



Deliberazione FVG/25/2026/PASP

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

PRESIDENTE: Tiziana Spedicato

CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi

PRIMO REFERENDARIO: Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 21 maggio 2026

Controllo ex art. 5 del d.lgs n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Comune di Sacile - Delibera del Consiglio comunale n. 5 del 25.3.2026 avente ad oggetto *“Acquisto di partecipazioni, ai sensi e per gli effetti dell’art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in GSM s.p.a. quale società operante in conformità al modello in house providing e affidamento ad essa, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e 17 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, della gestione del servizio di accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale e del servizio delle pubbliche affissioni”.*

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 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 (confermata dalla successiva deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2023) 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 del Comune di Sacile n. 9256/P, dell'1.4.2026, assunta in ingresso al prot. n. 704 di pari data, con la quale l'Ente ha trasmesso, ai fini del controllo previsto dall'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 175/2016, la deliberazione n. 5, del 25.3.2026, avente ad oggetto "*Acquisto di partecipazioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in gsm s.p.a. quale società operante in conformità al modello in house providing e affidamento ad essa, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e 17 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, della gestione del servizio di accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale e del servizio delle pubbliche affissioni*";

Vista la nota istruttoria della Sezione prot. n. 832, del 22.4.2026, riscontrata con nota prot. n. 12644/P, del 7.5.2026;

Esaminata la su citata deliberazione n. 5/2026 e i suoi allegati nonché l'integrazione istruttoria trasmessa a riscontro della suddetta richiesta della Sezione prot. n. 832/2026;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione FVG/232/2011/DORG del 25.10.2011;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 5/2026, con la quale è 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. 11/2026 con la quale è stato affidato l'incarico istruttorio al Primo Referendario Tamara Lollis, quale relatore;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 20/2026 con la quale è stato convocato lo speciale Collegio per il giorno 21.5.2026;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

Premesso in fatto

Con nota prot. n. 9256/P, dell'1.4.2026, il Comune di Sacile ha trasmesso il provvedimento in epigrafe, con il quale l'Amministrazione ha deliberato di acquisire una partecipazione nella società Gestione Servizi Mobilità s.p.a. (d'ora in avanti GSM s.p.a.) per una spesa pari a € 4.800,00, oltre a € 500,00 di spese notarili.

L'acquisizione societaria in esame è motivata dalla volontà di procedere all'affidamento diretto alla GSM s.p.a., tramite lo strumento dell'*in house providing*, del servizio di accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale e del servizio delle pubbliche affissioni.

La suddetta deliberazione consiliare ha, contestualmente, approvato la relazione contenente le motivazioni analitiche ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (in breve TUSP), la relazione redatta ai sensi dell'art. 14, c. 3, del d.lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), lo Statuto della GSM s.p.a., la convenzione per l'esercizio del controllo analogo congiunto nonché lo schema del contratto di affidamento del servizio.

All'esito di una prima verifica istruttoria la Sezione ha rilevato alcuni aspetti preliminari e pregiudiziali alla disamina della fattispecie, nonché ha chiesto integrazioni documentali e precisazioni in ordine ai parametri della sostenibilità e convenienza.

Dalla lettura della citata deliberazione consiliare n. 5/2026 e delle allegate relazioni risultavano indicazioni incongruenti con riferimento all'effettivo numero di azioni oggetto di acquisizione nonché l'ammontare delle spese notarili.

L'Amministrazione comunale ha riscontrato le richieste della Sezione trasmettendo, *in primis*, la delibera consiliare n. 22, del 29.4.2026, di rettifica degli errori materiali relativi

al numero di azioni da acquisire e all'ammontare delle spese notarili, confermando che il costo complessivo dell'operazione societaria rimane pari a € 4.800,00.

Con la su citata deliberazione n. 22/2026 il Comune dà, infatti, atto che: *“per meri errori materiali nella Relazione allegato C, redatta ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, è stato riportato in numero 3 anziché 15 il numero di azioni e in euro 300,00 anziché 500,00 la spesa notarile (pagg. 13-14), così rettificandoli:*

3.a) COSTO SOSTENUTO. Il comune di Sacile intende acquisire nr. 15 (quindici) nuove azioni della società GSM spa. (...) oltre ad € 500,00 di spese notarili.

