Del. n. 110 /2026/PAR

*Repubblica italiana*
*La Corte dei conti*
*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai magistrati:

| | |
|---|---|
| Ugo MONTELLA | Presidente |
| Paolo ONELLI | Consigliere |
| Enrico TEDESCHI | Consigliere (Relatore) |
| Bruno LOMAZZI | Primo Referendario |
| Andrea DI RENZO | Primo Referendario |
| Chiara GRASSI | Primo Referendario |
| Federica LELLI | Referendario |
| Vitaliana VITALE | Referendario |

Nella Camera di consiglio del 15 settembre 2026, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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

VISTO il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza", e in particolare l'art. 349;

VISTO il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici, e in particolare l'art. 7;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte del 16 giugno 2000, n. 14;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54, depositata in data 17 novembre 2010, relativa alla funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, di cui all'art.7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 219/2024/PAR;

VISTA la deliberazione n. 16/2026/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2026;

VISTA la richiesta di parere a firma del Sindaco del Comune di Chieti, acquisita al prot. n. 3650 del 28 agosto 2026 della Sezione, corredata dalla nota di trasmissione del Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Abruzzo;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 21/2026 con la quale la Sezione è stata convocata per la Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Enrico TEDESCHI;

## PREMESSO IN FATTO

1. Con nota acquisita al prot. n. 3650 del 28 agosto 2026, trasmessa dal Consiglio delle autonomie locali della Regione Abruzzo, il Sindaco del Comune di Chieti ha richiesto a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, un parere sull'interpretazione dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 175 del 2016 (di seguito anche "TUSP").

2. L'istanza premette che il Comune aveva già sottoposto alla Sezione un quesito concernente la medesima disposizione, definito con deliberazione n. 219/2024/PAR. In quella sede la richiesta era stata ricondotta a termini generali e astratti ed era stato

affrontato il tema dell'affidamento a un'altra società *in house*, mediante concessione e con un perimetro prestazionale più ampio, di attività in parte già affidate a una società *in house* successivamente dichiarata fallita.

3. La nuova richiesta dichiara di non perseguire il riesame della precedente pronuncia né una valutazione sulla legittimità di uno specifico affidamento. Essa individua, invece, un distinto e logicamente antecedente problema interpretativo: il significato temporale della locuzione "società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti" e, di riflesso, la delimitazione dei "medesimi servizi" della società assoggettata alla procedura concorsuale.

4. Il Comune prospetta l'ipotesi in cui uno specifico affidamento diretto sia definitivamente cessato prima della dichiarazione di fallimento della società integralmente controllata, il servizio sia stato reinternalizzato dall'ente e, alla data di apertura della procedura, non appartenga più alla sfera gestionale, contrattuale ed economica della società. Chiede, pertanto, se anche rispetto a tale servizio operi la preclusione quinquennale prevista dall'art. 14, comma 6, TUSP. L'espressione "definitivamente cessato", contenuta nell'istanza, è assunta esclusivamente quale elemento dell'ipotesi normativa da interpretare e non quale fatto già accertato dalla Sezione.

5. La questione viene formulata nei seguenti termini: "*Se la preclusione quinquennale prevista dall'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016 trovi applicazione anche rispetto a uno specifico servizio il cui affidamento diretto sia definitivamente cessato prima della dichiarazione di fallimento della società a controllo pubblico e che, alla data del fallimento, non rientri più nella sfera gestionale, contrattuale ed economica della società stessa*". La Sezione è dunque chiamata a individuare il criterio giuridico generale, restando estraneo alla funzione consultiva l'accertamento della concreta ricorrenza dei presupposti enunciati nell'istanza.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### 1. Ammissibilità soggettiva

1.1. L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 attribuisce a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, ove istituito.

1.2. La richiesta proviene dal Sindaco, organo rappresentativo del Comune ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ed è stata inoltrata attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali secondo la sequenza documentale indicata in fatto. Risulta, pertanto, integrato il requisito di legittimazione soggettiva, tanto sotto il profilo esterno – appartenenza dell'ente al novero dei soggetti indicati dalla legge – quanto sotto quello interno – provenienza dall'organo titolare della rappresentanza istituzionale.

### 2. Ammissibilità oggettiva e rapporto con la deliberazione n. 219/2024/PAR

2.1. Secondo gli indirizzi consolidati della Sezione delle autonomie e delle Sezioni riunite in sede di controllo, la funzione consultiva è circoscritta a questioni generali e astratte riconducibili alla materia della contabilità pubblica, intesa nel suo nucleo

tradizionale e nei settori a esso strettamente connessi dalla legislazione finanziaria e di coordinamento. Essa non può tradursi in una forma di cogestione, in un avallo preventivo di singoli atti, in una consulenza generale di legittimità, né interferire con funzioni giurisdizionali, requirenti o di controllo in corso.

