



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati

Dott. Massimo Gagliardi	Presidente
Dott. Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott. Ilvio Pannullo	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 18 marzo 2026 ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti del Comune di Ravello (SA)
sull'istanza di parere ex art. 5, cc. 3 e 4, del d. lgs. n. 175 del 2016
come modificato dall'art. 11 della l. n. 118 del 2022**

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione n. 14/DEL/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione n. 68/2026/INPR, con la quale questa Sezione ha approvato il programma di controllo per l'anno 2026;

VISTO il decreto presidenziale n. 28 del 2024, come integrato dai decreti presidenziali n. 2 del 2025 e n. 1 del 2026, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha disposto la ripartizione delle competenze tra i Magistrati assegnati alla Sezione stessa;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Ravello n. 2 del 20 gennaio 2026, avente ad oggetto «*Costituzione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 di Società interamente partecipata dal Comune di Ravello denominata "RAVELLO HUB S.R.L.". Approvazione schema statuto*», trasmessa a questa Sezione a mezzo del servizio di posta elettronica certificata in data 22 gennaio 2026 e acquisita al protocollo della Sezione, in pari data, al n. 417;

VISTE l'istanza di deferimento del Magistrato istruttore del giorno 15 marzo 2026 e l'ordinanza n. 52 del 16 marzo 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Ilvio Pannullo;

CONSIDERATO in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1.1 Il Responsabile dell'Area "Affari Generali" del Comune di Ravello (SA), con nota del 22 gennaio 2026 (prot. Ente n. c_h198 - REG_UFFICIALE - 2297 - Uscita), ha trasmesso a questa Sezione la deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Ravello (DCC) n. 2 del 20 gennaio 2026, unitamente ai relativi allegati, al parere dell'Organo di revisione economico-finanziaria (OREF) e alla relativa attestazione di pubblicazione, richiedendo l'emissione del parere di cui all'art. 5 (*Oneri di motivazione analitica*), cc. 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*).

Più precisamente, con la DCC n. 2 del 2026, l'Amministrazione comunale ha deliberato di

- a) «[...] **esaminare ed approvare** [...] lo schema di statuto della costituenda società a responsabilità limitata denominata "RAVELLO HUB S.R.L." composto da n. 28 articoli cos[i] come modificato (Art. 5 "Oggetto Sociale");
- b) «[...] **prendere atto**: - [d]ello studio di fattibilità a firma del SLF – Studio Legale e Fiscale, P.IVA/C.F. 12660451001, [...]; - [d]ella relazione del Responsabile dell'Area Affari Generali [...] in ottemperanza alle previsioni dell'art. 5, comma 1, del D. Lgs. 175/2016»;
- c) «[...] **autorizzare** il Sindaco a costituire una società partecipata totalmente dal Comune di RAVELLO con la denominazione sociale "RAVELLO HUB S.R.L." e di fissare in euro [...] 10.000,00 la quota di partecipazione del Comune alla costituenda società pari al 100% delle quote sociali»;
- d) «[...] **individuare** nel Sindaco pro tempore il soggetto legittimato a rappresentare l'Ente in sede di costituzione della società, autorizzandolo ad apportare eventuali modifiche di dettaglio e [...] [a] correggere gli eventuali errori, imprecisioni e refusi che non incidono [su]lla volontà espressa dal Consiglio Comunale, ritenut[i] indispensabili dal Notaio nella sua azione di controllo di legittimità»;
- e) «[...] **prevedere** espressamente per la costituenda società: i. il capitale interamente pubblico; ii. il divieto, in via certa e permanente, di partecipazione di capitali privati a qualsiasi titolo; iii. l'esercizio della propria attività istituzionale in via prevalente in favore dell'ente; iv. l'obbligo di sottostare a forme di controllo analogo da parte dell'Ente pubblico titolare del relativo capitale sociale»;
- f) «[...] **dare atto** che l'affidamento dei servizi sarà effettuato sulla base di un piano industriale e dello schema di contratto di servizio che verranno approvati dal Consiglio Comunale»;
- g) «[...] **stabilire** che alla società verranno annualmente erogati specifici indirizzi, sia in relazione ai servizi affidati, [...] [sia] sulle misure di contenimento dei costi, nonché su eventuali obblighi derivanti dalla normativa nazionale»;

h) «[...] **disporre** [l]a pubblicazione della deliberazione di approvazione della costituzione della società nella distinta partizione della sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale [...] e [...] trasmetterla [...] alla Corte dei [c]onti, e all’Autorità garante della concorrenza e del mercato per quanto di competenza».

1.2. La documentazione trasmessa dall’Ente a supporto dell’istanza di parere è stata acquisita, in pari data, al n. 417 del protocollo di questa Sezione.

A corredo della DCC n. 2 del 2026, l’Amministrazione comunale ha infatti approvato ed allegato, o comunque inviato, i seguenti atti e documenti:

- lettera di trasmissione della DCC n. 2 del 2026 e dei documenti allegati;
- attestazione del responsabile della pubblicazione degli atti del Comune di Ravello dell’intervenuta pubblicazione, in data 22 gennaio 2026, per 15 giorni consecutivi, sul sito *web* istituzionale dell’Ente, accessibile al pubblico a norma dell’art. 32, c. 1, della l. n. 69 del 2009, nonché nell’albo pretorio-on-line dell’Ente, della DCC n. 2 del 2026;
- parere favorevole dell’OREF n. 1 del 19 gennaio 2026;
- Allegato I, recante lo «Studio preliminare sulla fattibilità della costituzione di una società operante in modalità in house providing per il Comune di Ravello», redatto in data 9 dicembre 2025 dall’incaricato Studio Legale Fiscale - SLF (partita IVA e codice fiscale n. 12660451001), con la partecipazione del «team dello Studio Tiscini Partners» (di seguito: “Studio di fattibilità”);
- Allegato II, recante la «RELAZIONE EX Art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016 strumentale [alla] costituzione di [una] Società interamente partecipata dal Comune di Ravello denominata “RAVELLO HUB S.R.L.”», firmata dal Responsabile dell’Area “Affari Generali” del Comune di Ravello (di seguito: “Relazione analitica” o, semplicemente, “Relazione”);
- Allegato III, recante lo Statuto della società “RAVELLO HUB S.r.l.”.

In sintesi, il parere richiesto a questa Sezione ha dunque ad oggetto la scelta operata dall’Amministrazione comunale in ordine alla modalità di gestione di una pluralità di servizi, invero non del tutto precisamente individuati, tradottasi nella decisione di costituire un’impresa secondo il modello dell’*in house providing* disciplinato dall’art. 16 (*Società in house*) del d. lgs. n. 175 del 2016 (di seguito: “TUSP”).

2.1 In data 6 febbraio 2026, il Magistrato istruttore, giudicando la documentazione allegata alla DCC n. 2 del 2026 non sufficientemente completa ai fini dell’adozione, da parte della scrivente Sezione regionale di controllo, del richiesto parere, inviava all’Ente a mezzo del servizio di posta elettronica certificata (PEC) una richiesta istruttoria.

Richiamato l’arresto nomofilattico delle Sezioni riunite in sede di controllo a norma del quale «[s]otto il profilo procedurale, la Sezione di controllo investita dell’esame dell’atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie,

ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'Amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta» (così, lett., Sez. riun. contr., del., 3 novembre 2022, n. 16/2022/QMIG), veniva dunque richiesta all'Ente un'integrazione degli atti che potessero chiarire le discrasie relative ai servizi da affidare alla costituenda impresa e dimostrare, fra l'altro, la ricorrenza, nel caso di specie, dei presupposti legati alla convenienza economica ed alla sostenibilità finanziaria dell'operazione oggetto di controllo.

2.2. In data 23 febbraio 2026 (prot. Ente n. c_h198 - REG_UFFICIALE -5995 - Uscita), il Comune di Ravello riscontrava le richieste di integrazione istruttoria inviando a mezzo del servizio di PEC una relazione sottoscritta congiuntamente dal Sindaco *pro tempore* eletto e dal Responsabile dell'Area "Affari Generali" del Comune (di seguito: "Riscontro istruttorio").

DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, cc. 3 e 4, del TUSP sul rispetto dei presupposti formali dell'atto deliberativo

Ciò doverosamente premesso, con riguardo alla sussistenza dei presupposti formali e sostanziali, distinguendosi tra questi ultimi, presupposti soggettivi e oggettivi (si v., sul punto, Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 cit.), che legittimano, nella fattispecie, l'intervento della Sezione, valga quanto segue.

1.1 Sull'ambito soggettivo del controllo

Il TUSP, attraverso il combinato disposto dell'art. 1 (Oggetto), c. 1, e dell'art. 2 (Definizioni), c. 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *«le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale»*.

Poiché il menzionato art. 1, c. 2, del TUSP include espressamente anche i Comuni, ne consegue che la civica Amministrazione di Ravello rientra tra i soggetti sottoposti al controllo della Sezione.

1.2. Sull'ambito oggettivo del controllo

L'art. 5, c. 1, del TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, ossia quelli aventi ad oggetto la *«costituzione di una società a partecipazione pubblica»*, incluse quelle miste pubblico-privato disciplinate dal successivo art. 17 (*Società a partecipazione mista pubblico-privata*), e quelli aventi ad oggetto l' *«acquisto di partecipazioni, anche indirette»*, da parte di Amministrazioni pubbliche.

È poi chiarito che per *«partecipazione»* debba intendersi *«la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che*

attribuiscono diritti amministrativi», come da definizione contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. f), del medesimo TUSP.

Tale disposizione ha dunque limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (*i.e.* la costituzione di una società e l'acquisto di una partecipazione) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio (si v., sul punto, Sez. Riun. contr., del., 28 aprile 2023, n. 19/SSRRCO/QMIG/2023).