3.c) MOTIVAZIONE SULLA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA (...) oltre € 500,00 di spese notarili viene finanziato con fondi propri di bilancio. Inalterata la somma di euro 4.800,00 relativa al costo da sostenere nonché la quota di partecipazione dello 0,10%”.

L'Ente ha, inoltre, trasmesso la documentazione integrativa e fornito i chiarimenti richiesti.

In particolare, sono stati trasmessi i pareri, positivi, di competenza dell'Organo di revisione sulle citate deliberazioni n. 5/2026 e n. 22/2026.

Considerato in diritto

1. L'art. 5, c. 3, del TUSP, come novellato dall'art. 11 della l. n. 118/2022, prevede che le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere 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) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria, affinché la stessa si pronunci sulla loro conformità rispetto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata analizzata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo che, con la deliberazione di orientamento generale n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di *“sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; 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". 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 con particolare riguardo (a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali nella declinazione precisata dall'art. 4 del TUSP; (b) 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; (c) alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; (d) alla compatibilità dell'intervento finanziario con la disciplina comunitaria.

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.

2. 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.

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"*.

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 si riferisce alla 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’obiettivo 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”).

La sostenibilità finanziaria dell’operazione societaria va valutata anche in chiave prospettica, intesa come idoneità a preservare nel tempo l’equilibrio tra ricavi e costi; elemento che assume pregnante rilievo alla luce dei divieti e limiti imposti dall’art. 14 TUSP al sostegno finanziario del socio pubblico a società partecipate in crisi.

Sulla scorta dei principi mutuati dal campo economico/finanziario la verifica assegnata al giudice contabile ha ad oggetto il *business plan* o altro documento equipollente sviluppato dall’amministrazione valutandone 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”* (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

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 (ottica 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.

Lo scrutinio della Corte dei conti è, quindi, 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.”* (del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

In questo senso il sindacato del giudice contabile postula 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.

3. Premesse le su esposte considerazioni generali sulla natura e sui parametri della nuova funzione di controllo intestata alla Corte dei conti, occorre dunque esaminare la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi del controllo *ex art. 5 TUSP*, i quali rivestono carattere preliminare all'esame nel merito.

Al riguardo si osserva che il TUSP riconduce nel proprio ambito applicativo tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale. L'art. 5, c. 3, del TUSP enuncia, poi, puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la costituzione di una società a partecipazione pubblica e di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte delle amministrazioni pubbliche.

Nella fattispecie in esame ricorrono i presupposti per la pronuncia di questa Corte in quanto l'atto deliberativo trasmesso è adottato da un ente locale regionale, radicando la competenza della Sezione, attiene all'acquisto di una partecipazione in una società per azioni, ovvero in uno degli organismi contemplati dall'art. 3, c. 1, del TUSP e risulta deliberato dal Consiglio comunale in linea con quanto previsto dall'art. 7, c. 1, lett. c), del TUSP.

Risulta dagli atti che il Comune ha sottoposto lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5, c. 2, del TUSP.

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

Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici

4. Ai sensi dell'art. 4 del TUSP le partecipazioni, anche indirette, in organismi societari da parte delle amministrazioni pubbliche sono assoggettate a un duplice vincolo finalistico: 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 rappresentato nelle premesse in fatto l'acquisizione societaria qui in esame è strumentale ai fini dell'affidamento diretto alla GSM s.p.a. del servizio di accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale (di seguito in breve anche CUP) e del servizio delle pubbliche affissioni.

Nello specifico, il servizio che il Comune intende affidare in concessione, nella formula *in house*, consiste nella gestione delle attività relative alla riscossione, ordinaria e coattiva, del suddetto canone nonché dei connessi servizi di gestione amministrativa, contabile e di controllo e del servizio delle pubbliche affissioni.

Trattasi di un complesso di attività gestionali che l'Amministrazione comunale qualifica come servizio pubblico locale di interesse generale connotato da rilevanza economica.

In particolare, nella relazione ex art. 5 del TUSP il Comune afferma che il servizio oggetto di futuro affidamento *“risponde agli interessi e concorre allo sviluppo della Comunità locale di cui l'Amministrazione comunale è ente esponentiale (...) L'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi e di tutte le entrate degli enti locali, ivi compreso il canone unico patrimoniale, è un servizio pubblico locale che, in base alla legge, deve essere obbligatoriamente istituito e organizzato dagli enti locali per assicurare il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali”*.

