



Deliberazione FVG/38 /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

|                                         |                          |
|-----------------------------------------|--------------------------|
| CONSIGLIERE con funzioni di Presidente: | Daniele Bertuzzi         |
| PRIMO REFERENDARIO:                     | Tamara Lollis (relatore) |
| REFERENDARIO:                           | Marco Coiz               |

Deliberazione del 30 luglio 2026

**Controllo ex art. 5 del d.lgs n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Comune di Prata di Pordenone - Delibera del Consiglio comunale n. 25 del 12.5.2026 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 costituita e 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, del servizio di manutenzione del verde pubblico - verde urbano nel territorio del Comune di Prata di Pordenone"***

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 *“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 Prata di Pordenone n. 0010339 - P, dell’1.7.2026, assunta in ingresso al prot. n. 1450 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. 25, del 12.5.2026, 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 costituita e 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, del servizio di manutenzione del verde pubblico – verde urbano nel territorio del Comune di Prata di Pordenone”*;

Vista la nota istruttoria della Sezione prot. n. 1539, del 13.7.2026;

Vista la nota prot. n. 1641, del 22.7.2026 di convocazione in contraddittorio del Comune di Prata di Pordenone;

Preso atto dell’esito del contraddittorio tenutosi in data 27.7.2026 come da verbale prot. n. 1730 di pari data;

Esaminata la su citata deliberazione n. 25/2026 e la complessiva documentazione istruttoria;

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. 27/2026 con la quale è stato affidato l’incarico istruttorio al Primo Referendario Tamara Lollis, quale relatore;

Vista l’Ordinanza presidenziale n. 35/2026 con la quale è stato convocato lo speciale Collegio per

il giorno 30.7.2026;

Vista l'Ordinanza n. 36/2026, con la quale il Consigliere Daniele Bertuzzi, preso atto dell'assenza della Presidente della Sezione, in qualità di sostituto della medesima ai sensi della su citata Ordinanza presidenziale n. 5/2026 ha disposto l'integrazione del II Collegio con il referendario Marco Coiz;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

### **Premesso in fatto**

Con nota prot. n. 0010339 - P, dell'1.7.2026, il Comune di Prata di Pordenone 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 € 300,00 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 manutenzione del verde pubblico – verde urbano nel territorio comunale.

A tal riguardo, l'Amministrazione comunale ha specificato che *“gli affidamenti disposti attraverso il mercato sono scaduti nel corso del corrente anno mentre la gestione diretta in proprio evidenzia che questa necessiterebbe di assunzione di nuovo personale a seguito del turn over pensionistico iniziato nel 2025 e che si concluderà con la fine del 2026 (difficilmente sostenibile); di conseguenza, è necessario attribuire un nuovo affidamento per la gestione di tali servizi”*.

L'Amministrazione, quindi, riferisce di aver valutato, a tal fine, tra le possibili alternative, di affidare il servizio di manutenzione del verde pubblico – verde urbano alla GSM s.p.a. che è *“in base al proprio oggetto sociale, espressamente legittimata al servizio di manutenzione del verde pubblico (...)”*. Conseguentemente *“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 alla GSM s.p.a., quale società in house providing, il servizio di manutenzione del verde pubblico – verde urbano (...)”*;

La suddetta deliberazione consiliare, pertanto, oltre ad autorizzare l'acquisto della partecipazione societaria 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. e la convenzione per l'esercizio del controllo analogo congiunto.

Con riferimento all'affidamento del servizio, la delibera consiliare qui in esame ha precisato *“DI STABILIRE che il rapporto di affidamento tra questo Comune e GSM s.p.a. è regolato da un contratto di servizio che è redatto sulla base dello schema di contratto di servizio allegato alla presente delibera a*

*costituirne parte integrante e sostanziale (doc. B)".*

In argomento, la deliberazione in parola dispone *"che l'affidamento a GSM s.p.a. del servizio di manutenzione del verde pubblico-verde urbano decorre dalla data di stipula del contratto di servizio e dura fino al 31 dicembre 2029"* e *"che il corrispettivo spettante a GSM s.p.a. per lo svolgimento del servizio affidato è determinato in base ai criteri indicati nell'art. 11 dello schema di contratto servizio qui allegato"*.

A corredo della delibera consiliare n. 25/2026, il Comune ha allegato il parere positivo di competenza dell'Organo di revisione che ha raccomandato all'Ente le attività di: monitoraggio della convenienza economica dell'affidamento *in house*; verifica periodica della capacità operativa della società partecipata e della qualità del servizio; definizione di adeguati strumenti di controllo analogo e sistemi di misurazione della *performance*; coerenza dell'operazione con i vincoli normativi in materia.