2.2. La disciplina delle partecipazioni pubbliche, delle conseguenze dell'insolvenza delle società controllate e dei limiti alle successive scelte organizzative dell'ente incide direttamente sull'impiego di risorse pubbliche, sulla sostenibilità degli organismi partecipati e sulla prevenzione della reiterazione di assetti societari economicamente fallimentari. Il quesito investe quindi una disposizione del TUSP posta a presidio della sana gestione finanziaria e del corretto rapporto tra amministrazione, impresa pubblica e mercato: esso è oggettivamente riconducibile alla contabilità pubblica.

2.3. La formulazione della richiesta isola una questione normativa suscettibile di applicazione a una pluralità indeterminata di amministrazioni: quale sia il momento al quale riferire la qualità di "titolare di affidamenti diretti" e quali servizi possano, conseguentemente, essere imputati alla società dichiarata insolvente. Il parere può essere reso senza accertare fatti specifici, valutare il contenuto di atti amministrativi già adottati o da adottare, né sostituirsi alle scelte discrezionali dell'ente. Deve, inoltre, escludersi ogni interferenza con la procedura concorsuale pendente, con le attribuzioni degli organi della liquidazione giudiziale e con eventuali giudizi civili, amministrativi, contabili o di responsabilità, attuali o potenziali: il parere si mantiene sul piano dell'interpretazione generale e astratta della disposizione e non investe fatti, atti o condotte suscettibili di accertamento in quelle sedi.

2.4. L'ammissibilità richiede un particolare approfondimento in ragione della deliberazione di questa Sezione n. 219/2024/PAR. In quella sede era stato rappresentato che il personale addetto ad alcune attività cimiteriali era stato reperito tramite *Teateservizi s.r.l.* sino al 30 giugno 2023; che dal 1° luglio 2023 il Comune aveva provveduto direttamente tramite una società di somministrazione e che *Teateservizi* era stata dichiarata fallita il 20 febbraio 2024. La Sezione, rilevato che *Teateservizi* non avrebbe potuto svolgere *sic et simpliciter* attività riservate alle agenzie per il lavoro, aveva ricostruito la situazione, ai soli fini della riformulazione astratta, come affidamento alla società dell'esecuzione delle attività sottostanti mediante personale somministrato.

2.5. La deliberazione n. 219/2024/PAR aveva quindi formulato il quesito se il precedente affidamento di alcune attività a una società *in house*, successivamente fallita, impedisse per cinque anni l'affidamento della totalità dei servizi a un'altra società *in house* già costituita, anche mediante concessione. La risposta ha affermato due principi che restano fermi: l'aggiunta di ulteriori prestazioni non elimina la coincidenza del nucleo comune; il mutamento del tipo negoziale e l'allocazione del rischio operativo non sottraggono i medesimi servizi alla preclusione.

2.6. La cronologia della cessazione era dunque presente nella rappresentazione del 2024, ma non era stata elevata ad autonomo *thema decidendum*, né la Sezione – coerentemente con i limiti della funzione consultiva – aveva accertato se quella cessazione avesse determinato la completa fuoriuscita del servizio dalla sfera gestionale, contrattuale, organizzativa ed economica della società. Il quesito oggi proposto assume

proprio tale fuoriuscita definitiva ed effettiva quale premessa dell'ipotesi astratta e domanda quale rilievo essa abbia nella struttura temporale del comma 6.

2.7. La distinzione non è nominalistica. Il principio espresso nel 2024 attiene al criterio funzionale di comparazione tra servizi già compresi nel perimetro della disposizione; il quesito attuale riguarda il presupposto temporalmente e logicamente anteriore della loro imputazione alla società. La mera riproposizione della cronologia già rappresentata nel 2024 non sarebbe sufficiente a configurare un distinto quesito. L'autonomia della presente richiesta risiede nella più qualificata ipotesi normativa oggi assunta: non la semplice cessazione materiale delle prestazioni, ma la definitiva ed effettiva fuoriuscita del servizio dalla sfera societaria. La precedente richiesta già rappresentava una cesura cronologica tra l'utilizzazione di Teateservizi sino al 30 giugno 2023 e la dichiarazione di fallimento del 20 febbraio 2024. La pronuncia ricostruì il rapporto come affidamento delle attività sottostanti e, nella questione riformulata, assunse come rilevanti i servizi "precedentemente assegnati". Non svolse, tuttavia, un accertamento sulla definitiva separazione giuridica, organizzativa ed economica del servizio – incompatibile con la sede consultiva – né formulò una specifica regola sulla proiezione temporale della qualità di "titolare".

Nei termini e limiti esposti il quesito è nuovo e come tale ammissibile.

**3. Il quadro normativo**

3.1. L'art. 14 TUSP, nella formulazione originaria, ha sottoposto le società a partecipazione pubblica alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo. La disciplina deve oggi leggersi alla luce del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e dell'adeguamento terminologico disposto dal relativo art. 349. La scelta legislativa supera definitivamente la tesi dell'incompatibilità ontologica tra partecipazione pubblica e assoggettabilità alla disciplina concorsuale: l'organismo societario resta un centro di imputazione distinto dall'ente socio e sopporta il rischio dell'attività economica secondo le regole proprie del tipo.