Si legge, inoltre, nella relazione ex art. 14 del d.lgs 201/2022 che *“il servizio di accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale è senz'altro un servizio pubblico: corrisponde, infatti, all'interesse pubblico l'introito delle entrate di competenza dell'Ente, poiché la piena disponibilità delle risorse allo stesso spettanti garantisce la possibilità di garantire gli equilibri del bilancio, il*

rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e la disponibilità di risorse da destinare allo sviluppo della comunità ed all'attuazione delle finalità istituzionali proprie del Comune".

Il canone unico patrimoniale è stato istituito dall'art. 1, c. 816, della legge 27.12.2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 - 2022) il quale prevede che, a decorrere dal 2021, il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria sostituisce la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone per l'uso e l'occupazione delle strade.

Ai sensi della precitata disposizione legislativa il neoistituito canone unico patrimoniale è, inoltre, comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.

Per quanto riguarda la forma di esercizio delle attività di accertamento e riscossione dei tributi locali e delle altre entrate l'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), richiamato dall'Ente nei suoi provvedimenti, prevede che gli enti pubblici possano affidare tali attività, tra l'altro, a società a capitale interamente pubblico mediante convenzione a condizione che sia esercitato un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che non vi siano oneri aggiuntivi per il contribuente.

Come affermato dall'Ente, i servizi di interesse economico generale di livello locale possono essere affidati a terzi anche attraverso il ricorso a società *in house providing* ai sensi delle disposizioni degli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022.

Quanto all'oggetto sociale della GSM s.p.a., società *in house* totalmente partecipata da altri enti pubblici, l'art. 4 dello Statuto prevede che la società si occupa dello svolgimento dei servizi pubblici, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, affidati dagli enti locali soci, ed erogati a favore delle collettività degli enti locali stessi, con particolare riferimento a una serie di attività relative

alla gestione della mobilità urbana, trasporti intermodali, parcheggi e aree di sosta, amministrazione e manutenzione di beni immobili e strutture pubbliche. Inoltre, secondo quanto previsto dalla lett. g) del su citato articolo 4 dello Statuto GSM s.p.a. svolge, altresì, attività di: *“g.1a) liquidazione, riscossione ordinaria, accertamento e riscossione coattiva dei tributi e/o delle altre entrate degli enti locali soci; g.1b) supporto e propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali soci; g.2) recupero e/o riscossione stragiudiziale, coatta o giudiziale, dei crediti nella titolarità degli enti locali soci, ivi compresi quelli di natura tributaria; g.3) quantificazione in base alle vigenti normative dei corrispettivi, canoni, diritti, tasse, sanzioni e/o interessi dovute dai contribuenti per i servizi e forniture, ivi compresa l'emissione e consegna delle relative fatture e bollette, nonché riscossione delle medesime, effettuando pure gli eventuali adempimenti ai fini IVA per conto dei suddetti Enti; g.4) progettazione, realizzazione, installazione, manutenzione e gestione degli impianti pubblicitari di proprietà del soggetto affidante, fatto salvo il divieto di commercializzazione della pubblicità; g.5) predisposizione e gestione del piano degli impianti pubblicitari e della segnaletica; g.6) piegatura, affissione e deaffissione dei manifesti negli spazi di pubblico servizi”*.

Dalle disposizioni sopra riportate si evince che le attività che costituiscono l'oggetto sociale della GSM s.p.a. sono coerenti con l'attività istituzionale dell'Ente e che i servizi oggetto di futuro affidamento sono volti a realizzare le finalità di pubblico interesse connesse alla gestione delle entrate patrimoniali del Comune, le quali possono ricondursi nell'ambito di operatività dell'art. 4 del TUSP.

In particolare vengono qui in rilievo le fattispecie di cui all'art. 4, c. 2, lettera a) *“produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi”* e alla lettera 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, il su richiamato art. 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 4, tra cui quelle sopra indicate.