All'esito di un primo esame della deliberazione consiliare e relativa documentazione allegata è emersa l'esigenza di acquisire alcune precisazioni istruttorie, in particolare, con riferimento ai parametri della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica ai sensi dell'art. 5 del TUSP.

È stata, quindi, formulata richiesta istruttoria prot. n. 1539, del 13.7.2026, riservandosi l'eventuale convocazione di incontro istruttorio in contraddittorio con l'Amministrazione comunale e precisando che in assenza di riscontro si procederà allo stato degli atti.

L'Amministrazione comunale non ha risposto alla nota istruttoria entro il termine indicato comunicando, ancorché per le vie brevi, difficoltà in tal senso; è stata, quindi, valutata la convocazione in contraddittorio dell'Ente, tenutosi in data 27.7.2026 come da verbale agli atti. In tale sede l'Amministrazione comunale ha depositato il formale riscontro alla su citata richiesta istruttoria prot. n. 1539/2026, allegando pertinente documentazione, acquisiti dalla Sezione con prot. n. 1727, del 27.7.2026.

### **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’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). ”.

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.

### **Profili preliminari del controllo**

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 ricorrono i presupposti per la pronuncia di questa Corte in quanto il provvedimento trasmesso per il controllo 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.

Inoltre, la deliberazione consiliare n. 25/2026 qui in esame riferisce che *“lo schema della presente deliberazione viene pubblicato ai sensi e per gli effetti dell’art. 5, comma 2 del d. lgs n. 175/2016, sul sito istituzionale di questo Comune per il periodo intercorrente tra la data di convocazione del Consiglio comunale e la data di svolgimento della seduta consiliare”* e che *“durante il periodo di pubblicazione di cui al precedente alinea non è pervenuta alcuna osservazione”*.

Occorre, altresì, rilevare con riferimento ai profili preliminari e pregiudiziali al controllo che la *ratio* della nuova funzione di controllo si fonda sull'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 (cfr. del. n. 18/SSRRCO/PASP/2023) 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.).

Infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario - sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente - è un processo che si articola in due fasi. La prima, di carattere pubblicistico, riguarda la determinazione della volontà dell'ente di costituire una società o acquisire una partecipazione societaria; la seconda, di rilevanza privatistica, è diretta ad attuare la determinazione amministrativa attraverso gli strumenti del diritto societario (ad es., l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

L'ordinamento prevede che l'atto deliberativo, contenente la volontà dell'Ente di costituire una società o di acquisire una partecipazione societaria, venga sottoposto al vaglio della magistratura contabile, ai fini dell'art. 5 TUSP, solo prima di essere attuato con gli strumenti privatistici; ove l'Amministrazione abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione o partecipazione societaria, la verifica della magistratura contabile è svolta nell'esercizio di altre funzioni di controllo attribuite dall'ordinamento alla Corte dei conti quali, ad esempio, quelle nell'ambito delle verifiche successive sui piani di razionalizzazione societaria ai sensi dell'art. 20 del TUSP (cfr. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Nel caso di specie, il Comune nel trasmettere con la nota prot. 1450, dell'1.7.2026, la deliberazione n. 25, del 12.5.2026, riferisce che l'invio *"è effettuato al fine di consentire alla Sezione Regionale di Controllo di esprimere il parere obbligatorio previsto dal Testo Unico Sulle Società Partecipate in relazione all'operazione deliberata dal Consiglio Comunale"*.

Infine, con riguardo al profilo della compatibilità dell'intervento con la disciplina comunitaria il Comune nella relazione ex art. 5 del TUSP, dopo aver premesso delle considerazioni generali in materia di compensazioni e aiuti di stato, rappresenta che *"Per quanto riguarda la remunerazione del servizio, questa è calcolata sulla base degli importi annuali che l'Amministrazione Comunale riterrà di poter mettere a disposizione dei propri capitoli di bilancio definiti annualmente al fine di rispondere in maniera adeguata alle necessità del servizio. L'intervento del Comune, quindi, non configura un abbattimento di tariffe e/o aliquote, ma il corrispettivo di un vero e proprio servizio che va valutato in termini di congruità sulla base del contenuto delle prestazioni oggetto dell'affidamento."*

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

## **Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici**

**4.** Ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP le partecipazioni, anche indirette, in organismi societari da parte delle amministrazioni pubbliche sono assoggettate a specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Più nel dettaglio la suddetta disposizione prescrive, al comma 1, che *"le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"*.

Trattasi di previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per il quale possono essere costituite società o acquisite partecipazioni societarie solo ove l'attività di produzione di beni e servizi sia strettamente necessaria alle finalità istituzionali dell'ente.

