



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

Collegio ex art. 5, comma 3, del d.lgs. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

CONSIGLIERE con funzioni di Presidente: Daniele Bertuzzi

PRIMO REFERENDARIO: Tamara Lollis (relatore)

REFERENDARIO: Marco Coiz

Deliberazione del 13 gennaio 2026

Controllo ex art. 5 del d.lgs n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Azienda pubblica di servizi alla persona "Umberto I" di Latisana - Delibera del Consiglio d'amministrazione n. 12 del 6.11.2025 avente ad oggetto "Acquisto quote società Socialteam e conseguenti decisioni per l'erogazione dei servizi globali periodo 2026 - 2030".

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 recante *"Statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia"*;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*;

Visto il d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5 come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

Rilevato che l'art. 5, c. 3, del su citato d.lgs n. 175/2016 ha assegnato alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo riferita alla costituzione di società e/o all'acquisizione di partecipazioni, dirette o indirette, per la verifica della conformità alle previsioni dei commi 1 e 2 del medesimo art. 5 e a quanto stabilito nei successivi articoli 4, 7 e 8 del decreto medesimo con particolare riguardo alla convenienza economica, alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 che ha fornito indirizzi di orientamento generale con particolare riferimento al riparto della competenza territoriale, alla natura e all'oggetto della nuova funzione di controllo;

Vista la nota prot. n. 2904/P, del 19.11.2025, acquisita in ingresso al prot. n. 3351 del 20.11.2025, con la quale l'Azienda pubblica di servizi alla persona "Umberto I" di Latisana ha trasmesso, ai fini del controllo previsto dall'art. 5, c. 3, del d.lgs n. 175/2016 la deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 12, del 6.11.2025, unitamente alla documentazione prodotta a supporto;

Vista la richiesta istruttoria della Sezione prot. n. 3492 del 17.12.2025;

Visto il riscontro dell'Azienda pubblica di servizi alla persona "Umberto I" di Latisana prot. n. 3/P, del 2.1.2026, assunto in ingresso al prot. n. 6 del 7.1.2026;

Esaminata la citata deliberazione n. 12/2025 unitamente alla complessiva documentazione istruttoria versata in atti;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 4/2025, con la quale stato costituito il Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate a sensi dell'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 175/2016;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 68/2025 con la quale è stato affidato l'incarico istruttorio al Primo Referendario Tamara Lollis, quale relatore;

Dato atto che con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 312, del 22.12.2025, a decorrere dall'1.1.2026 la Presidente di sezione, Emanuela Pesel, cessando dall'attuale posto di funzione ricoperto presso la Sezione di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia, è stata assegnata quale Presidente della Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia;

Dato atto, altresì, che in caso di assenza o impedimento del Presidente le funzioni presidenziali sono assolve dal Consigliere anziano;

Richiamata la sopra citata Ordinanza presidenziale n. 4/2025 la quale dispone che il Collegio ex art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 175/2016 sia costituito dal Presidente, dal Referendario Tamara Lollis e dal Consigliere Daniele Bertuzzi;

Dato atto che il suddetto Collegio nel rispetto delle disposizioni in materia di composizione dei collegi della Sezione ai sensi delle norme di attuazione statutaria e, in particolare, dell'art. 36 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 viene integrato dal Referendario Marco Coiz;

Vista l'Ordinanza n. 1/2026 con la quale il Consigliere con funzioni di Presidente ha convocato l'adunanza del Collegio costituito per il controllo previsto dal terzo comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 composto dal Consigliere anziano con funzioni di Presidente Daniele Bertuzzi, dal Primo Referendario Tamara Lollis e dal Referendario Marco Coiz per il giorno 13 gennaio 2026; Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

Premesso in fatto

Con nota prot. n. 2904/P, del 19.11.2025, l'Azienda pubblica di servizi alla persona "Umberto I" di Latisana - di seguito in breve ASP - ha trasmesso ai fini del controllo *ex art. 5 del d.lgs. n. 175/2016* (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP) la deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 12, del 6.11.2025, avente ad oggetto "*Acquisto quote società Socialteam srl e conseguenti decisioni per l'erogazione dei servizi globali periodo 2026 - 2030.*".

Alla comunicazione su indicata sono allegati, oltre alla citata deliberazione n. 12/2025, diversi documenti tra cui, in particolare: i documenti contabili della Socialteam s.r.l. (bilancio 2023 e 2024, situazione economico-patrimoniale e rendiconto finanziario al 30.06.2025, previsione economico-patrimoniale e rendiconto finanziario 2026-2028 della Socialteam s.r.l., previsione di tesoreria 2028); lo statuto della Socialteam s.r.l. e il regolamento per il funzionamento del comitato di controllo analogo; la proposta di *budget* 2026 e la proposta di indirizzo per l'affidamento dei servizi della Socialteam s.r.l.; il confronto tra le proposte ricevute; la bozza di contratto disciplinare per l'affidamento dei servizi 2026-2030; i documenti contabili della ASP (bilancio 2024 e bilancio di verifica a sezioni contrapposte al 30.9.2025); la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'ASP n. 11, del 25.6.2025, di recesso dalla società Penta Servizi s.r.l., attuale gestore *in house*.

Risulta, altresì, allegato il parere dell'Organo di revisione per il quale nulla osta all'acquisizione della quota sociale.

Giova sin d'ora osservare che dall'esame del suddetto parere e della documentazione in atti è emersa la singolare situazione per la quale l'Organo di revisione della ASP è, al contempo, Revisore della società cui la medesima ASP intende partecipare e affidare *in house* il servizio di gestione delle proprie strutture assistenziali di Latisana e Mortegliano.

A tal proposito, ancorché in virtù del novellato art. 5 del TUSP la Sezione è chiamata a verificare la conformità dell'operazione societaria ai parametri normativamente previsti, deve richiamarsi l'ASP e l'Amministrazione regionale, nella qualità di ente tenuto alla vigilanza sulle ASP e che esprime l'intesa sulla nomina dell'Organo di revisione (art. 9, c. 10*bis*, della l.r. n. 19/2003), all'attenta valutazione in ordine alla contestualità dell'incarico alla luce dei principi e delle norme che presiedono alla salvaguardia dell'indipendenza del revisore nell'esercizio delle sue funzioni (per gli enti locali vedasi, in particolare, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per

la Lombardia n. 419/2012/PAR).

