturazione della società:

*“a) Monitoraggio e sollecitazione dell’approvazione delle necessarie modifiche alla convenzione ex art. 30 TUEL da parte dei restanti enti soci e costituzione dell’ufficio di controllo analogo congiunto entro il 31/03/2025;*

*b) Razionalizzazione e contenimento dei costi mediante il monitoraggio costante degli obiettivi di DUP e recepimento delle Linee Guida degli indirizzi di contenimento da parte dell’A.U. ed effettiva applicazione anche mediante esercizio del ruolo di Presidenza del Comitato di controllo analogo;*

*c) Monitoraggio dello stato di attuazione del piano di risanamento omologato con annessa ristrutturazione del debito mediante interlocuzioni con la società partecipata;*

*d) Decisioni in merito alle modalità di gestione del servizio ovvero rinnovo temporaneo dell’affidamento in house fino alla costituzione dei sub ambiti regionali ricadenti nella gestione di AGIR o affidamento in appalto del servizio con individuazione delle fasi del ciclo integrato dei rifiuti da mettere a gara entro il 31/05/2025”.*

In riferimento al punto d) il Comune ha specificato che: *“la Convenzione in scadenza al 31/12/2024 prevede la prosecuzione del servizio che, ricordiamo, è un servizio pubblico essenziale, per ulteriori 12 mesi e che l’A.U. di COGESA Spa a fronte di pari richiesta avanzata dal Comune di Sulmona già in*

*data 16/06/2024 ha fornito solo in data 05/12/2024 a fronte di plurime sollecitazioni, anche da parte di Agir, ed acquisita agli atti al prot.67960 dell'Ente, la Relazione per la determinazione del valore di subentro ai sensi dell'Allegato A della delibera 385/2023/R/RIF "Schema tipo di contratto di servizio Disposizioni sui contenuti minimi essenziali" e dell'art. 20 "Valore di subentro" della delibera 363/R/RIF "Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022 2025 MTR 2" ess.mm.ii.. Va rilevato, altresì, che dalla relazione prodotta dalla Segreteria Generale ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022 Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali con riferimento al servizio di cui ci si occupa riferito al 31/12/2023 non è possibile per questo ufficio trarre le conclusioni in ordine ai presupposti sul piano economico e della qualità dei servizi per il mantenimento dell'affidamento del servizio in house né l'organo di indirizzo politico competente - consiglio comunale - ha a d oggi assunto determinazioni a riguardo".*

**2.1.2** Tornando all'esame delle misure correttive adottate a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 228/2023/VSG l'Amministratore Unico della Società dopo aver ripercorso le fasi che hanno portato all'omologazione del piano da parte del Tribunale di Sulmona il 27 marzo 2024 ha precisato che: *"alla data del 27.07.2024 (120gg dall'omologa del 27.03.24), termine ultimo per il pagamento dei creditori fuori accordo, l'obbligo è stato ottemperato con una revisione dell'elenco dei fornitori e dei debiti non ristrutturati, intervenuta nell'analisi delle singole posizioni debitorie. Il pagamento ha estinto complessivamente ad oggi debiti "non ristrutturati" per euro 685.431,62. Nel contempo corre l'obbligo di evidenziare che sul totale del debito ristrutturato pari a euro 3.579.545,65, che per l'esercizio 2024 prevede il pagamento di euro 1.098.279,06, sono state perfettamente rispettate le scadenze delle obbligazioni assunte e stabilite dal piano con l'estinzione di un ammontare pari, alla data odierna, a euro 843.094,00. Per l'esercizio in corso residua da pagare la somma di euro 255.185,06. Tra gli adempimenti eseguiti nei primi nove mesi del 2024 occorre evidenziare l'accantonamento su base mensile di euro 85.000,00 per i lavori di chiusura e la gestione post mortem della discarica con trasferimento dei fondi complessivamente pari a euro 850.000 dal conto corrente ordinario al conto corrente dedicato. Inoltre, è in regolare ammortamento e sono state puntualmente pagate le rate nel corso del 2024 per euro 969.850 relative al mutuo chirografario contratto dalla società il 29 aprile 2021 di importo pari a euro 4.000.000,00 che prevedeva l'estinzione in 72 mesi di cui 24 mesi di preammortamento (...).*

*Il piano di risanamento, inoltre, espressamente prevede il recupero crediti nei confronti dei Comuni e società clienti, che nel piano è prevista pari a circa 7.000.000 euro in due annualità (4.430.000 nel 2024 e 2.949.653 nel 2025)".*

Nei primi 9 mesi di amministrazione l'A.U., a seguito delle note di diffida e costituzione in mora, ha incassato rispetto al valore previsto nel piano (4.430.000) circa 2,5 milioni. Sono

peraltro stati evidenziati, nella relazione dell'A.U., crediti ad elevato rischio di realizzo per un valore complessivo di euro 3.013.524,26 (rispetto ai 7.000.000 inseriti nel piano).

Fra gli elementi dell'attivo del piano omologato l'A.U. ha evidenziato anche la previsione di risorse derivanti dall'aumento del capitale sociale per un importo pari a 480.000 euro (400 €/azione) la cui fattibilità risulta tutt'ora oggetto di confronto con la compagine societaria.

Altro profilo evidenziato dall'A.U. è il riconoscimento dei costi efficienti da parte di Agir che ha portato al riconoscimento di un "extra cap" di costi, di circa 1.360.000 euro i quali *“verranno recuperati attraverso un percorso di efficientamento dei costi di gestione del Cogesa, che verrà completato in un arco temporale sovrapponibile a quelle del piano di risanamento omologato dal Tribunale di Sulmona, ovvero nel 2028”*.

Da ultimo, come riportato nel Verbale di riunione del Controllo analogo del 13 settembre 2024, l'A.U. ha rilevato che in riferimento ai flussi in entrata ipotizzati nell'attivo del piano per la voce *“Recupero crediti d'imposta e decontribuzione”*, è indicato un valore economico e finanziario stimato di 2.080.000 costituito dalle seguenti voci, *“1.200.000 € dalla misura “decontribuzione sud”, 750.000 € dalla “transizione 4.0”; 3. 130.000 € dal “beneficio del credito per mezzogiorno”*; tuttavia l'A.U. ha riferito che: *“allo stato attuale, nella gestione delle attività relative al riconoscimento ed alla fruizione di tali crediti, sono emerse delle criticità che hanno portato a dubbi, tutt'ora in corso di verifica, in merito al possesso dei requisiti soggettivi per l'ottenimento di taluni dei benefici individuati. Ciò ha comportato e comporterà il mancato raggiungimento dell'obiettivo nei tempi stimati”*.

