



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 maggio 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti del Comune di Lumezzane (BS) sull'istanza di parere
ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175,
come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito anche "Tuel");

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche "Tusp");

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale di Lumezzane (BS) n. 5 del 30 marzo 2026, recante *"acquisto quote di partecipazione nella società in house providing Se.Va.T Servizi Valle Trompia Scrl. Determinazioni. Indirizzi. Dichiarazione di immediata eseguibilità"*, trasmessa a questa Corte il 16 aprile 2026 ai sensi dell'art. 5, comma 3,

Tusp, e assunta al protocollo generale Cdc n. 3891 de 17 aprile 2026 e al protocollo pareri Tusp n. 7/2026;

VISTA la nota del Magistrato istruttore, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge;

VISTA la nota del Magistrato istruttore prot. Cdc 5724 dell'11 maggio 2026;

VISTA la risposta dell'Ente, prot. Cdc 6067 del 12 maggio 2026, con cui sono state trasmesse le delibere di Giunta Comunale n. 20/2026 e n. 48/2025;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il Relatore, I Ref. Francesco Testi;

PREMESSO IN FATTO

In data 16 aprile 2026 il Comune di Lumezzane (BS) ha presentato alla Sezione, ai fini dell'art. 5, comma 3 Tusp, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 30 marzo 2026, recante *“Acquisto quote di partecipazione nella società in house providing Se.Va.T Servizi Valle Trompia Scrl. Determinazioni. Indirizzi. Dichiarazione di immediata eseguibilità”*, unitamente ai seguenti allegati: relazione ex art. 5, d.lgs. n. 175/2016; Parere dell'organo di revisione contabile; *business plan*; statuto e patti parasociali della società Sevat; bilanci d'esercizio degli ultimi cinque anni (stato patrimoniale, conto economico, nota integrativa e rendiconto finanziario); relazioni degli organi di controllo; relazione sul governo societario ex art. 6, co. 4, d.lgs. n. 175/2016; *“relazione tecnico-illustrativa per la valutazione della congruità dell'offerta economica relativa all'affidamento alla società in house Se.Va.T – Servizi Valle Trompia S.c.r.l., dei servizi di committenza ausiliaria relativamente all'intervento di riqualificazione dell'area del cimitero dismesso di San Sebastiano, situata tra Via Massimo d'Azeglio e Via Montini, ai sensi dell'articolo 7 comma 2 del D.Igs. 36/2023”*; bozza di contratto di servizio.

Mette conto segnalare che nella nota di accompagnamento si prospetta l'asserito invio alla Sezione anche della deliberazione di GC n. 20 del 3 febbraio 2026, con la quale sarebbe stato espresso atto d'indirizzo al Consiglio comunale in ordine

all'acquisizione di quote di Sevat, che tuttavia è assente: quest'ultima è quindi stata acquisita con apposta istruttoria (cfr. *infra*).

In premessa, la delibera CC rappresenta che il *“Comune di Lumezzane necessita di effettuare un intervento di riqualificazione dell'area del cimitero dismesso di San Sebastiano per “migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'intero comparto urbano di riferimento e contribuire alla valorizzazione dell'ambiente circostante, inserendosi in un più ampio processo di riqualificazione urbana già innescato dall'amministrazione Comunale”*: segnatamente, viene in rilievo un intervento di rigenerazione urbana volto alla trasformazione in un'area funzionale alla fruizione sociale, con parcheggi interrati e spazi pubblici, laddove il *“documento di indirizzo alla programmazione prevede la necessità di uno stanziamento di spesa di almeno 8.000.000 Euro”*. Il sito, si specifica, è oggetto *“di vincoli, sia storico monumentali che archeologici e paesaggistici”*, sicché *“la progettazione dovrà osservare una particolare cura alla salvaguardia di elementi stilistici e storici dei manufatti esistenti e le elaborazioni progettuali dovranno comprendere anche tutte le necessarie indagini geologiche, strutturali, impiantistiche e viabilistiche necessarie per la realizzazione del previsto parcheggio multipiano interrato”* (ivi, pag. 5).

A fronte di ciò, l'Amministrazione *“necessita di disporre di una struttura di supporto adeguatamente preparata, poiché l'organico attualmente in forza al Comune anche con riguardo ai carichi di lavoro già in essere, risulta carente rispetto alle attività da svolgere per sostenere il percorso tecnico amministrativo sotteso a tale intervento”* (ibidem).