Si rileva, infatti, che secondo le disposizioni dell'art. 9, c. 10^{quater}, della legge regionale 11.12.2003, n. 19 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia) l'Organo di revisione delle ASP *"vigila sulla regolarità contabile e sulla stabilità economica e finanziaria delle aziende. In caso di riscontro negativo di una o più condizioni gestionali significative, segnala le criticità riscontrate al rappresentante legale dell'azienda e agli enti locali titolati alla nomina dei componenti del consiglio di amministrazione, indicando anche le misure da adottare per il rientro nei valori di stabilità. (...)".*

Inoltre, l'art. 45, c. 3, del Regolamento interno di contabilità della ASP, adottato con Deliberazione Consiglio di amministrazione n. 15 del 21.06.2024 ai sensi dell'art. 9, c. 1^{bis} della l.r. n. 19/2003, prevede che *"Nell'esercizio dell'incarico l'Organo di Revisione opera in posizione di autonomia rispondendo delle proprie funzioni al Consiglio di Amministrazione. A tutela dell'affidamento pubblico, della correttezza dei comportamenti, nonché della qualità ed efficacia delle prestazioni informa la sua azione ai principi e doveri del codice deontologico della professione".*

Il successivo art. 46 del medesimo Regolamento dispone, poi, che l'Organo di revisione, oltre a esercitare tutte le funzioni previste dalla normativa nazionale e regionale vigente rilascia, il parere preventivo sulle proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni e si pronuncia, in particolare, sulle approvazioni del *budget*, sulle sue variazioni e sul controllo degli equilibri finanziari.

Per quanto sopra potrebbe, dunque, profilarsi la circostanza per la quale l'Organo di revisione della ASP debba esprimersi in ordine all'approvazione del *budget* (o a sue variazioni) il quale incorpora, come meglio si dirà nel prosieguo, il corrispettivo del contratto di servizio affidato alla società *in house* con la quale intercorre un incarico di revisione legale.

Con l'atto deliberativo in esame l'ASP dispone, infatti, di acquisire la quota del 5% del capitale sociale della società Socialteam s.r.l., pari a € 3.210,40, al fine dell'affidamento, alla medesima società, con la formula *in house*, del complesso dei servizi assistenziali e alberghieri per la gestione delle strutture residenziali e semiresidenziali di Latisana e Mortegliano.

L'ASP rappresenta che detta acquisizione societaria segue la precedente deliberazione n. 11, del 25 giugno 2025, con la quale il Consiglio di amministrazione, ritenendo *"opportuno, alla luce delle novità presenti sul mercato, verificare la presenza di eventuali soluzioni di gestione dei servizi "global" maggiormente convenienti e vantaggiose per l'ASP"*, ha deciso di recedere dalla società Penta Servizi s.r.l. con effetto dall'1.1.2026. L'uscita dalla compagine societaria della Penta Servizi s.r.l. comporta, altresì, il contestuale recesso dalla relativa convenzione per la gestione delle strutture residenziali dell'ASP con scadenza al 31.12.2026.

Nella citata deliberazione n. 12/2025 l'ASP precisa di aver valutato, a seguito della decisione di recesso, diverse possibili opzioni per l'affidamento dei servizi strumentali alla gestione delle residenze per anziani illustrando le ragioni che hanno condotto alla scelta di partecipare alla

Socialteam s.r.l., futura affidataria dei servizi *in house*.

In merito l'ASP evidenzia, in particolare, che l'internalizzazione dei servizi comporterebbe un aumento della retta, a compensazione dei maggiori costi, non sostenibile da parte dell'utenza e che l'*iter* procedurale per la costituzione di una nuova società a partecipazione pubblica non consentirebbe l'avvio dei servizi dall'1.1.2026.

Per tali motivi, l'ASP riferisce di aver formulato richiesta di presentare una proposta di *budget* preventivo per l'erogazione dei servizi strumentali alla gestione "globale" delle strutture per anziani, per l'anno 2026, a due società, ovvero, alla Socialteam s.r.l. nonché alla medesima Penta Servizi s.r.l. nonostante la decisione di recesso.

Vagliate le proposte, l'ASP afferma nella citata deliberazione n. 12/2025 *"di aver ritenuto, pertanto, come più conveniente (...) la possibilità di avviare e portare a compimento l'iter per acquisire le quote ed entrare nella compagine sociale di Socialteam Srl avendo verificato che (...) le condizioni economiche e finanziarie dei costi a budget per l'ASP Umberto I trovano un vantaggio sia rispetto all'attuale situazione gestionale con Penta Servizi Srl che, soprattutto, rispetto ai costi di mercato del mondo cooperativistico"*.

All'esito di un primo esame del provvedimento e dell'allegata documentazione è emersa l'esigenza di acquisire precisazioni e integrazioni istruttorie con particolare riferimento al parametro della sostenibilità e convenienza economica in aderenza alle indicazioni espresse nella deliberazione di orientamento generale delle Sezioni riunite n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

È stata, quindi, formulata richiesta istruttoria prot. n. 3492, del 17.12.2025, cui l'ASP ha risposto con nota prot. n. 3/P del 2.1.2026, assunta in ingresso al prot. n. 6, del 7.1.2026, fornendo ulteriori elementi di valutazione e allegando diversa documentazione.

Considerato in diritto

1. Per quanto attiene alla nuova funzione di controllo della magistratura contabile, l'art. 5, c. 3, TUSP, come novellato dalla l. n. 118/2022, prevede che le amministrazioni pubbliche trasmettano alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della l. n. 287/1990) l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta, affinché la stessa deliberi *"(...) in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa."*

La Corte dei conti, in sede nomofilattica, ha fornito orientamenti generali con riguardo alla natura della nuova funzione di controllo, ai profili della competenza, nonché al contenuto dei parametri della sostenibilità finanziaria e convenienza economica (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

In particolare, le Sezioni riunite hanno individuato la *ratio* della nuova funzione di controllo nell'esigenza di sottoporre a verifica i presupposti giuridici ed economici della scelta

amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato e ciò *“in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”* (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

La medesima pronuncia ha, inoltre, qualificato tale nuova funzione come una *“peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”*.

Sotto il profilo dei tempi e degli esiti l'art. 5 del TUSP dispone che la Corte dei conti deliberi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di parere e che *“Qualora la Corte non si pronunci entro il termine (...) l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.”*.

In caso di parere in tutto o in parte negativo l'amministrazione pubblica interessata, ove intenda procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a darne pubblicità nel proprio sito internet istituzionale.