Tale requisito è da intendersi nel senso che l'ente debba valutare sempre, dapprima, se il ricorso al modulo societario sia la soluzione gestionale e organizzativa necessaria non limitandosi a riconoscere la corrispondenza tra oggetto sociale e attività dell'ente (cfr. del. Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano n. 66/2025/SCBOLZ/PASP).

Nel delineato quadro del TUSP la verifica della coerenza della partecipazione con le finalità istituzionali dell'ente e con i vincoli di attività convive, infatti, 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 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. del. Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 80/2023/PASP).

Inoltre, la medesima disposizione dell'art. 4 del TUSP prescrive, al comma 2, un ulteriore vincolo, quello di attività, a mente del quale la costituzione o l'acquisizione di partecipazioni in società sono ammesse solo per lo svolgimento delle attività espressamente previste dalla normativa, tra le quali vengono qui in rilievo, in particolare, 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 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.

Ciò premesso, con riferimento alla fattispecie in esame si osserva che l'*in house providing* non

qualifica un particolare tipo societario ma una modalità di affidamento di un servizio. Nello specifico l'operazione societaria è, infatti, funzionalmente diretta all'affidamento della gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico alla società cui si intende partecipare.

L'acquisto di una partecipazione, tuttavia, ancorché strumentale all'affidamento di un servizio tramite la formula dell'*in house providing* precede logicamente il ricorso a tale modulo gestorio e non può, pertanto, prescindere dall'assolvimento dell'onere motivazionale rafforzato ex art. 4 TUSP (cfr. del. Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 179/2025/PASP).

Dall'esame degli atti e, in particolare, della relazione ex art. 5 TUSP il vincolo di scopo, come sopra descritto, è dato sostanzialmente per presupposto dall'Amministrazione, la quale rileva che *"è del tutto evidente che la gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico – verde urbano risponde agli interessi e concorre allo sviluppo della Comunità locale di cui l'Amministrazione comunale è ente esponentiale. Pertanto, il servizio in questione risulta del tutto coerente con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione comunale"*.

Inoltre, l'atto deliberativo in esame rappresenta che *"il servizio di manutenzione del verde pubblico è un servizio pubblico locale già istituito da codesto Comune e che, conseguentemente, non si applicano alla fattispecie in questione i commi 4 e 5 dell'art. 10 del d. lgs n. 201/2022"*.

In linea generale, la Sezione ritiene di poter superare le carenze dell'atto deliberativo e delle relative relazioni allegate, osservando che il servizio di manutenzione del verde pubblico rientra, come evidenziato nella recente segnalazione n. AS 2070/2025 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, *"nell'alveo dei servizi di interesse economico generale di livello locale di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), del d. lgs n. 201/2022 e pertanto il relativo affidamento in house è disciplinato dagli articoli 14 e 17 del medesimo decreto (...) Considerato quanto sopra, agli affidamenti dei servizi oggetto di analisi deve applicarsi la normativa di cui al d. lgs n. 201/2022, la quale, come è noto, prevede un obbligo motivazionale rafforzato per giustificare la preferenza accordata all'in house rispetto al modello dell'outsourcing, che deve tenere conto di tutti gli elementi e i criteri previsti dagli articoli 14 e 17 del d. lgs n. 201/2022"*.

Inoltre, secondo la giurisprudenza amministrativa *"(...) dotare l'ambiente urbano di verde pubblico, significa dotarlo di infrastruttura essenziale. L'accrescimento della dotazione di verde pubblico così come la manutenzione rientra nella gestione del servizio pubblico locale. Il verde pubblico, in ambito comunale, rientra fra i servizi pubblici locali in quanto: 1) è rinvenibile una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione (es. PRG); 2) nel caso del verde pubblico lo svolgimento delle attività di servizio pubblico ha il carattere della doverosità; 3) dette attività possono presentare un carattere economico e produttivo; 4) le utilità da esse derivanti sono dirette vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di terzi beneficiari (rientrando il verde pubblico fra i servizi indivisibili)"* (TAR Campania n.

3176/2019).