3.2. Il comma 6, nella formulazione originaria, stabilisce: "*Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita*". L'art. 349 del decreto legislativo n. 14 del 2019 ha adeguato la terminologia, sostituendo i riferimenti al fallimento con quelli alla liquidazione giudiziale. Per continuità espositiva e in ragione del tenore del quesito, i due sintagmi saranno utilizzati con riferimento, rispettivamente, alla disciplina originaria e a quella oggi vigente.

3.3. La fattispecie normativa è composta da quattro elementi: a) un evento iniziale, costituito dalla sentenza che apre la liquidazione giudiziale; b) un soggetto qualificato, la società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti; c) i destinatari, ossia le pubbliche amministrazioni controllanti; d) una condotta vietata per cinque anni, consistente nel costituire nuove società ovvero acquisire o mantenere partecipazioni in società che gestiscano i medesimi servizi della società assoggettata alla procedura.

3.4. La disposizione non vieta in assoluto all'amministrazione di assicurare la continuità del servizio. Essa limita, per un periodo determinato, l'impiego dello strumento societario partecipato per la gestione dei servizi ricadenti nel perimetro oggettivo del divieto. Restano ferme, nei limiti consentiti dalle rispettive discipline, le altre forme di amministrazione diretta, di organizzazione non societaria o di ricorso al mercato, come chiarito dal Consiglio di Stato, Sezione V, con la sentenza 31 luglio 2019, n. 5444.

3.5. Il comma 6 si inserisce in un sistema che, da un lato, riconosce l'autonomia organizzativa delle amministrazioni e, dall'altro, sottopone il ricorso allo strumento societario a requisiti di necessità, sostenibilità e motivazione. Assumono rilievo, in particolare, gli artt. 4, 5, 16 e 20 TUSP; l'art. 7 del decreto legislativo n. 36 del 2023, sul principio di auto-organizzazione amministrativa; gli artt. 14, 15, 17 e 30 del decreto legislativo n. 201 del 2022, in tema di scelta della modalità di gestione, ricorso alla concessione e affidamento *in house* e ricognizione periodica dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Tali disposizioni non neutralizzano la preclusione speciale del comma 6, ma ne definiscono il contesto: fuori dal suo ambito, la scelta resta possibile soltanto al ricorrere degli ordinari presupposti e all'esito della motivazione comparativa richiesta dalla legge.

3.6. Rilevano altresì, ai fini della ricostruzione oggettiva della sequenza amministrativa, l'art. 6, comma 2, TUSP, che impone alle società a controllo pubblico di predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e di informarne l'assemblea nella relazione sul governo societario, nonché l'art. 14, commi 2 e 3, TUSP, che collega all'emersione di indicatori di crisi l'adozione senza indugio dei provvedimenti necessari a prevenirne l'aggravamento. I documenti prodotti nell'adempimento di tali obblighi, unitamente agli atti di controllo analogo, alle relazioni degli organi societari, ai piani di risanamento e alle determinazioni del socio pubblico, possono concorrere a ricostruire la cronologia effettiva delle decisioni. Essi non fondano presunzioni assolute, ma costituiscono fonti documentali qualificate per verificare se la cessazione del servizio abbia avuto una ragione autonoma ovvero sia stata inserita in una più ampia operazione di ricollocazione societaria.

3.7. In tale quadro, quando il comma 6 sia applicabile, l'eventuale ricorso al mercato – ovvero a un'altra modalità non societaria consentita dall'ordinamento –, discende dalla speciale e temporanea preclusione all'impiego di una società partecipata per i medesimi servizi, non da una generale subordinazione gerarchica dell'autoproduzione all'esternalizzazione. L'art. 7 del decreto legislativo n. 36 del 2023 riconosce, infatti, entro i limiti stabiliti dalla legge, la capacità dell'amministrazione di scegliere tra autoproduzione, cooperazione e ricorso al mercato, imponendo per l'*in house* l'istruttoria e la motivazione previste dall'ordinamento.

3.8. La concessione, a sua volta, non è caratterizzata dalla necessaria assenza di pagamenti pubblici: il piano economico-finanziario può contemplare corrispettivi o sostegni del concedente, purché permanga in capo al concessionario un rischio operativo effettivo e non meramente nominale. Tale precisazione non incide sulla soluzione del

comma 6: il trasferimento del rischio e il diverso sistema di remunerazione non modificano, da soli, né l'imputazione temporale né l'identità sostanziale del servizio.

3.9. L'art. 14, comma 6, deve inoltre essere coordinato con i criteri ermeneutici dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, che impongono di muovere dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione e dall'intenzione del legislatore, e con l'art. 14 delle medesime disposizioni, che vieta l'applicazione analogica delle norme eccezionali oltre i casi e i tempi in esse considerati.

**4. Dato letterale, sintassi della disposizione e lavori preparatori**

4.1. Il dato testuale è il primo criterio di soluzione. La formula "società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti" descrive la qualità che la società deve possedere quando si verifica l'evento dal quale decorre il quinquennio. In mancanza di un richiamo al passato, "titolare" esprime l'esistenza attuale della relazione giuridica derivante dall'affidamento al momento della dichiarazione di fallimento o dell'apertura della liquidazione giudiziale.