Poiché oggetto del presente parere è la rappresentata volontà di procedere, da parte del Comune di Ravello, alla costituzione della società a responsabilità limitata "RAVELLO HUB", avente quale unico socio il medesimo Ente pubblico territoriale, ne consegue che la fattispecie qui in esame rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, c. 3, del TUSP.

1.3. Sui profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di costituzione

L'art. 5, c. 4, del TUSP ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo (*«per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali»*), le Sezioni regionali di controllo (*«per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione»*) e la Sezione controllo Enti (*«per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958»*).

Questa Sezione regionale ha quindi competenza ad effettuare la verifica *ex art.* 5, c. 3, del TUSP, essendo l'atto oggetto dell'attività di controllo in questa sede un atto approvato dal Consiglio comunale del Comune di Ravello, avente sede nella Provincia di Salerno.

1.4. Sulla conformità dell'atto alle modalità previste dall'art. 7 del TUSP

L'art. 7 (*Costituzione di società a partecipazione pubblica*), c. 1, lett. b), del TUSP, dispone, per quanto rileva in questa sede, che *«[l]a deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: [...] c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali»*.

L'art. 42 (*Attribuzioni dei consigli*), c. 2, lett. e), del d. lgs. n. 267 del 2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), a tal riguardo, dispone che *«[i]l consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: [...] e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione»*.

Poiché la DCC n. 2 del 2026, sottoposta all'esame della Sezione, è stata approvata dal Consiglio comunale del Comune di Ravello, organo titolare del potere

deliberativo in materia, ne consegue che l'operazione, sotto questo specifico profilo, risulta deliberata in conformità al quadro normativo.

1.5. Sul rispetto dei vincoli tipologici

L'art. 3 (*Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica*) del TUSP dispone che «*le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*».

Nel caso di specie, con riferimento ai vincoli tipologici, l'atto deliberativo sottoposto a controllo riguarda la costituzione di una società a responsabilità limitata, denominata "Ravello HUB", che opererà quale società costituita secondo il modello organizzativo dell'*in house providing*, a norma dell'art. 16 del TUSP, sicché l'operazione, anche sotto questo specifico profilo formale, risulta deliberata in conformità al quadro normativo.

2. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, cc. 3 e 4, del TUSP sul rispetto dei presupposti sostanziali dell'atto deliberativo

2.1. Sul rispetto dei vincoli finalistici

L'art. 4 (*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*), c. 1, del TUSP dispone che «*[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*».

La disposizione, ritenuta dalla Corte costituzionale espressione di «*profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*» (cfr., C. cost., sent., 4 aprile 2022, n. 86), ha dunque stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Ciò in quanto «*il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica*» (così, lett., C. cost., sent., 28 luglio 2022, n. 201, punto 5.1 del Considerato in diritto).

Di qui, le ragioni della disciplina che impone oggi a questa Corte di verificare, nell'ambito dei vincoli finalistici, il rispetto sia di uno specifico *vincolo di scopo* pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – ossia la produzione dei beni e l'erogazione dei servizi puntualmente declinati nello Statuto dell'impresa partecipata – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali

dell'Ente, sia di un *vincolo di attività*, ammettendosi cioè soltanto l'acquisizione della qualifica di socio di quelle società che svolgono «*esclusivamente*» le attività espressamente indicate dall'art. 4 del TUSP.

Il successivo art. 4-bis (*Disposizioni speciali per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza*) prevede infine ulteriori ipotesi di attività consentite o vietate alle società a partecipazione pubblica.

Inoltre, come chiarito dal consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. reg. contr. Toscana, del., 14 giugno 2024, n. 150/2024/PASP; *Id.*, del., 30 marzo 2023, n. 77/2023/PASP), la verifica circa la motivazione analitica che grava sull'ente pubblico in ordine al rispetto dei vincoli finalistici investe il *duplice profilo* attinente sia alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (il c.d. "*principio della funzionalizzazione*") sia all'*indispensabilità dello strumento societario prescelto* per il conseguimento di quei fini (si v. per ritrovare, anche nella giurisprudenza amministrativa, il medesimo principio di diritto della centralità, nella motivazione dell'atto deliberativo, della funzionalizzazione dell'attività sociale alla missione istituzionale dell'ente, Cons. Stato, Sez. V, sent., 23 gennaio 2019, n. 578; *Id.*, Sez. V, sent., 25 maggio 2017, n. 2463; *Id.*, Sez. V, sent., 9 dicembre 2016, n. 5193).

Riservando al paragrafo successivo l'analisi della motivazione fornita dall'Amministrazione comunale in ordine alla forma societaria prescelta, con riguardo alla verifica del perseguimento delle finalità istituzionali, nella Relazione dell'Ente si afferma che «[l]a *costituenda società pubblica* ha nel proprio oggetto sociale le seguenti finalità istituzionali del Comune: • la "**produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi**" (in particolare: la gestione dei servizi di pulizia e custodia dei locali adibiti a bagni pubblici; la gestione dei parcheggi pubblici, nonché le attività connesse, accessorie o comunque collegate ovvero gestione di attività complementari e sussidiarie alle precedenti)"; • l'"**autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente o allo svolgimento delle proprie funzioni**" (in particolare: la promozione turistica e del territorio, l'organizzazione e gestione di eventi, la pulizia degli immobili pubblici o nella disponibilità dell'Ente, pubbliche affissioni supporto alla celebrazione dei matrimoni, manutenzione del patrimonio comunale asservito agli eventi - Assistenza tecnica impiantistica, servizio audio e luci - ovvero gestione di attività complementari e sussidiarie alle precedenti» (così, lett., Relazione, p. 1 e 2).

Viene cioè in rilievo il combinato disposto dell'art. 4, c. 2, lett. a) e lett. d), e dell'art. 2, c. 1, lett. h) e lett. i), del TUSP, a norma dei quali, rispettivamente,

- «[...] le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un **servizio di interesse generale**, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi» (enfasi del redattore); [...]; d) **autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente** o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle

loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento» (enfasi aggiunta);

- i «servizi di interesse economico generale» (di seguito: “SIEG”) consistono nei «[...] servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato»;
- e, più in generale, devono intendersi per «servizi di interesse generale» quelle «[...] attività di **produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti** in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale» (enfasi del redattore).

Ebbene, preliminarmente, corre l’obbligo di rilevare che la chiara individuazione dei servizi, da una parte, da affidare alla costituenda società nel rispetto del richiamato art. 4 del TUSP, dall’altra, oggetto della motivazione dell’operazione pubblica rispetto alla quale questa Sezione è chiamata a rendere il parere di cui all’art. 5 del TUSP, costituisce un presupposto *indispensabile* ai fini del controllo che questa Sezione è chiamata a svolgere non solo con riferimento al *rispetto dei vincoli finalistici*, ma anche con riferimento al *rispetto della sostenibilità finanziaria* dell’intera operazione e, più in generale, al futuro *equilibrio di bilancio dell’ente locale* istante.

Muovendo da questa prospettiva, non emergendo con la dovuta evidenza negli atti trasmessi a questa Sezione il *perimetro dell’operazione*, il magistrato istruttore ha verificato che con la previa **deliberazione della Giunta comunale del Comune di Ravello (DGC) n. 6 del 2025**, l’organo esecutivo ha conferito al Responsabile del Servizio “Affari Generali” l’incarico di redigere – anche con l’ausilio di un soggetto esterno – uno **studio di fattibilità tecnico-economica** finalizzato a dimostrare la convenienza del ricorso al modello dell’*in house providing* per la gestione di alcuni servizi comunali.

Dall’esecuzione di tale incarico è derivata l’acquisizione dello Studio di fattibilità che costituisce la base conoscitiva e motivazionale della Relazione dell’Ente e, in ultima istanza, della DCC n. 2 del 2026 oggetto del presente controllo.

In tale contesto, di tutta evidenza assumono rilievo decisivo l’esatta delimitazione e la puntuale correlazione tra i *servizi analizzati* nello Studio di fattibilità, i *servizi effettivamente oggetto della DCC n. 2 del 2026* e i *servizi che si intendono affidare alla costituenda società* giusta Statuto approvato dall’Organo assembleare e allegato agli atti.

La definizione precisa del *perimetro dei servizi* non è infatti un adempimento meramente descrittivo, bensì costituisce la necessaria condizione logica e giuridica per poter valutare:

1. la **reale portata dell'onere motivazionale** assolto dall'Ente con riguardo ai plurimi e diversi profili su cui questa Sezione è chiamata a pronunciarsi;
2. la **reale dimensione dei costi e dei ricavi attesi**, e quindi la sostenibilità economico-finanziaria della società *in house* almeno nei primi esercizi di attività;
3. la **misura degli oneri diretti e indiretti a carico del bilancio comunale**, ivi compresi quelli potenziali derivanti da squilibri gestionali, da anticipazioni di liquidità o da possibili ricapitalizzazioni non previste;
4. il **fabbisogno di personale e le connesse implicazioni sulla spesa corrente dell'ente**, anche in relazione ai limiti di cui all'art. 33 (*Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria*) del d.l. n. 34 del 2019 (*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*), conv. dalla l. n. 58 del 2019, e degli art. 19 (*Gestione del personale*) e 25 (*Disposizioni in materia di personale*) del TUSP;
5. la **capacità finanziaria del Comune di far fronte ai rischi derivanti dall'assunzione della qualifica di socio unico**, in conformità ai principi di sana gestione finanziaria e al divieto di soccorso finanziario delle partecipate di cui all'art. 14 (*Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*) del Testo Unico;
6. la **credibilità delle analisi comparative**, che possono ritenersi attendibili esclusivamente se riferite ai medesimi servizi poi oggetto di affidamento.