Pertanto, l'Ente necessita di *“un supporto strumentale in termini di Committenza Ausiliaria in forma integrale, che possa sopperire alle proprie carenze di organico, avvalendosi di una struttura operativa”*: a tal fine, dopo alcune interlocuzioni è stata individuata la *“SEVAT, società in house providing”* a totale partecipazione pubblica, la quale *“possiede al suo interno le professionalità adatte all'espletamento puntuale dei servizi sopra elencati, e la capacità di rendere tale servizio in un intervallo di tempo congruo con le esigenze dell'amministrazione comunale, risultato diversamente non raggiungibile facendo ricorso al solo proprio personale interno”* (cfr. del. CC cit., pag. 6).

Alla luce delle circostanze prospettate, il Comune intende quindi procedere all'acquisizione di una quota di Sevat, società interamente partecipata da soci pubblici,

alla quale affidare *in house* i compiti di committenza ausiliaria (cfr. del. GC n. 20/2026 in relazione alla del. GC n. 48/2025, successivamente fornita alla Sezione – si v. *infra*).

Così delineata l'operazione, e dopo aver dato conto sia delle ragioni di asserita pozziorità dell'opzione *in house* – quale naturale alternativa alle lamentate difficoltà dell'ufficio tecnico comunale – rispetto all'affidamento al mercato, sia del rispetto della disciplina euro-unitaria in materia di aiuti di Stato, la delibera rimarca l'avvenuta sottoposizione dello schema di deliberazione *"a forme di consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 5 comma 3 del D. Lgs. n. 175/2016, pubblicazione nella Sezione Amministrazione Trasparente e all'Albo Pretorio on-line del Comune di Lumezzane per n. 20 (venti) giorni consecutivi a far data dal 17 febbraio 2026 e fino al 9 marzo 2026 compreso"*, senza che siano pervenute osservazioni (pag. 13).

Conclusivamente, il Consiglio Comunale delibera (pag. 13) tra l'altro di: i) *"aderire alla Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., in quanto svolge attività strumentali per numerosi comuni del territorio, necessaria per il perseguimento di finalità pubbliche proprie dell'Amministrazione comunale"*; ii) *"autorizzare, all'esito dell'istruttoria da parte della Corte dei conti e dell'AGCM (Autorità Garante della Correttezza del Mercato), la sottoscrizione di una quota di partecipazione di € 200,00 (pari al 0,3882 % del capitale sociale) della Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., somma che trova copertura nel bilancio di previsione 2026/2028"*; iii) *"approvare lo Statuto della società e i patti parasociali per la Gestione in forma associata del Controllo analogo congiunto esercitato dai soci pubblici, allegati alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale della stessa, che ne disciplina l'assetto organizzativo"*.

Attesa tuttavia l'assenza della predetta deliberazione GC n. 20/2026, il Magistrato istruttore ha formulato apposita richiesta all'Amministrazione, invitandola anche a precisare le coperture previste per la spesa derivante dall'intervento di riqualificazione urbana sotteso all'affidamento.

L'Ente, dal canto suo, ha dato riscontro in data 12 maggio 2026, fornendo la del. GC 20/2026 richiesta completa dei relativi allegati, unitamente alla pregressa del. GC n. 48/2025 (*"approvazione in linea tecnica del documento di indirizzo della progettazione relativo ad "interventi infrastrutturali di rigenerazione degli spazi urbani nel contesto dell'area cimiteriale dismessa di San Sebastiano" Cup: G38E25000050005 – adesione al*

bando pubblico per la selezione di piani di sviluppo in aree dismesse o in disuso (art. 1, co 146 e ss, legge n. 178 del 2020) dichiarazione di immediata eseguibilità”).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il comma 3 dell’art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall’art. 11, comma 1, lett. a), numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 delinea una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti (cfr. C. conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG del 3 novembre 2022), avente ad oggetto l’atto deliberativo di acquisizione della partecipazione e si indirizza alla motivazione del provvedimento.

Come chiarito fin dalla deliberazione di questa Sezione n. 161/2022/PAR del 25 ottobre 2022, i parametri di controllo dettati dalla norma in questione prescrivono, per taluni profili, una verifica di conformità a legge, per talaltri una verifica di conformità in termini di sana gestione finanziaria. Impongono una verifica di conformità a legge il parametro della compatibilità tra l’oggetto sociale e le finalità istituzionale dell’ente, quello sulla compatibilità alla normativa euro-unitaria in materia di aiuti di Stato e quello sul rispetto delle prescrizioni contenute negli artt. 7 e 8 Tusp; costituiscono, invece, parametri che interessano i profili di verifica di una sana gestione finanziaria quelli concernenti la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, anche sotto il profilo della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, nonché quello sulla compatibilità della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità. Il rispetto di detti parametri deve essere principalmente rapportato all’onere motivazionale che incombe sull’Amministrazione che intende costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita; siffatto onere motivazionale non è assolto quando l’atto deliberativo contiene mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche; al contrario, l’obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche qualora essa sia sintetica, purché capace di disvelare l’iter logico e procedimentale attraverso il quale si è proceduto all’inquadramento della fattispecie

nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 161/2022/PAR).