Tuttavia, va rilevato che nel delineato quadro 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 necessità dello strumento societario per il conseguimento dei fini

dell'ente medesimo. L'esito della valutazione in ordine al predicato della necessità, benché non sia da intendersi in senso assoluto, confluisce, quindi, nella motivazione rafforzata richiesta dal TUSP che riveste un ruolo di preminente centralità costituendo l'oggetto dell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 80/2022/PAS e Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 61/2024/PASP).

Dall'esame della deliberazione consiliare e delle allegate relazioni emerge che l'analisi dell'Ente è stata principalmente focalizzata sui parametri di sostenibilità e convenienza in termini di efficienza, efficacia ed economicità della formula organizzativa scelta deducendo, per tale via, l'indispensabilità della partecipazione.

Si legge, infatti, nella deliberazione n. 5/2026 che *“la decisione di acquisire una partecipazione in GSM s.p.a. e il tipo di partecipazione pubblica (in una società in house) deriva dalla scelta della forma di gestione e dalla decisione di affidare a GSM s.p.a., quale società in house providing, la gestione del canone unico patrimoniale e che, pertanto, dati ed elementi oggettivi che giustificano l'assunzione di tale partecipazione sono contenuti altresì nella relazione ex art. 14, comma 3 del d.lgs. n. 201/2022”*.

Anche nel successivo riscontro istruttorio il Comune ha evidenziato che in esito alle valutazioni effettuate l'affidamento *in house* *“costituisce la soluzione gestionale più appropriata allo specifico contesto territoriale, economico e sociale in cui devono essere erogati i servizi (...) Per tale ragione, l'acquisto (...) di una partecipazione in GSM s.p.a. è necessaria per affidare, ai sensi degli art. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022, la gestione dei servizi in questione (...)”*.

Nella fattispecie, quindi, il predicato della necessità va ricercato (indirettamente) nelle relazioni illustrative del futuro affidamento del servizio e nelle relative considerazioni economiche e finanziarie anche in relazione ad altre soluzioni gestionali, di cui si dirà nel prosieguo.

Tuttavia, in linea generale, stando al quadro normativo recato dal TUSP, la necessità andrebbe meglio scandagliata in quanto essa assume una valenza propria che non sempre è possibile farla derivare dalla positiva analisi della sostenibilità e convenienza dell'operazione societaria ovvero dalla congruità del modulo gestorio di eventuale servizio.

Ferme restando le suddette osservazioni nella fattispecie non si ravvisano, tuttavia, elementi ostativi in relazione ai requisiti tipologici e finalistici richiesti dall'art. 4 del

TUSP.

L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria

5. Per quanto concerne la valutazione della sostenibilità finanziaria si ricorda che la stessa si sostanzia non solo in una generale verifica del complesso equilibrio tra entrate e uscite, ma anche in un esame circa le prospettive future della società partecipanda al fine di evitare situazioni di squilibrio strutturale da cui potrebbe conseguire la necessità di interventi di sostegno in contrasto con il divieto di soccorso finanziario.

5.1. Ciò premesso, con riferimento alla sostenibilità finanziaria oggettiva il provvedimento consiliare e le unite relazioni illustrative (*ex art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 ed ex art. 5 del d.lgs. n. 175/2016*) espongono dati ed elementi informativi sulla situazione economico – finanziaria della GSM s.p.a. anche in termini prospettici. In particolare, nelle relazioni sono riportate:

- una tabella ricognitiva dell'andamento, per gli anni 2002-2024, dei parametri più significativi (tra cui valore della produzione, patrimonio netto, totale dell'attivo e l'incidenza percentuale del patrimonio netto sul totale dell'attivo) che mostrano valori nel tempo positivi e sostanzialmente in crescita;
- i valori dello stato patrimoniale e del conto economico del bilancio societario d'esercizio 2024, recante anche i dati al 31.12.2023, estratti dai documenti depositati nel registro delle Camere di commercio e di artigianato, da cui si evincono valori in crescita dell'utile (€ 846.367 nel 2024 - € 814.474 nel 2023), del patrimonio netto (€ 4.576.630 nel 2024 - € 3.724.594 nel 2023) e un capitale sociale, risultante da bilancio al 31.12.2024 pari a € 300.000;