Ne discende che *ogni discrepanza* tra l'elenco dei servizi oggetto dello Studio di fattibilità, quello indicato nelle motivazioni della deliberazione consiliare e l'oggetto sociale risultante dallo Statuto della società *altera il quadro valutativo complessivo*, impedendo a questa Sezione di verificare se l'ente abbia *realmente* assolto l'onere di motivazione analitica imposto dall'art. 5, c. 1, del TUSP.

Ciò doverosamente premesso, metto conto rilevare che i servizi che sono stati oggetto del citato Studio di fattibilità sono elencati nella DGC n. 6 del 2025, nella DCC n. 2 del 2026, nella Relazione ex art. 5 del TUSP firmata dal Responsabile dell'Area "Affari Generali" dell'Ente e nella premessa dello stesso Studio di fattibilità allegato agli atti, e sono i seguenti:

1. «*Servizi di ausilio alla viabilità*»;
2. «*Servizio di accoglienza e informazione turistica*»;
3. «*Servizio prenotazioni accesso/ingresso NCC*»;
4. «*Organizzazione degli eventi culturali/musicali presso immobili di proprietà comunale*»;
5. «*Servizio pulizia ambienti*»;
6. «*Assistenza tecnica impiantistica*»;
7. «*Servizio accoglienza e biglietteria*»;
8. «*Servizio audio e luci*»;
9. «*Gestione prenotazioni*».

Inoltre, nella parte motiva della DCC n. 2 del 2026, da una parte, si afferma che «[...] dallo studio di fattibilità redatto dalla società incaricata è emerso che la costituzione di una società interamente partecipata dal Comune di Ravello rappresenta una valida alternativa [al ricorso al mercato]», dall'altra, si legge che il Sindaco

- «[in un primo momento,] chiarisce le motivazioni per cui è stato ritenuto [di] **dover escludere il servizio mensa** dal discorso gestione in house; [...], [ossia] ribadisce [che trattasi] di **un servizio delicato che richiede particolari professionalità ed ha costi molto alti** [...]» (enfasi aggiunta);
- «[in un secondo momento,] tenendo conto delle osservazioni emerse nel corso della seduta, propone di **modificare l'articolo relativo all'oggetto sociale ed inserire anche il servizio refezione scolastica e i servizi di assistenza alla mobilità e all'accoglienza all'arenile di Castiglione** [...]» (enfasi aggiunta).

Ulteriormente, come già sopra riportato, nel dispositivo della DCC n. 2 del 2026, l'Organo consiliare delibera «a) [d]i **esaminare e approvare** [...] lo schema di statuto della costituenda società a responsabilità limitata denominata "RAVELLO HUB S.R.L." composto da n. 28 articoli cos[ì] come modificato (Art. 5 "Oggetto Sociale"); [...] [, nonché] d) [d]i **individuare** nel Sindaco pro tempore il soggetto legittimato a rappresentare l'Ente in sede di costituzione della società, autorizzandolo ad apportare eventuali modifiche di dettaglio e [...] [a] correggere gli eventuali errori, imprecisioni e refusi che non incidono nella volontà espressa dal Consiglio Comunale [...]» (enfasi aggiunta).

Infine, nel richiamato art. 5 (Oggetto sociale) dello Statuto della costituenda impresa, si dispone che la società avrà come oggetto esclusivo lo svolgimento dei seguenti servizi:

1. «Servizio di ausilio alla viabilità»;
2. «Servizio di accoglienza e informazione turistica»;
3. «Servizio prenotazioni accesso/ingresso NCC»;
4. «Organizzazione degli eventi culturali/musicali presso immobili di proprietà comunale»;
5. «Servizio pulizia/**guardiania** immobili di proprietà comunale» (enfasi aggiunta);
6. «Assistenza tecnica impiantistica, audio e luci»;
7. «Servizio accoglienza e biglietteria»;
8. «**Servizio assistenza alla mobilità**» (enfasi aggiunta);
9. «Gestione prenotazioni»;
10. «**Refezione scolastica**» (enfasi aggiunta).

Emergendo, dunque, per tabulas, la **mancata corrispondenza tra i servizi affidati alla costituenda impresa e i servizi oggetto dell'analisi di fattibilità tecnico-economica** alla base dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5 del TUSP, il magistrato istruttore richiedeva all'Ente un'integrazione istruttoria, chiedendo di relazionare in merito alla **mancata esplicitazione e valutazione di tutte le tipologie di servizi che saranno affidati alla costituenda società in house**, in quanto solo in sede assembleare sono stati aggiunti i servizi di 1)

refezione scolastica; 2) assistenza alla mobilità; 3) accoglienza all'arenile di Castiglione; 4) guardiania agli immobili di proprietà comunale.

Nella propria relazione di Riscontro istruttorio l'Ente ha affermato che

- con riferimento alla **DGC n. 6 del 2025**
 - «[...] *ha dato atto dell'elenco indicativo e non esaustivo dei servizi che l'Amministrazione intende internalizzare [...]*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 2 di 12);
 - «[l]'elenco suddetto è da ritenersi sic e[t] simpliciter *inclusivo di servizi individuati per macroaggregati [...]*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 2 di 12 - enfasi aggiunta);
 - «[d]etta *semplificazione*, apparentemente in diminutio, è da intendersi: • *strumentale all[e] esigenze attualizzate dell'Ente*; • *rappresentativa in termini esperienziali dell'evoluzione storica dei servizi richiesti*; • *coerente con un processo di raccolta, epurazione e interpretazione dei dati forniti dalle singole Unità Operative*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 3 di 12 - enfasi aggiunta);
 - «[r]isulta opportuno precisare che i servizi riportati nell'*elenco indicativo e non esaustivo*, seppur dota[ti] di identità funzionale, si caratterizzano in subordine per commistioni sostanziali che rendono labile il confine di appartenenza» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 3 di 12 - enfasi aggiunta);
 - «[a]i fini che qui rilevano *la variabile da attenzionare è riconducibile esclusivamente all'aliquota di forza lavoro da destinarsi alle suddette attività al fine di garantire soddisfacenti standard qualitativi dei servizi oggetto di potenziale internalizzazione*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 3 di 12 - enfasi aggiunta);
- con riferimento alla **DCC n. 6 del 2026**
 - «[l]a specifica richiesta di un operatore economico di introdurre servizi già oggetto di trattazione *ha determinato l'Amministrazione ad una diligenza definitiva accurata come elemento imprescindibile nella valutazione integrale della convenienza*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 4 di 12 - enfasi aggiunta);
 - «[...] *le modifiche apportate in sede consiliare, al numero e alla tipologia dei servizi che saranno affidati alla costituenda società, sono da ritenersi finalizzate ad una mera precisazione dialettica*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 4 di 12 - enfasi aggiunta).
- «[...] *l'elenco dei servizi ricompresi nell'art. 5 (Oggetto sociale) dello Statuto della costituenda impresa [...] risulta pienamente corrispondente ai servizi oggetto dell'analisi di fattibilità tecnico-economica*» (così, lett., nota prot. Ente 5995/2026, p. 5 di 12 - enfasi aggiunta).

In sintesi, parrebbe di comprendere che, ad avviso dell'Ente, ad una prima fase coincidente con l'affidamento del servizio di redazione dello Studio di fattibilità, caratterizzata da una necessità «*semplificazione [...] strumentale all[e] esigenze attualizzate dell'Ente*», sia seguita una seconda fase coincidente con la necessità di approvare, da parte dell'organo consiliare, un deliberato questo solo necessitante di

«[...] una diligenza definitoria accurata come elemento imprescindibile nella valutazione integrale della convenienza».

Una siffatta ricostruzione della fattispecie amministrativa culminata con l'approvazione della DCC n. 2 del 2026 **non può trovare accoglimento**, anche perché non trova conforto nella documentazione trasmessa.

Difatti, la DCC n. 2 del 2026 prende atto dello Studio di fattibilità (Allegato I) e della relazione *ex art. 5 del TUSP* firmata dal Responsabile dell'Area "Affari Generali" (Allegato II) e approva lo Statuto della costituenda impresa "Ravello HUB S.r.l." (Allegato III), autorizzando la costituzione della società con capitale sociale pari ad euro 10.000, totalmente detenuto dal Comune, e **rinviano a un successivo passaggio consiliare l'approvazione del piano industriale e dello schema di contratto di servizio sulla cui base saranno effettuati gli affidamenti** (cfr. DCC n. 2 del 2026, lett. f).

Quanto al **parere dell'OREF n. 1 del 2026**, pur essendo favorevole, limitandosi essenzialmente a richiamare gli atti esaminati e a raccomandarne la trasmissione all'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) e alla Corte dei conti, oltre a richiamare l'attenzione dell'Ente sulla necessità dell'iscrizione nell'elenco dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC) relativo alle «*stazioni appaltanti che operano mediante affidamento diretto*», non contiene alcun cenno ad una verifica autonoma e analitica delle poste economico-finanziarie vagliate o delle ipotesi tecniche esplicitate nello Studio di fattibilità.

Inoltre, la **Relazione ex art. 5 del TUSP** se, da una parte, si fonda in modo sostanzialmente integrale sullo Studio di fattibilità, giacché si legge nelle «CONCLUSIONI [...] [che] sotto il profilo [...] b) dell'**onere di motivazione analitica della convenienza economica** si rinvia INTEGRALMENTE all'evidenza dello studio di fattibilità allegato alla presente che riporta nel modello in house providing un margine del 3%» (così, lett., Relazione, p. 6 di 7), dall'altra, sempre nelle richiamate conclusioni, afferma che «[...] sotto il profilo [...] d) dell'**onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria**, i servizi che transiteranno nella costituenda Ravello Hub S.r.l. risultano definiti dalla [DGC n. 6 del 2025], ovvero: - Servizi di ausilio alla viabilità; - Servizio di accoglienza e informazione turistica; - Servizio prenotazioni accesso/ingresso NCC; - Organizzazione degli eventi culturali/musicali presso immobili di proprietà comunale; - Servizio pulizia ambienti; - Assistenza tecnica impiantistica; - Servizio accoglienza e biglietteria; - Servizio audio e luci; - Gestione prenotazioni» (così, lett., Relazione, p. 6-7 di 7).

Anche in quest'ultimo documento, dunque, non si fa alcun riferimento né al servizio di guardiania degli immobili di proprietà comunale, né al servizio di assistenza alla mobilità né al servizio di refezione scolastica.

Inoltre, quanto al primo, che pur potrebbe richiedere l'utilizzo di personale specializzato (cfr. art. 133 del *Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza*), e al secondo (rispetto al quale viene meno il puntuale riferimento contenuto nella DCC n. 2 del 2026 «*all'accoglienza all'arenile di Castiglione*») se, da una parte, non se ne rinviene

alcun cenno nello Studio di fattibilità, dall'altra, nella Relazione di riscontro, li si ascrive apoditticamente al "macroaggregato" «TURISTICI», ossia ai servizi «connessi all'organizzazione degli eventi culturali/turistici [...]all' accoglienza, alla biglietteria, alla guardiania degli immobili comunali destinati ad attività di ricezione turistica» (così, lett., Relazione di riscontro, p. 2 di 12).

Quanto al terzo, invece, se, da una parte, nello Studio di fattibilità (logicamente e fattualmente antecedente) è inserito nella categoria residuale degli «Altri servizi a terzi» (insieme a servizi come la celebrazione di matrimoni e di unioni civili e la «affissione [di] manifesti»), non essendo neanche indicato nella «Premessa e scopo dello studio», dall'altra, dalla motivazione della DCC n. 2 del 2026 (logicamente e fattualmente successiva) si evince come inizialmente fosse stato escluso dal novero dei servizi affidabili alla costituenda impresa, essendo qualificato dallo stesso organo consiliare come «[...] un servizio delicato che richiede particolari professionalità ed ha costi molto alti».

Dunque, ad avviso dell'Ente, da una parte, con riferimento ai diversi servizi della «pulizia degli ambienti», della «assistenza tecnica impiantistica», dei «servizi di accoglienza e biglietteria», al pari del servizio di «guardiania degli immobili comunali» e del servizio «di assistenza alla mobilità», l'unica variabile da attenzionare sarebbe «riconducibile esclusivamente all'aliquota di forza lavoro da destinarsi alle suddette attività», donde una loro valutazione a tal punto omogenea da poterne addirittura omettere il puntuale riferimento; dall'altra, pur essendo il servizio di refezione scolastica un «[...] un servizio delicato che richiede particolari professionalità ed ha costi molto alti» se ne omette una valutazione analitica, giudicandone le specificità come analoghe a servizi del tutto eterogenei come la affissione di manifesti.

Invero, per quanto di interesse in questa sede, corre l'obbligo di ricordare che **le diverse prestazioni lavorative descritte trovano la loro disciplina giuslavoristica in diversi contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL)**, tra cui senza pretesa di alcuna di completezza è possibile fare cenno a quello

- i. per il personale dipendente da imprese esercenti Servizi di Pulizia e Servizi Integrati/Multiservizi, concluso in data 8 giugno 2021, a Roma, tra "ANIP Confindustria", "Unionservizi Confapi", "Legacoop Produzione e Servizi", "Confcooperative Lavoro e Servizi", "AGCI Servizi" e la Federazione italiana lavoratori commercio, turismo e servizi (FILCAMS-CGIL), la Federazione italiana sindacati addetti servizi commerciali affini e del turismo (FISASCAT-CISL) e UILTRASPORTI-UIL;
- ii. per i dipendenti dalle industrie metalmeccaniche private e della installazione di impianti, concluso in data 26 novembre 2016, a Roma, tra "Federmeccanica", "Assistal" e le organizzazioni sindacali "FIM-CISL", "FIOM-CGIL" e "UILM-UIL", e ripetutamente integrato, modificato e prorogato;
- iii. per i dipendenti da aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi, concluso il 22 marzo 2024 e valido fino al 31 marzo 2027, tra "Confcommercio-

- Imprese per l'Italia" e le organizzazioni sindacali "FILCAMS-CGIL", "FISASCAT-CISL" e "UILTuCS";
- iv. per i dipendenti da istituti ed imprese di Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari, concluso il 30 maggio 2023, tra "ASSIV" (Confindustria), "LegaCoop Produzione e Servizi", "Federlavoro e Servizi (Confcooperative)", unitamente a "FILCAMS-CGIL", "FISASCAT-CISL" e "UILTuCS";
 - v. per i dipendenti dalle aziende dei comparti Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Commerciale e Turismo, concluso, a Roma, il 5 giugno 2024, tra "ANGEM (Associazione Nazionale Gestione Mense)", "LegaCoop Produzione e Servizi", "Confcooperative Lavoro e Servizi", "AGCI Servizi" e le organizzazioni sindacali "FILCAMS-CGIL", "FISASCAT-CISL" e "UILTuCS".

Per quanto sopra esposto, non solo manca negli atti trasmessi e successivamente integrati un'esatta delimitazione e la puntuale correlazione tra i *servizi analizzati* nello Studio di fattibilità, i *servizi effettivamente oggetto della DCC n. 2 del 2026* e i *servizi che si intendono affidare alla costituenda società*, ma la motivazione della rilevata non uniformità, fornita dall'Ente in sede di riscontro istruttorio, non appare con la dovuta evidenza legittimamente realizzabile.

Da una piana lettura degli atti trasmessi, dall'oggetto sociale declinato nello Statuto della costituenda impresa, emerge dunque, da una parte, che **la dichiarata finalità di erogare un SIEG non è esclusiva**, ma conviva con altri ulteriori, diversi e molteplici scopi sociali, dall'altra, che **la dichiarata autoproduzione di beni e servizi** strumentali all'Ente o allo svolgimento delle proprie funzioni **non trova parimenti alcuna reale giustificazione nella Relazione e nel presupposto Studio di fattibilità, donde il mancato assolvimento in parte qua dell'onere motivazionale.**

L'elencazione di una sequenza di attività comunque rientranti nell'oggetto sociale della costituenda impresa non consente infatti, di tutta evidenza, di circoscrivere, con la dovuta certezza, il campo d'azione che la stessa avrà una volta completato il complesso procedimento in cui il presente parere è inserito.

In questo senso, occorre rammentare che l'intervento pubblico in una realtà societaria non solo rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (cfr. C. cost., sent., 25 novembre 2016, n. 251), ma rischia invero di riverberarsi in modo significativo sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione socia per il raggiungimento dello scopo sociale di un soggetto di diritto nuovo e distinto rispetto ai soggetti partecipanti.

È infatti in questa prospettiva che gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di revisione della spesa, con il chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di ridurre l'impatto sulla finanza pubblica (cfr., C. cost., sent., 12 agosto 2020, n. 194, punto 13.1 del *Considerato in diritto*).

Il TUSP, pertanto, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso al modulo societario, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci

degli enti partecipanti, giacché «[...] [l]e norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (così, C. cost., sent., 4 aprile 2022, n. 86, in CED C. cost. nn. 44641 e 37346).

È solo alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni del novellato art. 5 del TUSP, le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in discorso, sottoponendolo ora all'esame di questa Corte (cfr., tra le molte, Sez. Reg. Contr. Toscana, del. n. 77/2023/PASP cit.).

In conclusione, la Sezione giudica il rispetto del vincolo finalistico di cui all'art. 4 del TUSP non adeguatamente motivato.

2.2. Sulla forma societaria prescelta ed annesso obbligo di motivazione analitica

Con riferimento alla motivazione in ordine alla forma societaria prescelta - ossia la società *in house* di cui all'art. 16 del TUSP - l'Amministrazione comunale nella Relazione analitica dichiara che *«la scelta di perseguire le finalità sopra indicate mediante una società a partecipazione pubblica è motivata da numerose ragioni»*, che possono così essere sintetizzate:

- *«[l]e attività del Comune di Ravello sono caratterizzate da una forte stagionalità [...] [e] il territorio comunale [...] essendo situato nel cuore della Costa d'Amalfi e rappresentando una meta turistica molto ambita è soggetto a notevoli afflussi turistici»* (così, lett., Relazione, p. 2 di 7);
- conseguentemente, variando sensibilmente le attività e i servizi che l'Ente deve assicurare alla comunità amministrata in ragione dei diversi periodi dell'anno, *«[s]imili fluttuazioni, ascrivibili al numero di visitatori della località, necessitano di una struttura agile e specializzata»* (così, lett., Relazione, p. 2 di 7);
- l'organizzazione comunale, caratterizzata da una tendenziale rigidità e sottoposta *«da anni ad una ottimizzazione della spesa, non possiede il personale sufficiente [...]»*, peraltro non compensabile mediante nuove assunzioni in virtù degli stringenti vincoli alle assunzioni pubbliche negli Enti pubblici;
- analogamente è escluso il ricorso al mercato in quanto *«la diversità tra le varie attività considerate, il grado di tecnicità di tali attività e la forte stagionalità con cui quest[e] ultime devono essere prestate, rendono economicamente non conveniente l'opzione dell'affidamento esterno, che inoltre dovrebbe essere frammentato in una serie di appalti e/o concessioni distinte stante la eterogeneità delle attività in oggetto; ciò implicherebbe peraltro un adeguamento assai oneroso della struttura comunale necessaria per l'affidamento di tali servizi e appalti e per il loro monitoraggio analitico.»* (così, lett., Relazione, p. 2 di 7 - enfasi aggiunta);
- in conclusione, *«[l]a possibilità di gestione interna dei singoli servizi in concreto evita costi e tempi di gara, costi per l'avvicinamento dei fornitori di volta in volta, costi interni di gestione dei contratti, in particolare costi relativi all'impiego di personale,*

altamente qualificato, idoneo a svolgere quell'attività di raccordo tra uffici e relative istanze e i fornitori selezionati. Sul lungo periodo, invece, il grado di specializzazione del personale, l'esperienza acquisita, il know-how sviluppato consentiranno un'ulteriore riduzione di costi, cui si potranno aggiungere quelle economie di scala» (così, lett., Relazione, p. 6 di 7 - enfasi aggiunta).

La motivazione offerta dall'Ente non appare esaustiva.

Il Comune afferma che l'eterogeneità e la stagionalità dei servizi renderebbero "economicamente non conveniente" il ricorso al mercato, perché richiederebbe una frammentazione in molteplici contratti di appalto o di concessione e un oneroso sforzo di monitoraggio; da qui la preferenza per una società interamente partecipata (in house) ritenuta "struttura agile e specializzata".

Tale motivazione non supera l'onere motivazionale richiesto dall'art. 5 del TUSP per due profili: in primo luogo, per la già menzionata incoerente definizione del perimetro dei servizi oggetto di affidamento, in secondo luogo, per l'alternativa organizzativa equivalente.

Quanto al primo profilo, richiamate le precedenti considerazioni, in questa sede ci si può limitare a rilevare che, anche a voler ammettere l'esigenza di unità gestionale, l'oggetto dei servizi indicati nello statuto e negli atti approvati e trasmessi non è rimasto stabile, con scostamento rispetto allo studio di fattibilità. In assenza di una comparazione riferita ad un perimetro definitivo, l'assunto che vede l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica *coincidere necessariamente* con una *frammentazione dei contratti* e dunque una *maggiorazione dei costi da sostenere* non è dimostrato, risolvendosi una mera tautologia.

Quanto al secondo profilo, può osservarsi che l'unitarietà gestionale ricercata tramite la costituenda impresa *in house* può essere perseguita anche mediante il mercato con un'unica procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento congiunto (ovvero mediante il ricorso a lotti funzionali coordinati) ad un unico operatore dotato di capacità tecniche e finanziarie tali da poter offrire il multiprodotto/multiservizio richiesto dalla stazione appaltante.

In altri termini, l'affermata esigenza per l'Ente di interfacciarsi con un "unico soggetto" non implica necessariamente che questo soggetto sia costituito secondo lo schema societario dell'*in house providing*, ben potendo coincidere con un "unico aggiudicatario esterno" selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, preservando le economie di coordinamento invocate dal Comune.

L'art. 5 del TUSP impone una comparazione concreta e dimostrata tra le opzioni (gestione diretta, *in house* e ricorso al mercato), con evidenza di costi/benefici attualizzati, *standard* di servizio e rischi: una mera affermazione di "non convenienza" per via dell'eterogeneità non integra la richiesta motivazione analitica.

Ne discende che la tesi secondo cui il ricorso al mercato sarebbe intrinsecamente disfunzionale non è sorretta da un'analisi economica e organizzativa equivalente e verificabile.

A ciò si aggiunga che lì dove l'Ente richiama il risparmio che la scelta del modello societario *in house* assicurerebbe con riferimento al "personale altamente qualificato" di raccordo tra Ente e soggetto esterno ai fini di un efficace controllo, manca di rilevare che un presidio *analogo* sarebbe comunque necessario (e tipico) anche nei riguardi della società *in house*.

Il Comune, inoltre, tra le ragioni favorevoli alla società *in house*, da una parte, indica la necessità di evitare costi di gara e l'impiego di "personale altamente qualificato" necessario al raccordo tra uffici e fornitori, dall'altra, sostiene che la gestione interna genererebbe, nel tempo, economie di scala e specializzazione.

Anche quest'ultima argomentazione, tuttavia, appare tautologica e non decisiva: proprio perché il modello organizzativo *in house* impone il "controllo analogo" – ossia un presidio pubblico capace di indirizzare, vigilare e sanzionare la società come fosse un proprio servizio – l'ente deve comunque prevedere strutture e professionalità qualificate di governo, programmazione e controllo, a monte e a valle dei contratti di servizio.

Il fascio di vincoli statutari ricordato negli atti (capitale pubblico, divieto di soci privati, attività prevalente, contratti di servizio, documenti programmatici, controllo analogo) presuppone e richiede un apparato interno adeguato, non lo rende superfluo.

Il fabbisogno di "personale qualificato di raccordo e controllo" non è dunque un costo evitabile grazie al modello organizzativo dell'*in house providing*; è, al contrario, un prerequisito per il controllo analogo. Senza una chiara quantificazione di ruoli, oneri e processi di controllo, l'onere motivazionale *ex art. 5* del TUSP resta insoddisfatto.

Da ultimo, sul piano strutturale, corre l'obbligo di rilevare che lo statuto contiene elementi coerenti con il modello *in house* quali i) il capitale interamente pubblico; ii) il divieto di partecipazione privata; iii) la previsione di assicurare l'attività prevalente per oltre l'80 per cento del fatturato verso il socio pubblico totalitario; iv) la previsione di contratti di servizio che, a norma dell'art. 6 (*Principi di gestione*) dello Statuto, andranno «*stipulati previa approvazione dell'organo competente, [e] nei quali sono disciplinati i contenuti tecnici ed i livelli qualitativi del servizio, le modalità di svolgimento delle prestazioni, i corrispettivi delle stesse e le modalità di erogazione, gli strumenti e le modalità di esercizio dei poteri di indirizzo, coordinamento e controllo delle prestazioni rispetto ai livelli fissati, le cause di risoluzione e recesso, le sanzioni in caso di non conformità delle prestazioni o di inadempimento contrattuale*»; v) la previsione di documenti programmatici approvati dal socio pubblico totalitario; vi) la previsione del controllo analogo; vii) la previsione, a norma dell'art. 17 (*Poteri e doveri dell'Amministratore unico*) dello Statuto, di programmi di valutazione del rischio

aziendale e conseguente divieto di ripiano automatico delle perdite senza piano di ristrutturazione.

Tuttavia, se, da una parte, l'art. 7 (*Controllo analogo*) dello Statuto dispone che «[...] il Socio unico esercita nei confronti della Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi interni [...] [e a] tal fine [...] rimanda a quanto previsto dal Regolamento sul controllo analogo», dall'altra, tale regolamento non risulta tra gli allegati approvati e trasmessi, sicché mancando l'allegazione del regolamento che andrà concretamente a disciplinare le modalità attraverso le quali l'Ente sarà in grado di esercitare sulla costituenda impresa un controllo analogo a quello esercitato sui propri Uffici, il requisito del controllo analogo è affermato in principio, ma non ancora completamente dimostrato nella sua operatività concreta.

In conclusione, ad avviso di questa Sezione, **l'onere motivazionale in ordine alla forma societaria prescelta non risulta adeguatamente assolto.**

2.3. Sulla sostenibilità finanziaria e sulla convenienza economica dell'operazione

L'art. 5, c. 1, del TUSP richiede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione sia in ordine alle ragioni e alle finalità che giustificano la scelta pubblica sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione, sia in ordine alla sua compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 cit.; nonché Sez. reg. contr. Toscana, del. n. 150/2024/PASP cit.) ha chiarito come la norma citata imponga all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della deliberazione di costituzione o di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, anche gli elementi economico-finanziari che rendano possibile la puntuale verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

Più precisamente, in merito alla **sostenibilità finanziaria**, nella richiamata deliberazione di orientamento generale, si è evidenziato che tale concetto «assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. [...] [L]a sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto

meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione precedente.

Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione» (così, lett., Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 cit., p. 25 e ss.; enfasi del redattore).

In merito, invece, alla **convenienza economica** dell'operazione, sempre le Sezioni riunite hanno affermato che «[...] tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici [di cui al d. lgs. n. 50 del 2016], il quale, all'articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come "la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito"», specificando ulteriormente che «[...] la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome.

Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili» (così, lett., Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 cit., p. 28 e 29; enfasi del redattore).

2.3.1. Sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione

Preliminarmente, corre l'obbligo di rilevare che la DCC n. 2 del 2026, come già sopra chiarito, da una parte, approva lo Studio di fattibilità e la Relazione analitica - che, a sua volta, rinvia «integralmente» allo Studio di fattibilità quanto all'onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica -

dall'altra, afferma che «l'affidamento dei servizi sarà effettuato sulla base di un piano industriale e dello schema di contratto di servizio che verranno approvati dal Consiglio Comunale» (cfr. DCC n. 2 del 2026, lett. f).

In altri termini, al momento della costituzione i) lo statuto della costituenda impresa è approvato; ii) il Sindaco è autorizzato alla sua costituzione innanzi al Notaio da individuarsi; iii) ma **non è ancora approvato** l'atto che definirà concretamente, tra l'altro, i corrispettivi, gli *standard* di servizio, gli obblighi gravanti sull'impresa, gli indicatori di *performance* che saranno applicati, le (eventuali) penali dovute in caso di inadempimento ovvero gli (eventuali) investimenti che dovranno essere assicurati.

Un siffatto rinvio è problematico alla luce di quanto disposto dall'art. 5 delle TUSP e dell'interpretazione che di esso hanno dato le Sezioni riunite in sede di controllo nel richiamato arresto nomofilattico.

Il controllo che questa Sezione è chiamata a svolgere sull'atto deliberativo non si esaurisce infatti nella verifica astratta che *in un secondo momento un qualsivoglia* piano industriale sarà approvato, ma deve poter valutare *prima del momento privatistico* della costituzione dell'ente societario l'adottata scelta pubblica sia adeguatamente motivata, anche sul piano della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica.

Se il piano industriale e il contratto di servizio non solo non vengono trasmessi, ma non sono neanche stati redatti - anche solo nella forma di proposte ancora da approvare definitivamente - in quanto indicati come ancora da sottoporre all'attenzione dell'organo consiliare, **la motivazione economico-finanziaria contenuta nella DCC e nei suoi allegati resta inevitabilmente incompleta**, perché scollegata dall'assetto negoziale effettivo che disciplinerà l'attività economica della costituenda società.

Ciò premesso, a ben vedere, infatti, al di là del *nomen iuris* attribuito dall'Ente alla documentazione approvata e trasmessa, dalla lettura degli atti acquisiti al protocollo di questa Sezione appare evidente che l'intera motivazione in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla convenienza economica dell'operazione sia riposta nello Studio di fattibilità più volte richiamato.

Detto studio di fattibilità, tuttavia, contiene una comparazione economica, ma non una vera analisi di sostenibilità finanziaria nel senso richiesto dalla giurisprudenza contabile e come sopra chiarito.

Lo studio di fattibilità si limita infatti a costruire un confronto *annuale* tra uno scenario di internalizzazione dei servizi mediante la costituzione della società *in house* e uno scenario di affidamento esterno.

Nel primo scenario stima:

- ricavi pari a **1.785.540 euro**;
- costi pari a **839.883,87 euro**;

- un Margine Operativo Lordo (MOL) pari a **945.656,13 euro**;
- un utile netto pari a **671.699,55 euro**;
- un margine complessivo per l'Ente proprietario del **38 per cento**, contro il **35 per cento** dell'affidamento esterno, con un differenziale tra i due scenari di appena il **3 per cento** (cfr. Allegato I, par. 5.2, *Analisi economica comparativa dei due scenari*, Tabella 10, pp. 23-24).

Prevede inoltre un *diverso* scenario con esclusione del servizio mensa, nel quale:

- i ricavi si riducono a **1.767.033 euro**;
- i costi si riducono a **760.956,14 euro**;
- il MOL incrementa arrivando a **1.006.076,86 euro**;
- l'utile incrementa arrivando a **714.616,40 euro**;
- il vantaggio comparativo per l'Ente proprietario incrementa arrivando al **6 per cento** (cfr. Allegato I, par. 5.3, *Scenario di internalizzazione con esclusione del servizio mensa*, Tabella 11, pp. 25-26).

Questi dati, però, descrivono un **conto economico statico** (*recte*: una simulazione economica *annuale*). Non integrano invero una vera analisi di sostenibilità finanziaria nel senso chiarito dalla citata del. n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, che impone di verificare anche la capacità della società di assicurare l'attività economica e raggiungere lo scopo sociale nel tempo, parimenti assicurando effetti finanziari non negativi sugli equilibri dell'ente.

Nonostante la ridetta richiesta di integrazione istruttoria e il conseguenziale Riscontro istruttorio, difatti **mancano** agli atti o comunque non risultano adeguatamente sviluppati, tra gli altri, i) un **piano pluriennale di cassa**; ii) uno **stato patrimoniale prospettico**; iii) il **fabbisogno di capitale circolante**; iv) gli stimati tempi di riscossione dei ricavi e di pagamento dei costi; v) la stima della liquidità necessaria nella fase di avvio; vi) eventuali fonti di finanziamento diverse dal capitale iniziale; vii) un'**analisi di sensitività** rispetto a stagionalità, minori ricavi, assenze di personale, insoluti, contenziosi ovvero costi imprevisti; viii) un'**indagine dei diversi mercati** in cui si stima che la costituenda impresa dovrà operare.

La sola affermazione di "neutralità finanziaria" contenuta nella Relazione analitica, ove conclusivamente «[...] si conferma che, con riferimento alla sostenibilità futura della società e agli oneri a carico dell'Ente, che i costi saranno in linea con quelli già sostenuti attualmente, in ogni caso direttamente correlati ai servizi richiesti, senza alcun ulteriore aggravio con conseguente "neutralità", nei predetti termini finanziari, derivante dall'attuazione dell'iniziativa prospettata» (così, lett., Relazione, p. 7 di 7), di tutta evidenza non è sufficiente ad integrare l'adempimento del richiesto obbligo di motivazione aggravata imposto all'Ente dall'art. 5 del TUSP.

Plurimi sono infatti i profili critici non adeguatamente vagliati nella documentazione trasmessa e tra essi corre l'obbligo di rilevare i) un capitale iniziale

minimo a fronte dell'assenza di una puntuale verifica in ordine alla sua adeguatezza con riferimento al capitale circolante netto, da stimarsi attraverso la differenza tra le (ipotizzate) attività correnti e le (ipotizzate) passività correnti; ii) una comparazione del modello *in house* con l'ipotesi del ricorso al mercato metodologicamente fragile; iii) un ipotizzato fabbisogno di personale che, pur essendo stato sviluppato analiticamente, conseguentemente alle incertezze connesse all'individuazione del perimetro dei servizi da affidare alla costituenda impresa appare anch'esso di incerta precisione.

Difatti, la costituenda impresa sarà costituita con un capitale di **10.000 euro**, a fronte di un volume di ricavi stimato intorno a **1,7-1,8 milioni di euro**, un numero di **18 unità di personale** ipotizzate nello Studio (cfr. Allegato I, par. 4.2.2. *Stima dei costi*, pp. 12-15, Tabella 4, *Stima costo per inquadramento retributivo*), da impiegare in una pluralità di servizi non ben identificati ma comunque caratterizzati da una forte stagionalità dei servizi, nonché dalla necessità di anticipare costo del lavoro, imposte, IVA, costi per servizi e altri oneri.

Un capitale iniziale così contenuto non è, di per sé, illegittimo sul piano civilistico, ma muovendo dalla prospettiva del controllo che questa Sezione è tenuta ad assicurare a norma dell'art. 5 del TUSP, avrebbe richiesto una specifica e puntuale dimostrazione in ordine all'adeguatezza del capitale rispetto al rischio operativo e alla sufficienza della liquidità iniziale, onde evitare la necessità di futuri apporti comunali o anticipazioni, anche alla luce di una stimata sostenibilità (almeno) nel primo esercizio di attività, proprio per verificare l'adeguatezza in presenza della citata stagionalità.

Sul punto, dagli atti trasmessi dall'Ente e acquisiti dalla scrivente Sezione, nulla si rileva.

La richiesta motivazione in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla convenienza economica dell'operazione è infatti essenzialmente rimessa alla comparazione sviluppata con il ricorso al mercato, sviluppata nello Studio di fattibilità.

Ivi, al punto 4.2 (*Ipotesi di internalizzazione - in house providing*), viene precisato che

- «[...] l'internalizzazione delle attività in precedenza enucleate implica la transizione dall'attuale assetto (esternalizzazione) alla costituzione di una società avente una struttura organizzativa idonea ad offrire al Comune i medesimi servizi reperiti attraverso l'esternalizzazione»;
- «[a]llo scopo di consentire la comparazione tra i due scenari, si è provveduto ad effettuare una stima del presumibile quadro economico della società in-house, in base alle ipotesi che seguono».

Più nel dettaglio, con riguardo alla stima dei ricavi, si afferma che

- *«le entrate relative ai “servizi di viabilità e sosta” e della categoria residuale di “altri servizi a terzi” sono state stimate in base alla documentazione fornita dal Comune di Ravello e riportante (in base a quanto riferito dagli esponenti del Comune) i ricavi registrati durante tutto l’anno solare 2024, e ciò al fine di considerare il fenomeno della stagionalità, impattante sui comuni turistici nell’ubicazione geografica della Costiera Amalfitana» (enfasi aggiunta);*
- *«la stima dei ricavi afferenti ai “servizi di pulizia e gestione dei bagni pubblici” è stata operata considerando n. 150 utenti giornalieri in media del servizio, suddivisi per quattro strutture igienico-sanitarie pubbliche».*

Con riguardo, invece, alla stima dei costi, si afferma che *«[l]a stima relativa agli oneri di gestione è fondata sull’analisi delle incidenze medie di settore delle diverse categorie di costo considerate sul valore della produzione»* (enfasi aggiunta), precisando che *«[l]a tabella che segue evidenzia il campione delle società comparabili che sono state utilizzate per la costruzione delle incidenze medie»* (enfasi aggiunta).

Di seguito, la tabella esposta a pag. 13 di 30 dello studio di fattibilità.

Ragione sociale	Area geografica	Valore della produzione	EBITDA	EBIT	Utile
SISTEMA AMALFI - S.r.l.	Campania	1.896.474,00	52.255,00	49.949,00	27.001,00
A.K.R.E.A. S.p.a.	Calabria	7.022.621,00	41.276,00	41.304,00	18.477,00
GESTIONI MUNICIPALI S.P.A.	Liguria	3.624.733,00	447.056,00	442.603,00	339.229,00
CETARA SERVIZI E SVILUPPO AZIENDA CONSORTILE	Campania	596.643,00	71.530,28	15.756,18	558,18
ANCONA SERVIZI S.P.A.	Marche	4.971.065,00	781.362,00	792.668,00	599.803,00
ASA SERVIZI S.R.L.	Lazio	3.238.935,00	99.561,00	98.591,00	30.295,00
ERACLEA PATRIMONIO E SERVIZI S.R.L.	Veneto	2.001.116,00	253.271,00	252.809,00	181.609,00
AZIENDA COMUNALE MULTISERVIZI S.R.L.	Campania	177.083,00	10.476,00	10.367,00	662,00
Valore medio		2.941.083,75	219.598,41	213.005,90	149.704,27

In base ai dati evidenziati viene precisato che *«[...] si è provveduto ad effettuare le seguenti stime, in base ai rapporti evidenziati nella successiva tabella 11 (rispetto al valore della produzione): • i costi per servizi sono stati fatti pari al 15,50%; • gli oneri diversi di gestione sono stati fatti pari al 2,40%».*

Si specifica poi ulteriormente che nella voce “oneri diversi di gestione” sono inclusi *«[1] gli oneri relativi al servizio mensa (sostenuti per erogare n. 9.959 pasti ad un costo unitario di euro 4,99); [2] le spese di manutenzione delle strutture destinate alla preparazione, cottura e conservazione degli alimenti; [3] le spese riconducibili alla gestione dell’applicativo telematico per la gestione dei buoni pasto».*

Solo a p. 27 di 30, al par. 5.4 (Comparazione con altre società multiservizi), si legge che *«[a]l fine di assicurare la comparabilità dei dati rilevati, è stato selezionato un paniere di*

imprese a capitale pubblico operanti nei settori della gestione delle aree di sosta e della viabilità urbana, servizi di pulizia delle aree comunali, nonché ulteriori servizi, quali la gestione delle affissioni» (enfasi aggiunta). Segue la tabella n. 12 dove vengono riportati «i dati relativi a dieci società In-House locate nelle regioni Campania, Lazio, Liguria, Marche e Veneto», a sua volta seguita da un'analisi delle diverse voci contabili e di alcuni indici economici.

Non emergendo, tuttavia, con la dovuta evidenza, né l'esplicitazione dei criteri e delle metodologie applicate per l'individuazione della numerosità del campione e per la scelta dello stesso ai fini dell'analisi, né le modalità di calcolo applicate che hanno determinato i "costi per servizi" nella percentuale del 15,50 per cento e gli "oneri diversi di gestione" nella percentuale del 2,40 per cento rispetto al valore della produzione delle imprese apoditticamente ritenute comparabili e - come è sembrato di poter comprendere - conseguentemente applicate all'ipotizzato conto economico della costituenda impresa *in house* (come rappresentato nella tabella n. 6 rappresentata a p. 16 di 30, nonché nell'analisi economica comparata tra l'ipotesi di internazionalizzazione e l'ipotesi di esternalizzazione, rappresentata nella tabella n. 11 rappresentata a pag. 26 di 30), il magistrato istruttore ha richiesto un'integrazione istruttoria.

È stato infatti richiesto all'Ente di

1. relazionare in merito alla mancata esplicitazione dei criteri e delle metodologie applicate per l'individuazione della numerosità del campione e per la scelta dello stesso ai fini dell'analisi;
2. specificare le modalità di calcolo applicate che hanno determinato i "costi per servizi" nella percentuale del 15,50% e gli "oneri diversi di gestione" nella percentuale del 2,40% rispetto al valore della produzione delle imprese apoditticamente ritenute comparabili;
3. relazionare in merito alla mancata esplicitazione dei criteri e delle metodologie applicate per motivare la sovrapposizione delle «incidenze medie» apoditticamente costruite alla costituenda impresa;
4. relazionare nel dettaglio in merito «alle esigenze espresse dagli esponenti del Comune di Ravello» e poste a base dello studio di fattibilità, ossia precisare le motivazioni sottese all'individuazione del numero e delle tipologie di dipendenti individuati come necessari all'Ente.

Il Comune, attraverso il riscontro istruttorio, ha migliorato il supporto motivazionale a supporto della scelta operata, allegando - ma senza documentare puntualmente, mediante deposito, gli atti soltanto richiamati - come sia stato scelto il campione di società comparabili, ossia *i)* selezionando le sole società con azionista pubblico; *ii)* selezionando solo società attive; *iii)* escludendo dal campione le società insolventi e in amministrazione controllata; *iv)* selezionando imprese operanti in settori ATECO coerenti; *v)* escludendo le imprese con dati incompleti; *vi)* escludendo le imprese con fatturato superiore a 10 milioni di euro; *vii)* escludendo le imprese con valori anomali o estremi, i c.d. "outliers"; *viii)* verificando «[...] la disclosure

aziendale (relazione sulla gestione e sito istituzionale) per verificare l'effettiva prevalenza dei servizi oggetto di affidamento da parte del Comune di Ravello» (cfr. Riscontro istruttorio, p. 8 di 12).

L'integrazione istruttoria, pur certamente utile, non ha fugato tutti i punti oscuri della documentazione trasmessa in quanto le percentuali del **15,50 per cento** per "costi per servizi" e del **2,40 per cento** per "oneri diversi di gestione" sono state assunte come *proxy medie di settore*, laddove per lo stesso Comune «l'impiego delle incidenze medie – e la loro applicazione alla NewCo – non è una trasposizione "meccanica", bensì una metodologia parametrica necessaria per **colmare un gap informativo**, fondata su dati di bilancio di soggetti comparabili e resa esplicita nelle percentuali assunte nello studio» (cfr. Riscontro istruttorio, p. 10 di 12 - enfasi aggiunta).

Si conferma, cioè, che una parte importante del modello economico rappresentato per motivare la costituzione della società *in house* non è costruita sui **dati effettivi del Comune di Ravello**, ma su parametri derivati da un campione esterno. Dal punto di vista del controllo che questa Sezione è chiamata ad assicurare, ciò non rende il modello inutilizzabile, ma ne riduce la forza dimostrativa.

In particolare, quando la decisione amministrativa è quella di costituire una società *in house*, la comparazione con l'esterno dovrebbe essere il più possibile specifica, omogenea, attualizzata e comunque costruita sui dati - espressi - forniti dall'Ente, mentre, nel caso di specie, la comparazione resta in parte parametrica e in parte ricostruttiva.

Da ultimo, persistono, conseguentemente, criticità anche sulla struttura del fabbisogno personale.

Lo studio di fattibilità ipotizza infatti n. **18 unità di personale** (n. 9 per servizi di viabilità e sosta, n. 3 per servizi di pulizia, n. 4 per "altri servizi a terzi", n. 1 per servizi amministrativi e n. 1 figura dirigenziale di primo livello, poi valorizzata come "amministratore unico" per un compenso annuo lordo pari ad euro **37.409,30 euro** annui - cfr. Allegato I, pp. 14-16).

Il riscontro istruttorio, però, da una parte, nonostante la diversità delle prestazioni richieste al personale, afferma che «[l]'inquadramento retributivo è stato stimato al livello iniziale previsto dal CCNL multiservizi, in coerenza con l'approccio prudentiale che caratterizza l'intero studio» (cfr. Riscontro istruttorio, p. 11 di 12), dall'altra, nel precisare che «[l]e unità destinate agli ulteriori servizi affidati alla NewCo ammontano complessivamente a **quattro FTE**. In particolare, il **servizio affissioni** è stimato in capo a **un'unica unità** [...]; analogo inquadramento è previsto per l'**unità addetta al supporto ai matrimoni civili** organizzati nelle aree di proprietà comunale. Il **servizio refettorio comunale** [...] è invece affidato a **due unità operative** [...]» (cfr. Riscontro istruttorio, p. 11 di 12), omette di fare riferimento alle unità di personale che saranno assegnate al servizio di *guardiania degli immobili comunali*.

Ancora una volta il rilievo non è formale: se il fabbisogno di personale è uno dei driver principali del costo, non è coerente che la sua analisi si appoggi a servizi in parte diversi da quelli statutari finali.

Inoltre, la documentazione approvata e trasmessa non approfondisce il regime di avvio dei rapporti di lavoro, i tempi di assunzione, i costi indiretti del reclutamento e l'eventuale impatto di assenze o sostituzioni.

In conclusione, nonostante l'integrazione istruttoria assicurata dal Comune, la documentazione oggetto del presente controllo è gravemente incompleta sotto il profilo della giustificazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. In particolare, non si rinviene alcun *Business Plan* (BP) né alcun *Piano Economico Finanziario* (PEF), come richiesto dalla citata del. n. 16/SSRRCO/22/QMIG, ma solo una relazione analitica in parte tautologica in quanto meramente assertiva, in parte di mero rinvio ad uno studio di fattibilità che si risolve in una *simulazione economica annuale*. Inoltre, la DCC n. 2 del 2026 differisce a un momento successivo il piano industriale e il contratto di servizio, cioè proprio gli atti che dovrebbero rendere verificabile il progetto sotteso alla volontà espressa di costituire un nuovo ente societario.

2.3.2. Sulla sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione

Alla luce di quanto appena considerato nel paragrafo che precede con riguardo alla riconosciuta sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, con riferimento alla sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione, dovendosi prioritariamente valutare la «[...] *compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio* [...]» (così, lett., Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 cit., p. 28), deve rilevarsi che sul punto nulla si rinviene nella documentazione trasmessa.

Volendo sopperire alla lacuna documentale mediante l'acquisizione d'ufficio dei dati disponibili presso la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, l'analisi non può che muovere da una seppur non esaustiva analisi del prospetto del risultato di amministrazione relativo all'ultimo quinquennio, con particolare attenzione al rapporto tra risultato di amministrazione e parte disponibile.

Come noto, infatti, il risultato di amministrazione è il saldo differenziale tra i debiti e i crediti che finanziano il ciclo della spesa di un Ente e che, in caso di squilibrio, esprime un valore - il disavanzo - che a sua volta manifesta il valore della ricchezza da recuperare per ripristinare l'equilibrio pluriennale tra le entrate e le spese del bilancio.

In ragione della sua centralità nel sistema della contabilità pubblica armonizzata, ai fini della (seppur inevitabilmente parziale) valutazione della sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione oggetto di controllo in questa sede, si riporta, di seguito, la rappresentazione sinottica del risultato di amministrazione e della parte disponibile dell'Ente per il quinquennio 2020-2024.