Dall'altro lato l'A.U. ha specificato di avere in corso interlocuzioni costanti per il recupero di circa € 1.200.000,00 dal MASE [ *(PSC MASE (ex Piano Operativo Ambiente FSC 2014-2020) - Settore di Intervento "05.03 Rifiuti" - Regione Abruzzo - Domanda di Rimborso n. 1 DdR dell'intervento DGRIN 21 1 "Revamping e potenziamento dell'impianto di trattamento meccanico e biologico dei rifiuti urbani per l'inserimento di una linea di recupero di materiale ed energia, Località Noce Mattei, Sulmona (AQ))*] oltre a 250.000,00 euro circa per le procedure di rendicontazione di fondi per il PNRR ( quest'ultima somma, ad esempio, non è stata inserita nel piano di risanamento in corso di attuazione).

## **2.2 Controllo Analogico e Rapporti con i soci**

**2.2.1** Nella deliberazione n. 228/2023/VSG la Sezione aveva rilevato molteplici criticità in ordine all'effettivo esercizio del controllo analogo da parte dei Comuni soci.

Successivamente il Comitato di Indirizzo strategico e di Controllo analogo nella seduta del 22/09/2023 ha deliberato alcune modifiche alla Convenzione che disciplina il controllo analogo (ex art. 30 del d.lgs. 267/2000) allo scopo di rendere *“più snello, incisivo ed efficace il funzionamento dell'organismo in argomento, nell'intento di garantire un corretto esercizio del controllo*

*analogo congiunto*" (cfr. nota del Comune di Sulmona acquisita al protocollo n. 4403 dell'8 novembre 2024).

Nel riscontro istruttorio dell'11 novembre 2024 il Comune di Sulmona ha provveduto alla trasmissione della deliberazione n. 4 del 22-01-2024, avente ad oggetto: *"Approvazione modifiche alla Convenzione ex art.30 TUEL per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla società Cogesa Spa da parte degli Enti soci,"* con la quale l'Ente ha provveduto ad approvare in Consiglio comunale le modifiche alla Convenzione ex art. 30 del Tuel. In particolare, l'articolo 4 (Funzionamento del Comitato dei soci) così come modificato, prevederebbe un sistema di convocazione e validità delle sedute con un numero di soci inferiore (articolo 4, modificato: *"Il Comitato, in prima convocazione è regolarmente costituito con la presenza della maggioranza dei componenti e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei membri presenti. Il Comitato, in seconda convocazione, è regolarmente costituito con la presenza di almeno 1/4 dei componenti e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei membri presenti"*) rispetto al sistema in vigore (articolo 4 comma 3, ante modifica: *"Il Comitato è regolarmente costituito con la presenza della maggioranza dei componenti e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei presenti e delibera con il voto favorevole della maggioranza dei membri. Delle sedute è redatto apposito verbale."*). Ciò per ovviare alla prassi invalsa già nel corso dei precedenti esercizi (cfr. deliberazione n. 228/2023/VSG) di sedute del Comitato risultate deserte per carenza del numero legale determinata dalla mancata partecipazione dei sindaci – soci, nonché di assemblee non validamente costituite.

Tuttavia, come emerso anche dalla documentazione trasmessa (verbale controllo analogo del 20 settembre 2024), a quasi un anno di distanza dalla deliberazione del Comitato del controllo analogo, il recepimento delle modifiche della Convenzione e l'approvazione nei rispettivi Consigli comunali da parte dei Comuni soci, alla data del 20 settembre 2024, è fermo ad un numero di soci pari a 25 su 67. Peraltro, anche nel corso dell'esercizio 2024 si sono verificati casi di mancato raggiungimento del quorum per la legale costituzione del Comitato (su 10 sedute 6 non hanno raggiunto il quorum per deliberare nel 2024, mentre nel 2023 su 8 sedute 4 non sono risultate validamente costituite), impedendone di fatto l'effettiva funzionalità.

**2.2.2** In riferimento alla sottoscrizione delle Convenzioni con le Amministrazioni clienti l'A.U., in riscontro alla richiesta istruttorie del 9 ottobre 2024, ha rappresentato che alla data del 26 novembre 2024: *"35 Soci hanno in essere un affidamento del ciclo integrato dei rifiuti urbani con Cogesa S.p.A. secondo la modalità "in house"; n. 2 Soci hanno affidato in via temporanea, per il tramite dell'AGIR, il ciclo integrato dei rifiuti urbani al Cogesa fino al 31/12/2024 in attesa di nuovo affidamento in house ovvero di individuazione del nuovo operatore economico da parte dell'autorità d'ambito; n. 4 Comuni hanno affidato al Cogesa il solo servizio di trattamento dei rifiuti urbani; n. 19 Comuni presentano un affidamento scaduto; n. 7 soci hanno individuato un nuovo gestore e non hanno*

servizi attivi con Cogesa S.p.A.; In particolare risulta scaduto al 31/12/2022 e non ancora rinnovato il contratto con il socio A.S.M. S.p.A.