4.2. Il legislatore non ha scritto "che sia o sia stata titolare", "già titolare", "che abbia gestito" o "alla quale siano stati affidati servizi". La differenza è significativa: leggere "titolare" come "titolare in qualunque momento anteriore" trasformerebbe una qualità attuale in un fatto storico senza limite. La norma delimita con precisione il periodo successivo – cinque anni dall'apertura della procedura – ma non stabilisce alcun periodo di osservazione precedente entro il quale un affidamento cessato continuerebbe a rilevare.

4.3. La lettura opposta non convince. Una interpretazione che conduca a ritenere che "titolare" descriva la società nel suo percorso preconcorsuale e che i "medesimi servizi di quella dichiarata fallita" comprendano anche attività gestite in precedenza conduce ad ampliare una preclusione speciale senza individuare né il momento iniziale della retroazione né il nesso che dovrebbe rendere ancora imputabile alla società un servizio ormai cessato.

4.4. In tale quadro deve essere espressamente considerata la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 271/2024/PASP. In quella vicenda la Sezione, chiamata a pronunciarsi sull'acquisizione di *APEA s.r.l.* da parte del Comune di Licata, ha applicato l'art. 14, comma 6, valorizzando il fatto che *Dedalo Ambiente AG3 s.p.a.*, posta in liquidazione nel 2011 e dichiarata fallita nel 2021, aveva gestito i medesimi servizi. La pronuncia attribuisce dunque rilievo applicativo a una gestione anteriore e costituisce un'indicazione giurisprudenziale che non può essere ignorata.

4.5. La medesima deliberazione non svolge, però, una specifica interpretazione temporale della parola "titolare"; non accerta che, prima del fallimento, il singolo servizio fosse definitivamente ed effettivamente uscito dalla sfera giuridica, organizzativa ed economica della società; né formula una regola generale secondo cui ogni servizio storicamente gestito resterebbe indefinitamente attratto nel divieto. Il dato formale della messa in liquidazione, di per sé, non equivale alla cessazione dell'affidamento o dell'attività: la liquidazione può accompagnarsi a gestioni transitorie, commissariali o comunque continuative. Il precedente, pertanto, segnala la necessità di verificare la realtà

della continuità, ma non risolve la diversa ipotesi di una cessazione completa e anteriore assunta dal quesito odierno.

4.6. Anche la locuzione "medesimi servizi di quella dichiarata fallita" richiede di stabilire a quale momento la relazione di appartenenza debba essere riferita. Il pronome "quella" rinvia alla società qualificata nella prima parte della proposizione: sono servizi della società quelli che, al momento rilevante, formano oggetto degli affidamenti o restano sostanzialmente nella sua sfera nonostante una modificazione meramente formale. Non ogni attività remotamente svolta nel corso della vita sociale diviene, senza limite, un servizio della società fallita.

4.7. I lavori preparatori confermano, senza ampliarla, tale struttura. Nei testi sottoposti al parere parlamentare (A.G. n. 297 e A.G. n. 297-bis) il comma 6 compare nella formulazione poi approvata. I dossier lo descrivono come un limite conseguente all'insolvenza delle società titolari di affidamenti diretti, ma non prospettano una clausola retrospettiva, un periodo di osservazione anteriore o un criterio riferito a tutti i servizi storicamente esercitati. Il silenzio dei lavori non è decisivo, ma non offre sostegno all'estensione che il testo non esprime.

4.8. Va, infine, evitata una conclusione opposta e meramente formalistica. La cessazione nominale del contratto non esclude l'imputazione del servizio quando l'esecuzione prosegua di fatto, il rapporto sia prorogato o attuato senza reale soluzione di continuità, la società conservi obblighi, rischi e organizzazione della gestione, ovvero la cesura si inserisca in una sequenza unitaria oggettivamente funzionale alla ricollocazione presso altra partecipata. La qualità di "titolare" va riferita al momento fissato dalla legge, ma accertata guardando alla realtà giuridica, organizzativa ed economica, non alla sola etichetta degli atti.

**5. Natura e finalità della preclusione quinquennale**

5.1. Le Sezioni regionali di controllo hanno individuato nella disposizione una reazione ordinamentale all'insuccesso del modello societario pubblico. La deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 143/2017/PAR ha posto in evidenza che l'apertura della procedura manifesta l'insostenibilità economica del veicolo societario e giustifica, per un quinquennio, una discontinuità rispetto alla sua immediata riproduzione mediante un'altra partecipata. La dichiarazione di fallimento, oggi apertura della liquidazione giudiziale, costituisce il presupposto oggettivo al quale il legislatore collega la preclusione.