**Tabella 1 - Evoluzione della lett. A e della lett. E del prospetto del RDA
negli esercizi dal 2020 al 2024**

Voce contabile	Risultato di amministrazione al 31 dicembre			Totale parte disponibile		
Esercizio	Totale	Var. assoluta	Var. %	Totale	Var. assoluta	Var. %
2020	3.627.504,70	834.458	29,88%	26.600,10	(98.321)	-78,71%
2021	4.364.578,24	737.074	20,32%	153.350,52	126.750	476,50%
2022	5.319.897,39	955.319	21,89%	170.753,20	17.403	11,35%
2023	6.499.039,90	1.179.143	22,16%	407.774,84	237.022	138,81%
2024	7.653.263,67	1.154.224	17,76%	610.213,72	202.439	49,64%

Fonte: BDAP - Elaborazione d'ufficio della Corte dei conti - Dati in euro

Dall'analisi dei dati emerge che il quinquennio 2020-2024 mostra un rafforzamento continuo della posizione finanziaria dell'Ente: il risultato di amministrazione cresce da 3,63 a 7,65 mln, mentre la parte disponibile passa da 26,6 mila a 610,2 mila euro, con ulteriore +49,6% nell'ultimo anno.

L'accelerazione del 2023 (+1,18 mln sul risultato; +237 mila sulla parte disponibile) conferma l'ampliamento degli spazi di manovra. Nel complesso, si registrano ampi margini finanziari per politiche discrezionali, ma, con riferimento al controllo da esercitarsi in questa sede, restando assente un quadro puntuale sull'impegno finanziario che richiederebbe la costituenda società nel senso sopra chiarito, è impedita una compiuta valutazione *ex ante* di sostenibilità finanziaria soggettiva.

In conclusione, pur registrandosi astrattamente, dall'analisi del risultato di amministrazione degli ultimi cinque esercizi finanziari, sane condizioni economico-finanziarie, ad avviso di questa Sezione, **l'onere motivazionale in ordine alla sostenibilità finanziaria soggettiva della descritta operazione non risulta adeguatamente assolto.**

2.3.3. Sulla convenienza economica dell'operazione

Con riferimento alla necessità di valutare anche la convenienza economica dell'operazione, è stato già ricordato che tale giudizio implica che la motivazione resa dall'ente dia conto 1) della funzionalità della soluzione prospettata rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione, ossia, nella prospettiva dell'efficacia dell'azione, dei **vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy** e 2) del corretto impiego delle risorse pubbliche, ossia, nella prospettiva dell'efficienza ed economicità dell'azione, del **confronto dei risultati conseguibili dall'operazione prospettata tenuto conto dei risultati conseguibili attraverso altre soluzioni gestionali.**

Richiamando quanto sopra ampiamente descritto in ordine al mancato adempimento dell'obbligo di motivazione analitica in ordine al rispetto del requisito finalistico e della sostenibilità finanziaria oggettiva e soggettiva, in questa sede ci si

limita a rilevare nuovamente come la **motivazione analitica sulla convenienza economica** non è pienamente persuasiva, perché il confronto tra le alternative non è costruito su un perimetro di servizi perfettamente stabile e coerente

In conclusione, ad avviso di questa Sezione, la scelta in favore della costituzione di una società *in house* non appare dunque adeguatamente motivata.

2.4. Sull'obbligo di consultazione pubblica dello schema di atto deliberativo e sulla compatibilità dell'intervento con la disciplina di fonte euro-unitaria in materia di aiuti di Stato

Da ultimo, con specifico riferimento all'obbligo di consultazione pubblica dello schema di atto deliberativo, nella parte motiva della DCC n. 2 del 2026 si dà atto

- «*della deliberazione giuntale n.1 del 02.01.2026 rubricata: "Costituzione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 di società interamente partecipata dal comune di Ravello. Presa d'atto della relazione fattibilità, approvazione schema di deliberazione Consiglio Comunale avente ad oggetto "Costituzione di una società interamente partecipata dal Comune di Ravello secondo il modello in house providing", atti propedeutici alle formalità di pubblica consultazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 comma 2 del D. Lgs 175/2016"*» (enfasi aggiunta);
- «*della pubblicazione del suddetto schema di deliberazione per numero quindici giorni all'Albo Pretorio on-line del Comune, ai fini della generale conoscenza e per effettuare le formalità di pubblica consultazione previste dall'art. 5, comma 2, del D. Lgs 175/2016*».

Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza contabile di questa Sezione, «*detto onere deve intendersi come assolto direttamente dall'ente [...] "sugli stessi atti oggetto del [...] provvedimento"*» (cfr., Sez. reg. contr. Campania, del., 6 giugno 2025, n. 161/2025/PASP). Occorre cioè che l'Ente, nel trasmettere l'atto deliberativo con riferimento al quale chiede il parere di cui all'art. 5 del TUSP, è onerato di provare l'effettività di una consultazione pubblica che abbia avuto ad oggetto l'intera documentazione portata a supporto dello stesso atto deliberativo.

Orbene, nel caso di specie, agli atti risulta la sola attestazione del responsabile della pubblicazione degli atti del Comune di Ravello dell'intervenuta pubblicazione, in data 22 gennaio 2026, per 15 giorni consecutivi, sul sito *web* istituzionale dell'Ente, accessibile al pubblico a norma dell'art. 32, c. 1, della l. n. 69 del 2009, nonché nell'albo pretorio-*on-line* dell'Ente, della DCC n. 2 del 2026, avente ad oggetto «*Costituzione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 di Società interamente partecipata dal Comune di Ravello denominata "RAVELLO HUB S.R.L."*. *Approvazione schema statuto*», e non anche della richiamata DCC n. 1 del 2026.

Parimenti, non vi è prova di una consultazione pubblica avviata dall'Ente ma, unicamente, appunto, della sola avvenuta pubblicazione, della DCC n. 2 del 2026 e non anche della seguente documentazione:

1. DGC n. 6 del 2025;

2. DCC n. 1 del 2026;
3. Parere favorevole dell'OREF n. 1 del 19 gennaio 2026 sulla proposta di DCC avente ad oggetto «Costituzione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 di Società interamente partecipata dal Comune di Ravello denominata "RAVELLO HUB S.R.L.". Approvazione schema statuto»;
4. Allegato I, recante lo «Studio preliminare sulla fattibilità della costituzione di una società operante in modalità in house providing per il Comune di Ravello», redatto in data 9 dicembre 2025 dall'incaricato Studio Legale Fiscale - SLF (partita IVA e codice fiscale n. 12660451001), con la partecipazione del «team dello Studio Tiscini Partners» (di seguito: "Studio di fattibilità");
5. Allegato II, recante la «RELAZIONE EX Art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016 strumentale [alla] costituzione di [una] Società interamente partecipata dal Comune di Ravello denominata "RAVELLO HUB S.R.L."», firmata dal Responsabile dell'Area "Affari Generali" del Comune di Ravello;
6. Allegato III, recante lo Statuto della società "RAVELLO HUB S.r.l.".

Conseguentemente, la suddetta pubblicazione non appare idonea a far ritenere adempiuto l'onere di consultazione pubblica in oggetto, garantendo la stessa, unicamente, la mera conoscibilità di alcuni atti prodromici, peraltro non puntualmente identificati, e, ad ogni modo, non anche dell'atto qui in rilievo e richiamato dal medesimo art. 5 del TUSP.

Quanto al rispetto della compatibilità dell'intervento con la disciplina di fonte euro-unitaria in materia di aiuti di Stato, non si rinviene alcun riferimento né nello Studio di fattibilità né nella Relazione analitica, giacché, nel primo, i riferimenti al diritto di fonte euro-unitaria si limitano al par. 3.3. (*I requisiti dell'in house providing secondo la normativa europea*), dove si richiamano alcune disposizioni normative e la massima della sentenza della Corte di giustizia *Teckal* resa nel giudizio C-107/98, mentre, nella seconda, nelle conclusioni, si rinviene la sola affermazione secondo cui «il metodo di auto-organizzazione amministrativa rappresenta un netto avvicinamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione europea ovvero in conformità a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP».

In conclusione, questa Sezione giudica l'onere motivazionale, anche in relazione a questo aspetto, non adeguatamente assolto.

3. Conclusioni

Alla luce delle su estese considerazioni, a norma dell'art. 5, c. 3, del TUSP, in ordine alla costituzione da parte del Comune di Ravello (SA) dell'impresa "Ravello HUB S.r.l." secondo il modello della società *in house* disciplinato dall'art. 16 del TUSP, come declinata nella DCC n. 2 del 2026, questa Sezione esprime

- parere positivo sul rispetto dei requisiti formali della deliberazione n. 2 del 20 gennaio 2026 del Consiglio comunale del Comune di Ravello (SA);
- parere **negativo** sul rispetto dei vincoli finalistici, nei sensi di cui al paragrafo 2.1 della parte in diritto della presente deliberazione;

- parere **negativo** sul rispetto dell'obbligo di motivazione analitica in relazione alla forma societaria prescelta, nei sensi di cui al paragrafo 2.2 della parte in diritto della presente deliberazione
- parere **negativo** sulla convenienza economica e sulla sostenibilità finanziaria dell'operazione prospettata, nei sensi di cui al paragrafo 2.3 della parte in diritto della presente deliberazione;
- parere **negativo** sul rispetto del requisito della previa consultazione pubblica dello schema di atto deliberativo e sulla compatibilità dell'intervento con la disciplina di fonte euro-unitaria in materia di aiuti di Stato, nei sensi di cui al paragrafo 2.4 della parte in diritto della presente deliberazione.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118,

1. esprime **parere negativo**, per le considerazioni esposte in parte motiva, in ordine alla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Ravello (SA) n. 2 del 20 gennaio 2026, avente ad oggetto «*Costituzione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 di Società interamente partecipata dal Comune di Ravello denominata "RAVELLO HUB S.R.L."*. *Approvazione schema statuto*»;
2. dispone l'immediata trasmissione della presente deliberazione, a cura del Servizio di supporto alla Sezione, al Comune di Ravello (SA), nella persona del Sindaco del Comune, e al Consiglio comunale del Comune di Ravello, nella persona del suo Presidente;
3. ordina al Comune di Ravello, nella persona del Sindaco del Comune, di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito istituzionale.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 18 marzo 2026.

Il Relatore
Ilvio Pannullo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Massimo Gagliardi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 20marzo 2026

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Giuseppe Imposimato