



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 19 novembre 2025

composta dai magistrati:

- Dott. Renato CATALANO – Presidente f.f.
- Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario
- Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario (*relatore*)
- Dott. Marco MAZZOCCO – Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

COMUNE DI SANTA MARIA NUOVA (AN)

Acquisizione quote societarie

per affidamento *in house* servizio trasporto scolastico comunale – Linea B

vista la deliberazione del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova n. 22 del 1 ottobre 2025, avente ad oggetto "*Acquisizione di quote societarie della società Jesiservizi s.r.l. - affidamento in house gestione linea B servizio trasporto scolastico comunale [...]*" trasmessa dal Comune di Santa Maria Nuova in data 14 ottobre 2025, con nota prot. n. 9894, e acquisita, nella stessa data, al protocollo di questa Sezione con il n. 3004;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 19 novembre 2025;

Premesso in

FATTO

Con nota del Comune di Santa Maria Nuova, in data 14 ottobre 2025, è stata trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la deliberazione del Consiglio Comunale di Santa Maria Nuova n. 22

del 1 ottobre 2025, avente ad oggetto *“Acquisizione di quote societarie della società Jesiservizi s.r.l. - Affidamento in house gestione linea B servizio trasporto scolastico comunale ed approvazione della relazione illustrativa inerente alla scelta della modalità di gestione, ai sensi dell'art.14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2 del d. lgs. 201/2022”*.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla delibera del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova (AN) n. 22 del 1 ottobre 2025, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP). L'operazione societaria cui fa riferimento la predetta delibera è finalizzata all' *“affidamento in house providing [...] della linea B del servizio di trasporto scolastico comunale”*.

A tal fine, con il citato atto consiliare, l'Amministrazione comunale ha deliberato di disporre l'acquisto di una quota della società Jesiservizi s.r.l., pari all'1% del capitale sociale, ad un costo di *“euro 10.150,54 (salvo adeguamento)”*.

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni dell'art. 5 TUSP, con particolare riferimento al terzo e al quarto comma, in cui si prevede una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni. A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art. 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: *“3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo. 4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei*

loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni".

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) le quali 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*". Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile abbia avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti dalla complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Preliminarmente, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1,

lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla «ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l’assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti». Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l’aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l’«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

2. La deliberazione del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova n. 22 del 1 ottobre 2025.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova n. 22 del 1 ottobre 2025 (d’ora innanzi anche d.C.C. n. 22/2025) pervenuta a questa Sezione di controllo ai sensi dell’art. 5, comma 3, del TUSP. Ebbene, con tale provvedimento consiliare, il Comune di Santa Maria Nuova ha deliberato:

“di approvare, per le motivazioni in premessa indicate, parte integrante e sostanziale del presente dispositivo, la Relazione (Allegato 1) ex art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2) del D.Lgs. 201 del 23 dicembre 2022, comprovante la valutazione di congruità economica di

cui all'art. 7, comma 2 del d.lgs. 31/03/2023 n. 36, in merito all'affidamento in house providing alla società partecipata Jesiservizi Srl. della linea B del servizio di trasporto scolastico comunale;

di dare atto che dal suddetto documento emerge la rispondenza ai principi di economicità, efficienza ed efficacia, così come previsto dall'art. 5 del D.Lgs.n.175/2016, dell'affidamento in house della linea B del servizio di trasporto scolastico comunale, risultando detta modalità di gestione conveniente rispetto alle altre forme possibili di gestione del servizio;

di stabilire che l'atto verrà trasmesso alla Corte dei Conti ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 175 del 19/08/2016, per la pronuncia in merito all'acquisto delle quote societarie della Jesiservizi Srl ed in caso di esito favorevole si procederà a pubblicare la presente deliberazione e gli atti allegati sul sito istituzionale dell'Ente e sul portale telematico dell'ANAC nell'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica- Trasparenza SPL", ai sensi dell'art. 31, comma 2 del D. Lgs. 201/2022;

di procedere pertanto all'acquisto delle quote societarie della Jesiservizi Srl subordinatamente all'adozione da parte della Sezione Regionale di Controllo per le Marche della Corte dei Conti della deliberazione in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5 del TUSP 175/2016, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

di precisare che il costo dell'acquisto di una quota dell'1% del capitale sociale della Jesiservizi Srl, pari ad € 10.150,54 (salvo adeguamento), troverà copertura in apposito intervento di spesa da istituire nel corrente Bilancio pluriennale 2025/2027;

di precisare altresì che gli accantonamenti ad apposito fondo verranno previsti nel bilancio comunale al cap. 2074: "Accantonamento passività potenziale" - cod. bil. 20.03-1.10.01.99.999 nell'ipotesi in cui la Società Jesiservizi dovesse manifestare elementi di carattere economico-giuridico tali da prevedere l'apposito accantonamento;

di precisare inoltre che il successivo affidamento in house providing della linea B del servizio di trasporto scolastico comunale per la durata di anni 5 (anni) decorrerà dalla data di sottoscrizione del contratto e la spesa prevista in € 55.670,00 annui troverà copertura al cap. 810/15: "Spese servizio trasp. scolastici: prest. servizi" – cod. bil. 04.06-1.03.02.15.002 nel corrente Bilancio pluriennale 2025/2027, che è dotato della necessaria disponibilità;

di autorizzare fin d'ora il Sindaco ad intervenire alla stipula dell'atto notarile di acquisto delle quote societarie in rappresentanza del Comune di Santa Maria Nuova, una volta acquisito il parere preventivo della Sezione Regionale di Controllo per le Marche della Corte dei Conti;

di approvare lo schema di contratto di servizio disciplinante i rapporti con la società Jesiservizi Srl quale parte integrante e sostanziale del presente atto (Allegato 2);

di approvare lo Statuto della Società Jesiservizi s.r.l allegato al presente provvedimento quale parte integrante e sostanziale (Allegato 3);

di dare atto che è stato acquisito il parere del Revisore Unico dei Conti (Allegato 4);

di dare atto che ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016 sono state debitamente attivate forme di consultazione pubblica in merito all'adozione del presente atto deliberativo, mediante pubblicazione della proposta nel sito internet istituzionale del Comune ed all'albo Pretorio comunale per 15 giorni consecutivi, all'esito delle quali sono/non sono pervenute osservazioni;