Si rammenta anche il risalente parere del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare dall'art. 3 della legge n. 10 del 2013, che qualifica il verde pubblico e la correlata attività di manutenzione come servizi pubblici locali (cfr. deliberazione n. 6 del 2015); in particolare, il Comitato precisa che *"che la manutenzione è parte della gestione del servizio pubblico, senza peraltro esaurirla. Beninteso, si tratta di attività essenziale, perché il verde pubblico ha bisogno di costante e appropriata manutenzione. Non diversamente da quella di cui abbisognano gli altri servizi pubblici locali erogati all'utenza. La manutenzione non esaurisce dunque in sé la gestione del servizio pubblico, la quale, in questo come negli altri casi, attiene alla realizzazione delle dotazioni e/o degli impianti essenziali ai fini dell'erogazione del servizio e ai comportamenti operativi allo scopo concretamente necessari a quest'ultimo fine ... (omissis) Per tutte queste diversificate ragioni, dunque, dotare l'ambiente urbano di verde pubblico significa dotarlo dell'infrastruttura essenziale per l'erogazione del servizio pubblico locale all'utenza. Accrescere la dotazione di verde pubblico è gestione servizio pubblico locale (così come lo è accrescere la dotazione impiantistica nel caso degli altri servizi pubblici locali). Parimenti, è gestione del servizio pubblico locale anche la manutenzione del verde pubblico, cioè l'attività costante di conservazione dello stato di efficienza e sicurezza dell'infrastruttura e delle dotazioni essenziali per l'erogazione del servizio"* (così, Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione n. 6 del 2015 pp. 8-10 citato in Sezione di controllo per la Toscana delib. n. 179/2025 cit. nonché in Sezione di controllo per la Regione Friuli - Venezia Giulia deliberazione n. FVG/6/2023/PASP e n. FVG/19/2023/PASP).

Sempre in tema di vincoli finalistici, nella relazione ex art. 5, dopo aver riportato l'estratto dell'art. 4 dello Statuto della GSM s.p.a. recante l'oggetto sociale, il Comune precisa che *"in considerazione di quanto sopra esposto, la partecipazione in GSM s.p.a. è ammissibile ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016 perché la società ha per oggetto attività di produzione di servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali di questo Comune e perché la partecipazione è finalizzata all'espletamento della gestione del verde pubblico che è riconducibile a una delle categorie di attività indicate dal comma 2 del medesimo art. 4 cit."*.

Al riguardo la Sezione prende atto che la G.S.M. s.p.a., società *in house* totalmente partecipata da altri enti pubblici, svolge, tra l'altro, ai sensi dell'art. 4, lettera d), servizi relativi alla mobilità urbana, voce d.2) *"la manutenzione di strade, di cigli stradali ed aree verdi, ivi compresa la raccolta e l'autotrasporto di rifiuti vegetali per conto terzi in forza di incarichi ricevuti dagli enti locali soci"*.

La su indicata attività si presenta coerente con l'attività istituzionale dell'Ente il quale, da tempo gestisce in economia il servizio relativo al verde pubblico, salve temporanei affidamenti esterni di parti dell'attività.

Alla luce di quanto sopra esposto non si ravvisano, quindi, elementi ostativi in relazione

ai profili tipologici e finalistici richiesti dall'art. 4 del TUSP. Deve, tuttavia, richiamarsi l'attenzione dell'Amministrazione, in via generale e per altre future operazioni, all'assolvimento dell'onere motivazionale anche in relazione a detti profili, dotati di valenza propria, evidenziando che la stretta necessità dello strumento societario non sempre è possibile farla derivare (solo) dalla positiva analisi della sostenibilità e convenienza dell'operazione societaria, ovvero dalla congruità del modulo gestorio scelto.

## **I parametri di controllo della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica**

### **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 cui si intende partecipare, 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.

Oltre alla sostenibilità finanziaria oggettiva occorre, altresì, verificare la sostenibilità finanziaria soggettiva, ovvero riferita alla situazione specifica dell'ente che procede all'operazione societaria. In particolare, secondo gli orientamenti generali forniti dalle sopra citate Sezioni riunite, lo scrutinio intestato alla Corte dei conti consiste nella verifica della completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché dell'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione medesima (cfr. del. SSRRCO/16/2022/QMIG cit.).

5.1. Il provvedimento consiliare in esame motiva la sostenibilità finanziaria oggettiva rinviando integralmente alle allegate relazioni e, in particolare, alla relazione illustrativa degli esiti della valutazione di cui agli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 (la relazione *ex art. 5* del d.lgs. n. 175/2016 riporta sostanzialmente le medesime informazioni).

Tale relazione espone 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 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 € 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 a 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.

Le relazioni riportano, altresì, un'analisi degli indicatori di bilancio che evidenzia, tra 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 nella citata relazione ex art. 14 del d. lgs n. 201/2022 riporta per estratto il piano industriale economico, patrimoniale e finanziario relativo agli esercizi 2025 -2026-2027 (non allegato agli atti) 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 stato chiesto, in particolare, se l'Ente abbia valutato la situazione economico patrimoniale della GSM s.p.a. aggiornata al rendiconto riferito al 31.12.2025 che, stando ai termini ordinari di legge, dovrebbe essere approvato.