Dall'esame dei suddetti dati emerge, inoltre, che il valore totale dei debiti è in leggero aumento (€ 2.362.049 nel 2024 - € 1.992.165 nel 2023) a fronte, tuttavia, di un totale dell'attivo circolante pari a € 6.272.029 nel 2024 ed € 5.232.667 nel 2023, che include disponibilità liquide per € 1.597.229 nel 2024 ed € 2.691.919 nel 2023. L'analisi del conto economico espone un valore della produzione pari a euro 8.412.467 nel 2024 ed € 7.456.423 nel 2023, derivante per la maggior parte dalla gestione caratteristica, e costi della produzione in leggera crescita (€ 7.330.342 nel 2024 - € 6.385.387 nel 2023) anche se inferiori ai componenti positivi dell'esercizio.

L'analisi svolta dal Comune evidenzia, poi, che la società non ha debiti per finanziamenti,

né a breve, né a medio o lungo termine, né mutui immobiliari, leasing o factoring; le passività correnti rappresentano i vari debiti di funzionamento a breve termine e sono strettamente rapportati al valore della produzione.

Una voce di costo importante sono le spese per il personale, che si posizionano poco oltre i 2 milioni di euro, tuttavia la società *“ applica una attenta politica di contenimento dei costi aziendali”*; in particolare con delibera n. 8/2019 del Consiglio dei rappresentanti dei comuni è stabilito *“ di autorizzare la società GSM S.p.A., nelle persone dei suoi rappresentanti ed amministratori, ad aumentare la propria pianta organica (con riferimento al personale assunto a tempo indeterminato) fino al limite rappresentato dall’incidenza massima del 35% del relativo costo sul valore della produzione, correlativamente alla presenza di significativi e motivati ampliamenti ed introduzione di nuove attività che, comunque, consentano di correlare l’incremento della pianta organica con quello del fatturato.”*.

Il costo del personale, pur se soggiace ad incrementi riferiti ai lavoratori stagionali, si attesta, come da prospetto fornito nelle relazioni, su una percentuale prevista per gli anni 2025-2027 che resta al di sotto del 30% del fatturato previsto di ciascun esercizio considerato.

Le relazioni riportano, altresì, un’analisi degli indicatori di bilancio che evidenzia, riportando quelli principali (ROE – *return on equity* e ROI *return on investments*) valori positivi rispettivamente pari al 18,49% e 13,94 % nel 2024 (21,86% e 16,39% nel 2023).

Il Comune richiama il piano industriale economico, patrimoniale e finanziario relativo agli esercizi 2025 -2026-2027 con riferimento al quale viene dichiarato che *“ I dati forniti dalla società rappresentano un andamento in costante crescita di tutti i parametri economici”* e dal quale risulta un aumento previsto della redditività operativa e dell’utile netto negli anni e che la società non prevede oneri finanziari negli esercizi in analisi, in quanto possiede risorse finanziarie proprie per far fronte agli investimenti e al normale funzionamento delle attività.

In sede istruttoria è stata chiesta la trasmissione del citato documento che, tuttavia, non rappresenta un *business plan* bensì un sintetico piano previsionale 2025 – 2027. Dallo stesso è possibile, comunque, dedurre un andamento prospettico positivo (ricavi per € 9.025.000 nel 2025, € 9.500.000 nel 2026, ed € 10.055.000 a fronte di *“ costi diretti”* previsti in € 7.740.000 nel 2025, € 8.120.000 nel 2026 ed € 8.535.000).

5.2. Con riferimento alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo la citata

deliberazione n. 22/2026, a rettifica di quanto erroneamente riportato negli allegati alla precedente deliberazione n. 5/2026, precisa che l'Ente intende acquisire n. 15 azioni della GSM s.p.a. per un importo complessivo di € 4.800,00, cui si aggiungono spese notarili per € 500,00.

Al riguardo l'Ente rappresenta che le risorse finanziarie a copertura delle spese di acquisizione della quota societaria e notarili sono state rese disponibili mediante prelevamento dal Fondo di riserva con deliberazione della Giunta comunale n. 31, del 2.3.2026 (acquisita in sede istruttoria).

Il Comune in risposta alla richiesta della Sezione ha, altresì, affermato che non risultano altre spese/oneri indiretti a carico del Comune connessi alla partecipazione societaria.