In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare, salvo i casi in cui la costituzione di società o l'acquisto di partecipazioni societarie avvenga in conformità a espresse previsioni di legge, che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione, in particolare, riferita:

- alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall'art. 4 del TUSP;
- alle ragioni e finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre, la magistratura contabile valuta, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli articoli 7 e 8 del TUSP con particolare riferimento all'organo competente all'adozione degli atti in questione.

Infine, gli enti locali sono tenuti a sottoporre lo schema della relativa delibera a forme di consultazione pubblica, secondo le modalità da essi disciplinate e danno atto della compatibilità dell'operazione con i trattati europei e, segnatamente, con la disciplina in materia di aiuti di Stato. Nel quadro di un esame di largo spettro il legislatore ha sottolineato, in particolare, i profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione quali spazi sui quali deve necessariamente soffermarsi lo scrutinio del giudice contabile volendo, in tal modo, rendere più incisivo e, in definitiva, più efficace e/o effettivo il controllo.

Con riferimento al parametro della sostenibilità finanziaria le Sezioni riunite hanno precisato 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 tipo soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico*

interessato” (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Sotto il profilo oggettivo la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico – finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. Al riguardo, viene fatto riferimento alla consolidata giurisprudenza civilistica che riconosce, quale requisito oggettivo alla base della figura dell’imprenditore commerciale, *“l’obiettiva economicità dell’attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (c.d. lucro oggettivo)”* (Cass. civ. Sez. VI, ordinanza. 12 luglio 2016, n. 14250)”.

Detto requisito deve essere attentamente vagliato dall’amministrazione procedente, anche in chiave prospettica, intesa come idoneità a preservare nel tempo l’equilibrio tra ricavi e costi; elemento che assume rilievo particolarmente pregnante alla luce dei divieti e dei limiti imposti dall’art. 14 TUSP al sostegno finanziario del socio pubblico a società partecipate in crisi.

In questo senso sulla scorta dei principi mutuati dal campo economico/finanziario le citate Sezioni riunite evidenziano che l’atto deliberativo di costituzione o acquisizione societaria va suffragato da un approfondito *business plan* (BP o altro documento equipollente) che ne esponga le ipotesi di sviluppo indicando, in particolare, la natura dei ricavi e la relativa fonte nonché la composizione ed evoluzione dei costi. Il BP può, inoltre, essere opportunamente accompagnato dall’elaborazione di alcuni indicatori di bilancio che restituiscano, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali (redditività, liquidità e indebitamento). Secondo il principio della prudenza l’analisi del BP può, altresì, essere integrata con l’individuazione dei rischi principali legati all’iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate.

Sotto il profilo soggettivo la sostenibilità finanziaria riguarda la situazione specifica dell’amministrazione procedente verificando la copertura delle spese legate all’investimento societario e i 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.

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell’atto deliberativo esterna, altresì, le ragioni di convenienza economica connesse alla scelta di ricorrere allo strumento societario dando conto della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’amministrazione (profilo dell’efficacia) nonché del corretto impiego delle risorse pubbliche (profilo dell’efficienza ed economicità).

In particolare, nell’assolvimento del rafforzato onere motivazionale, l’amministrazione è tenuta a esplicitare la finalità perseguita mediante l’operazione societaria sotto il profilo della redditività e dei vantaggi risultanti dal confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano

percorribili.

2. La verifica assegnata al giudice contabile è, quindi, diretta a valutare la completezza, in termini di esaustività dell'istruttoria e degli elementi informativi forniti a supporto, nonché l'adeguatezza dell'approfondimento svolto da *“modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata”* e *“con riferimento alla specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame”* (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Lo scrutinio della Corte dei conti è, poi, volto *“ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e benefici di ciascuno di essi.”* (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Il sindacato del giudice contabile postula, pertanto, una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle scelte con riferimento ai parametri di sostenibilità e convenienza sulla base di risultanze istruttorie contrassegnate da affidabilità e attendibilità dei dati e delle analisi.

Tale scrutinio, pur pieno e non meramente estrinseco, non si estende all'area del merito e allo spazio di opinabilità e apprezzamento riservato all'amministrazione ma è, comunque, volto a *“verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità”*.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, come evidenziato dalle Sezioni riunite, l'esercizio della funzione in esame va attuato anche nel rispetto del principio generale del contraddittorio e che *“in considerazione delle conseguenze, dirette o indirette, del pronunciamento della Corte l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i pertinenti elementi valutativi”* ove quelli trasmessi non siano sufficientemente corredati dei dati necessari (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.). Soggiungono le medesime Sezioni che, a tal fine, la competente Sezione della Corte può chiedere, in sede istruttoria, ulteriori atti e/o delucidazioni individuando i tempi di riscontro che per esigenze di compatibilità con la scadenza imposta dalla norma possono essere di durata breve.

3. Quanto ai presupposti per deliberare, l'art. 5, c. 4, del TUSP prevede che 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, è competente la Sezione regionale di controllo. Inoltre, l'art. 5, c. 3, del TUSP indica genericamente le amministrazioni quali soggetti tenuti all'invio degli atti al controllo della Corte dei conti. Occorre, quindi, fare riferimento alla definizione di amministrazioni pubbliche contenuta all'art. 2, c. 1, lettera a), del TUSP laddove prevede che rientrano nella sua disciplina *“le amministrazioni 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”*.

A sua volta l'art. 1, c. 2, del d.lgs n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) specifica che *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*.

Ciò premesso, l'odierna istanza di parere è trasmessa da un'Azienda pubblica di servizi alla persona, ente derivante dal processo di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (ex IPAB) che trova la sua fonte nell'art. 10 della legge 8 novembre 2000 n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e, per la Regione Friuli Venezia Giulia, nella disciplina attuativa di cui alla su citata l.r. n. 19/2003.

Ai sensi dell'art. 3, della suddetta l.r. n. 19/2003 le ASP *“non hanno fini di lucro, hanno personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica e operano con criteri imprenditoriali. Esse informano la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate, comprendendo in queste i trasferimenti.”*. Trattasi di enti inseriti nel sistema integrato di interventi e servizi sociali che collaborano e concorrono alla programmazione e gestione dei servizi sociali e sociosanitari riferiti all'ambito territoriale di pertinenza.

La qualificazione delle ASP è tuttora oggetto di differenti interpretazioni con particolare riferimento al loro regime giuridico, data la loro peculiare configurazione di enti, aventi natura pubblica, che si contraddistinguono per il carattere imprenditoriale dell'attività da esercitarsi secondo criteri di economicità, pur se non rivolta a fini di lucro.