5.2. Sul piano sistematico, la preclusione contrasta l'azzardo morale insito nella possibilità che l'amministrazione, dopo l'insolvenza di un veicolo societario, ne ricostituisca immediatamente un altro per il medesimo servizio e trasferisca sul nuovo organismo la continuità di un assetto non sostenibile. La norma si colloca nel disegno del TUSP volto a responsabilizzare il socio pubblico, razionalizzare le partecipazioni e rendere effettiva la distinzione patrimoniale tra ente e società. La sentenza della Corte costituzionale 11 giugno 2026, n. 103, individua proprio nella soggezione alle procedure concorsuali ordinarie, disposta dall'art. 14 TUSP, la comprova della natura privatistica della società *in house* e della sua piena esposizione al rischio d'impresa: il comma 6

appartiene a questo disegno di responsabilizzazione e ne condivide la logica, che è di disciplina del rischio, non di sanzione retrospettiva.

5.3. La *ratio* non autorizza, però, a convertire la disposizione in una sanzione generale e indefinita per qualsiasi attività un tempo transitata nella società. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5444 del 2019, ha escluso che il comma 6 esprima un divieto totalizzante di intervento pubblico o un'incapacità organizzativa dell'ente. Ha sottolineato, al contrario, che la norma deroga alla capacità generale dell'amministrazione di partecipare a società e, proprio per tale ragione, non può essere estesa analogicamente. La conseguenza tipica è calibrata: per cinque anni non può essere utilizzata una società partecipata per i medesimi servizi, ferma la possibilità di ricorrere ad altri modelli leciti.

5.4. Il divieto persegue, quindi, due finalità convergenti: evitare la mera traslazione del servizio e delle relative inefficienze dalla società insolvente a un nuovo veicolo partecipato; imporre all'amministrazione un intervallo di discontinuità e verifica rispetto al modello fallito. Tali finalità risultano maggiormente coerenti con la presenza di un nesso oggettivo attuale o sostanzialmente continuo tra il servizio e la sfera giuridica, organizzativa ed economica della società assoggettata alla procedura. Se tale nesso è definitivamente venuto meno prima della procedura, l'estensione del divieto non previene la riproduzione del modello fallito, ma comprime l'autonomia organizzativa per un fatto storico privo di un limite temporale stabilito dalla legge.

5.5. La proporzionalità opera, in questo contesto, quale criterio sistematico di conferma della delimitazione ricavata dal testo e dalla finalità della disposizione, non come fonte di un'ulteriore deroga. In presenza di più letture plausibili, essa impone di non estendere la limitazione dell'autonomia organizzativa oltre quanto necessario a impedire la continuità o la ricostituzione societaria del servizio coinvolto nell'assetto insolvente. Non consente, pertanto, in difetto di un'espressa previsione legislativa, di attrarre nel divieto un servizio definitivamente ed effettivamente separato dalla società prima dell'apertura della procedura. La conclusione è coerente con l'indicazione della medesima sentenza n. 103 del 2026, che annovera la razionalizzazione periodica delle partecipazioni ex art. 20 TUSP, con l'eventuale messa in liquidazione o cessione del modello non più conveniente, tra le espressioni fisiologiche del buon andamento: un'interpretazione che attraesse nel divieto anche i servizi definitivamente dismessi prima della procedura finirebbe per scoraggiare proprio la tempestiva discontinuità che il sistema promuove.

5.6. Questa conclusione non introduce un'indagine sulle cause dell'insolvenza, che il testo non richiede: un servizio ancora riferibile alla società rientra nel divieto anche se, in concreto, fosse redditizio o estraneo alle perdite; specularmente, un servizio definitivamente uscito dalla sua sfera non vi rientra per la sola circostanza di essere stato gestito in passato. L'andamento economico della gestione cessata non è, dunque, un elemento costitutivo della fattispecie; può tuttavia assumere rilievo, sul diverso piano dell'istruttoria, quale indice dell'effettività e dell'autonomia della cessazione: quando questa sia intervenuta in prossimità dell'apertura della procedura e riguardi un servizio che abbia concorso alla formazione o all'aggravamento della crisi, l'amministrazione è tenuta a verificare con particolare rigore se la cessazione abbia rappresentato una reale

discontinuità ovvero un segmento di una più ampia operazione di riorganizzazione del medesimo servizio. Per converso, l'estraneità della gestione cessata alle cause della crisi può concorrere, insieme agli altri elementi, a corroborare l'autonomia della cessazione.

5.7. La lettura si armonizza anche con il quadro unionale. Il considerando 5 della direttiva 2014/24/UE e l'art. 2 della direttiva 2014/23/UE riconoscono alle autorità pubbliche, nel rispetto del diritto nazionale e dell'Unione, la libertà di decidere se assicurare i servizi con risorse proprie, mediante cooperazione pubblica o ricorrendo a terzi. Il comma 6 costituisce una scelta nazionale specifica e vincolante, giustificata dall'insolvenza del veicolo societario; proprio perché incide su quella libertà organizzativa, il suo ambito deve restare ancorato ai presupposti puntualmente stabiliti dalla legge.

**6. Il significato temporale della qualità di "titolare"**

6.1. Il momento al quale verificare i presupposti soggettivi e oggettivi è quello della sentenza che apre la liquidazione giudiziale. È l'evento dal quale decorre il quinquennio e rispetto al quale la società deve risultare "a controllo pubblico" e "titolare di affidamenti diretti".