Nel riscontro istruttorio depositato in sede di contraddittorio (prot. n. 1727 del 27.7.2026) l'Amministrazione ha fornito il bilancio di esercizio 2025 della GSM spa, i cui dati confermano valori in crescita dell'utile pari a € 855.285 (€ 846.367 nel 2024), del patrimonio netto per € 5.439.895 (€ 4.576.630 nel 2024), nonché un capitale sociale pari a € 1.500.000. L'analisi del conto economico conferma una crescita del valore della produzione pari a € 9.067.898 (€ 8.412.467 nel 2024) derivante per la maggior parte dalla gestione caratteristica, pur a fronte di costi della produzione in leggera crescita per € 7.984.491 (€ 7.330.342 nel 2024).

Alla luce dei chiarimenti forniti e avuto riguardo all'articolato quadro economico – finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti emerge una situazione patrimoniale, finanziaria ed economica della G.S.M. s.p.a. che non presenta, allo stato, elementi di criticità; può dirsi quindi assolto l'obbligo motivazionale sul punto.

**5.2.** Con riferimento alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo la citata deliberazione n. 25/2026 autorizza l'Ente ad acquisire n. 15 azioni della GSM s.p.a. per un importo complessivo di € 4.800,00, cui si aggiungono spese notarili per € 300,00.

L'atto deliberativo, tuttavia, non reca elementi attestanti la specifica copertura finanziaria dell'operazione societaria che si desume, invece, dall'esame delle relazioni allegate. In particolare, l'Ente rappresenta, benché in modo generico, nella relazione ex art. 5 del TUSP che l'importo previsto per l'acquisizione della quota societaria e per le spese notarili *“viene finanziato con fondi propri di bilancio”*; soggiunge, inoltre, che *“In termini di valutazione di destinazione alternativa dei fondi impegnati si evidenzia che la cifra investita è, in termini assoluti, non rilevante e non preclude o vincola altri investimenti che il Comune intende perseguire nel proprio programma”*.

In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di meglio precisare sul punto; al riguardo l'Amministrazione ha fornito riscontro in sede di contraddittorio specificando che *“la spesa complessiva di € 5.100,00 (€ 4.800,00 quale valore delle n. 15 azioni della GSM s.p.a., oltre € 300,00 per spese notarili) trova copertura al capitolo di bilancio 29721/110 acquisizione di partecipazione e conferimenti di capitale in altre imprese. L'impegno di spesa verrà assunto a seguito dell'individuazione dello studio notarile e contestualmente verrà impegnato quanto previsto per l'acquisizione della partecipata”* (prot. n. 1727/2026).

Occorre osservare, nel caso in esame, che l'acquisizione societaria, in sé non particolarmente onerosa in ragione della circostanza che l'Ente verrà ad acquisire n. 15 azioni corrispondenti a

una quota pari allo 0,10% del capitale sociale è, come si è detto, strumentale all'affidamento alla partecipata del servizio di manutenzione del verde pubblico – verde urbano mediante contratto della durata di tre anni e sei mesi (scadenza 31.12.2029).

Sul punto nella relazione *ex art. 14* si legge che “(...) il prospetto economico del bilancio del Comune di Prata di Pordenone evidenzia la capacità di assolvimento del costo rilevato dall'offerta economica presentata da GSM s.p.a. Nel merito il prospetto economico previsionale indica, nei capitoli di bilancio di riferimento, i fondi previsti per adempiere alle esigenze di servizio” (pag. 9, Sezione B, situazione delle finanze pubbliche).

Quanto al corrispettivo del servizio lo schema di contratto, all'art. 11 rubricato “*Remunerazione e condizioni economiche del rapporto di affidamento*”, dopo aver riportato in apposita tabella le prestazioni offerte con i relativi prezzi, dispone in particolare quanto segue: “*Spetta al Comune stabilire gli importi annuali da disporre negli appositi capitoli di bilancio per i vari articoli definiti nelle proposte di cui sopra, al fine di procedere con l'attuazione operativa allo scopo di rispondere in maniera adeguata alle necessità del servizio*”. Nel “*Quadro economico di riepilogo*” in calce allo schema di contratto è riportata, quindi, una stima dei valori annuali delle prestazioni pari a € 29.171,60 per gli anni 2026 – 2029.

Anche nelle relazioni tecniche allegate alla deliberazione consiliare n. 25/2026 l'Amministrazione scrive “(...) *Va precisato che sarà cura dell'Amministrazione Comunale stabilire gli importi annuali da disporre negli appositi capitoli di bilancio per i vari articoli definiti nelle proposte (...) al fine di procedere con l'attuazione operativa allo scopo di rispondere in maniera adeguata alle necessità del servizio.*”.

Si osserva che lo scrutinio della Sezione, alla luce dei criteri del TUSP, non può limitarsi alla sola partecipazione societaria ma va doverosamente esteso all'intero complesso dell'operazione 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, si rileva che dalla deliberazione e dalle unite relazioni tecniche non è emerso un chiaro assetto dell'onerosità complessiva derivante dall'affidamento del servizio alla società *in house*.