Secondo la prevalente giurisprudenza contabile le ASP sono annoverate tra gli enti pubblici economici, con conseguente applicabilità alle stesse della disciplina del TUSP, secondo la puntuale disamina fornita dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo della Toscana n. 97/2023/PASP per la quale *“(...) se la questione della natura giuridica delle ASP può avere rilievo per quanto concerne l'applicazione delle norme del d.lgs n. 165/2001 o del TUEL (con riguardo ad esempio, alla normativa relativa al contenimento della spesa nell'ambito della finanza pubblica), essa non solleva dubbi, invece, per il TUSP (...) considerando che lo stesso si applica, ai sensi dell' art. 2, c. 1, lett. a) anche agli enti pubblici economici.”* (cfr., in senso conforme, Sezione regionale di controllo per la Puglia del. n. 103/2024/PASP).

Anche la Sezione regionale di controllo per l'Emilia - Romagna con la deliberazione n. 84/2024/PASP ha riconosciuto l'applicabilità alle ASP del controllo ex art. 5 del TUSP evidenziando, con diversa qualificazione, che l'ASP *“quale ente pubblico non economico regionale, è*

annoverabile nella nozione di “amministrazione pubblica” ai sensi del combinato disposto dell’art. 2, c. 1, del T.U.S.P. e dell’art. 1, c. 2, del D.lgs n. 165/2001 e quindi soddisfa il profilo della legittimazione a richiedere pareri alla Sezione regionale ai sensi dell’art. 5 del T.U.S.P.”.

Può, quindi, affermarsi, anche prescindendo dalla qualificazione economica o non economica delle ASP, che le medesime ricadono nell’ambito del controllo *ex art.* 5 del TUSP nonché nella competenza di questa Sezione, che si è già pronunciata in tal senso con le deliberazioni n. FVG/1/2025/PASP e n. FVG/13/2025/PASP.

Nell’ipotesi di acquisto di partecipazione societaria l’art. 7, c. 1, lettera d), del TUSP dispone che l’operazione sia deliberata dall’organo amministrativo dell’ente.

Nella fattispecie il provvedimento è stato adottato con deliberazione del Consiglio di amministrazione il quale, ai sensi dell’art. 6 della su citata l.r. n. 19/2003 rappresenta l’organo di governo e di indirizzo politico – amministrativo dell’ASP e, in tale veste, provvede, tra l’altro, all’individuazione di forme di collaborazione con altri enti anche con la costituzione o la partecipazione a società e fondazioni (vedasi anche l’art. 7, c. 11, lettera h), dello statuto che riserva al Consiglio di amministrazione la competenza a deliberare sulle convenzioni).

Si rileva, altresì, che l’ASP intende partecipare a una società a responsabilità limitata, il che soddisfa il requisito della tipologia di operazione societaria ammessa al controllo (art. 5, c. 1, del TUSP) nonché quello della tipologia societaria cui è consentito aderire (art. 3 del TUSP).

Con riferimento agli adempimenti di cui all’art. 5, c. 2, seconda parte, del TUSP per il quale “*Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica (...)*”, l’ASP riferisce di non voler sottrarsi agli obblighi di trasparenza pur ritenendo di non essere tenuta a tale adempimento. Precisa, quindi, che la deliberazione oggetto del presente controllo sarà pubblicata all’albo pretorio *on line* sul sito istituzionale dell’ente e nella sezione Amministrazione trasparente.

Sul punto, anche se l’obbligo di avviare forme di consultazione pubblica sia riferito agli enti locali, si prende atto che l’ASP ha ritenuto in piena autonomia di adempiere a forme di pubblicità.

Quanto alla previsione dell’art. 5, c. 2, prima parte, del TUSP la deliberazione in esame dà atto della compatibilità dell’iniziativa con la disciplina europea precisando che la Socialteam s.r.l. possiede i requisiti dell’*in house*.

È possibile, quindi, passare all’esame nel merito del provvedimento.

Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici

4. Nel declinare il contenuto dell’onere motivazionale l’art. 5 del TUSP prevede che l’Amministrazione motivi analiticamente in ordine al duplice vincolo finalistico al quale l’art. 4 assoggetta l’operazione societaria: quello generale di scopo, di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali e quello di attività dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi

commi del medesimo art. 4.

Come rilevato nelle premesse in fatto l'ASP intende acquisire il 5% del capitale della Socialteam s.r.l. per affidare alla stessa, con la formula *in house*, tutti i servizi connessi alla gestione delle proprie strutture di accoglienza residenziali e semiresidenziali. Trattasi di attività e servizi per le quali le ASP sono costituite e operano essendo inserite, ai sensi dell'art. 2, c. 1, della su citata l.r. n. 19/2003, nel sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali.

Conformemente, l'art. 3 dello statuto dell'ASP dispone che la medesima, nel perseguimento degli scopi istituzionali, svolge una serie di attività nell'ambito dei servizi sociali e sanitari tra cui, in particolare, la gestione di strutture protette, centri diurni, RSA, hospice, centri respiro in grado di accogliere persone autosufficienti e non autosufficienti anche in convenzione con i comuni, con l'azienda sanitaria o in collaborazione con altri soggetti pubblici e del terzo settore.

A tal fine, l'art. 3, c. 3, secondo e terzo periodo, della citata l.r. n. 19/2003 consente alle ASP di *"(...) partecipare o costituire società, nonché istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali al conseguimento dei fini istituzionali, nonché di provvedere alla gestione e alla manutenzione del proprio patrimonio. L'eventuale affidamento della gestione patrimoniale a soggetti esterni avviene in base a criteri comparativi di scelta rispondenti all'esclusivo interesse delle aziende."*

Come emerge dalla lettura dello statuto la Socialteam s.r.l., futura affidataria del servizio, è una società *in house* a capitale interamente pubblico che si occupa di servizi e forniture in campo sociale, sociosanitario e sanitario e il cui oggetto sociale prevede, tra l'altro, l'organizzazione e la gestione di tutte le attività dirette o strumentali all'esercizio di funzioni sociosanitarie, socioassistenziali ed educative rivolte a soggetti con bisogno assistenziale. Nell'esercizio di tali funzioni la società può operare anche all'interno di strutture dedicate, tra le quali, per quanto qui rileva, case di riposo, strutture protette, RSA, centri diurni nonché attraverso l'assistenza domiciliare.