di stabilire che il contratto di servizio tra questo Comune e la società partecipata in house Jesiservizi Srl relativamente alla gestione della linea B del servizio di trasporto scolastico comunale, potrà essere stipulato, sulla base di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 17 del D.Lgs. 201/2022, decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione della presente deliberazione sul sito dell'ANAC ai sensi dell'articolo 31, comma 2 del medesimo D.lgs. 201/2022 e di delegare alla sottoscrizione dell'atto in questione la Responsabile del Settore Servizi al Cittadino [...];

di dare atto che con successiva deliberazione verranno approvati i patti parasociali per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla società in house Jesiservizi Srl aggiornati a seguito dell'ingresso nella compagine sociale del Comune di Santa Maria Nuova;

di dare atto altresì atto che con successiva deliberazione consiliare verrà aggiornato il regolamento comunale del Servizio di Trasporto Scolastico anche al fine di armonizzarlo con quello dei Comuni coinvolti nel presente progetto e con la società affidataria della gestione del servizio;

di dare mandato alla Giunta Comunale di approvare la Carta dei Servizi, volta a definire i principi, le finalità, le modalità organizzative, gli standard di qualità che la società si impegna a rispettare nell'erogazione delle proprie prestazioni;

di trasmettere copia del presente atto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della legge 10.10.1990, n. 287;

di dare comunicazione dell'assunzione del presente atto al Comune di Jesi, al Comune di Fabriano, al Comune di Monsano, all'Unione dei Comuni di Belvedere Ostrense, Morro d'Alba e San Marcello, al Comune di Castellsellino, al Comune di Chiaravalle e alla società Jesiservizi Srl;

di dare atto che la presente deliberazione sarà pubblicata nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 33/2013, nonché dell'art. 7, comma 4, del D.Lgs.n.175/2016 [...]."

La delibera consiliare n. 22/2025 del Comune di Santa Maria Nuova precisa che la società Jesiservizi s.r.l. è una società a totale partecipazione pubblica, di cui il Comune di Jesi è socio maggioritario, e rappresenta inoltre che *"con nota prot. 11772 del 04.12.2023 il Comune di Jesi ha comunicato la propria disponibilità a cedere le quote societarie richieste, subordinatamente alla rinuncia irrevocabile, da parte degli enti locali soci, all'esercizio della prelazione nella cessione in oggetto, ai sensi dell'art.6 dello statuto della società, comunicando che il valore delle quote societarie nella misura predetta era pari ad € 10.150,54, oltre alle spese notarili di passaggio di proprietà; con note prott. nn. 11818 del 05.12.2023 - 12535 del 28.12.2023 - 604 del 18.01.2024 - 628 del 18.01.2024 - 934 del 29.01.2024 i Comuni facenti parte [della] compagine societaria della Jesi Servizi Srl hanno comunicato la rinuncia ad esercitare il diritto di prelazione relativo all'acquisto delle quote societarie richieste; con nota prot.n. 1255 del 08.02.2024 il Comune di Jesi ha trasmesso la deliberazione di Consiglio Comunale n. 12 del 30.01.2024 di approvazione della cessione dell'1% del capitale della Società Jesiservizi srl al Comune di Santa Maria Nuova"*.

Aggiunge inoltre che *"il Comune di Jesi con delibera di Consiglio Comunale n. 192 del 17/12/2024 ad oggetto "Stato di attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni e revisione al 31.12.2023 ex art. 20 del d.lgs. 175/2016", ha deliberato il mantenimento della partecipazione in Jesiservizi s.r.l., rilevando in particolare che la società è una multiutilities con affidamenti di servizi in house providing su cui il Comune stesso esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici interni"*.

La deliberazione del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova n. 22/2025 è stata dichiarata immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del TUEL.

In allegato alla menzionata delibera consiliare, risulta pervenuta la seguente ulteriore documentazione, acquisita da questa Sezione di controllo al medesimo protocollo n. 3004 del 14 ottobre 2025:

- Allegato 1 - Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale (D.Lgs. 201 del 23 dicembre 2022, art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2);
- Allegato 2 - Schema di contratto di servizio per gestione trasporto scolastico;
- Allegato 3 - Copia Statuto della società JesiServizi S.r.l.;
- Parere favorevole dell'Organo di Revisione economico-finanziaria del Comune di Santa Maria Nuova sulla proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n. 19/2025 avente ad oggetto *"Acquisizione di quote societarie della società JesiServizi S.r.l. - Affidamento in house della gestione linea B servizio trasporto scolastico comunale ed approvazione della relazione illustrativa inerente alla scelta della modalità di gestione ai sensi dell'art.14, commi 2,3 e 4; art.31, commi 1 e 2 del D.lgs. 201/2022"*, reso con verbale n. 34 del 27 settembre 2025.

L'atto deliberativo riporta in calce i pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile, espressi dai competenti responsabili di servizio, ai sensi degli artt. 49, comma 1, e 147-bis, comma 1 del TUEL.

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

Come noto, le finalità sottese al TUSP concernono l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (cfr. Sezione Autonomie, delibera n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti delibera *“in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.”*.

I commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (rubricato *“Oneri di motivazione analitica”*), cui fa espresso richiamo il sopra riportato comma 3, stabiliscono quanto segue: **“1.** *A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*
2. *L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della 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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.”*.

L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai commi testé richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4

TUSP); *ii*) 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; *iii*) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; *iv*) 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. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia:

- relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *“nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione.”* (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). In questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della “convenienza economica” e della “sostenibilità finanziaria”, pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della “motivazione” dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che

la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

- in caso di acquisto di partecipazioni finalizzate all'affidamento di servizi secondo il modello "*in house providing*", onde evitare possibili conflitti con le valutazioni che il Giudice amministrativo potrebbe essere chiamato ad effettuare in ipotesi di impugnazione dell'atto di affidamento, la Sezione, in sede di applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, ritiene di circoscrivere la propria valutazione all'esistenza o meno di adeguata e razionale motivazione a sostegno della scelta effettuata. Sul punto, va ricordato, in chiave generale, come la definizione degli oneri posti a carico delle amministrazioni pubbliche che intendano ricorrere ad affidamenti *in house* abbia trovato un nuovo ulteriore approdo nella normativa recentemente introdotta dal decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"): tale normativa ha stabilito nuove regole e limiti per la durata degli affidamenti *in house* di servizi pubblici locali (*cfr.* art. 17) ed ha riaffermato, tra l'altro, la necessità che l'Ente locale dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione n. 22 del 1 ottobre 2025 del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova, provvedimento di cui nei precedenti paragrafi sono stati già riportati alcuni contenuti essenziali.