Anticipando quanto si dirà *infra* nel seguente paragrafo relativo alla convenienza economica, si rileva che il Comune ad oggi gestisce in economia il servizio in parola, ricorrendo ad affidamenti esterni per le attività di profilatura, nonché per temporanee specifiche necessità.

Il costo stimato per il servizio da affidare *in house* riguarda, in particolare, le attività di sfalcio dei cigli stradali e sfalcio delle aree verdi pubbliche, che rappresentano una parte del servizio di manutenzione del verde.

Alla richiesta di chiarimenti il Comune, fornendo riscontro in sede di contraddittorio, spiega che

esso continuerà a svolgere in economia parte del servizio di gestione del verde pubblico: *“alcune attività di manutenzione del verde possono essere gestite con mezzi che non necessitano di patenti specifiche (trattorini taglia erba) che verranno comunque effettuate dal personale operaio; le attività al di fuori dei centri abitati e di minor transito di mezzi saranno garantite dal personale operaio, fino a quiescenza o dimissioni dal servizio, con il dipendente attualmente in possesso di idonea patente di guida e con il mezzo, che seppur vetusto, può ancora garantire degli anni di attività con una manutenzione ordinaria programmata, avendo investito negli anni precedenti nella manutenzione straordinaria”* (prot. n. 1727/2026).

Pertanto, allo stato l'affidamento *in house* non riguarda tutto il servizio di manutenzione del verde ma quello di cui l'Amministrazione necessita in correlazione alla (attuale) situazione del personale e del parco mezzi.

Quanto alla copertura finanziaria del servizio per il triennio contrattuale l'Amministrazione rappresenta nel proprio riscontro istruttorio che *“l'acquisizione della quota di partecipazione societaria consentirà l'avvio del servizio alla società in house. Per l'anno in corso è stato previsto lo stanziamento a bilancio per la copertura di quota parte del servizio, in quanto lo stesso servizio è già stato avviato con la squadra operai e parzialmente affidato esternamente. Il bilancio di previsione 2027-2029 prevederà lo stanziamento a copertura del servizio per la somma complessiva”*.

Per quanto concerne il costo della parte di servizio oggetto di futuro affidamento emerge una spesa stimata per € 29.171,60 su una proiezione pluriennale nell'arco contrattuale (cfr. schema di contratto, tabelle presenti nelle relazioni tecniche allegate alla deliberazione n. 25/2026 nonché, in particolare, tabella indicata nel riscontro istruttorio prot. n. 1727/2026).

L'Ente dà, altresì, atto che oltre al costo di acquisto della quota societaria e al corrispettivo del servizio non sono previste altre spese/oneri indiretti connessi alla partecipazione in parola (riscontro prot. n. prot. n. 1727/2026).

La Sezione prende atto delle precisazioni integrative fornite, nondimeno, richiama l'Ente, per le future ed eventuali operazioni, a una più chiara esplicitazione negli atti, ad assolvimento dell'onere motivazionale rafforzato, del progetto che si intende attuare tramite l'operazione societaria, del fabbisogno finanziario e della disponibilità delle risorse per farvi fronte.

### **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 la scelta dell'affidamento del servizio *in house* è motivata sostanzialmente da due ragioni, la riferita criticità strutturale del personale interno e la necessità di rinnovare il parco mezzi per costi allo stato onerosi e difficilmente sostenibili.

Si ricorda che il Comune ad oggi gestisce in economia il servizio di manutenzione del verde, salvo l'affidamento esternalizzato dell'attività di profilatura per un costo indicato annuo di circa € 33.000. L'Amministrazione riferisce che ulteriori temporanei affidamenti sono stati previsti per parti di attività per indisponibilità del parco mezzi.

In sintesi, con riferimento alla prima ragione il Comune rappresenta che:

- attualmente il personale dedicato alla manutenzione del verde nei mesi primavera/estate (quindi sei mesi all'anno) è composto da 5 unità (di cui una in uscita a dicembre 2026) per un costo complessivo per i sei mesi in cui è operativo il servizio di manutenzione del verde pari a € 43.899,38

- delle tre unità effettivamente disponibili e in servizio soltanto un dipendente può al momento occuparsi degli sfalci dei cigli stradali, in quanto le due unità neoassunte non sono in possesso della patente per i mezzi agricoli e dovrebbero svolgere la formazione al costo di € 6.000 per acquisire la necessaria abilitazione;

- *“la prosecuzione della gestione interna richiederebbe nuove assunzioni, formazione obbligatoria e una riorganizzazione complessa, con aumento della spesa di personale e riduzione dell'efficienza”, mentre l'affidamento in house consentirebbe di liberare risorse umane interne da destinare ad altri servizi; “evita nuove assunzioni, non sostenibili alla luce del turn over e dei vincoli di bilancio, assicura continuità e tempestività degli interventi, oggi non garantibili a causa dei fermi macchina e della carenza di personale qualificato”.* (v. relaz. ex art 14. pag. 35)