L'art. 5, comma 3 T.U. cit. richiede dunque alla Corte dei conti di verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti aspetti:

- a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 Tusp);
- b) 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) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese;
- e) adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

2. Nel caso in esame, l'operazione deliberata dal comune di Lumezzane è articolata in due fasi: da un lato (cfr. del. CC n. 5/2026) la sottoscrizione di una quota di partecipazione per euro 200,00 (0,3882% del capitale sociale) della società Sevat s.c. a r.l., società *in house* "con il vincolo della totalità del capitale di proprietà di enti pubblici" (in termini, si v. art. 1 dello statuto societario); dall'altro (cfr. del. GC n. 20/2026), il successivo affidamento del servizio di committenza ausiliaria, articolato in una serie di compiti di natura tecnica ivi analiticamente specificati (pagg. 5-6), comunque appartenenti alle ordinarie funzioni istituzionali, passibili di essere svolte anche ai sensi dell'art. 13 o dell'art. 30, commi 1 e 4, e 31 del Tuel.

Segnatamente, l'attività di committenza ausiliaria *de qua* consiste nel supporto operativo al Comune e al RUP sotto tre profili, ossia: attività procedimentale e progettuale prodromica alla gara; espletamento della procedura ad evidenza pubblica

per individuare l'appaltatore incaricato dei lavori in oggetto; gestione della fase esecutiva del contratto.

Dal punto di vista motivazionale, l'attività di committenza ausiliaria viene giustificata con l'affermata carenza di organico specificamente formato ed esperto nell'ambito *de quo*.

3. Così inquadrata la fattispecie, si procede all'analisi dell'atto deliberativo e dei relativi allegati secondo i sopra richiamati parametri di controllo:

A) Vincolo tipologico e vincolo finalistico. Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

A.1) Sul piano del rispetto del vincolo tipologico posto alla partecipazione della pubblica amministrazione alle società di capitali, si osserva che la società consortile a responsabilità limitata figura tra i tipi societari per i quali la legge ammette la partecipazione delle pubbliche amministrazioni (art. 3, comma 1, Tusp).

A.2) Quanto al rispetto del vincolo finalistico, ossia del vincolo di scopo pubblico e del vincolo di attività posto dalla legge alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di partecipare a enti in forma societaria (cfr. Corte cost., sentenza n. 86/2022), occorre osservare che le attività di committenza ausiliaria rientrano nel perimetro delle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, giusta l'art. 4, comma 2, lett. d) Tusp.

Tali attività – secondo la definizione legislativa contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. z) dell'All. I.1 al vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) – consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare sotto forma di consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, di preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della Stazione appaltante interessata, nonché di gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della Stazione stessa.

Sulla scorta di quanto rilevato in consimile fattispecie (cfr. del. di questa Sezione 319/2025/PASP), pertanto, l'operazione in commento, si prospetta come possibile alternativa a funzioni che sono normalmente assegnate agli uffici comunali.

E, tuttavia essa deve essere adeguatamente giustificata in rapporto alla sua preferenza rispetto ad opzioni normative che prevedono, ugualmente in via ordinaria, forme associate di svolgimento delle funzioni, apparendo insufficiente, oltre che una risposta asimmetrica, quella motivazione che ancorasse un intervento di carattere strutturale ad una situazione congiunturale -la carenza di organico -.

Come ricordato nella delibera di questa Sezione n. 130/2025/PASP, infatti, quando, come nel caso, non si tratta di servizi pubblici di rilevanza economica e non a rete, oltre al quadro economico di raffronto e di analisi comparativa con altre modalità di gestione, quali l'esternalizzazione o la gestione interna (ed attuale) del servizio, è requisito fondamentale per la conformità dell'atto deliberativo (anche, ma non soltanto, ai fini di una corretta valutazione di queste alternative, in termini di convenienza economica e sostenibilità finanziaria) la comparazione con l'ulteriore modello della gestione associata delle funzioni tecnico-patrimoniali secondo i moduli organizzativi tipici della convenzione o del consorzio, come previsto dagli artt. 30 (convenzioni) - in precedenza già richiamato - e 31 (consorzi) del d.lgs. 267/2000.