6.2. Ne segue, in primo luogo, che se alla data di apertura della procedura la società non è titolare di alcun affidamento diretto e nessun servizio formalmente cessato le è ancora sostanzialmente imputabile, difetta il presupposto qualificante della fattispecie. Restano ferme la verifica delle cessazioni meramente apparenti e l'eventuale continuità oggettiva di una sequenza organizzativa unitaria (paragrafo 8). Se, invece, la società conserva uno o più affidamenti diretti, la preclusione si attiva, ma il suo perimetro oggettivo deve essere determinato servizio per servizio: non è sufficiente che l'ente individui un affidamento ancora in essere per attrarre automaticamente nel divieto ogni diversa attività esercitata dalla società in un remoto passato.

6.3. La titolarità non coincide necessariamente con l'esecuzione materiale in ogni singolo giorno. Il rapporto può permanere durante sospensioni, proroghe, esercizio provvisorio, gestione commissariale o fasi di transizione; può inoltre sussistere un collegamento sostanziale quando la società conservi obblighi di servizio non esauriti, responsabilità operative, organizzazione dedicata, flussi economici tipici della gestione o il rischio a essa inerente. Neppure la mera messa in liquidazione della società dimostra la cessazione: lo stato liquidatorio attiene alla vicenda del soggetto, mentre la sorte dell'affidamento e la continuità effettiva dell'attività devono essere verificate separatamente.

6.4. Diversamente, l'affidamento è definitivamente ed effettivamente cessato quando concorrono tre dati: il titolo è venuto meno in modo non provvisorio; l'esecuzione, anche di fatto o tramite strutture transitorie, è terminata; la società ha perduto l'organizzazione, gli obblighi, i rischi e i flussi economici correnti riferibili al servizio. Il servizio deve essere stato integralmente riassunto dall'amministrazione o attribuito secondo una modalità realmente autonoma. L'accertamento non dipende da una singola formula negoziale, ma dalla convergenza degli indici giuridici, organizzativi ed economici.

6.5. La mera sopravvivenza di effetti liquidatori di un rapporto concluso – crediti per corrispettivi maturati, debiti, contenziosi, conguagli, garanzie, obblighi restitutori o scritture di chiusura – non conserva, isolatamente considerata, la titolarità del servizio. Tali poste appartengono alla liquidazione del rapporto pregresso, non alla gestione corrente. Esse acquistano rilievo soltanto se, insieme ad altri elementi, rivelano la prosecuzione sostanziale dell'affidamento.

6.6. Nessun intervallo minimo tra cessazione e apertura della procedura è fissato dalla legge. La prossimità temporale è un indice probatorio importante, non un requisito costitutivo. Una cessazione intervenuta poco prima della liquidazione giudiziale richiede uno scrutinio particolarmente rigoroso sull'effettività della discontinuità; non può, tuttavia, essere automaticamente disconosciuta sulla base di un termine retrospettivo creato dall'interprete.

**7. La delimitazione dei "medesimi servizi": un giudizio in due fasi**

7.1. La locuzione "medesimi servizi" richiede un giudizio relazionale. Per evitare, da un lato, un'applicazione eccessivamente espansiva e, dall'altro, facili elusioni, il giudizio deve articolarsi in due fasi logicamente distinte: la previa imputazione temporale e sostanziale del servizio alla società assoggettata alla procedura; la successiva comparazione funzionale tra tale servizio e quello gestito dalla società che l'amministrazione intenda costituire, acquisire o mantenere.

7.2. Nella prima fase – test di imputazione temporale-relazionale – si verifica se, alla data di apertura della liquidazione giudiziale, il servizio appartenga alla sfera della società. Sono indici positivi: la vigenza dell'affidamento diretto; la prosecuzione dell'esecuzione anche di fatto; la permanenza di obblighi essenziali verso l'utenza o l'ente; la disponibilità del ramo organizzativo dedicato; l'impiego di personale e mezzi nella prestazione; l'imputazione dei ricavi, costi e rischi correnti; l'esistenza di una sequenza oggettiva di atti che colleghi la cessazione, un'eventuale gestione intermedia e la successiva ricollocazione del servizio presso altra società partecipata, riproducendo in sostanza il medesimo assetto.

7.3. Sono, per converso, indici di discontinuità: l'estinzione non revocabile del titolo; la cessazione effettiva di ogni prestazione; il trasferimento stabile delle funzioni e delle responsabilità all'amministrazione; la fuoriuscita di personale, mezzi, ricavi, costi e rischi dalla società; l'assenza di clausole o atti destinati a riattivare la gestione; una cronologia documentata dalla quale emergano decisioni autonome, sorrette da ragioni di interesse pubblico non coordinate con la futura ricollocazione presso un altro veicolo partecipato. Nessun indice è isolatamente decisivo: l'amministrazione deve ricostruire l'assetto complessivo secondo la prevalenza della sostanza sulla forma.