Quanto alla seconda ragione, l'Ente riferisce della necessità di provvedere alla sostituzione del principale trattore tosaerba e che la sua sostituzione, secondo i preventivi, varia da una somma di € 174.000 a € 200.000, difficilmente sostenibile. L'affidamento *in house* porterebbe, quindi, a risparmi non solo per la minore spesa di personale, ma anche per la progressiva riduzione dei costi riferiti alla manutenzione/rinnovo del parco mezzi e relativi costi (evidenzia il Comune che la manutenzione ordinaria e straordinaria del mezzo principale, trattore tosaerba, nell'anno 2025 sono state pari a € 29.519,12).

Il Comune ha, poi, operato un confronto con il mercato prendendo a riferimento i prezzi indicati nella proposta di GSM s.p.a. con i prezzi delle convenzioni quadro per il servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico a favore di Amministrazioni della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e per il servizio del verde lungo le strade e le piste ciclabili gestite dalle Amministrazioni della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (lotto 5 e lotto 10). In particolare, il Comune fornisce un prospetto di valutazione economica per le attività di *“sfalcio solo banchina”* - *“sfalcio banchina e scarpata”* - *“attività di supporto”* - *“sfalcio aree verdi”* da cui emerge una stima di costo complessivo pari a € 33.536,16, secondo i prezzi della Centrale unica di committenza della

Regione Friuli Venezia Giulia (CUC), e pari a € 29.171,60, secondo i prezzi della GSM s.p.a..

L'analisi condotta dall'Amministrazione, come emerge dalla tabella recante il prospetto di valutazione economica, si configura come un confronto tra listini di prezzo per servizio tra l'offerta della GSM s.p.a. e gli accordi quadro stipulati dalla CUC.

A riscontro della richiesta di precisazione istruttoria in merito alla tipologia di attività da affidare alla società il Comune ha chiarito che le attività confrontate nella tabella relative allo *"sfalcio dei cigli stradali, sfalcio delle aree verdi pubbliche, potatura di alberi e siepi, servizi accessori e di supporto al bisogno indicati"* corrispondono a quella parte di attività che l'Ente intende esternalizzare *in house* tenuto conto delle attuali esigenze connesse alla situazione del personale e del parco mezzi; situazione che, allo stato, consente comunque al Comune di mantenere la gestione diretta di altra parte delle attività di gestione del verde. Rileva il Comune che nel 2024 l'esternalizzazione della sola attività di profilatura dei cigli stradali e delle aree verdi ha presentato una spesa pari a € 33.958,39.

In particolare, nel riscontro istruttorio prodotto in sede di contraddittorio l'Ente rappresenta che *"alcune attività di manutenzione del verde possono essere gestite con mezzi che non necessitano di patenti specifiche (trattorini taglia erba) che verranno comunque effettuate dal personale operaio; le attività al di fuori dei centri abitati e di minor transito di mezzi saranno garantite dal personale operaio, fino a quiescenza o dimissioni dal servizio, con il dipendente attualmente in possesso di idonea patente di guida e con il mezzo, che seppur vetusto, può ancora garantire degli anni di attività con una manutenzione ordinaria programmata, avendo investito negli anni precedenti nella manutenzione straordinaria. Al termine del servizio del dipendente oggettivato, verrà valutata l'eventuale completa esternalizzazione degli sfalci cigli, ovvero si procederà alla valutazione della convenienza sull'assunzione di personale munito di idonea patente di guida, che risulta comunque difficilmente reperibili concorsi pubblici"*.

Nell'ambito dell'analisi comparativa tra soluzione *in house* e soluzione sul mercato l'Ente ha effettuato un confronto prendendo a riferimento i prezzi indicati nelle citate convenzioni quadro regionali. A tal proposito in sede istruttoria si è osservato che le amministrazioni comunali non sono obbligate a rivolgersi al mercato unicamente tramite la CUC; pertanto, l'analisi avrebbe potuto essere estesa anche ad altre realtà.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha rappresentato, in particolare, che *"(...) il confronto con i prezzi CUC è stato ritenuto rappresentativo del confronto con il mercato, in quanto esito di procedura di gara pubblica applicabile a questo Comune. Il dato di parametri e confronto è basato per il ricorso al mercato sull'analisi puntuale e precisa effettuata dalla Centrale Unica (...)"*. Riferisce, inoltre, il Comune di aver svolto delle comparazioni anche con altra società *in house* del territorio, i cui contatti poi non si sono formalizzati.