Del resto, come già chiarito precedentemente (cfr. del. n. 97/2025/PASP della Sezione), la soluzione conforme alla disposizione di cui al richiamato art. 4 Tusp non è esclusa, né contrasta con quanto stabilito dall'art. 62 Cod. contr. in tema di *"aggregazioni e centralizzazione delle committenze"* laddove si prevede il ricorso degli enti locali ad una stazione appaltante qualificata o ad una centrale di committenza qualificata da formalizzarsi mediante convenzioni ai sensi dell'art. 30 Tuel al fine di acquisire forniture e servizi di importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, e all'affidamento di lavori d'importo superiore a 500.000 euro.

A.3) Si segnala infine che l'allegata relazione *ex art. 5 TUSP* attesta di aver proceduto alla verifica del perimetro degli organismi partecipati dal Comune, al fine di valutare

“l’eventuale presenza di partecipate che, a prescindere dalla loro natura giuridica, svolgano attività simili”, pervenendo all’insussistenza di profili ostativi (ivi, pagg. 14-15).

La Sezione prende quindi atto dell’assolvimento dell’onere legislativo.

B) Adempimento dell’onere di motivazione analitica in ordine alle “ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o externalizzata del servizio affidato”.

Soffermando l’attenzione sul parametro della sostenibilità finanziaria, giova in primo luogo evidenziare che le Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno affermato che *“il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato”.*

Pertanto, la sostenibilità finanziaria oggettiva 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, elemento che deve essere attentamente verificato dall’Amministrazione pubblica, nell’ambito del proprio iter istruttorio interno, mediante il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche; in tal senso, secondo la giurisprudenza, l’atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni dovrebbe essere supportato almeno da un approfondito *business plan* o da forme analoghe di analisi di fattibilità dell’attività di impresa che si intende avviare o proseguire (cfr. anche Sez. reg. contr. Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

B.1) Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva, occorre fare riferimento alla relazione illustrativa *ex art. 5 Tusp*, allegata al corredo motivazionale della delibera CC n. in esame, *ex art. 3, l. n. 241/1990*.

L'elaborato prende a riferimento i "dati di Bilancio degli ultimi 5 anni della società" per evidenziare che "il valore della produzione nel corso degli anni è aumentato di oltre il 702,47%, da € 384.142,00 (2019) a € 3.082.643,00 (2024). La dotazione organica invece da 10 unità del 2019 a 35 nell'anno 2024 con un costo del personale che è passato da € 300.206,00 (2019) a € 1.607.844,00 (2023), in linea con l'implementazione dei servizi e dell'aumento del fatturato, tanto è vero che l'incidenza del costo del personale sul volume delle attività si è ridotta dal 70,15% al 65,11%".

Dal canto suo, l'allegata Relazione sul governo societario del C.d.A. Sevat datata 18 marzo 2025 dà conto dei seguenti indici (pag. 33 ss.), rappresentando che, proprio "alla luce degli indicatori sulla situazione economico patrimoniale e finanziaria", "non si rilevano criticità circa i rischi di crisi aziendale":

INDICATORI SITUAZIONE PATRIMONIALE E FINANZIARIA SEVAT (BILANCIO 31.12.2024)			
Indice	Es. 2024	Es. 2023	Var. %
Copertura delle immobilizzazioni	2,00%	1,72%	16,28%
Indice di indebitamento	71,37%	88,51%	(19,37)%
Mezzi propri su capitale investito	1,38%	1,12%	23,21 %
Oneri finanziari su fatturato	0,01%	0,03%	(66,67)%
Indice di disponibilità	38,04%	39,40%	3,45 %
Indice di tesoreria primario	38,04%	39,40%	3,45 %
INDICATORI SITUAZIONE ECONOMICA SEVAT (BILANCIO 31.12.2024)			
Indice	Es. 2024	Es. 2023	Var. %
R.O.E. (Return On Equity)	17,97 %	59,80 %	(69,95) %
R.O.I. (Return on Investment)	(1,30)%	(3,77)%	62,52 %
R.O.S. (Return on Sales)	0,99 %	2,46 %	(59,76) %
R.O.A. (Return on Assets)	0,50 %	1,12 %	(55,36) %
E.B.I.T. (Earnings Before Interest and Taxes) normalizzato	31.880,00	70.378,00	(54,70) %
E.B.I.T. (Earnings Before Interest and Taxes) integrale	31.880,00	70.312,00	(54,66) %

Dal canto suo, il Business Plan – pure fornito alla Sezione – precisa che "l'esercizio 2024 si è chiuso con un valore della produzione di € 3.130.390, in leggero aumento rispetto all'anno precedente (+1,5%), e con un utile netto di € 14.809, a fronte dei € 40.651 registrati nel 2023. L'incremento dei costi operativi, dovuto principalmente alla crescita del personale (38 unità complessive tra tecnici e amministrativi), è stato compensato da un miglioramento del margine operativo lordo, che passa da -6,9% a -1,7%. Il patrimonio netto ammonta a € 82.432,

in aumento del 21% rispetto al 2023, mentre il grado di indebitamento si riduce sensibilmente, passando dall'88,5% al 71,4%. Le immobilizzazioni raggiungono € 4.126.919, riflettendo l'avanzamento di importanti opere in corso. Tali valori confermano la solidità patrimoniale della società e la capacità di mantenere un equilibrio economico in una fase di intensa attività realizzativa e di ampliamento della struttura interna" (pagg. 1-2).