Per quanto sopra i servizi erogati dalla Socialteam s.r.l. sono inerenti e strumentali alle finalità dell'ASP e, quindi, sussiste il vincolo di attività di cui ai art. 4, c. 2, del TUSP con riferimento all'attività di *"(...) 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"*. Inoltre, l'art. 4, c. 4, del TUSP prevede che la partecipazione a società *in house* è ammessa solo ove l'oggetto sociale delle stesse sia esclusivamente una delle fattispecie previste al comma 2, tra cui quella sopra indicata.

Tuttavia, l'iter motivazionale contenuto della deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 12/2025 non approfondisce l'aspetto della indispensabilità dello strumento societario in relazione al vincolo di scopo *ex art. 5, c. 1, e art. 4, c. 1, del TUSP*.

Secondo il quadro normativo del TUSP la verifica della coerenza della partecipazione con le finalità istituzionali dell'ente e con i vincoli di attività convive con la valutazione della

necessarietà dello strumento societario per il conseguimento dei fini dell'ente medesimo; valutazione che confluisce, quindi, nel contenuto della motivazione rafforzata (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte del. n. 80/2022/PASP e Sezione regionale di controllo per la Toscana del. n. 61/2024/PASP).

Dall'esame delle considerazioni svolte nell'atto deliberativo in argomento emerge, infatti, che il predicato della necessità dello strumento societario viene dato sostanzialmente come presupposto in ragione della scelta di affidare *in house* il servizio di gestione delle proprie strutture assistenziali. L'indispensabilità dipende, quindi, in via indiretta nella riferita migliore convenienza della soluzione organizzativa prescelta.

Ferme restando le suddette osservazioni si ravvisa, comunque, la presenza dei requisiti tipologici e finalistici richiesti dall'art. 4 del TUSP.

L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria

6. Si rammenta che la verifica della sostenibilità finanziaria riguarda la situazione economica complessiva della società cui si intende partecipare e la sua capacità di mantenere, in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico – finanziario. Occorre, altresì, verificare anche la sostenibilità finanziaria soggettiva, ovvero riferita alla situazione specifica dell'ente che procede all'operazione societaria.

Come si è detto sopra le citate Sezioni Riunite, in sede nomofilattica, hanno evidenziato la necessità che l'analisi della sostenibilità finanziaria sia accompagnata dalla redazione di un *business plan* (o altro documento equipollente) volto a fornire, secondo i principi mutuati dalle scienze aziendalistiche, gli elementi descrittivi della complessiva operazione societaria evidenziando i dati e i parametri in termini di costi e ricavi su cui si basano e sono sviluppate le previsioni economico – finanziarie (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

I profili di analisi sopra sinteticamente ricordati e i relativi approfondimenti istruttori, in capo alle amministrazioni, vanno modulati in relazione alla specificità e complessità della singola fattispecie, nonché vanno verificati secondo criteri di affidabilità dell'elaborazione dei piani economico – finanziari e di attendibilità degli stessi in termini di coerenza, ragionevolezza e congruità delle conclusioni che l'amministrazione trae dalle sue analisi.

Nel caso in esame i parametri sopra descritti assumono viepiù rilevanza in quanto l'esborso per l'acquisizione societaria, non particolarmente oneroso, è strumentale all'affidamento, dietro corrispettivo e per una durata di cinque anni, della gestione dell'attività propria della ASP a favore della partecipata.

Ne consegue che lo stesso scrutinio della Sezione, alla luce dei criteri del TUSP, non può limitarsi alla sola partecipazione ma va doverosamente esteso all'intero complesso dell'operazione societaria e, dunque, anche all'impegno economico derivante dall'espletamento del servizio che necessariamente rientra nella valutazione di sostenibilità e convenienza richiesta dal TUSP.

A tal proposito giova osservare che, per il combinato disposto degli articoli 6 e 10 dello statuto della Socialteam s.r.l., l'assunzione della qualifica di socio comporta l'obbligo dell'affidamento di un servizio alla partecipata, introducendo un elemento di vincolo che impegna economicamente le scelte future dell'ASP.

Ciò premesso, la deliberazione qui in esame espone le ragioni della scelta di partecipare alla Socialteam s.r.l. (e affidarle il servizio in argomento) ma quanto rappresentato non è apparso approfondito ed esaustivo nei termini indicati dalle citate Sezioni Riunite n. 16/SSRRCO/QMIG/2022. In sede istruttoria sono state, quindi, formulate richieste di precisazione e integrazione con particolare riferimento agli elementi economico - finanziari (eventuale esistenza di un *business plan* e specificazione del corrispettivo per l'affidamento del servizio in termini pluriennali).

In relazione alla sostenibilità finanziaria oggettiva l'atto deliberativo in discorso fornisce, allegando i relativi documenti di bilancio, un quadro della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica della Socialteam s.r.l. che non presenta, allo stato, elementi di criticità.

In particolare, nel 2024, il conto economico registra un utile di esercizio (€ 46.852) in miglioramento rispetto al dato del 2023 (perdita pari a € 134.810, dovuta sostanzialmente a perdite su crediti vantati verso un socio per € 161.590). Nell'esercizio 2024 si è provveduto alla copertura della suddetta perdita mediante utilizzo delle riserve di patrimonio netto disponibili e mediante riduzione del capitale sociale, il cui importo, dopo la riduzione, ammonta a € 17.356 mentre il totale del patrimonio netto al 31.12.2024 si assesta nell'importo di € 64.209 (€ 17.356 al 31.12.2023).

Il *budget* di previsione della Socialteam s.r.l. indica dati previsionali in progressivo aumento per il totale attivo (pari a € 4.533.629 al 31.12.2025, € 4.912.057 al 31.12.2026 fino ad arrivare a € 7.123.878 al 31.12.2030) e per il patrimonio netto (pari a € 103.623 al 31.12.2025, € 160.732 al 31.12.2026 fino ad arrivare a € 557.797 al 31.12.2030); anche il risultato economico è previsto in progressivo miglioramento (risultato netto pari a € 39.415 nel 2025, € 57.109 nel 2026 fino ad arrivare a € 113.003 nel 2030).

Anche l'esame dei documenti di bilancio della ASP restituisce un quadro patrimoniale, finanziario ed economico, allo stato, privo di criticità. In particolare, il conto economico 2024 registra un risultato di esercizio positivo, pari a € 348.591, in miglioramento rispetto al dato dell'esercizio 2023 quando è avvenuta la chiusura della struttura di Mortegliano per le conseguenze di eventi atmosferici avversi (risultato economico negativo pari a € 81.299); il totale del patrimonio netto al 31.12.2024 ammonta a € 3.470.207, a fronte del dato di € 3.228.043 al 31.12.2023.