A ulteriore specificazione delle considerazioni svolte nelle relazioni tecniche in sede di riscontro

istruttorio (nota prot. n. 1727/2026) l'Ente puntualizza i conteggi effettuati per confrontare la totale gestione diretta (con le relative esternalizzazioni) e la gestione promiscua (in parte affidata *in house* e in parte in economia).

La Sezione prende atto dell'istruttoria condotta dall'Ente, ma ribadisce nuovamente l'esigenza di curare la chiara esplicazione degli oneri derivanti dalla soluzione gestionale in considerazione del fatto che, nella fattispecie, il Comune opta per la strutturazione del servizio di gestione del verde pubblico, parzialmente affidata all'esterno e parzialmente mantenuta in economia. Pur rilevando che nel confronto tra il prezzario della CUC e i prezzi offerti dalla GSM s.p.a. questi ultimi parrebbero in generale inferiori, tuttavia, una valutazione esaustiva avrebbe potuto tener conto dell'eventuale necessità di ampliamento del servizio affidato e dei relativi oneri in capo al Comune.

Nell'ambito dell'analisi comparativa riferita al parametro della convenienza l'Ente ha, infine, precisato, allegando pertinente documentazione, di non essersi rivolto, per queste attività, alla società Gestioni Ecologiche e Ambientali s.p.a. (GEA s.p.a.), dalla stessa partecipata con riferimento alla gestione dei rifiuti, per l'attività qui in esame in quanto tale società ha riferito di non essere strutturata per gestire in proprio il servizio di manutenzione del verde e di non poter prendere in carico tale servizio.

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 – data anche la non ampia forbice tra il costo esternalizzato avvalendosi dell'Accordo quadro della CUC e quello derivante dall'offerta della GSM s.p.a. – 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” (v. relaz. ex art. 5 TUSP pag. 21). Conclude, quindi, il Comune con considerazioni inerenti “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” e che la gestione così strutturata consentirà un'efficace ed efficiente presenza operativa permettendo di garantire il mantenimento dell'ambiente che ha riflessi in ordine alla sicurezza strada e alla mobilità (relaz. ex art. 14 cap. E2, pagg. 42- 43).

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.

La Sezione richiama, tuttavia, il Comune di Prata di Pordenone in considerazione del fatto che l'acquisizione societaria è strumentale all'affidamento, per un triennio, del servizio di manutenzione del verde e che la qualità di socio permane anche oltre l'arco potenziale di affidamento del servizio e, *pro futuro*, a una più chiara esplicazione, in assolvimento dell'onere motivazionale rafforzato, dell'operazione societaria nel suo complesso comprensiva dell'affidamento del servizio, del fabbisogno finanziario e della disponibilità delle risorse per farvi fronte. Si richiama, inoltre, il Comune a voler assicurare costante e attento monitoraggio dell'operazione societaria, della dinamica dei costi in relazione all'eventuale strutturazione del servizio con ampliamento dell'affidamento *in house*, della dinamica futura dei risultati conseguiti con il servizio affidato, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché la sostenibilità e la convenienza. Si rinvia, infine, alle raccomandazioni svolte dall'Organo di revisione nel proprio parere dd. 4.5.2026.

#### **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 Prata di Pordenone, di quindici azioni della società Gestioni Servizi Mobilità s.p.a. per un valore corrispondente allo 0,10% del capitale sociale.

La Sezione richiama, tuttavia, il Comune di Prata di Pordenone in considerazione del fatto che l'acquisizione societaria è strumentale all'affidamento, per un triennio, del servizio di manutenzione del verde e che la qualità di socio permane anche oltre l'arco potenziale di affidamento del servizio e, *pro futuro*, a una più chiara esplicazione, in assolvimento dell'onere motivazionale rafforzato, dell'operazione societaria nel suo complesso comprensiva dell'affidamento del servizio, del fabbisogno finanziario e della disponibilità delle risorse per farvi fronte. Si richiama, inoltre, il Comune a voler assicurare costante e attento monitoraggio dell'operazione societaria, della dinamica dei costi in relazione all'eventuale strutturazione del servizio con ampliamento dell'affidamento *in house*, della dinamica futura dei risultati conseguiti con il servizio affidato, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché la sostenibilità e la convenienza. Si rinvia, infine, alle raccomandazioni svolte dall'Organo di revisione nel proprio parere dd. 4.5.2026.

## **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 Prata di Pordenone 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 Prata di Pordenone, 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 30 luglio 2026.

Il Relatore

f.to Tamara Lollis

Il Consigliere con funzioni di Presidente

f.to Daniele Bertuzzi

Depositata in segreteria in data 30 luglio 2026

per il sostituto del funzionario preposto al

Servizio di supporto

f.to Micaela Paladin