B.2) Passando ad esaminare il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, si segnala anzitutto che la delibera CC indica l'esborso pecuniario di limitato importo (punto 5 del *decisum*), sostanziandosi l'acquisizione di "una quota di partecipazione di € 200,00 (pari al 0,3882 % del capitale sociale) della Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., somma che trova copertura nel bilancio di previsione 2026/2028".

In secondo luogo, la relazione ex art. 5 TUSP afferma sul punto che "la sostenibilità finanziaria dell'operazione è assicurata dalle risorse di bilancio già previste nel bilancio di previsione 2026-2028 del Comune di Lumezzane (con imputazione al capitolo 3.03.13/50 "Acquisto di quote di partecipazione in società"), per un importo complessivo pari a € 200,00, cifra sufficiente a coprire l'intero importo dell'offerta per l'acquisto delle quote pari al 0,3882% del capitale sociale. In questo modo, l'operazione non comporta alcun ulteriore impegno di spesa rispetto a quanto già pianificato nel bilancio comunale" (pag. 11).

Inoltre, prosegue la relazione, "sul piano della società Se.Va.T. srl, la sostenibilità finanziaria è confermata dalla sua struttura patrimoniale sana, senza evidenza di problematiche economiche. Il Business Plan allegato descrive un'azienda con bilanci in equilibrio, capacità di generare flussi di cassa positivi e un buon livello di liquidità, che le consente di far fronte agli impegni economici senza difficoltà. Dall'analisi dei dati di Bilancio degli ultimi 5 anni della società (Allegati 2, 3, 4, 5 e 6) è evidenziato lo stato di salute, l'equilibrio economico-finanziario in riferimento all'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, quale garanzia della stabilità e continuità aziendale della società. Il valore della produzione nel corso degli anni è aumentato di oltre il 702,47%, da € 384.142,00 (2019) a € 3.082.643,00 (2024)" (cfr. relazione ex art. 5 TUSP, pag. 11).

Fermo quanto sopra, il Magistrato istruttore ha approfondito a questione relativa alla copertura dei lavori sottesi all'affidamento *de quo*, nei termini indicati in fatto.

In risposta, l'Ente ha rappresentato che con la delibera GC 48/2025 inviata *“è stato approvato in linea tecnica il documento di indirizzo della progettazione (DIP) di tale intervento, redatto dal competente Dirigente comunale nonché RUP, dando atto nella stessa che, nel caso in cui il medesimo intervento fosse finanziato dal Bando pubblico per la selezione di Piani di Sviluppo in aree dismesse o in disuso (art. 1, comma 146 e seguenti della Legge n. 178/2020), indetto dal Presidenza del Consiglio dei Ministri il 31 dicembre 2024, l'Amministrazione Comunale di Lumezzane provvederà a prevedere le necessarie appostazioni contabili e a reperire le risorse non coperte dalla contribuzione statale, pari al 10% dei costi, con risorse proprie. Si evidenzia che l'intervento in questione è previsto, nell'ambito del DUP 2026/2028, nel programma dei lavori pubblici per 7,1 milioni di euro (di cui 7 milioni finanziati con contributo statale e 0,1 milioni con proventi concessioni edilizie, rimandando alla programmazione 2027/2029 l'appostazione dei rimanenti 0,9 milioni di euro (di cui 0,2 milioni finanziati con contributo statale e 0,7 milioni con altre risorse)”*.

B.3) Con riferimento alla motivazione circa la convenienza economica della scelta gestionale, invece, questa Sezione ha avuto occasione di affermare che essa, seppur in termini sintetici, *“deve essere idonea a rappresentare le ragioni per le quali l'Amministrazione pubblica che intende acquisire la qualifica di socio abbia deciso di avvalersi di quello specifico modello organizzativo di diritto privato (...). Detta scelta si articola in un duplice passaggio logico. In primo luogo, la “convenienza economica” deve essere messa in evidenza rispetto alla preliminare scelta discrezionale che l'Amministrazione pubblica compie: la decisione di svolgere, attraverso un organismo societario, una attività di produzione di beni o di servizi necessaria per il perseguimento dei suoi fini istituzionali. (...) In secondo luogo, quando la scelta di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la “convenienza economica” deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità di scelta dell'erogazione del servizio”* (Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 161/2022/PAR).