7.4. Solo se, all'esito del primo test, il servizio risulta ancora imputabile alla società occorre procedere alla seconda fase – test di identità funzionale-materiale. La comparazione deve considerare il bisogno pubblico soddisfatto, il nucleo delle prestazioni, gli utenti, l'ambito territoriale, la filiera operativa e il risultato economico-funzionale. Il legislatore ha utilizzato l'aggettivo "medesimi", non le più ampie nozioni di servizi "analoghi", "affini" o "similari": non basta, pertanto, una generica appartenenza al medesimo settore. L'identità non richiede la perfetta sovrapposizione di

ogni attività accessoria; ricorre quando la nuova gestione riproduce o incorpora il nucleo essenziale e funzionalmente qualificante del servizio già imputato alla società insolvente. Se il precedente affidamento riguardava una componente autonoma di un servizio più ampio, il confronto va compiuto su quella componente. Una coincidenza meramente incidentale, accessoria o residuale non è sufficiente.

7.5. In questa seconda fase trovano piena applicazione i principi affermati nella deliberazione n. 219/2024/PAR. L'aggiunta di ulteriori attività non cancella la coincidenza del nucleo comune; il passaggio da appalto a concessione, la diversa allocazione del rischio operativo, il mutamento delle modalità di remunerazione o una nuova denominazione non modificano, da soli, l'identità sostanziale del servizio. La verifica riguarda ciò che viene effettivamente gestito, non la veste formale utilizzata.

**8. Effettività della cessazione, continuità sostanziale e prevenzione dell'elusione**

8.1. L'esclusione dal divieto presuppone una cessazione insieme definitiva, effettiva e anteriore. Definitiva, perché non derivante da una sospensione, da un'interruzione occasionale o da un affidamento ponte destinato a ricondurre il servizio al medesimo circuito societario. Effettiva, perché accompagnata dalla reale perdita di poteri, obblighi, risorse e rischi della gestione. Anteriore, perché perfezionata prima della sentenza di apertura della liquidazione giudiziale.

8.2. Deve essere esclusa l'estraneità quando la reinternalizzazione sia soltanto nominale o transitoria; quando l'attività continui mediante strutture liquidatorie, commissariali o interinali sostanzialmente collegate alla precedente gestione; quando personale, mezzi, contratti, autorizzazioni, utenza o organizzazione passino senza effettiva discontinuità a una nuova partecipata; quando gli atti adottati nella fase anteriore all'apertura della procedura compongano una sequenza unitaria oggettivamente funzionale alla costituzione, acquisizione o conservazione di altro veicolo societario per il medesimo servizio. In tali ipotesi rileva l'effetto complessivo dell'operazione, non la successione formale dei suoi segmenti.

8.3. L'accertamento non può essere ridotto a un criterio quantitativo. Il trasferimento della maggior parte degli addetti o dei beni può costituire un indice forte, ma la continuità può emergere anche dal passaggio di funzioni, *know-how*, contratti essenziali, sistemi informativi, autorizzazioni, utenza o flussi di ricavo. Simmetricamente, la permanenza di singoli beni non essenziali o di passività pregresse non basta a dimostrare che il servizio sia rimasto nella sfera gestionale della società.

8.4. Occorre distinguere l'identità del servizio dalla continuità del soggetto organizzativo. Il comma 6 non richiede il trasferimento di un'azienda in senso civilistico, né la successione universale: può operare anche senza cessione di ramo, se il medesimo servizio continua a essere gestito da una società partecipata. Tuttavia, nel caso di affidamento già cessato prima della procedura, gli indici di continuità aziendale assumono particolare valore per verificare se la cessazione sia reale o rappresenti soltanto una scansione formale di un'operazione unitaria.

8.5. La tutela contro l'elusione non legittima la creazione di una presunzione assoluta. Prossimità temporale, coincidenza del servizio, trasferimento di risorse e

programmazione degli atti devono essere apprezzati congiuntamente. L'esito deve derivare da fatti verificabili e da una motivazione trasparente, non dall'automatica equiparazione tra "servizio un tempo svolto" e "servizio della società dichiarata insolvente".

8.6. L'accertamento di una sequenza oggettivamente elusiva non richiede la dimostrazione di un intento soggettivo dell'amministrazione, né può essere fondato sulla sola prossimità temporale tra cessazione e procedura concorsuale. Deve derivare dalla valutazione unitaria di elementi oggettivi, convergenti e cronologicamente documentati, dai quali risulti che la cessazione, l'eventuale fase liquidatoria, commissariale o di reinternalizzazione e la successiva ricollocazione del servizio presso altra società partecipata costituiscano segmenti funzionalmente collegati di una medesima operazione organizzativa produttiva dell'effetto vietato dal comma 6.

**9. L'onere istruttorio e motivazionale dell'amministrazione**

9.1. Poiché la cessazione anteriore costituisce il presupposto per escludere una speciale preclusione legale, l'amministrazione deve svolgere un'istruttoria analitica, documentata e proporzionata alla complessità della sequenza, dandone conto in motivazione. Il carattere rafforzato dello scrutinio non introduce un nuovo onere probatorio o un autonomo adempimento non previsto dalla legge: indica il grado di approfondimento richiesto dai doveri ordinari di adeguata istruttoria e motivazione, dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, dai principi di buon andamento e trasparenza e dalla disciplina delle partecipazioni, affinché il percorso verso la scelta organizzativa sia conoscibile e controllabile.