La deliberazione in esame non fornisce, tuttavia, un *business plan* (o altro analogo documento informativo) riferito alla specifica operazione societaria (con relativo affidamento *in house*) volto

a offrire elementi quantitativi di stima dell'onerosità complessiva della partecipazione in termini di costo del servizio per il previsto orizzonte temporale quinquennale di durata del contratto, nonché di sostenibilità e congruenza dell'impegno economico a carico dell'ASP rispetto alle rette degli utenti e/o altre fonti di ricavo dell'ASP medesima.

Dall'esame della documentazione istruttoria emerge, infatti, che l'ASP ha chiesto alla Socialteam s.r.l. e alla Penta Servizi s.r.l. (gestore *in house* fino al 31.12.2025 giusta recesso) una proposta di previsione di spesa per i servizi "globali" riferiti alla gestione delle strutture assistenziali di Latisana e Mortegliano per il solo anno 2026, ovvero per la prima annualità del contratto quinquennale.

Al riguardo, risulta trasmesso il documento denominato *"allegato 1 – confronto tra le proposte ricevute"* il quale reca delle estrapolazioni delle proposte ricevute e una tabella di confronto.

In particolare, con riferimento alla proposta della Socialteam s.r.l. sono stati presi in considerazione gli importi previsionali del costo del servizio, totale e distinto per singola voce, mentre per la Penta Servizi s.r.l. le tabelle, diversamente formulate, sono strutturate secondo schemi di *budget* previsionale descrittivi delle voci dei ricavi, dei costi ed altri oneri nonché del risultato di gestione atteso.

L'ASP, nel rilevare che solo la Socialteam s.r.l. ha risposto correttamente alla richiesta di presentare, secondo le modalità indicate, una previsione di spesa per l'anno 2026, riferisce che *"Ad ogni buon conto, è stato possibile confrontare i dati aggregati e complessivi"*, come da seguente tabella:

	Struttura residenziale Latisana	Struttura semiresidenziale Latisana	Struttura residenziale Mortegliano	Totale
Socialteam s.r.l.	€ 1.551.303,30	€ 158.061,69	€ 2.015.897,65	€ 3.725.262,64
Penta Servizi s.r.l.	€ 1.729.000,00		€ 2.025.000,00	€ 3.754.000,00
Differenza				- € 28.737,36

L'allegato 1 non reca l'esplicazione dei criteri adottati ai fini dell'elaborazione delle suddette aggregazioni contabili a fronte di proposte strutturalmente difformi e che non appaiono agevolmente sovrapponibili.

In sede istruttoria, con la nota prot. n. 3/P, del 2.1.2026, l'ASP si limita a riferire, in relazione alla suddetta comparazione delle offerte, che *"il termine ricavi per Penta Servizi srl e costi per Socialteam srl è di fatto, analogo elemento, ovvero il costo preventivato a carico dell'ASP"*.

Inoltre, va rilevato che la bozza del contratto disciplinare dispone, all'art. 5 rubricato *"corrispettivo a copertura dei servizi prestati e a compensazione degli obblighi di servizio"*, in particolare, quanto segue:

- L'Azienda corrisponderà in ragione d'anno e per il periodo di gestione convenuto e per tutto quanto sopra previsto e regolamentato alla Società per ciascun esercizio l'importo complessivo come determinato in sede di approvazione del bilancio previsionale per ciascun anno e, così via, nelle successive annualità sulla base

del budget previsionale concordato per l'esercizio successivo che dovrà essere trasmesso all'Azienda entro il 30 novembre di ogni anno per l'approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci/Comitato per il Controllo Analogo. L'importo è comprensivo di qualsiasi onere gestionale. Prima dell'avvio del contratto e comunque entro 15 giorni dell'avvio dei servizi, la Società dovrà fornire all'Azienda il costo giornaliero per posto letto dei singoli servizi."

Per come formulata la suddetta previsione contrattuale implica una non chiara determinazione del corrispettivo del servizio da affidare, in quanto lo stesso viene rinegoziato di anno in anno per l'intero periodo quinquennale della sua vigenza.

La stessa deliberazione qui in esame non reca stime previsionali del costo del servizio in affidamento; l'unico dato di riferimento, e per la sola annualità 2026, parrebbe essere la quantificazione contenuta nella tabella di confronto sopra riportata.

Tale criticità non viene meno a fronte della previsione, sempre contenuta nell'art. 5 della bozza di contratto, per la quale *"La Società, sulla base della regolarità dei flussi finanziari previsti dal comma 5, riconosce che il corrispettivo così determinato garantisce l'equilibrio economico del contratto e copre tutti i rischi di natura commerciale ed industriale legati all'esecuzione dello stesso."* È evidente che il corrispettivo determinato è quello di volta in volta fissato in sede di budget annuale, il che può esporre l'ASP – ogni anno – a modifiche dell'assetto economico derivante dal contratto.

Sul punto l'ASP in sede istruttoria precisa che *"È prassi richiedere alla società in house, generalmente entro la fine di novembre/primi giorni di dicembre di ogni anno, il budget per il solo esercizio successivo. Il budget di previsione viene costruito in base alla necessità che il socio manifesta alla società in house; tale necessità, possono mutare nel tempo. (...) Per gli esercizi successivi al primo, il budget del primo anno viene replicato con leggeri aggiustamenti percentuali che, prudenzialmente, devono tenere conto di eventuali adeguamenti del CCNL applicato e della incertezza di alcune componenti di costo"*.

La riferita prassi non convince. Se può essere comprensibile che una concordata variazione dei servizi comporti un adeguamento contrattuale, nondimeno è necessaria una preventiva pianificazione pluriennale degli oneri stimati in relazione agli standard richiesti dalla regolamentazione regionale, al tasso di occupazione delle strutture, alla dinamica delle rette a carico degli ospiti e altri fattori che possano incidere sugli oneri stessi.

Un tanto anche a tutela della continuità del servizio che rappresenta l'attività istituzionale della ASP e costituisce un servizio pubblico facente parte dell'offerta regionale di interventi e servizi sociali a favore della collettività. La stessa acquisizione della qualifica di socio implica, al contempo, come si è visto, l'esternalizzazione di un servizio socioassistenziale che va non solo salvaguardato nella sua continuità ma anche nella sua sostenibilità attraverso adeguata valutazione in termini pluriennali.