Nel caso oggetto del presente scrutinio, l'analisi sulla convenienza economica è formulata nella relazione illustrativa ex art. 5 TUSP sotto i profili della ottimizzazione dei costi e del ritorno sull'investimento (ivi, pag. 11).

Sul primo punto, si prospetta che *“gestire direttamente i servizi strumentali attraverso il controllo delle quote della società Se.Va.T. consente di evitare i costi di intermediazione*

derivanti da contratti esterni. L'acquisto delle quote permette al Comune di operare in modo più economico, riducendo la necessità di affidamenti a terzi per la fornitura dei servizi".

Sul secondo punto, viene affermato che "l'investimento nelle quote della società Se.Va.T. di importo pari ad € 200,00, risulta vantaggioso per il Comune nel medio-lungo periodo, in quanto consente di accedere a potenziali utili derivanti dall'attività della società stessa. Nel 2024 la società ha proceduto ad un aumento di capitale quintuplicando la quota di competenza di ciascun socio a costo zero per le amministrazioni. Inoltre, il controllo diretto migliora la gestione delle risorse e la pianificazione degli interventi, garantendo un impatto positivo sul bilancio comunale".

Sotto differente e concomitante angolazione, va opportunamente esaminato il profilo dell'attribuzione di funzioni procedimentali nell'alveo della gara e della gestione del contratto di appalto a valle (cfr. del. GC n. 20/2026).

Al riguardo, costituisce acquisizione pacifica nella giurisprudenza contabile che, in base all'art. 5, comma 1 Tusp, la valutazione sulla convenienza economica debba avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, quali la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, mediante comparazione dei benefici e dei costi delle singole soluzioni possibili. Come chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo, l'esame dell'atto deliberativo sotto il profilo della dimostrazione della convenienza economica dell'operazione deliberata è dunque diretto ad accertare che l'istruttoria dell'amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi (cfr. del. n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sul punto, si rileva come nella documentazione fornita alla Corte dei conti sia effettivamente presente una giustificazione delle ragioni della scelta tra autoproduzione ed esternalizzazione delle funzioni di committenza: si vedano in tal senso sia la relazione ex art 5 TUSP (pag. 9 ss.), sia l'intera relazione tecnico-illustrativa ex art. 7, d.lgs. n. 36/2023 (pag. 10).

In entrambe le sedi, vengono posti a raffronto i costi per l'espletamento del servizio richiesto, come sintetizzati nella tabella che segue:

Procedure	Costi (€) gestione tradizionale	Costi (€) gestione Sevat
Supporto nella stesura degli atti di determinazione e deliberazione per l'approvazione delle diverse fasi del procedimento	2.861,32	Gratuito
Supporto nella gestione dei rapporti con le Autorità preposte al rilascio dei necessari pareri ed autorizzazioni (Commissione Paesaggio, Soprintendenza) ed eventuale compiuta celebrazione della Conferenza dei Servizi	694,08	Gratuito
Studio e sviluppo della procedura di gara, comprensivo di utilizzo della strumentazione digitale prevista, verbalizzazione, commissioni, adozione atti, controlli presso gli enti e pubblicazioni	16.500,00	Gratuito
Espletamento di tutte le verifiche preventive alla formalizzazione del contratto di appalto da parte dell'Amministrazione, finalizzate alla verifica del possesso dei requisiti di Legge in capo all'aggiudicatario dei lavori	622,64	Gratuito
Attività di supporto al RUP per la gestione di tutte le fasi dei lavori, anche nel caso in cui si rendesse necessario applicare penali, verificare riserve, gestire sospensioni, proroghe o risoluzioni di contratti	1.834,36	Gratuito
Supporto nella verifica della contabilità dei lavori e nella proposta di liquidazione degli Stati Avanzamento Lavori intermedi e finali	1.162,14	Gratuito
Raccolta certificazioni esecuzione lavori, aggiornamento pratica di Agibilità e compilazione dei portali Osservatorio LLPP e BDAP	973,68	Gratuito
Esecuzione diretta tramite personale proprio, ovvero tramite supporti esterni contrattualizzati secondo le previsioni del Codice dei contratti, di tutte le prestazioni tecniche professionali necessarie per la procedura in oggetto (ex DM. 17 giugno 2016 come modificato da D Lgs.36/2023 allegato 1.13, in vigore dal 1 luglio 2023)	923.414,15	743.000,00
Costo acquisto quota di partecipazione società Se.Va.T. srl	--	200,00
TOTALE	948.062,37	743.200,00

Fonte: Relazione ex art. 5 TUSP – all. del. CC n. 5/2026.