Ciò posto, il Collegio – con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, co. 166, della legge n. 266/2005, all'art. 148 *bis*, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 e all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 – formula il proprio parere ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 nelle considerazioni che seguono.

3.1 Regole sulla competenza e obbligo motivazionale (artt. 7-8 TUSP)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni in società già esistenti, l'art. 8 TUSP prevede che l'operazione sia deliberata "*secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*". Tali disposizioni disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso in esame, l'acquisto della partecipazione risulta deliberato mediante provvedimento del Consiglio comunale (delibera n. 22 del 1 ottobre 2025), conformemente a quanto previsto dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 7 TUSP il quale, per i Comuni, richiede appunto una *"deliberazione del consiglio comunale"*.

Quanto al requisito dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, comma 1, TUSP, richiamato dall'art. 7, comma 2, la stessa verrà vagliata più in dettaglio nei successivi paragrafi.

3.2 Vincoli "tipologici" (art. 3 TUSP)

La citata delibera consiliare ha per oggetto l'acquisto di una partecipazione nella società Jesiservizi s.r.l. che ha natura di società a responsabilità limitata e, quindi, rientra nei modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche dall'art. 3 del TUSP.

3.3 "Vincoli di scopo" e "vincoli di attività" (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo istituzionale, sicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP esige, innanzitutto, una analitica motivazione *"con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4"*. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (*cfr.* Corte costituzionale, sent. n. 86/2022). In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un "vincolo di scopo" al comma 1 – ai sensi del quale *"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"* – cui si accompagna al comma 2 un *"vincolo di attività"* in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e

gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR).

Con riferimento alla verifica della *“stretta inerenza”* dell'acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali dell'ente-socio, la valutazione di conformità non può che risultare positiva. In particolare, l'atto consiliare n. 22/2025 di Santa Maria Nuova individua il servizio che intende erogare per il tramite dell'organismo societario oggetto dell'operazione deliberata nel *“servizio di trasporto scolastico”* linea B, precisando che *“ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. n. 267/2000 il Comune è chiamato a provvedere alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni e da attività rivolte a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*. Nel medesimo atto consiliare si sottolinea inoltre che *“al Comune è demandata la programmazione degli interventi di sostegno al diritto allo studio e tra questi è espressamente previsto il servizio di trasporto scolastico rivolto, in questo caso, agli alunni residenti che frequentano l'istituto scolastico presente all'interno del territorio comunale, qualificato come servizio pubblico locale e servizio di interesse generale volto a soddisfare i bisogni di una comunità di cittadini che deve essere svolto con modalità che ne garantiscano l'accesso e la fruizione per tutti gli utenti e a prezzi accessibili”*.

In proposito, sembra opportuno rilevare che il d.lgs. n. 63/2017, concernente *“Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali”*, all'art. 2, indica appunto i servizi di trasporto e le forme di agevolazione della mobilità tra *“gli interventi per il sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti”*.

3.4 Adempimento dell'onere di motivazione sulla "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". Adempimento relativo all'indicazione, qualora l'Amministrazione sia un ente locale, che "lo schema di atto deliberativo" sia stato sottoposto "a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate" (art. 5, comma 2, TUSP).

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: "L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della 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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate."

Sotto il primo profilo, il provvedimento consiliare si limita a precisare che "riguardo 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 ex art.5, comma 2 del D. Lgs. n. 175/2016, non ricorre il caso, dato che l'intervento finanziario da parte del Comune di Santa Maria Nuova è limitato all'acquisizione di azioni in società in house ai fini del successivo affidamento di un servizio pubblico".

In questo ambito si fa presente, altresì, che la delibera dell'Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all'invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche «all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287».

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la consultazione pubblica, nella deliberazione consiliare n. 22/2025 in esame si attesta che "ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D. Lgs. 19/8/2016 n. 175, l'ente ha sottoposto il presente schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, attraverso la pubblicazione dello stesso con apposito avviso nel sito internet istituzionale del Comune ed all'albo pretorio comunale per 15 giorni consecutivi dal 11.09.2025 al 26.09.2025 [...]".

3.5 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla “sostenibilità finanziaria”, alla “convenienza economica” e alla “compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa” (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, *“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”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell’amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne espongano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell’amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell’investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all’organismo societario con la situazione finanziaria dell’ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l’ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell’art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

E’, parimenti, importante verificare che la motivazione analitica dell’atto deliberativo esterni le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario; in questo ambito, la magistratura contabile ha fatto

anche richiamo ad una nozione di convenienza economica – adoperata in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato – che descrive la stessa come la capacità del progetto di creare valore nell’arco dell’efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito (cfr. deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’Amministrazione (profilo dell’efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità) (cfr. Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 227/2022/PASP; Sez. reg. contr. Molise, n. 186/2022/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 194/2022/PASP).

In tale contesto, è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite di questa Corte abbiano avuto modo di precisare che *“lo scrutinio dell’atto deliberativo è teso ad accertare che l’istruttoria dell’Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto 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 dei benefici di ciascuno di essi”* (cfr. Sezioni riunite, delibera n. 16/2022/QMIG). In tal senso, la valutazione di convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività dell’investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell’atto dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’amministrazione (profilo dell’efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite, delibera n. 27/2022/PASP).

Ciò posto, in riferimento ai richiamati oneri motivazionali, la deliberazione consiliare n. 22/2025, premette che *“non sussistono problemi in ordine alla sostenibilità finanziaria dell’operazione, in quanto [nel] bilancio dell’ente 2026-2028 sarà prevista la copertura finanziaria derivante dalla presente deliberazione e dall’affidamento in house del contratto di servizio”* e, con particolare riferimento ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa, aggiunge *“[...] come dalla relazione [Relazione ex art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2) del D.Lgs. 201 del 23 dicembre 2022, allegato n. 1 alla deliberazione consiliare 22/2025] emerge l’antieconomicità dell’eventuale ricorso al mercato per l’affidamento ad un soggetto privato di un servizio che l’ente può svolgere invece direttamente tramite una propria società in house*

già dotata dei necessari requisiti e risorse organizzative [...]” ed ancora, come il medesimo documento evidenzia la rispondenza “ai principi di economicità, efficienza ed efficacia, così come previsto dall’art. 5 del D.Lgs.n.175/2016, dell’affidamento in house della linea B del servizio di trasporto scolastico comunale, risultando detta modalità di gestione conveniente rispetto alle altre forme possibili di gestione del servizio”.