Nel caso in esame va rilevato che l'acquisizione societaria, non particolarmente onerosa in ragione della circostanza che l'Ente verrà ad acquisire di 15 azioni corrispondenti a una quota pari allo 0,10% del capitale sociale è, tuttavia, direttamente strumentale all'affidamento alla partecipata del servizio di gestione del CUP e delle pubbliche affissioni mediante contratto quinquennale e dietro corrispettivo.

Ne consegue che lo 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. Di tali aspetti si dirà *infra*.

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

6. Con riferimento a tali parametri, dall'esame della complessiva documentazione istruttoria emerge che l'Amministrazione ha esposto le ragioni, anche sul piano finanziario, della scelta societaria in rapporto ad altre soluzioni gestionali: gestione in economia, società a partecipazione mista pubblico – privata e ricorso al mercato.

Sintetizzando quanto esposto dal Comune la gestione diretta non rappresenta una scelta funzionale ed economica, in quanto per poter gestire il servizio in questione, ad oggi sempre esternalizzato, dovrebbe implementare la dotazione organica (per un costo stimato annuo di € 104.000,00) nonché le risorse strumentali e sistemi gestionali informativi (per un costo medio stimato sui cinque anni di € 32.700,00). La gestione in economia costerebbe circa € 136.700,00 annui a fronte di un'entrata media stimata

derivante dal canone di € 500.000,00, con un rapporto spesa/entrata del 27,34%.

In tema di dotazione organica il Comune evidenzia che *“l’attuale contesto ordinamentale ed economico non consente a questa Amministrazione Comunale di poter programmare l’assunzione di nuovo personale da destinare ai servizi pubblici di cui si discute e per poter acquistare i sistemi gestionali necessari per lo svolgimento delle attività in questione. Una forma diversa di servizio consente di sgravare gli uffici di una serie di incombenze che possono essere messe, invece, a beneficio di risposte per altri servizi”*; inoltre *“la vigente normativa in materia di personale non consente una gestione flessibile dei reclutamenti in corrispondenza delle attività da svolgere”*.

Anche la formula organizzativa della società a partecipazione mista pubblica privata, con socio privato scelto con procedura di gara a doppio oggetto, non rappresenta una scelta congrua, poiché tale formula implicherebbe la costituzione di una nuova società non in linea con la previsione dell’art. 20, c. 2, lett. c), del TUSP in materia di razionalizzazione delle società partecipate, potendo il Comune partecipare a una società che ha nel proprio oggetto sociale la gestione del CUP.

In termini di raffronto con il ricorso al mercato l’analisi presentata nelle relazioni ex art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 ed ex art. 5 TUSP fornisce una comparazione del costo del servizio affidato *in house* a GSM s.p.a. con quello della gestione esterna in essere e con quello delle aggiudicazioni effettuate da alcuni comuni del territorio regionale e della limitrofa regione Veneto.

La tabella di comparazione prende in considerazione le percentuali di aggio sui valori stimati di incasso ed esamina anche il contenuto dei servizi espletati.

Sulla base dell’analisi svolta emerge che l’aggio secondo la proposta di GSM s.p.a. (su valore stimato di incasso del canone € 500.000,00) si attesta all’8,00% soglia inferiore rispetto agli altri casi esaminati (ove l’aggio più favorevole si attesta sul 10,97%) e al precedentemente affidamento (aggio pari all’8,69%).

In tale percentuale di aggio, riporta il Comune, vengono ricomprese delle prestazioni e dei servizi *“ad alto valore aggiunto”* che nella gestione precedente non erano state valutate (Consulenza e gestione per la realizzazione del Piano Generale Impianti e vari regolamenti, formazione del personale comunale, supporto normativo costante, valutazione progetti impianti tecnologici).

A tal riguardo, lo stesso Ente ritiene che *“Queste attività aggiuntive, comprese nell’offerta di GSM spa, rappresentano un plus fondamentale per l’Amministrazione Comunale perché*

consentono di adeguare le scelte sia su strumenti in grado di creare valore aggiunto e performance sempre più richieste, sia sul personale che deve essere sempre più formato e aggiornato per rispondere alla complessità e alla competitività che servizi di questo genere sempre di più richiedono...”.