La prospettata vantaggiosità per il Comune dell'operazione viene argomentata dall'Ente con i seguenti rilievi (del. CC cit., pag. 9 ss):

- i) il "particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario" (ossia, una società in house "con il vincolo della totalità del

capitale di proprietà di enti pubblici” ai sensi dell’art. 1 dello Statuto) “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”;

- ii) “la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali assicura le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell’interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio”;*
- iii) la società vanta una consolidata esperienza nel settore, data l’attività svolta per i “numerosi comuni soci del territorio”;*
- iv) “la gestione in house providing comporterà inoltre ... un rafforzamento del patrimonio comunale da intendersi quale valore patrimoniale ed economico degli assets, oltre che un Know how in continua crescita della società pubblica”;*
- v) dall’interazione tra la società stessa e l’Amministrazione potranno derivare “conseguenti e diretti benefici in favore della qualità dei servizi resi”;*
- vi) “il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l’affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un soggetto operante nel libero mercato”.*

Come già chiarito *sub § A)*, infine, la documentazione inviata dall’Ente attesta anche l’avvenuta analisi delle *“attuali partecipazioni del Comune (...), nessuna delle quali svolge attività analoghe o similari a quelle che saranno svolte dalla futura società”*, con ciò evitandosi i rischi di sovrapposizioni nelle funzioni svolte da organismi partecipati (cfr. relazione ex art. 5 TUSP, pag. 14).

Il Collegio prende quindi atto dell’istruttoria condotta, e dell’assolvimento degli oneri sul punto.

C) Adempimento dell’onere di motivazione in ordine alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa.

Secondo la giurisprudenza contabile, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità dell’utilizzo dello strumento societario rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’amministrazione

(profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

Sotto il profilo dell'efficacia, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nello studio di fattibilità, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di risultati misurabili.

Quanto al profilo dell'economicità e dell'efficienza dello strumento societario prescelto, la motivazione deve adeguatamente dimostrare che la forma giuridica individuata sia la migliore alternativa possibile, proprio sotto i profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Come osservato *sub B*), nella documentazione prodromica al provvedimento oggetto di analisi si rinviene un espresso raffronto in ordine ai vantaggi derivanti dalla forma di gestione prescelta, in rapporto alle altre.

Per altro verso, si richiamano i profili contenuti nella Relazione *ex art. 5 TUSP*, ove sono formulate le seguenti, specifiche osservazioni in punto di rispetto dei principi *de quibus* (pag. 15):

- i) *“dal punto di vista dell'efficienza, la gestione diretta tramite Se.Va.T. srl consente una riduzione significativa dei tempi e delle risorse necessarie per l'esecuzione delle attività, grazie alla presenza di personale tecnico interno, l'utilizzo di piattaforme digitali e l'attivazione di Accordi Quadro che accelerano i processi amministrativi. L'eliminazione di passaggi burocratici complessi legati a gare pubbliche e affidamenti esterni si traduce in un significativo risparmio di tempo e risorse per il Comune”;*
- ii) *“in termini di efficacia, Se.Va.T. srl si dimostra particolarmente adatta a rispondere alle necessità del Comune grazie alla sua competenza tecnica e organizzativa, difficilmente reperibile sul mercato in tempi brevi. La centralizzazione dei servizi nella società in-house migliora il flusso di lavoro, riduce le inefficienze e permette un allineamento strategico continuo con gli obiettivi comunali, assicurando una gestione più efficace delle attività”;*
- iii) *“sul piano dell'economicità, la scelta di Se.Va.T. srl permette al Comune di ottenere prestazioni di alta qualità a costi ridotti, evitando le spese legate alla predisposizione e*

gestione di gare pubbliche. Il bilancio di previsione 2026-2028 già prevede le risorse necessarie per l'acquisto delle quote, garantendo la sostenibilità finanziaria dell'operazione".

Fermo quanto sopra, la relazione soggiunge inoltre che *"la solida struttura patrimoniale di Se.Va.T. srl, come evidenziato nel Business Plan allegato, consente di escludere rischi economici nell'immediato futuro, rendendo l'investimento sicuro e vantaggioso. Infine, l'affidamento diretto a Se.Va.T. srl consente una gestione diretta e integrata delle attività comunali, riducendo i rischi di contenziosi, ritardi e incomprensioni operative. La gestione in-house, inoltre, permette di mantenere un maggiore controllo sui costi e sulla qualità del servizio, garantendo una risposta rapida e mirata alle esigenze del Comune, allineandosi perfettamente agli obiettivi strategici dell'amministrazione"* (ibidem).