Con tale atto consiliare risulta, infatti, approvata una relazione (allegato n. 1 alla d.CC. n. 22/2025), predisposta ai sensi degli artt. 14, commi 2, 3 e 4, e 31, commi 1 e 2 del d. lgs. 201/2022) con cui il Comune intende dimostrare la congruità dell’offerta formulata dalla società Jesiservizi s.r.l., relativamente all’affidamento diretto, *in house providing*, del servizio di trasporto scolastico comunale, linea B. Come sopra evidenziato, nel deliberare l’operazione in oggetto, il Consiglio comunale di Santa Maria Nuova fa espresso e consistente rinvio alla predetta relazione.

Sul piano generale, la citata deliberazione evidenzia che *“la società Jesiservizi Srl è società a totale partecipazione pubblica partecipata al 95% dal Comune di Jesi, all’1% dal Comune di Fabriano, all’1% dal Comune di Monsano, all’1% dal Comune di Castelbellino, all’1% dal Comune di Chiaravalle e all’1% dall’Unione dei Comuni di Belvedere Ostrense, Morro d’Alba e San Marcello, per i quali gestisce, come da Statuto e con specifiche differenziazioni, i seguenti servizi: - ciclo integrato dei rifiuti nonché la tutela ambientale e la salvaguardia dell’igiene pubblica; - refezione scolastica e della connessa riscossione tariffaria; - farmacie comunali; - trasporto scolastico; - pubblica illuminazione; - impianti sportivi; - soste a pagamento”* e che *“i Comuni limitrofi di Jesi, Monsano, Chiaravalle, Castelbellino, l’Unione dei Comuni di Belvedere Ostrense, Morro d’Alba e San Marcello, ed il Comune di Fabriano, gestiscono il trasporto scolastico mediante affidamento in house providing alla Società Jesiservizi Srl”.*

In ordine al complessivo corredo informativo posto a giustificazione dell’operazione avviata dal Comune di Santa Maria Nuova, si rileva che la relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 22/2025 (allegato n. 1) fornisce alcuni elementi economici-finanziari sulla Jesiservizi s.r.l., come sintetizzati nel prospetto di seguito riportato:

NOME DEL CAMPO DESCRIZIONE	ANNO 2024
Tipologia di attività svolta	Attività produttive di beni e servizi
Numero medio di dipendenti	112
Numero dei componenti dell'organo di amministrazione	1
Compenso dei componenti dell'organo di amministrazione	€ 24.720,00
Numero dei componenti dell'organo di controllo	1
Compenso dei componenti dell'organo di controllo	€ 4.000,00

JESISERVIZI srl	ANNO 2024	ANNO 2023	ANNO 2022	ANNO 2021	ANNO 2020
Approvazione bilancio	sì	sì	sì	sì	sì
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	€ 15.358.705,00	€ 13.762.780,00	€ 13.165.309,00	€ 12.312.455,00	€ 10.000.691,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 560.788,00	€ 371.423,00	€ 471.293,00	€ 301.108,00	€ 561.364,00
di cui contributi in conto esercizio	€ 13.632,00	€ 57.521,00	€ 146.621,00	€ 89.898,00	€ 249.011,00

Risultato d'esercizio	€ 353.301,00	€ 27.191,00	€ 34.039,00	€ 34.506,00	€ 13.047,00
Liquidità	€ 2.460.519,00	€ 1.560.484,00	€ 1.523.692,00	€ 4.839.850,00	€ 470.229,00
Indebitamento (medio-lungo termine)	€ 5.575.426,00	€ 5.076.417,00	€ 5.535.958,00	€ 5.310.855,00	€ 1.141.889,00
Costo del personale (€)	€ 5.057.829,00	€ 4.731.925,00	€ 4.537.230,00	€ 4.226.474,00	€ 3.684.730,00
Costo del personale (incidenza su ricavi)	32,93%	34,38%	34,46%	34,32%	36,84%
Costi di struttura - include il costo del personale di staff (€)	€ 382.066,00	€ 310.687,00	€ 341.478,00	€ 279.734,00	€ 172.761,00
Costi di struttura - include il costo del personale di staff (incidenza su ricavi)	2,49%	2,25%	2,59%	2,27%	1,73%

Di cui: Trasporto scolastico e disabili	ANNO 2024	ANNO 2023	ANNO 2022	ANNO 2021	ANNO 2020
Ricavi	€ 1.632.558,00	€ 1.561.760,00	€ 1.298.882,00	€ 1.128.584,00	€ 851.801,00
Costi	€ 1.548.951,00	€ 1.359.583,00	€ 1.269.222,00	€ 1.061.236,00	€ 922.532,00
Di cui Costo del Personale (€)	€ 940.354,00	€ 890.628,00	€ 838.274,00	€ 678.940,00	€ 537.167,00
Costo del Personale (incidenza su ricavi)	57,60%	57,03%	64,54%	60,16%	63,06%
Margine Operativo lordo di settore	€ 83.607,00	€ 202.176,00	€ 29.660,00	€ 67.348,00	€ -70.731,00

Fonte: Relazione ex art. 14, commi 2, 3 e 4, e 31, commi 1 e 2 del d. lgs. 201/2022, allegato n. 1 alla d.C.C. n. 22/2025, pag. 10 e 11

Con particolare riferimento, poi, alla redditività e agli andamenti di bilancio dell'organismo societario di cui il Comune intende acquisire una partecipazione, la medesima relazione sottolinea in particolare che Jesiservizi ha registrato un *“incremento dei ricavi di oltre il 53% nel quinquennio 2020-24, attraverso l'ampliamento dei servizi offerti e della compagine sociale, raggiungendo costantemente risultati d'esercizio positivi; è obiettivo specifico della società, rivolgendo i propri servizi pressoché esclusivamente a favore dei Comuni soci, garantire agli stessi il miglior rapporto costi/benefici, mantenendo la redditività necessaria alla corretta gestione ordinaria ed al parziale autofinanziamento degli investimenti”*. Vengono inoltre evidenziati i seguenti ulteriori aspetti:

- *“riduzione dell'incidenza del costo del personale nel corso degli anni dal 36,84% del 2020 al 32,93% del 2024, con un recupero di quasi 4 punti percentuali, grazie al contenimento della crescita dei costi di struttura;*

- *il livello di indebitamento a medio-lungo termine è aumentato nel 2021 per la contrazione di un mutuo chirografario destinato all'ammodernamento a led del sistema di pubblica illuminazione del Comune di Jesi ed è successivamente rimasto stabile;*
- *con specifico riferimento al servizio di trasporto scolastico e disabili, lo stesso ha beneficiato negli anni 2020-24 di una crescita di oltre il 91% dei ricavi. L'entità della variazione è influenzata dalle pesanti penalizzazioni subite dal settore nel 2020 a causa della pandemia, con il blocco delle attività scolastiche in presenza nel secondo trimestre del 2020 e delle limitazioni alla stessa nell'ultima parte dell'anno. Più rappresentativo della reale crescita può essere il confronto con il 2021, che attesta un aumento dei ricavi di quasi il 45%, in linea con la crescita generale dei ricavi societari”.*

Detta relazione osserva, infine, “che dall'analisi dello Statuto, dei Regolamenti e dei Bilanci della società Jesiservizi srl [... la stessa possiede] tutti i requisiti di una società in house previsti dal d. lgs. n. 175/2016”.

Orbene, come esplicitato dalla deliberazione del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova n. 22/2025, scopo dell'operazione di acquisto delle quote societarie in Jesiservizi s.r.l. è l'affidamento in house alla stessa della gestione del servizio di trasporto scolastico, linea B, garantito dall'Ente “fino al termine dello scorso anno scolastico parte in economia e parte con ricorso ad appalto esterno, per carenza nella dotazione organica dell'Ente di professionalità idonee/ sufficienti allo svolgimento del servizio stesso; tale modalità di gestione dovrà essere prorogata anche per l'imminente inizio dell'anno scolastico 2025/2026, in ragione dei limiti giuridici e finanziari in materia di assunzione di personale negli enti locali e della onerosità di eventuali/imprevedibili interventi di rinnovo del parco automezzi”.

Da quanto emerge dagli atti trasmessi, infatti, il Comune di Santa Maria Nuova dispone, nel proprio organico, “di n. 2 dipendenti autisti che svolgono anche le funzioni di messi notificatori”; tale dotazione organica, per quanto riferito, risulta sufficiente a garantire il servizio di trasporto scolastico nel territorio comunale, linea A, lasciando scoperte, tuttavia, le ulteriori restanti tratte, afferenti alla linea B. Nella relazione allegata all'atto consiliare, viene infatti ulteriormente precisato che “il servizio [costituito da entrambe le linee A e B] è stato garantito dal Comune, in regime di economia diretta fino all'a.s. 2022/2023, con strutture e personale propri, ma il continuo turn over del personale adibito alla guida, dovuto alle più svariate motivazioni (pensionamenti, mobilità

verso Enti di maggiori dimensioni, mobilità per avvicinamenti alla residenza, ecc.) e la contemporanea difficoltà di reperire tramite concorsi le professionalità necessarie, hanno reso estremamente difficoltose le sostituzioni se non impossibili. A questo si sono aggiunti i risvolti economici e gestionali legati alla vetustà degli scuolabus di proprietà comunale, in particolare di quello più capiente (n. 52 posti) la cui sostituzione comporterebbe un costo molto importante (circa euro 130.000,00), tale da creare ad un Ente di queste dimensioni notevoli difficoltà oltre, necessariamente, all'aumento dell'indebitamento. Conseguentemente dall'a.s. 2023/2024 il servizio è stato parzialmente affidato in appalto [...]”.

Per quanto risulta agli atti, quindi, il Comune di Santa Maria Nuova, sino al termine dell'anno scolastico 2022/2023, ha erogato il servizio di trasporto scolastico “con personale proprio, utilizzando n. 3 dipendenti assunti a tempo indeterminato e con n. 2 scuolabus di proprietà dell’Ente. All'inizio dell’a.s. scolastico 2023/2024, in linea con le direttive dell’Amministrazione Comunale, si è proceduto ad una parziale esternalizzazione del servizio, con l'affidamento in appalto alla Jesiservizi Srl di n. 1 linea del trasporto scolastico e relativo comodato d'uso dello scuolabus e la gestione diretta con n. 2 dipendenti del Comune della restante linea, mediante utilizzo dell'altro scuolabus di proprietà. Veicoli adibiti al servizio:

linea trasporto	marca	modello	anno immatricolazione	classe ambientale omologazione CE	alimentazione	cilindrata	orari trasporto
A	IVECO	A50/S34/VI	2021	595/2009	GASOLIO	2998 cc.	7.15/8.00 12.00/13.30
B	IVECO	I00E21N	2003	2001/27/CE	GASOLIO	5880 cc,	7.15/9.30 12.00/13.30 16.00/16.30

Fonte: Relazione ex art. 14, commi 2, 3 e 4, e 31, commi 1 e 2 del d. lgs. 201/2022, allegato n. 1 alla d.C.C. n. 22/2025, pag. 13

Data l'impossibilità di garantire la gestione diretta di entrambe le linee del servizio di trasporto scolastico (A e B), “[...] disponendo di n.2 soli dipendenti con la qualifica di autisti /messi notificatori, che possono garantire solo la gestione di una linea di scuolabus contro le due necessarie e della indisponibilità di un mezzo di scorta”, il Comune di Santa Maria Nuova avrebbe quindi optato per l’acquisto di quote societarie in Jesiservizi, nella prospettiva, dichiarata più conveniente rispetto a formule gestionali alternative, dell'affidamento *in house providing* alla stessa della linea B del servizio.

Lo schema di contratto di servizio, allegato alla d.C.C. n. 22/2025 in esame, fornisce ulteriori informazioni circa i rapporti che si instaureranno tra il Comune di Santa Maria Nuova e la società Jesiservizi s.r.l. nell’ambito dell’operazione deliberata.

Il servizio di trasporto scolastico, affidato per la durata di anni cinque, consiste nel *“trasporto degli alunni delle scuole dell’infanzia, primarie e secondarie di primo grado nel tragitto casa-scuola e ritorno per circa 19.000 km complessivi di percorrenza per anno scolastico (settembre-giugno) [...] Per lo svolgimento del servizio Jesiservizi si avvarrà di un mezzo concesso in comodato d’uso gratuito dal Comune di Santa Maria Nuova di capienza adeguata al numero degli alunni da trasportare. Qualora successivamente alla stipula del contratto venissero introdotti limiti normativi alla percentuale di occupazione massima dei pulmini, le parti dovranno tempestivamente rinegoziare l’articolazione del servizio e, qualora questo abbia impatto sul numero di scuolabus, sul personale impegnato e/o sulle percorrenze totali, anche il corrispettivo. La Jesiservizi dovrà effettuare, per i giorni di scuola compresi nel calendario scolastico predisposto dalle competenti autorità scolastiche, il servizio di raccolta e trasporto degli alunni destinatari del servizio alle sedi scolastiche di competenza, individuate in base allo stradario di appartenenza e accompagnamento dal/al punto di raccolta e ritorno, fatto salvo casi espressamente segnalati dall’ufficio competente del Comune”* (art. 2 dello schema di contratto di servizio).