Quanto alla remunerazione e alle condizioni economiche del rapporto di affidamento *in house* per una durata di cinque anni (fino al 30.4.2031) il Comune riferisce che la percentuale di aggio dell'8% è stata calcolata sull'importo stimato di incasso annuo dei canoni di € 500.000,00. In particolare, il valore del corrispettivo è indicato in € 40.000,00, al netto di IVA, nelle annualità 2027 al 2030, mentre è inferiore nel 2026 e nel 2031 riguardando solo alcuni mesi e non l'intera annualità.

In sede istruttoria il Comune ha precisato che la spesa per la remunerazione del contratto di affidamento risulta stanziata in bilancio ed è coperta dal gettito della riscossione dei tributi in questione.

È stato, inoltre, verificato che sul ME.PA., piattaforma di commercio elettronico della Pubblica Amministrazione, le imprese iscritte non offrono complessivamente servizi analoghi e completi di tutte le attività amministrative e tecniche per il servizio richiesto dal Comune e che pertanto non sono pienamente comparabili e confrontabili con l'offerta complessiva presentata da G.S.M. s.p.a.

A margine dell'analisi della convenienza e congruità della scelta sotto il profilo economico – finanziario il Comune rileva che l'affidamento *in house providing* viene preferito anche sotto altri profili in termini operativi e gestionali tenendo conto del particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione e il soggetto affidatario per effetto del controllo analogo il quale *“consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio”* e che *“la qualità e l'efficienza dei servizi sinora prestati dalla società GSM spa ai vari soci affidatari sono ampiamente riscontrate; è inoltre presumibile che in caso di affidamenti di nuovi servizi si creino anche in futuro sinergie ed economie di gestione”*.

L'Ente conclude la propria analisi affermando, quindi, che *“l'offerta di GSM non solo risulta in linea con il mercato, ma è anzi più vantaggiosa, oltre che sotto tutti i profili, anche per le tante e diverse disponibilità operative di cui l'azienda stessa dispone e mette al servizio”* e che *“l'affidamento del servizio pubblico in questione a GSM spa, quale società in house providing,*

costituisce la modalità di gestione più adeguata al contesto territoriale economico e sociale in cui deve essere erogato il servizio pubblico, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e sociale, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

Sul punto l'Amministrazione comunale, come si desume anche dalla lettura della relazione ex 14 del d.lgs n. 201/2022 spiega di attendersi non solo una convenienza in termini strettamente economici quanto nell'ottica dei possibili benefici per la collettività in termini di capillarità del servizio di migliore rapporto e interlocuzione con l'utenza.

In conclusione, all'esito dell'esame della complessiva documentazione istruttoria, alla luce di uno scrutinio che postula una valutazione di complessiva di coerenza, ragionevolezza e generale congruenza delle conclusioni che l'Amministrazione ha tratto in merito alla sostenibilità e convenienza dell'operazione societaria (e correlato affidamento del servizio) non si ravvisano, allo stato, elementi pregiudizievoli per l'ente. Si richiama, comunque, il Comune di Sacile in considerazione del fatto che l'acquisizione societaria è strumentale all'affidamento, per un quinquennio, del servizio di gestione del CUP e del servizio delle pubbliche affissioni e che la qualità di socio permane anche oltre l'arco potenziale di affidamento del servizio, a voler assicurare costante e attento monitoraggio dell'operazione societaria e della dinamica futura dei risultati conseguiti con il servizio affidato, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché la sostenibilità e la convenienza.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia alla luce delle osservazioni in parte motiva non ravvisa, allo stato, elementi ostativi all'acquisto, da parte del Comune di Sacile, di quindici azioni della società Gestioni Servizi Mobilità s.p.a per un valore corrispondente allo 0,10% del capitale sociale. Si richiama, comunque, il Comune di Sacile al costante e attento monitoraggio dell'operazione societaria e della dinamica futura dei risultati conseguiti con il servizio affidato, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché la sostenibilità e la convenienza.

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, al Comune di Sacile e 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

al Comune di Sacile, 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 21 maggio 2026.

Il Relatore

F.to Tamara Lollis

Il Presidente

F.to Tiziana Spedicato

Depositata in segreteria in data 22 maggio 2026

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Andrea Gabrielli