Conclusivamente, a sostegno della determinazione in esame viene affermato che *"l'acquisto delle quote di Se.Va.T. srl è una scelta che ottimizza l'uso delle risorse del Comune, migliora la qualità e l'efficacia dei servizi, garantendo al contempo una gestione economica e finanziariamente sostenibile, riducendo i tempi e i costi amministrativi e offrendo un maggiore controllo sulle attività"* (cfr. relazione ex art. 5 TUSP, pag. 15).

La Sezione prende quindi atto dell'adempimento degli oneri motivazionali richiesti.

D) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Sul punto, la delibera CC cit. (pag. 11) rappresenta che *"l'operazione di acquisto è compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese, ai sensi dell'art. 5 c. 2 del TUSP"* in ragione della struttura societaria di Sevat, *"società in house interamente a partecipazione pubblica, sulla quale i consorziati esercitano un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture e servizi e che svolge attività prevalentemente a favore dei soci"*.

Inoltre, in ordine al rispetto del principio di proporzionalità, si afferma trattarsi *"di un'operazione di acquisto trasparente ed a un prezzo congruo (...) in ragione del fatto che il compenso che sarà corrisposto copre esclusivamente i costi del servizio, con un margine di utile*

ragionevole e le risorse impiegate sono proporzionate agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'Ente".

Sotto altra prospettiva, l'Ente soggiunge che la società opera prevalentemente nell'ambito territoriale della Provincia di Brescia, di talché *"l'acquisto delle quote e l'affidamento del servizio di committenza ausiliaria non andrebbe ad incidere sugli scambi commerciali tra Stati membri, riducendo il rischio di una distorsione della concorrenza a livello europeo, né vi sarebbe, un effetto significativo sulla concorrenza nel mercato interno"*.

La documentazione allegata attesta altresì che, con provvedimento ANAC del 20 maggio 2021, Sevat è stata iscritta all'albo delle società *in house* ai sensi dell'art. 192, d.lgs. n. 50/2016 (cfr. relazione *ex art.* 5 TUSP, pag. 40; cfr. anche del. di questa Sezione n. 55/2023/PASP, sulla medesima società, per l'invio del provvedimento di iscrizione).

Si precisa infine che i Patti parasociali acclusi allo Statuto – e ritualmente inviati dal Comune istante alla Sezione – contemplano strumenti volti a *"consentire il completo controllo del singolo ente socio su ciascun servizio da esso affidato alla società"* (così art. 5, ult. comma – *"Diritti di controllo dei soci sulla società e sui servizi pubblici ad essa affidati"*)

Sulle modalità di esercizio del controllo analogo, peraltro, occorre fare riferimento all'art. 27-bis dello Statuto, laddove si prevede che *"i soci esercitano i poteri di controllo analogo come definiti dalla vigente normativa nonché dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria. Tali poteri posso essere esercitati in maniera congiunta, in particolare nelle deliberazioni dei soci tramite gli organi di coordinamento dei soci per come regolati in appositi patti parasociali, od in maniera individuale tramite le prerogative riconosciute al singolo socio nei contratti di servizio. L'esercizio dei poteri di controllo analogo deve comunque avvenire garantendo l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della conduzione dei servizi affidati, l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione e l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento economico-finanziario."*

La Sezione prende atto.

E) Adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

È stato adempiuto anche l'obbligo, previsto dall'art. 5, comma 2 Tusp, di sottoporre lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

La del. CC cit. puntualizza infatti che *“lo schema di deliberazione è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica mediante pubblicazione nella Sezione Amministrazione Trasparente e all'Albo Pretorio on-line del Comune di Lumezzane per n.20 (venti) giorni consecutivi a far data dal 17 febbraio 2026 e fino a tutto il 9 marzo 2026 , ai sensi dell'articolo 124 del Decreto legislativo 267/2000 e sul sito istituzionale dell'Ente, nella pertinente Sezione di Amministrazione Trasparente, e che non sono pervenute osservazioni”* (pag. 11).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, rende parere parzialmente non favorevole in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica (cfr. punto A.2) da parte della deliberazione CC n. 5 del 30 marzo 2026 e della deliberazione GC n. 20 del 3 febbraio 2026 del Comune di Lumezzane (BS).

Qualora l'Amministrazione intenda procedere nei termini di cui alle suddette deliberazioni, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali si discosta dalle osservazioni non favorevoli del presente parere dandone pubblicità nel proprio sito internet istituzionale ed informandone la Sezione.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco e al presidente del consiglio comunale del Comune di Lumezzane (BS), perché ne informino l'Assemblea.

ORDINA

al Comune di Lumezzane (BS) di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Il Relatore

Il Presidente

(Francesco Testi)

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

3 giugno 2026

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)