Emerge, inoltre, che *“la sorveglianza all’interno del mezzo impiegato per il trasporto degli alunni della scuola dell’infanzia dovrà essere assicurata da accompagnatori messi a disposizione dal Comune, con costo a proprio carico, in misura di uno per automezzo”* (art. 3 dello schema di contratto di servizio).

Il servizio del trasporto scolastico, anche dopo l’affidamento *in house*, continuerà, quindi, ad essere svolto con l’automezzo di proprietà del Comune, che lo stesso si impegna a concedere in comodato d’uso, ed il Comune continuerà ad assicurare, per entrambe le linee (A e B), a propria cura e spese, il servizio di sorveglianza ed accompagnamento. Dalla documentazione risulta che la società Jesiservizi dovrà, da parte sua, *“sostenere le spese di ordinaria manutenzione del veicolo affidato in comodato, nonché quelle per carburanti, lubrificanti e quant’altro previsto dalle vigenti disposizioni in materia di trasporti pubblici, degli oneri fiscali e in materia di Iva, delle imposte e tasse di qualsiasi natura”*, mentre il Comune dovrà, tra l’altro, *“provvedere al pagamento della tassa di proprietà del veicolo concesso in comodato, provvedere alle manutenzioni straordinarie, mantenere le autorizzazioni necessarie alla circolazione del veicolo”*.

Le modalità ed i termini di svolgimento del servizio che il Comune intende affidare, così come emergono dalla documentazione trasmessa a corredo dell’atto

consigliare in esame, ridimensionano, quindi, i vantaggi addotti nella Relazione ex art. 14, commi 2, 3 e 4, e 31, commi 1 e 2 del d. lgs. 201/2022, allegato n. 1 alla d.C.C. n. 22/2025 a sostegno dell'operazione societaria deliberata.

La citata Relazione, infatti, al fine di dimostrare la convenienza economica dell'operazione, rispetto ad una gestione in economia del servizio, paventa anche i rischi derivanti dalla vetustà dei mezzi di proprietà, attualmente deputati al trasporto scolastico, ed in particolare *“di quello più capiente (n. 52 posti) la cui sostituzione comporterebbe un costo molto importante (circa euro 130.000,00), tale da creare ad un Ente di queste dimensioni notevoli difficoltà oltre, necessariamente, all'aumento dell'indebitamento”*. Ma da quanto risulta dalla bozza di convenzione approvata, tuttavia, la nuova gestione del servizio che l'Ente si appresta ad attuare potrebbe non consentire il superamento del rischio derivante dalla obsolescenza dei mezzi a disposizione, in quanto *“il servizio del trasporto scolastico sarà svolto con n. 01 automezzo di proprietà del Comune”* (IVECO Daily targato FN678NC), rimanendo, quindi, a carico del Comune l'onere della manutenzione straordinaria e, in qualche misura, anche quello, eventuale, ma per quanto sopra emerso, non improbabile, della sua sostituzione.

Sulla base di quanto emerge dallo schema di convenzione approvato, il Comune di Santa Maria Nuova, nonostante l'affidamento *in house* alla Jesiservizi, potrebbe comunque rimanere esposto al paventato rischio di sostenere un *“costo molto importante [...]”* per la sostituzione dello scuolabus o, probabilmente, all'alea di una *“rinegoziazione”*, non meglio specificata, del corrispettivo dovuto all'organismo affidatario del servizio, qualora spettasse a quest'ultimo l'onere di garantire la disponibilità di un mezzo di trasporto supplementare.

Gli atti a disposizione, ed in particolare lo schema di convenzione, non forniscono, infatti, dettagli in ordine all'eventuale sostituzione dei mezzi di trasporto, rimanendo non chiariti e non specificati gli impegni che il Comune e Jesiservizi assumono, in caso risulti non più utilizzabile il mezzo concesso in comodato; circostanza che invece avrebbe meritato attenzione da parte dell'Ente, proprio in ragione delle condizioni precarie rappresentate. Lo schema di convenzione approvato fornisce, sul punto, solo indicazioni confuse e di difficile interpretazione all'art. 8 *“Mezzi”*, laddove, dopo aver precisato che la Jesiservizi garantirà il servizio affidato mediante lo scuolabus di

proprietà comunale targato FN678NC, aggiunge, laconicamente, che *“in caso di indisponibilità dei mezzi assegnati, la Jesiservizi dovrà tempestivamente sostituirli, evitando o riducendo per quanto possibile ogni disservizio verso l’utenza”* e, al precedente art. 2, *“Oggetto”*, dove si puntualizza che *“qualora successivamente alla stipula del contratto venissero introdotti limiti normativi alla percentuale di occupazione massima dei pulmini, le parti dovranno tempestivamente rinegoziare l’articolazione del servizio e, qualora questo abbia impatto sul numero di scuolabus, sul personale impegnato e/o sulle percorrenze totali, anche il corrispettivo”*.

Per quanto sopra esposto, ed anche alla luce di quanto risultante dalla documentazione a disposizione, emergono quindi alcune carenze motivazionali in relazione alla *“convenienza economica e sostenibilità finanziaria”* dell’operazione nel suo complesso, ancorché il Consiglio comunale di Santa Maria Nuova, a sostegno della scelta adottata, assicuri che l’acquisto di una partecipazione in Jesiservizi, in vista dell’affidamento *in house* del trasporto scolastico, linea B, determini *“una serie di miglioramenti nell’organizzazione dello stesso ed economie gestionali”*.

La Relazione ex art. 14, commi 2, 3 e 4, e 31, commi 1 e 2 del d. lgs. 201/2022, allegata alla d.C.C. n. 22/2025, invero, mette a confronto diverse soluzioni organizzative alternative del servizio trasporto scolastico comunale:

- gestione del servizio in economia, garantito dal Comune di Santa Maria Nuova fino all’anno scolastico 2022/2023, con tre unità di personale;
- gestione del servizio con modalità mista (linea A in economia e Linea B mediante affidamento esterno), realizzato dal Comune di Santa Maria Nuova in anno scolastico 2023/2024;
- ipotesi di gestione del servizio parte in economia e parte in affidamento tramite Gara Regionale, lotto n. 6, riferita ai dati anno scolastico 2024/2025;
- ipotesi di gestione mista, mediante affidamento *in house providing* alla società Jesiservizi, con riferimento ai dati anno 2024/2025.

A margine di tale comparazione, l’Ente conclude evidenziando come *“la scelta dell’affidamento in house di una linea del servizio sia economicamente più conveniente rispetto all’affidamento esterno attuale ed all’affidamento mediante ricorso alla gara Regionale. Si passa infatti da un costo al km riparametrato (che tiene conto dei dati di percorrenza e di costo al km delle due linee di trasporto) che oscilla, nelle due annualità considerate per l’affidamento*

diretto (del punto d.2), tra euro 4,62 ed euro 4,49 ed euro 3,99 per la Gara Regionale ad un costo di euro 3,81 (d.3) per l'ipotesi di affidamento in house a Jesiservizi (d.4).

Se il confronto viene fatto invece con la gestione in economia da parte dell'Ente la lettura risulta più complessa perché in questo caso si debbono mettere a confronto due dati disomogenei ovvero il costo al km pari ad euro 3,23 della gestione in economia (d.1) con il costo riparametrato dell'ipotesi di affidamento in house, pari ad euro 3,81 (d.4). E' di tutta evidenza che il secondo sia più alto del primo ma bisogna considerare l'incidenza che ha l'accresciuto costo al km della linea A nel d.4) rispetto al 2022/2023 (euro 6,61 dovuto ad aumenti contrattuali, maggiori spese per manutenzioni, riduzione delle percorrenze, ecc.) che determina in modo importante un aumento del costo riparametrato, la cui componente derivante dall'affidamento in house sarebbe invece, o meglio è, di fatto inferiore rispetto all'annualità 2022/2023 (euro 2,93 contro euro 3,23). Si ritiene in questo contesto di dover anche evidenziare come il concetto di economicità dovrebbe essere definito non soltanto come il minor costo possibile, ma come una gestione ottimizzata che equilibra qualità e costo in funzione del mercato di riferimento. Si può inoltre sostenere che il risparmio di spesa derivante dal progetto che l'Amministrazione intende realizzare (conseguente alle riduzioni di costi come sopra evidenziate), derivi soprattutto dalla realizzazione di economie di scala che una grande organizzazione può conseguire rispetto alla rigidità sostanziale di una struttura di minime dimensioni come il Comune di Santa Maria Nuova (che dispone per il trasporto scolastico di n.2 unità di personale) [...]”.

Eppure, proprio per quanto sopra rappresentato dallo stesso Ente, l'atto in esame e gli annessi allegati forniscono una analisi dei costi delle diverse ed alternative modalità organizzative del servizio che appare incompleta, mancando una idonea comparazione tra la gestione in economia del servizio (peraltro già sperimentata a lungo dal Comune di Santa Maria Nuova) e altre soluzioni gestionali e mancando, altresì, una accurata rappresentazione e proiezione dei costi per i successivi anni (almeno in chiave triennale); si aggiunga, inoltre, che l'ingresso del Comune di Santa Maria Nuova nella compagine sociale di Jesiservizi comporta comunque anche un costo iniziale a carico del Bilancio comunale pari ad euro 10.150,54 (*salvo adeguamento*), oltre ad eventuali costi indiretti derivanti dalla assunzione della qualità di socio da parte dell'Ente.

Sul punto, il Comune si limita ad escludere la possibilità di svolgere il servizio completamente in economia (benché parrebbe sufficiente procedere ad una unica assunzione per riproporre la situazione che aveva consentito lo svolgimento del servizio in tale modalità per l'anno scolastico 2022/2023), limitandosi ad osservare di non essere *“più dotato della struttura organizzativa necessaria per lo svolgimento conveniente del servizio a causa della carenza di personale (pensionamenti e limiti assunzionali), ossia delle qualifiche professionali necessarie all'esecuzione delle attività sopra menzionate, disponendo di n.2 soli dipendenti con la qualifica di autisti /messi notificatori, che possono garantire solo la gestione di una linea di scuolabus contro le due necessarie e della indisponibilità di un mezzo di scorta”*.

La documentazione prodotta, pertanto, non offre elementi adeguati a dimostrare la convenienza dell'operazione posta in essere dall'Ente con deliberazione consiliare n. 22/2025 rispetto alla organizzazione in economia, non fornendo, tra l'altro, come già in precedenza osservato, specifici chiarimenti in ordine al c.d. *“mezzo di scorta”*, la cui indispensabilità o, quantomeno, utilità, viene evidenziata dal Comune, senza tuttavia fornire elementi conoscitivi chiari circa le soluzioni (e correlati costi) che offrirebbe in merito la società Jesiservizi. Ad ogni modo, l'operazione di cui trattasi non sembra scaturire da un completo ed organico apprezzamento, anche in termini comparativi, da parte dell'Ente, degli oneri derivanti dalla complessiva organizzazione ed effettuazione del servizio di trasporto scolastico; in altre parole, la scelta dell'Ente non sembra muoversi nella direzione di adoperare il modello *in house providing* in vista di un compiuto riassetto e di una circostanziata ottimizzazione delle modalità di espletamento del servizio globalmente considerato, bensì appare finalizzata, più che altro, a tamponare problematiche organizzative ed assunzionali e sembra, per certi versi, improntata a valutazioni e a soluzioni di carattere contingente o, comunque, di carattere parziale.

Sotto altro profilo, con riferimento ai rapporti tra ente locale ed organismo societario, su un piano di stretta funzionalità della scelta adottata dal Comune con la deliberazione consiliare in esame, non vengono che sommariamente accennati i futuri scenari concernenti la *governance* societaria; da questo punto di vista, l'esclusiva finalizzazione dell'operazione in parola ad un affidamento *in house* suggerisce di precisare come l'effettività del controllo da parte dell'Ente non possa essere desunta

dalla sola formale adesione ad un modello societario, ma debba tradursi in modalità di coordinamento tra soci pubblici idonee a garantire concretamente il controllo, anche in forma congiunta, così da assicurare all'ente effettive possibilità di incidere sulle decisioni strategiche e gestionali della società. Dunque, anche in termini di *"governance e di supervisione sulla qualità e l'efficacia del servizio"* – tenuto conto degli esigui elementi informativi forniti dalla delibera consiliare sulle modalità con le quali gli enti locali soci andrebbero poi a svolgere attività di indirizzo e controllo sull'operato della società *in house* – non è del tutto chiaro in che misura la scelta adottata dal Consiglio comunale di Santa Maria Nuova con deliberazione n. 22/2025 possa dirsi migliorativa rispetto alla gestione in economia anche sul fronte del monitoraggio del servizio, in quanto la quota di partecipazione che l'Ente va ad acquistare, pari al 1% della compagine sociale, al di là di tutte le possibili eventuali prerogative di vigilanza e di controllo correlate all'affidamento *in house* e di quanto riportato all'art. 12 dello schema di convenzione approvato, con oggetto *"vigilanza e controllo da parte del comune"*, non necessariamente consentirebbe di pervenire ad un controllo così incisivo sulle scelte della partecipata Jesiservizi. In questa prospettiva, è bene evidenziare che il controllo analogo è tale se, per effetto della sua concreta modulazione, la società affidataria del servizio non è terza rispetto all'ente affidante, ma una sua articolazione, sicché tra socio pubblico controllante e società sussiste una relazione *"interorganica"* e non *"intersoggettiva"*, perché il controllo esercitato deve corrispondere a quello che l'ente pubblico esplica sui propri servizi. Per altro aspetto, occorre, poi, considerare come la scelta dell'Ente locale di ricorrere allo strumento societario debba tener conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (cfr., tra l'altro, art. 147-*quater* del TUEL).

Quindi, pur considerando come, riguardo al complessivo affidamento del servizio, l'Ente faccia riferimento ad *"una serie di miglioramenti nell'organizzazione dello stesso ed economie gestionali"* (Relazione ex art. 14 del d. lgs. 201/2022, all. 1 alla d.C.C. n. 22/2025), si osserva che la documentazione agli atti presenta, come in precedenza evidenziato, alcune carenze motivazionali e, per tale motivo, non riesce a dimostrare,

in modo del tutto convincente, la convenienza e *“le condizioni migliorative”* offerte al Comune di Santa Maria Nuova dall’operazione societaria che si appresta a realizzare.

Del resto, la verifica della compatibilità con l’ordinamento contabile e con i principi dettati dal TUSP dell’eventuale ingresso dell’ente pubblico in organismi di diritto privato di qualsivoglia natura giuridica, impone all’amministrazione procedente uno scrutinio dei costi diretti ed indiretti delle soluzioni gestionali prese in considerazione nel quadro di una puntuale analisi di fattibilità tecnico-economica tale da consentire all’Ente stesso un adeguato vaglio dell’operazione anche sotto il profilo del rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica che faccia riferimento alla complessiva situazione dell’amministrazione. In tal senso, è doveroso, altresì, sottolineare che l’Ente, al fine di giustificare l’acquisto di nuove partecipazioni societarie o l’adesione ad organismi di qualsivoglia natura giuridica, non può prescindere dalla verifica anche dei parametri indicati dall’art. 20 del TUSP, in materia di revisione periodica delle partecipazioni (*cfr.* Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 161/2022/PAR).

Anche da questo angolo visuale può osservarsi come la delibera del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova non risulti sufficientemente motivata, con particolare riguardo proprio al parametro individuato dall’art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP concernente *“partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”*. A tal proposito, si deve evidenziare che, in base agli atti consultati sul sito *internet* istituzionale dell’Ente, il Comune di Santa Maria Nuova, in sede di revisione periodica *ex art.* 20 del TUSP al 31 dicembre 2023 (*cfr.* delibera consiliare di Santa Maria Nuova n. 37 del 23 dicembre 2024), nell’analizzare l’assetto complessivo delle proprie partecipate, ha deliberato il mantenimento della partecipazione diretta detenuta nella società Conerobus Spa, per una quota pari al 0,227% del capitale sociale. Lo statuto di tale organismo, all’art. 4, individua quale oggetto sociale *“la gestione dei servizi di trasporto pubblico urbano, suburbano ed extraurbano, nonché di ogni altro servizio che, rispetto al trasporto, presenti carattere di connessione, strumentalità e complementarietà e che sia ritenuto utile per la attività sociale”*.

Sotto tale profilo, quindi, l’operazione societaria in argomento non sembra tener conto del fatto che il d.lgs. n. 175/2016, nell’esigere dagli enti pubblici l’adozione di

piani di ricognizione e di misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute (*cfr.* in particolare, art. 20 TUSP), implica, *a fortiori*, l'assoluta eccezionalità dell'acquisizione di ulteriori nuove partecipazioni di qualsivoglia natura, specialmente quando già ve ne siano.

Ebbene, nei limiti dell'analisi che compete alla Sezione di controllo – analisi che non può estendersi alle valutazioni rientranti nell'esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione procedente cui spettano verifiche di congruità, da effettuarsi anche alla stregua di cognizioni tecniche, tali da garantire convenienza delle soluzioni adottate come pure qualità delle prestazioni richieste – non possono, comunque, non rilevarsi i suindicati profili problematici in punto di conformità dell'iniziativa alla disciplina recata dal TUSP che, come noto, mira essenzialmente alla riduzione delle partecipazioni pubbliche. Dunque, in relazione a tutto quanto precede – fermo restando il rispetto del vincolo di inerenza con i fini istituzionali dell'ente socio e pur considerata l'esiguità della partecipazione oggetto di acquisizione (1%) – la Sezione rileva, nei termini sopra rappresentati, come il provvedimento consiliare in esame e l'operazione societaria nel suo complesso presentino carenze motivazionali e mostrino alcuni profili di incoerenza con le norme del TUSP.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni e le valutazioni riportate nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione del Consiglio comunale di Santa Maria Nuova n. 22 del 1 ottobre 2025, avente ad oggetto "*Acquisizione di quote societarie della società Jesiservizi s.r.l. – Affidamento in house gestione Linea B servizio trasporto scolastico comunale ed approvazione della relazione illustrativa inerente alla scelta della modalità di gestione ai sensi dell'art. 14, commi 2,3 e 4; art. 31, commi 1 e 2 del D. lgs. 201/2022*", con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 e all'art. 148 *bis*, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 e di cui all'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 175/2016.

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 19 novembre 2025.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Renato Catalano

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 20 novembre 2025

Per il Direttore della Segreteria

Maria Angela Cognini

f.to digitalmente