L'assetto non ben delineato dell'operazione societaria si coglie anche per il fatto che nella deliberazione n. 12/2025 l'ASP rappresenta che le proposte previsionali (per il 2026) sono state elaborate sulla base dell'attuale organizzazione dei servizi e che *"La stima di Socialteam Srl*

attribuisce i valori (...) in base ai costi standard del personale assimilabile a quello richiesto, secondo la propria storicità. Come detto, vanno valutati questi costi al momento dell'effettivo passaggio dell'attuale personale incardinato in Penta Servizi Srl. Con ciò è evidente che, in questa fase di conoscenza dei servizi erogati, Socialteam Srl si riserva una analisi di maggior dettaglio già con il primo trimestre 2026.”.

Alla richiesta della Sezione di precisare la specificazione del corrispettivo dell'affidamento per l'arco temporale di 60 mesi, l'ASP ha trasmesso una nota del 29.12.2025 della Socialteam s.r.l. con la quale quest'ultima indica gli importi del *budget* 2026 - 2030 come da tabella di seguito riportata:

	2026	2027	2028	2029	2030
Umberto I Latisana	1.743.553	1.778.424	1.831.777	1.886.730	1.943.332
I.R. Bianchi Mortegliano	2.056.215	2.097.339	2.160.259	2.225.067	2.291.819

In base ai suddetti dati si rileva che il costo del servizio registra un importo complessivo pari a € 3.799.768,00 per il 2026 e, con una dinamica incrementale non spiegata, € 3.875.763,00 per il 2027, € 3.992.036,00 per il 2028, € 4.111.797,00 per il 2029 e € 4.235.151,00 per il 2030.

Tali dati, oltre a non essere accompagnati da alcun elemento conoscitivo, sono forniti *ex post* rispetto all'atto deliberativo in esame e al relativo procedimento istruttorio.

Pertanto, dall'esame della suddetta tabella emerge che l'importo per il 2026 (€ 3.799.768,00) risulta diverso e superiore da quello della proposta formulata (€ 3.725.262,64) e superiore anche al dato dell'offerta di Penta Servizi s.r.l. riportato nella tabella di confronto (€ 3.754.000,00).

Ne deriva, dunque, un'incoerenza di dati che pone interrogativi anche sulla comparazione effettuata tra le offerte delle due società *in house*.

Alla luce di quanto sopra si osserva che gli elementi forniti non appaiono idonei a dimostrare la coerenza, congruità e ragionevolezza della scelta risultando non approfondito, nei termini chiesti dall'onere motivazionale rafforzato, anche sotto il profilo del metodo e dei criteri, l'impegno economico che l'ASP dovrà sostenere al fine di assicurare il servizio assistenziale; il che incide, altresì, sulle stesse valutazioni complessive di convenienza economica.

I profili di analisi sopra rilevati avrebbero, invece, richiesto maggiore ponderazione da parte dell'ASP, in quanto questa Sezione si è già pronunciata (con parere negativo), in relazione ad analoga operazione societaria di altra ASP, nel senso che “L'affidamento *in house* da rinnovarsi di anno in anno, anche sotto il profilo della determinazione del budget, non consente di comprendere la concreta incidenza economica nel tempo della scelta gestionale non fornendo una valutazione previsionale in relazione all'impegno finanziario in termini di costo del servizio. Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile l'onere motivazionale non può “prescindere dal fornire la dimostrazione che la soluzione gestionale prescelta sia quella che meglio consenta di gestire i contratti pubblici che s'intendono affidare (siano essi servizi pubblici ovvero attività strumentali) dovendo rapportarsi soprattutto a questi la

valutazione della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" (Sezione di controllo per la Lombardia n. 26/2025/PASP)" (del. n. FVG/13/2025/PASP)".

La Sezione ha, inoltre, osservato che *"La maggiore flessibilità della formula in house e l'esercizio del controllo analogo non dovrebbe condurre alla sottovalutazione delle problematiche che possono incidere sul rapporto negoziale anche tenuto conto delle già ricordate limitazioni al sostegno finanziario delle partecipate."*

Si rileva, infine, come emerge dalla deliberazione n. 12/2025, che l'importo per l'acquisizione societaria pari a € 3.210,40 è disponibile e andrà iscritto nell'attivo dello stato patrimoniale. Con riferimento a eventuali oneri indiretti l'ASP precisa, in sede istruttoria, che *"Le uniche spese previste per l'acquisizione della quota societaria, oltre al valore delle quote, sono imputabili ai costi notarili che si stimano in circa 1.500 euro. L'importo è stato inserito nello schema di conto economico di previsione 2026 dell'ASP."*

L'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

8. Come già precisato l'atto deliberativo di acquisizione di una partecipazione societaria va analiticamente motivato anche in relazione alla convenienza economica dell'operazione e alla compatibilità della stessa con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda le possibilità alternative di gestione l'ASP evidenzia, con la delibera in argomento, che l'internalizzazione del servizio *"consentirebbe di rendere più appetibile economicamente alcuni ruoli ma che, per contro, il costo che l'ASP dovrebbe sostenere con tutti dipendenti porterebbe un inevitabile aumento di retta per compensare i maggiori costi, stimabili tra 450.000,00 euro e 500.000,00 euro ad anno, il che renderebbe il servizio offerto dall'ASP non sostenibile"*.

Con riferimento all'opzione di costituire una propria società *in house* l'ASP rappresenta che ciò *"significherebbe sostenere unicamente - e senza la possibilità di ripartire con altri soci - costi indiretti di gestione (compenso amministratore unico, consulenti, professionisti, ecc); inoltre i tempi per avviare l'iter, che richiede avvallo del business plan e delle procedure amministrative sia da Corte dei Conti sia da Direzione Centrale Salute, non consentirebbero di avviare i servizi nel 2026"*.

L'ASP sviluppa, invece, in modo articolato le ragioni della convenienza della soluzione gestionale dell'*in house* rispetto al ricorso al mercato evidenziandone i vantaggi, sotto il profilo economico, derivanti, in particolare, dal più favorevole regime fiscale IVA e dal minor costo del personale per l'applicazione del contratto collettivo UNEBA rispetto al contratto collettivo delle cooperative sociali applicato sul mercato. Inoltre, l'ASP rileva che la formula *in house* *"evita di sostenere costi che per ovvie ragioni devono remunerare (margine) l'azienda erogante"*.