N	COMUNE	SCADENZA CONVENZIONE/NOTE
1	A.S.M. S.p.A.	31/12/2022 In corso trattative per il rinnovo del contratto
2	Acciano	30/05/2029
3	Alfedena	Servizio di Raccolta e Trasporto gestito in Economia, i rifiuti sono conferiti presso gli impianti del COGESA SpA
4	Anversa degli Abruzzi	31/03/2027
5	Ateleta	30/06/2026
6	Barisciano	01/07/2030
7	Barrea	01/10/2029
8	Bugnara	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
9	Bussi sul Tirino	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house.
10	Calascio	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
11	Campo di Giove	02/01/2032
12	Cansano	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
13	Capestrano	31/12/2024
14	Caporciano	30/05/2029
15	Carapelle Calvisio	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
16	Castel del Monte	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
17	Castel di Ieri	30/05/2029
18	Castel di Sangro	30/04/2030
19	Castelvecchio Calvisio	17/12/2031
20	Castelvecchio Subequo	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
21	Castiglione a Casauria	17/03/2024 - Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
22	Civitella Alfedena	30/09/2029
23	Cocullo	16/02/2032
24	Collepietro	31/08/2025
25	Comune di Barete	07/08/2029
26	Comune di Roccaraso	Gestore individuato tramite gara pubblica
27	Corfinio	31/12/2024 - Det AGIR 494 del 24/07/2024
28	Eco.Lan. S.p.A.	31/12/2021 - nessun servizio attivo
29	Fagnano Alto	Nuovo gestore dal 01/10/2024
30	Fontecchio	31/12/2031
31	Fossa	31/12/2026
32	Gagliano Aterno	30/05/2029
33	Goriano Sicoli	30/05/2029

N	COMUNE	SCADENZA CONVENZIONE/NOTE
34	Introdacqua	10/05/2032
35	Mo.Te. S.p.A.	30/06/2023 - nessun servizio attivo
36	Molina Aterno	30/05/2029
37	Navelli	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
38	Ocre	03/12/2027
39	Ofena	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
40	Opi	30/09/2029
41	Pacentro	30/09/2024 Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
42	Pescocostanzo	Servizio di Raccolta e Trasporto gestito in Economia, i rifiuti sono conferiti presso gli impianti del COGESA SpA. Il Comune deve provvedere ad affidare in house il servizio di trattamento per avvio a recupero e/o smaltimento
43	Pettorano sul Gizio	19/01/2027
44	Poggio Picenze	31/12/2026
45	Prata d'Ansidonia	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
46	Pratola Peligna	Servizio affidato tramite gara da AGIR Il Comune ha affidato a Cogesa, fino al 31/12/2024, il servizio di conferimento EER 200301
47	Prezza	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
48	Raiano	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
49	Rivisondoli	Gestore individuato tramite gara pubblica
50	Rocca Pia	Servizio di Raccolta e Trasporto gestito in Economia, I rifiuti sono conferiti presso gli impianti del COGESA SpA
51	Roccacasale	27/05/2029
52	San Benedetto in Perillis	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
53	San Demetrio ne' Vestini	30/05/2029
54	Sant'Eusanio Forconese	31/12/2026
55	Santo Stefano di Sessanio	Sino all'individuazione di nuovo operatore da parte di AGIR
56	Scanno	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
57	Scontrone	il Comune ha affidato ad altro gestore
58	Scoppito	il Comune ha affidato ad altro gestore
59	Secinaro	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
60	Sulmona	31/12/2024
61	Tione degli Abruzzi	21/10/2032
62	Tornimparte	31/07/2028
63	Villa Santa Lucia degli Abruzzi	Ha affidato tramite AGIR il servizio transitorio fino al 31.12.2024. Det. n. 192 del 30 aprile 2024
64	Villa Sant'Angelo	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house

N	COMUNE	SCADENZA CONVENZIONE/NOTE
65	Villalago	Convenzione scaduta, il Comune deve procedere ad eseguire l'affidamento tramite AGIR o affidare in house
66	Villetta Barrea	30/09/2029
67	Vittorito	24/12/2031

Fonte: Riscontro istruttorio del 26 novembre 2024

Al fine di dare corso al procedimento di rinnovo degli affidamenti in house, la Società ha individuato un Advisor per il supporto nell'attività di predisposizione di documenti tecnico-amministrativi finalizzati all'affidamento in house ai sensi del D.lgs. n. 201/2022 per i Comuni soci e sviluppo del PEFA ai sensi della Del. 385 ARERA.

In via preliminare l'Advisor incaricato ha dapprima proceduto con l'attività di verifica preliminare in merito al possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'affidamento in house providing, con particolare attenzione alla verifica della sussistenza dei requisiti di controllo analogo e in esito alle analisi condotte l'Advisor ha evidenziato che *“la soluzione strutturalmente e societariamente più corretta relativamente al controllo analogo non sia di natura amministrativa ed etero societaria, bensì endosocietaria e pertanto incardinata su di un organo della società opportunamente adattato alla bisogna. Tale soluzione, infatti, consente all'ente pubblico di poter incidere direttamente sul governo e sulla gestione della società in house, effetto impossibile nel caso di una soluzione di natura amministrativa o contrattuale quali sono per esempio i patti parasociali”*.

In sostanza quindi l'Advisor ha sottolineato che il controllo analogo congiunto debba essere calato direttamente anche all'interno di un organo societario di natura gestoria in quanto necessariamente incidente sull'operatività della società in house.

In relazione poi agli effetti derivanti dalle previsioni di cui all'art. 120-bis c. 1 del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (di seguito CCII) l'Advisor ha osservato che, a suo giudizio *“occorra ai sensi del combinato disposto degli artt. 2364, comma 1, n. 5, e 2380-bis, c.c., attribuire all'assemblea (o al comitato di controllo analogo) poteri autorizzativi e, a maggior ragione, consultivi sulla risoluzione della crisi, e al fine di garantire l'influenza dominante dei soci tradurre i poteri decisionali propri dell'esercizio del controllo analogo attraverso l'assunzione delle iniziative su quegli aspetti del piano che possano riguardare obiettivi strategici o decisioni significative per la società”*.

**2.2.3** Riguardo alle relazioni sul governo societario per gli esercizi 2022 e 2023 redatte ai sensi dell'articolo 6 del TUSP, sono stati rilevati indicatori di rischio (peraltro già presenti a partire dall'esercizio 2020) con particolare riferimento all'erosione del patrimonio netto in misura superiore al 30 per cento. Si riporta di seguito l'analisi dei valori di bilancio al 31/12/2023.

VALUTAZIONE RISCHIO AZIENDALE ex D.Lgs. n. 175/2016								
Parametri minimi	Valori assoluti			Soglia di allarme	Indici			Superamento del limite
	2023	2022	2021		2023	2022	2021	
1) Gestione operativa negativa per tre esercizi consecutivi in misura pari o superiore al 10% (differenza tra valore e costi della produzione: A-B, ex art. 2425 c.c.)	-1.182.295	-1.951.471	162.700	>= 10%	-6,96	-10,92	0,89	NO
2) Erosione del patrimonio netto in misura superiore al 30% per perdite di esercizio cumulate negli ultimi tre esercizi, al netto di eventuali utili del medesimo periodo	-1.388.875	-1.865.548	30.109	>- 30%	SI	SI	SI	SI
3) Dubbi sulla continuità aziendale emergenti dalle relazioni della società di revisione e dal collegio sindacale			NO	SI			NO	NO
4) Indice di struttura finanziaria dato dal rapporto tra attivo immobilizzato e debiti a M/L termine inferiore ad 1, in misura superiore al 30%	0,98	0,97	0,91	< 0,70%	0,98	0,97	0,91	NO
5) peso degli oneri finanziari, misurato come oneri finanziari su fatturato, superiore al 10%	1,54	1,27	0,66	> 10%	1,54	1,27	0,66	NO
6) indice di disponibilità finanziaria data dal rapporto tra attività correnti e passività correnti (voci C attivo e D passivo Stato Patrimoniale)	1,27	1,35	1,54	< 1,25	1,27	1,35	1,54	NO
7) indice di durata dei crediti commerciali (crediti v/clienti*365/Valore della produzione)	148	178	197	>= 200	148	178	197	NO

Dai dati presenti nella tabella si evince che sebbene il superamento del valore limite sia stato rilevato soltanto per l'indicatore n. 2 (Erosione del patrimonio netto in misura superiore al 30% per perdite di esercizio cumulate negli ultimi tre esercizi, al netto di eventuali utili del medesimo periodo) anche gli indicatori nn. 4 (indice di struttura finanziaria) e 6 (Indice di disponibilità finanziaria) presentano valori vicini al limite di superamento del rischio.

### 2.3 Equilibrio Economico – Finanziario

Procedendo ad un'analisi dei principali dati contabili estrapolati sia dal portale Telemaco (bilancio 2022) che dalla documentazione trasmessa (bilancio 2023) si può notare che a decorrere dall'esercizio 2022 il patrimonio netto della società presenta un valore fortemente negativo, peraltro in notevole peggioramento nell'esercizio 2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	Dati 2023
<b>Valore della produzione</b>	15.863.163	16.895.077	17.661.003	18.210.046	17.874.223	16.977.731
<b>Costi della produzione</b>	15.606.033	18.802.555	19.037.551	18.047.347	19.825.695	18.160.025
<i>di cui</i>						
Costi per il personale	7.335.445	7.686.621	7.637.563	7.818.721	7.853.786	7.834.075
Costi per servizi	4.105.432	5.592.392	6.764.435	5.319.310	5.333.084	3.201.761
<b>Saldo proventi e oneri finanziari</b>	63.602	234.358	176.365	150.064	50.107	-97.919
<b>Utile / perdita d'esercizio</b>	100.484	-1.428.413	-1.096.903	30.109	-1.865.548	-1.388.875
<b>Patrimonio netto</b>	1.755.182	570.249	418.140	448.251	-1.417.297	-2.806.173
<b>Disponibilità liquide</b>	973.908	579.511	266.372	2.190.760	1.520.720	3.211.802
<b>Crediti</b>	10.942.203	12.562.804	12.409.195	13.347.915	12.500.715	10.501.629
<b>Debiti</b>	9.962.261	9.980.571	10.419.485	14.232.735	13.983.853	13.487.397

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati Amministrazione Trasparente e riscontri istruttori dell'11 e 26 novembre 2024

In riferimento ai costi si rinvia a quanto specificato al punto 2.12 in merito al riconoscimento dei costi efficienti da parte di Agir mentre, in relazione al risultato d'esercizio nella determinazione dell'A.U. del 22 novembre 2023 si propone di *“coprire la perdita dell'esercizio chiuso al 31/12/2023 con le riserve del patrimonio Netto (Riserve di rivalutazione), che conserva valore positivo, non incidendo sullo stesso le perdite degli anni 2020 e 2022 che beneficiano, per la copertura, del maggior termine del quinto esercizio successivo a quello di conseguimento ai sensi dell'art. 6 del DL 23/2020, convertito dalla L. 5 giugno 2020, n. 40 e modificato dall'art. 1 della L. n. 178 del 30/12/2020, dall'art. 3 comma 1-ter del D.L. 228/2021 e dall'art. 3 comma 9 articolo del D.L. 198/2022”*.

## 2.4 Personale

**2.4.1** In riferimento ai dati sul personale per gli esercizi dal 2022 al 2024 l'A.U. con riscontro istruttorio del 26 novembre 2024 ha specificato che: *“Dal 01.01.2022 al 31.10.2024 sono state effettuate n. 167 assunzioni sia con contratti di lavoro a tempo Indeterminato che Determinato, di cui 21 (ventuno) a tempo Indeterminato, e 146 (centoquarantasei) a tempo Determinato e di cui n° 152 contratti per qualifica di operaio e n° 15 contratti per la qualifica di impiegato.*

*Il totale delle persone/ teste assunte negli anni, sia con contratti di lavoro a tempo Indeterminato che Determinato è di n. 106, di cui 21 (ventuno) a tempo Indeterminato, e 85 (ottantacinque) a tempo Determinato.*

*Il personale (teste) assunto da Cogesa S.p.A. con contratto di lavoro a tempo Indeterminato si suddivide in 5 (cinque) impiegati e 16 (sedici) operai.*

*Il personale (teste) assunto da Cogesa S.p.A. con contratto di lavoro a tempo Determinato si suddivide in 75 (settantacinque) operai e 10 (dieci) impiegati”.*

Di seguito si riporta l'andamento numerico delle unità di personale nel periodo di riferimento, aggiornato con i dati del 2023 e 2024.

ANNO	DIPENDENTI	OPERAI	IMPIEGATI	Operai a tempo determinato	Impiegati a tempo determinato
2018	203	117	26	58	2
2019	196	173	23	5	0
2020	181,61	157,44	23,17	1,38	0,75
2021	196	167	29	7	0
2022	177	149	28	20	5
2023*	191	159	32	10	2
2024	196	165	31	6	0

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati riscontro istruttorio del 26 novembre 2024 e dati del conto annuale (2022-2023)

\*I dati del personale relativi al 2023 comunicati dalla Società con riscontro istruttorio del 26 novembre 2024 non corrispondono ai dati presenti nel conto annuale pubblicati in Amministrazione trasparente e inseriti nella tabella sovrastante mentre i dati del 2024 sono stati estrapolati dal riscontro istruttorio dell'A.U.

L'A.U. nel riscontro istruttorio del 26 novembre 2024 ha specificato di non aver rinnovato 6 contratti in scadenza al 31.03.2024 *“proprio nell'ottica dell'esigenza indifferibile di razionalizzazione e correlata riduzione dei costi”* (...).

*“Dall'altro lato il prospetto seguente non tarda ad acclarare l'incremento esponenziale delle assenze per malattia che da 3.961,97 ore dell'ultimo trimestre (luglio-settembre 2023) è passato a 6.987,65 ore dell'ultimo trimestre (luglio-settembre 2024) con un'incidenza percentuale che cresce dal 18,73% al 29,17%. Inoltre, 7.712,31 sono state le ore di straordinario che la società ha dovuto pagare ai propri dipendenti nel corso del 2023 contro le 5.145,42 ore del 2024 (...).”*

Luglio-agosto-settembre 2023 (III trimestre 2023)		
	h	%
ore lavorate	81.961,97	100,00%
totale assenze	21.149,77	25,80%
ferie	11.971,58	56,60%
permessi	1.561,55	7,38%
infortuni	260,05	1,23%
malattia	3.961,97	18,73%
altro*	3.394,52	16,05%
		100,00%

Luglio-agosto-settembre 2024 (III trimestre 2024)		
	h	%
ore lavorate	72.092,11	100,00%
totale assenze	23.957,24	33,23%
ferie	10.991,55	45,88%
permessi	747,65	3,12%
infortuni	1178,27	4,92%
malattia	5.987,65	29,17%
altro*	4.052,12	16,91%
		100,00%

Pertanto, nonostante il tentativo dell'A.U. di ridurre il numero di assunzioni il costo del lavoro ha subito una parziale riduzione anche in ragione dell'utilizzo di lavoro somministrato *“al quale si cerca di ricorrere solo in casi limite che mettano a rischio lo svolgimento regolare del servizio. Alla data odierna i somministrati sono quelli sotto indicati (...).”*

Nr.	Assunzione	Scadenza	Motivazione	Mansione	Livello
1	01/07/2024	30/11/2024	Sostituzione	addetto alla raccolta	2B
2	01/07/2024	31/12/2024	Sostituzione	addetto alla raccolta	2B
3	01/07/2024	31/12/2024	Carenza da fabbisogno	addetto alla raccolta	2B

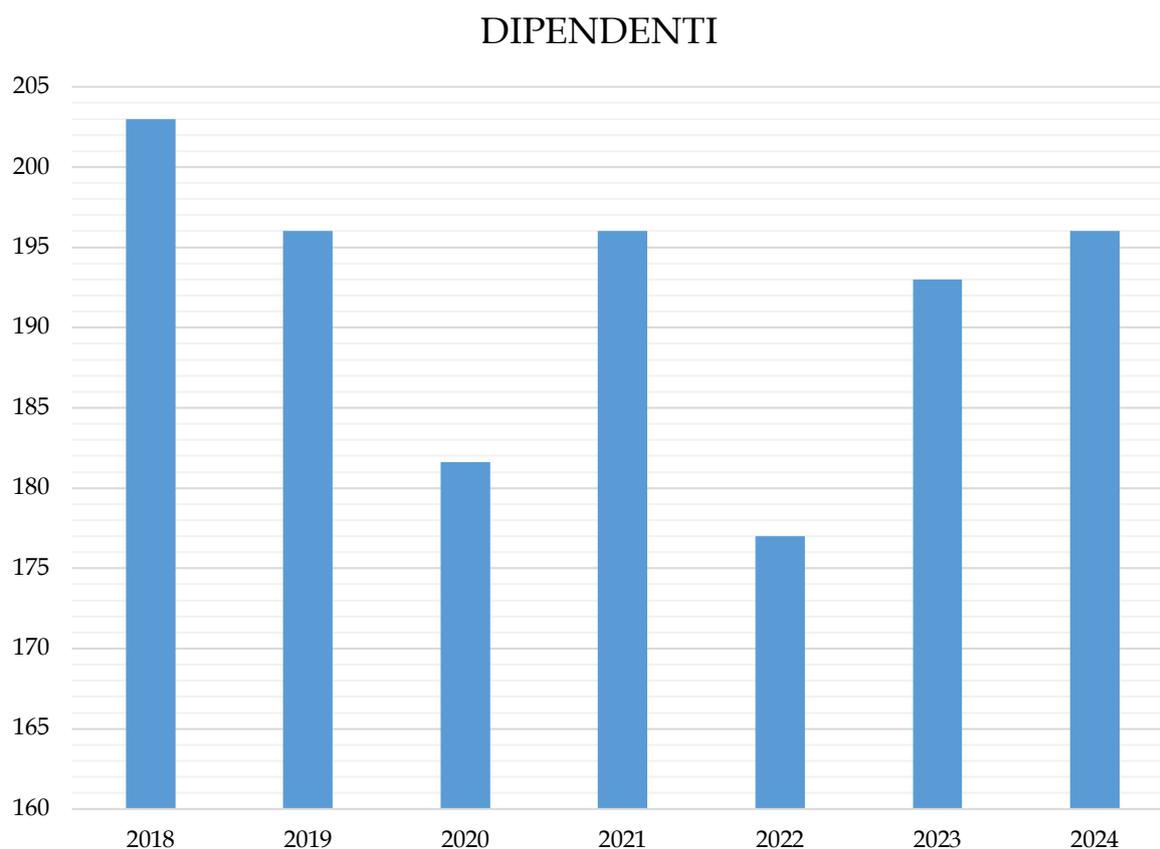
Nr.	Assunzione	Scadenza	Motivazione	Mansione	Livello
4	01/07/2024	31/12/2024	Carenza da fabbisogno	adetto alla raccolta	2B
5	01/07/2024	31/12/2024	Carenza da fabbisogno	adetto alla raccolta	2B
6	01/07/2024	31/12/2024	Carenza da fabbisogno	adetto alla raccolta	2B
7	01/07/2024	31/12/2024	Carenza da fabbisogno	adetto alla raccolta	2B
8	01/07/2024	31/12/2024	Ferie	adetto alla raccolta	2B
9	01/07/2024	31/12/2024	Ferie	adetto alla raccolta	2B
10	01/07/2024	31/12/2024	Ferie	adetto alla raccolta	2B
11	02/07/2024	31/12/2024	Ferie	adetto alla raccolta	2B
12	11/09/2024	31/12/2024	Ferie	adetto alla raccolta	2B

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati riscontro istruttorio del 26 novembre 2024

Altro elemento critico evidenziato dall'A.U. è il *“numero assolutamente rilevante di contenziosi con il personale, che comportano non solo una grave compromissione del clima aziendale ma anche un consistente rischio di soccombenza, in corso di puntuale aggiornamento”*.

**2.4.2** Nella sottostante rappresentazione grafica viene mostrato il *trend* dell'organico dell'Azienda dal 2018 al 2024:

**Andamento dell'organico annualità 2018 - 2024**



Fonte: Elaborazione della Sezione su dati riscontro istruttorio del 26 novembre 2024 e conto annuale 2022 e 2023

Relativamente ai costi del personale si riportano i dati pubblicati sul sito istituzionale, nella sezione "Società trasparente" che non comprendono i costi del personale somministrato e quelli relativi al personale distaccato da Enti locali ed i dati da conto economico.

COSTO DEL PERSONALE		
ESERCIZI	DATI DA BILANCIO	DATI DA AMM. TRASPARENTE
2018	7.335.445	7.106.958
2019	7.686.621	7.596.413
2020	7.637.563	6.071.762
2021	7.818.721	7.222.553
2022	7.853.787	7.853.787
2023	7.834.075	7.545.416
2024	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati bilancio d'esercizio 2022 e 2023

I dati di bilancio dal 2021 al 2023 continuano a mostrare un incremento della spesa di personale rispetto ai precedenti esercizi (criticità già emersa nel corso della precedente istruttoria).

**2.4.3.** Tenuto conto del numero significativo di dipendenti della società, si è provveduto anche ad una verifica delle relative modalità di assunzione nei limiti degli strumenti istruttori a disposizione. In particolare, con nota istruttoria del 9 ottobre 2024 è stato, fra l'altro, richiesto alla società di trasmettere i dati relativi alle assunzioni effettuate nel periodo dal 2022 al 2024, nonché di specificare le relative modalità di assunzione di tutto il personale.

La tabella sotto riportata riassume le procedure di reclutamento messe in atto dalla società nel periodo sottoposto ad analisi.

Anno	Assunzioni	Tipologia	Procedura comparativa
2022	1	Impiegato a tempo indeterminato	Selezione pubblica
	42	35 operai a tempo determinato 7 impiegati a tempo determinato	Selezioni pubbliche
2023	19	15 operai a tempo indeterminato 4 impiegati a tempo indeterminato	Selezione pubblica; 1 operaio ai sensi dell'art. 6 del CCNL "avvicendamento di imprese nella gestione dell'appalto/affidamento di servizi" dal Comune di Campo di Giove; 6 operai ai sensi dell'art. 11, comma 19 del CCNL (Utilitalia) e dell'art. 24, comma 1 del D. Lgs. n. 81/2015- Diritto di precedenza maturato a seguito di assunzioni a tempo determinato dalla graduatoria con Deliberazione dell'Amministratore Unico n. 178 del 28/08/2020; 1 impiegato ai sensi dell'art. 11, comma 19 del CCNL (Utilitalia) e dell'art. 24, comma 1 del D. Lgs. n. 81/2015 - Diritto di precedenza maturato a seguito di assunzioni a tempo determinato dalla graduatoria con Deliberazione dell'Amministratore Unico n°148 del 07/07/2020
	35	32 operai a tempo determinato 3 impiegati a tempo determinato	Selezioni pubbliche

Anno	Assunzioni	Tipologia	Procedura comparativa
2024	1	operaio a tempo indeterminato	n. 1 operaio ai sensi dell'art. 11, comma 19 del CCNL (Utilitalia) e dell'art. 24, comma 1 del D. Lgs. n. 81/2015-Diritto di precedenza maturato a seguito di assunzioni a tempo determinato dalla graduatoria con Deliberazione dell'Amministratore Unico n. 178 del 28/08/2020
	8	8 operai a tempo determinato	Selezioni pubbliche

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati riscontro istruttorio del 26 novembre 2024

Nel precisare che non rientra nel perimetro della presente analisi, tenuto anche conto degli strumenti istruttori a disposizione, una verifica delle singole procedure assunzionali, che presupporrebbe l'acquisizione di tutta la correlata documentazione amministrativa, può comunque evidenziarsi che dal 2022 al 2024 la società ha visto 106 nuovi ingressi fra tempo indeterminato e tempo determinato, di cui 97 assunzioni con procedure comparative.

**2.4.4.** Per quanto viceversa attiene al conferimento degli incarichi, come rappresentato nel corso della precedente istruttoria la Società ha adottato un apposito regolamento pubblicato sul sito istituzionale nella sezione "società trasparente", che detta i presupposti per il conferimento degli stessi, l'attivazione della procedura di selezione, l'individuazione delle professionalità e procedura comparativa, i casi di esclusione dalla procedura comparativa, i rinnovi e le proroghe.

Da un primo riscontro è stato rilevato, come già accertato anche nel corso della precedente istruttoria (cfr. Del. n. 228/2023/VSG), che per le annualità in esame risultano delle discordanze fra i dati comunicati nei riscontri istruttori resi dalla società e i medesimi valori pubblicati nella sezione "Società trasparente" nella voce "Incarichi" del sito istituzionale; nella tabella successiva sono state riassunte le discordanze rilevate:

	Incarichi comunicati con riscontri istruttori		Incarichi Pubblicati in Amministrazione Trasparente	
	Numero incarichi	Totale	Numero incarichi	Totale
2022	n. 39	333.088,49	n.25	203.793,55
2023	n.23	573.018,46	n.18	552.518,46
2024	n.14	82.878,88	n.19	111.690,90

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati Del.n.228/2023/VSG, riscontro istruttorio del 26 novembre 2024 e sito [www.cogesaambiente.it](http://www.cogesaambiente.it) - Società trasparente.

La Sezione ribadisce che l'omessa pubblicazione dei predetti dati, determina, ai sensi dell'art. 15, co. 3 del d.lgs. n. 33/2013 la responsabilità disciplinare di colui che ha disposto il pagamento del corrispettivo, accertata all'esito del relativo procedimento, il pagamento di una sanzione pari alla somma liquidata, sempre a carico di colui che ha disposto l'erogazione del compenso, fatto salvo il risarcimento del danno ingiusto derivante dal mancato esercizio dell'attività obbligatoria. Sempre il medesimo articolo 15 del d. lgs. n. 33 del 2013 prevede che

la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento è condizione *“per l’acquisizione dell’efficacia dell’atto e per la liquidazione dei relativi compensi”*.

Si ricorda poi che ai sensi dell’art. 8 del d. lgs. n. 33 del 2013 le informazioni devono essere tempestivamente pubblicate e rimanere pubblicate sul portale *“per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello da cui decorre l’obbligo di pubblicazione”*.

Inoltre, anche per gli incarichi degli esercizi 2023 e 2024, la stragrande maggioranza è stata nuovamente conferita con affidamento diretto senza alcuna procedura comparativa. Ai sensi dell’art. 6 del regolamento della Società per il conferimento di incarichi professionali invece è previsto che: *“il conferimento in via diretta può avvenire, previa specifica motivazione scritta, esclusivamente in ipotesi di casi eccezionali nei quali l’estrema urgenza non consenta l’espletamento di una procedura comparativa, in caso di selezione pubblica andata deserta o risultata infruttuosa, per attività comportanti prestazioni di natura tecnica, artistica o culturale non comparabili, in quanto strettamente connesse alle abilità, conoscenze, competenze o esperienze del professionista o a sue particolari qualificazioni o qualora la prestazione costituisca oggetto di contratto caratterizzato da un elevato intuito personae”*.

Negli atti di conferimento degli incarichi trasmessi dalla società non risultano rappresentati i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche a fondamento del conferimento diretto, né tantomeno indicata la circostanza, fra quelle previste dal già menzionato articolo del regolamento, al cui verificarsi la normativa consente il ricorso all’affidamento diretto.

**2.4.5** In merito ai profili di criticità evidenziati nei punti precedenti, il Comune di Sulmona, con nota dell’11 novembre 2024, trasmettendo alcune note di richiesta alla società, ha ribadito le medesime criticità già emerse nel corso della precedente istruttoria (mancato rispetto delle direttive impartite dall’Ente alla Società, mediante il DUP 2023/2025, il DUP 2024/2026 e specifiche note di richiesta trasmesse alla Società e in diverse occasioni anche a questa Sezione, come nel caso della nota del 25 novembre 2024 relativa al conferimento di due incarichi legali per un valore complessivo di 280.000 euro senza la preventiva consultazione dei soci).

**2.4.6.** Alla luce di quanto ora riportato e di quanto correttamente rappresentato dal Comune di Sulmona in ordine alla persistenza della medesima criticità già accertata da questa Sezione, non essendo stato posto in essere alcun correttivo da parte della Società, non può che ribadirsi quanto già evidenziato da questa Sezione in ordine al contrasto delle modalità in concreto adottate per il conferimento con i principi fissati dalla giurisprudenza di questa Corte (Sez. giur. Lazio sentenza n. 93/2019, Sez. controllo Emilia-Romagna deliberazione n. 135/2015/VSGO), nonché come il reiterato ricorso nel tempo ad affidamenti di tali incarichi in via diretta sia evidente indice del mancato effettivo esercizio del controllo analogo da parte

dei Comuni soci, che avrebbero dovuto adottare misure adeguate finalizzate al pieno rispetto dei principi sopra ricordati e delle direttive impartite dai Comuni stessi.

### *Valutazioni conclusive*

3. L'istruttoria condotta a distanza di più di un anno da quella conclusa con la più volte ricordata deliberazione n. 228/2023/VSG, ad avviso del Collegio, fa emergere il persistere – e in taluni casi l'aggravarsi – delle gravi criticità accertate nella predetta deliberazione sia per quanto attiene alla gestione finanziaria della società che al gravemente insufficiente esercizio dei propri poteri/doveri da parte dei comuni-soci nei confronti della propria società *in house*, con ripercussioni potenziali sugli equilibri finanziari dei comuni stessi, nonché nella possibile compromissione nell'erogazione di un servizio essenziale per la collettività, come quello relativo alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti. Il protrarsi di un'assenza di un effettivo controllo analogo (C.d.S. sentenza n. 7093/2021; Cass. SS.UU. sentenza n. 20632/2022) nei confronti della propria società *in house* preclude la possibilità di affidamenti diretti (C.d.S. sentenza n. 8028/2020; Sez. controllo Lombardia n.19/2015/PRSE; Sez. controllo Lazio deliberazione n. 80/2022), nonché concorre in via omissiva a determinare il protrarsi dell'attuale grave crisi finanziaria della società. Un corretto e costante esercizio da parte di tutti i Comuni soci delle proprie prerogative *uti socii* appare ancor più necessario nel caso, come quello in esame, di una significativa ampiezza della compagine sociale, venendosi altrimenti a frustrare anche le iniziative, come quelle sopra ricordate adottate dal Comune di Sulmona, volte a tentare di rendere effettivo il controllo in analisi.

3.1 A differenza di quanto accertato con la precedente deliberazione, l'omesso pieno esercizio dei propri poteri/doveri da parte dei soci pubblici riveste maggior gravità nell'attuale fase di attuazione del piano di risanamento della società, considerato che lo stesso si fonda, in modo significativo, anche sulla definizione dei rapporti credito/debito con i soci stessi. Al riguardo il formarsi di posizioni oggetto di contenzioso e di significativa diversa valutazione sul *quantum debeat* appaiono indici di una potenziale criticità nell'attuazione del piano e, per quanto qui maggiormente interessa, esemplificativi del mancato funzionamento del controllo analogo, nonché delle possibili ricadute sui comuni soci. In questo senso è significativa la nota informativa di verifica debiti-crediti reciproci allegata al rendiconto 2023, ove a fronte di un credito che la società ritiene di avere nei confronti del Comune per euro 798.053,29, dal bilancio di quest'ultimo risultano importi riconosciuti per soli 299.284,45, con una discrasia di quasi 500 mila euro. A ciò deve aggiungersi che entrambe le parti concordano, invece, sulla sussistenza di un credito del Comune nei confronti della società pari ad euro 274.444,31. Tale significativa differenza costituisce *ex se* una criticità, in grado di ridondare, a seconda della

fondatezza delle opposte pretese creditorie, sull'attuazione del piano di risanamento della società ovvero sugli equilibri finanziari del Comune.

**3.2** In ordine al prospettato aumento di capitale si evidenzia, per quanto riguarda i Comuni soci, che lo stesso, oltre a presupporre un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie, è subordinato al pieno rispetto dei principi fissati dal TUSP, che costituisce disciplina speciale rispetto a quella contenuta nel CCII, con la conseguenza che dovrà essere assicurato, in primo luogo, il rispetto del divieto di soccorso finanziario, di cui al comma 5 dell'art. 14 del TUSP, che come riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte, costituisce principio di ordine pubblico economico (Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 220/2023/PAR). Come anche questa Sezione (deliberazione n. 157/2020/PAR) ha avuto chiaramente modo di evidenziare, tale norma *«oltre che sugli obblighi di equilibrio per i bilanci pubblici, appare chiaramente fondata sul principio costituzionale del buon andamento imposto per gli uffici del comparto pubblico allargato che, come si legge nella sentenza n.135 del 2020 della Consulta, nell'ambito della tutela complessiva degli interessi costituzionalmente protetti, è "cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale". Secondo la costante giurisprudenza contabile ... la norma in esame sancisce il "divieto del soccorso finanziario" da parte di un ente pubblico rispetto ai suoi organismi partecipati e impone l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di dissesto. Come già affermato da questa Sezione (deliberazione n. 279/2015/PAR), è necessario porre "un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici e in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza nel mercato, in un'ottica macroeconomica"»*.

**3.3** Infine, oltre ai profili di possibile responsabilità erariale già evidenziati nella precedente deliberazione n. 228/2023/VSG di questa Sezione (cfr. in particolare Sez. giur. Lombardia sentenza n. 76/2023), si evidenzia come la giurisprudenza civile e la dottrina abbiano chiaramente messo in luce che, pur considerando la riserva di competenza amministrativa ex art. 120-bis CCII, i Comuni soci di una società *in house*, ove non improntino l'esercizio della propria attività al criterio dell'operatore privato-razionale - nel rispetto dei parametri della corretta gestione societaria ed imprenditoriale - nell'attività di direzione e coordinamento della società possono essere chiamati a rispondere ex art. 2497, comma 1, c.c., sia nei confronti dei creditori che nel caso in cui sia pendente una procedura concorsuale, nei confronti del

curatore o di altro organo ex artt. 2497, comma 4, c.c., e 291, comma 1, CCII (*ex plurimis* Trib. Palermo, Sez. spec. Impresa, 12 luglio 2023; Trib. Palermo, Sez. spec. Impresa, 28 aprile 2021; Trib. Napoli, Sez. spec. Impresa, 5 ottobre 2023; Trib. Torino, Sez. Spec. Impresa, 3 febbraio 2022, n. 402).

**3.4** Conclusivamente il Collegio, tenuto conto della persistente sussistenza di gravi criticità sia attinenti alla gestione della società che all'esercizio del controllo da parte delle amministrazioni pubbliche socie, con possibili ricadute anche sull'affidamento dei servizi alla società, dispone che la presente deliberazione venga trasmessa a Cogesa s.p.a. e a tutti i soci, nonché, per i profili di possibile criticità nell'attuazione del piano di ristrutturazione al Commissario giudiziale dott. Mantini e al Giudice Delegato del Tribunale di Sulmona-Sezione Concorsuale, dott.ssa Marta Sarnelli

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

**ACCERTA**

le criticità di cui in parte motiva con particolare riferimento a:

- persistente mancato esercizio di un effettivo controllo analogo da parte dei comuni soci;
- permanenza di elementi di criticità nella gestione della società, per quanto attiene al rispetto della disciplina di finanza pubblica e di trasparenza di riferimento;
- emergere di fattori che possono mettere a rischio, in chiave prospettica, la fornitura del servizio di raccolta dei rifiuti;
- mancata valutazione da parte dei comuni soci della compatibilità della procedura di risanamento in corso con i principi di ordine pubblico economico recati dal TUSP;
- persistente sussistenza di una grave incertezza nella definizione dei rapporti finanziari di debito-credito tra società e soci incompatibile con il controllo analogo, stante peraltro il contenzioso in essere/in fase di avvio, con conseguenti profili di possibile responsabilità erariale;

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa:

- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Sulmona;
- ai Rappresentanti legali *p.t.* degli enti soci di Cogesa s.p.a.;
- all'AU di Cogesa s.p.a. e al Presidente del Collegio sindacale della predetta società;
- alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo della Corte dei conti;

- al Commissario giudiziale dott. Mantini (andreamantini@pec.it);
- al Giudice Delegato del Tribunale di Sulmona-Sezione Concorsuale, dott.ssa Marta Sarnelli.

Si richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet dell'Amministrazione comunale di Sulmona (AQ), ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016.

Così deliberato in L'Aquila nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2025.

L'Estensore  
Giovanni GUIDA  
*f.to digitalmente*

Il Presidente  
Ugo MONTELLA  
*f.to digitalmente*

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