9.2. A tal fine, l'istruttoria deve ricostruire separatamente, secondo criteri di pertinenza e in misura proporzionata alla complessità della fattispecie: lo stato societario e l'eventuale messa in liquidazione; la fonte, la durata e la sorte giuridica del precedente affidamento; la data e l'effettività della cessazione delle prestazioni; l'eventuale prosecuzione mediante organi liquidatori, commissari o gestori transitori; il destino di personale, beni, contratti, autorizzazioni, utenza, crediti, rischi e flussi economici; l'andamento economico della gestione del servizio nel periodo antecedente alla cessazione e la sua eventuale incidenza, per quanto documentalmente ricostruibile, sulla formazione o sull'aggravamento della crisi della società; le ragioni e la durata dell'eventuale reinternalizzazione; i rapporti tra società insolvente e nuovo soggetto; la cronologia degli atti preparatori. Devono essere acquisiti, ove esistenti e pertinenti, i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e le relazioni sul governo societario di cui all'art. 6, comma 2, TUSP, le relazioni degli organi di amministrazione e controllo, i piani di risanamento, gli atti di esercizio del controllo analogo, le direttive del socio, i provvedimenti liquidatori o commissariali, i documenti previsionali e ogni altro elemento coevo. Tale materiale serve a verificare se la sequenza sia autonoma oppure oggettivamente funzionale, in previsione dell'apertura della procedura, alla ricollocazione del medesimo servizio presso altra società partecipata, e se la cessazione abbia costituito una misura collegata alle criticità economico-finanziarie della specifica gestione ovvero sia intervenuta per ragioni organizzative autonome rispetto alla crisi societaria.

**10. La soluzione del quesito**

10.1. Dalla lettera della disposizione, dal carattere derogatorio della preclusione, dalla sua funzione di impedire la riproduzione del modello societario insolvente e dal necessario coordinamento con l'autonomia organizzativa discende che la qualità di "società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti" deve essere verificata alla data di apertura della liquidazione giudiziale.

10.2. La mera circostanza che uno specifico servizio sia stato, in un momento anteriore, oggetto di affidamento diretto alla società successivamente assoggettata alla procedura non è, da sola, sufficiente ad attrarlo nella preclusione quinquennale. Questa non si estende al servizio il cui affidamento sia definitivamente ed effettivamente cessato prima della data indicata e che sia integralmente uscito dalla sfera gestionale, contrattuale, organizzativa ed economica della società. La conclusione non opera, tuttavia, se ricorrano prosecuzione di fatto, continuità operativa o aziendale, successione diretta, gestioni liquidatorie o commissariali sostanzialmente continuative, oppure una sequenza unitaria di atti che, per tempi, modalità ed effetti, sia idonea a ricollocare il servizio presso altra partecipata producendo l'effetto vietato dal comma 6.

10.3. La messa in liquidazione della società non prova, da sola, che il servizio sia cessato; occorre distinguere lo stato del soggetto dalla sorte dell'affidamento e dall'esecuzione effettiva. Le sole pendenze liquidatorie del rapporto concluso non mantengono, invece, il servizio nella sfera societaria. Obblighi essenziali non esauriti, gestione di fatto, permanenza dell'organizzazione dedicata o flussi economici correnti possono dimostrare la persistente imputazione. La valutazione deve essere sostanziale e sorretta da un'istruttoria analitica, documentata e proporzionata alla complessità della fattispecie.

10.4. Solo quando il servizio risulti ancora imputabile alla società deve esserne verificata l'identità con quello destinato a un'altra partecipata. Il confronto riguarda il nucleo essenziale e funzionalmente qualificante delle prestazioni. Non sono decisivi l'ampliamento dell'oggetto, una diversa denominazione o il passaggio dall'appalto alla concessione, secondo quanto già affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 219/2024/PAR.

10.5. La presente risposta esprime esclusivamente il principio generale. Essa non contiene alcun accertamento sulla vicenda del Comune richiedente, non qualifica la cessazione descritta nella nota e non anticipa la valutazione di legittimità, congruità o convenienza di una determinata modalità di gestione. Restano parimenti impregiudicate le valutazioni che la Sezione sarà chiamata a compiere, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del TUSP, sugli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni che il Comune dovesse adottare, nonché quelle proprie del controllo sui rendiconti e sulla razionalizzazione periodica delle partecipazioni.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, sulla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Chieti acquisita al prot. n. 3650 del 28 agosto 2026, rende il parere richiesto nei termini di cui in motivazione,

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Chieti, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali presso il Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così deliberato in L'Aquila nella Camera di consiglio del 15 settembre 2026.

Il Magistrato estensore
Enrico TEDESCHI

ENRICO
TEDESCHI
21.09.2026
16:24:41
GMT+02:00

Il Presidente
Ugo MONTELLA

UGO MONTELLA
CORTE DEI CONTI
22.09.2026
09:15:38
GMT+02:00

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

LORELLA
GIAMMARIA
23.09.2026
10:38:23
GMT+02:00