Quanto al dato economico la stima (su un'annualità) effettuata dall'ASP, tenendo conto del maggior costo del personale in applicazione del CCNL cooperative sociali, indica un importo

complessivo pari a € 4.519.900,33. Tale somma comprende il costo del servizio (€ 3.921.822,41), il margine di utile al 5% sul costo del servizio pari a € 196.091,12, i costi generali al 5% sul costo del servizio pari a € 196.091,12, nonché l'IVA per € 205.895,68.

Come sottolineato dalle Sezioni riunite con la già citata del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 *“Nella direzione della valutazione di convenienza economica lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto dei benefici in ordine alla qualità del servizio”*.

Le argomentazioni svolte dall'ASP si soffermano sulla rilevata economicità della soluzione *in house* rispetto al più oneroso ricorso al mercato e, tra le opzioni *in house*, sul costo inferiore proposto dalla Socialteam s.r.l..

In relazione ai profili e ai vantaggi quali - quantitativi dell'affidamento *in house* l'ASP evidenzia l'esperienza maturata dalla suddetta società, la quale consente alla Socialteam s.r.l. di *“realizzare importanti sinergie ed economie di scala nella gestione complessiva del servizio”* che *“permettono (...) nell'ambito della gestione del Servizio in un'ottica di aggregazione tra più Enti di costituire un riferimento portante dell'attività istituzionale di ASP attraverso l'erogazione di un Servizio maggiormente rispondente alle diverse richieste di servizi finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Ente affidante”*.

Inoltre, si legge nella deliberazione qui in esame che *“l'affidamento in house consente all'Amministrazione di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile ed idoneo ad assicurare eventuali successive modifiche delle esigenze dell'Amministrazione, anche con riferimento alle prestazioni da erogare e/o l'attivazione di possibili sperimentazioni sul servizio, nonché di acquisire la disponibilità di un know-how aziendale maturato in ormai diversi anni di gestione, certificata dai coerenti risultati conseguiti dalla società nel campo della gestione di strutture residenziali per anziani e tale da facilitare l'introduzione di modelli innovativi di gestione.”*.

Non sono, tuttavia, esplorate in modo approfondito le ragioni per cui la nuova partecipata rappresenterebbe la soluzione più funzionale alle esigenze e agli obiettivi dell'ASP che ha deliberato il recesso dal gestore uscente nella considerazione che *“l'evoluzione demografica e i mutamenti dei bisogni dell'utenza rendono urgente l'individuazione di modelli innovativi, anche tecnologici, di assistenza agli anziani, in grado di garantire maggiore efficacia, sostenibilità economica e personalizzazione dei servizi offerti”*.

Nello specifico l'atto deliberativo riferisce che Socialteam s.r.l. assicurerà il mantenimento del livello di qualità, la gestione di tutto l'iter organizzativo e *“un alto livello di efficienza nello svolgimento del servizio (utilizzo di personale adeguatamente formato; il controllo delle attività svolte e l'attivazione di rapporti di interlocuzione con gli Enti soci attraverso strumenti adeguati, attività di costante reportistica in ordine ai servizi resi e controllo di gestione e contabilità analitica che consentono un adeguato e costante monitoraggio finalizzato all'efficace attività di Controllo Analogo”*. Trattasi di attività che normalmente dovrebbero contraddistinguere lo svolgimento del servizio in questione.

Non sono, altrettanto, esaminate le ragioni per cui la nuova partecipata rappresenterebbe una soluzione più funzionale, più efficiente ed efficace rispetto alla Penta Servizi s.r.l., se non per la rilevata differenza economica. La stessa ASP precisa, tuttavia, in sede istruttoria, di aver deciso di rivolgersi anche alla Penta Servizi s.r.l. *“per avere un ulteriore elemento di confronto (non solo tra società in house e ricorso al mercato ma anche tra le due principali società in house che svolgono analoghi servizi)”*.

Ne consegue che la richiesta rivolta al gestore uscente a fronte del recesso deliberato a contratto in corso ha, di fatto, a meno di voler essere del tutto incoerente, l'effetto di rimettere tale società in gioco e, dunque, nell'ambito delle necessarie valutazioni sulla compatibilità della scelta con i canoni di coerenza e ragionevolezza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità.

In altri termini, l'approfondimento istruttorio ai sensi del TUSP avrebbe dovuto dare conto, in coerenza, della preferibilità della Socialteam s.r.l. in raffronto al gestore uscente anche sotto gli altri aspetti non direttamente economici.

Per quanto sopra evidenziato, anche con riferimento a tali parametri l'approfondimento istruttorio svolto non appare esaustivo e completo.

In conclusione, all'esito della complessiva disamina della documentazione e delle risultanze istruttorie, pur prendendo atto dello sforzo dell'ASP nell'illustrare le ragioni della scelta, l'apparato motivazionale, per tutti gli aspetti sopra evidenziati, non è compiutamente assolto con riferimento alla sostenibilità finanziaria in quanto non adeguatamente suffragato, in termini prospettici e di coerenza dei dati, in relazione concreto impegno economico a carico dell'ASP. Tale aspetto incide conseguentemente anche sulla congruenza complessiva delle valutazioni in termini di convenienza economica dell'operazione societaria, la cui valutazione non appare, altresì, approfondita in relazione alla migliore funzionalità della deliberata partecipazione rispetto all'altra opzione *in house*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia ai sensi dell'art. 5, c. 3, del d.lgs. 175/2016, rende parere negativo sulla deliberazione n. 12, del 6.11.2025, dell'Azienda pubblica di servizi alla persona "Umberto I" di Latisana nei termini e per le ragioni esposte in parte motiva.

ORDINA

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, c. 4, del d.lgs. n. 175/2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, all'Azienda pubblica servizi alla persona "Umberto I" di Latisana e, per opportuna conoscenza e per quanto di competenza, alla Regione Friuli Venezia Giulia – struttura competente alla vigilanza sulle Aziende pubbliche di servizi alla persona, nonché di curare, altresì, gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente

deliberazione sul sito *web* istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito *web* regionale.

ORDINA

all'ASP "Umberto I" di Latisana, ai sensi dell'art. 5, c. 4, del d.lgs. n. 175/2016, di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale. Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 13 gennaio 2026.

Il Relatore

F.to Tamara Lollis

Il Consigliere con funzioni di Presidente

F.to Daniele Bertuzzi

Depositata in segreteria in data 13 gennaio 2026

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian