Deliberazione n. 74/2025/PASP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 11 giugno 2025

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA – Presidente

Dott. Renato CATALANO – Consigliere

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 CASTELPLANIO (AN)

Acquisizione quote societarie per affidamento *in house*

servizio refezione scolastica

vista la deliberazione del Consiglio comunale di Castelplanio n. 22 del 29 aprile 2025, avente ad oggetto "ACQUISIZIONE DI QUOTE SOCIETARIE DELLA SOCIETA' JESISERVIZI S.R.L. - AFFIDAMENTO IN HOUSE DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO REFEZIONE SCOLASTICA COMUNALE […]", trasmessa dal Comune di Castelplanio in data 8 maggio 2025, con nota prot. 4178, e acquisita al protocollo della Sezione con prot. n. 1123 del 9 maggio 2024;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 11 giugno 2025;

Premesso in

FATTO

Con nota del Comune di Castelplanio, in data 8 maggio 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

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - DEL-Reg.-SC_MAR - 0000074 - 13/06/2025 - 14:06

deliberazione del Consiglio Comunale di Castelplanio n. 22 del 29 aprile 2025, avente ad oggetto "*Acquisizione di quote societarie della società JesiServizi S.r.l. – Affidamento in house della gestione del servizio refezione scolastica 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 e della Relazione recante la motivazione qualificata ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 201/2022*".

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla delibera del Consiglio comunale di Castelplanio (AN) n. 22 del 29 aprile 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 consiliare consiste nell'acquisto di una partecipazione diretta da parte del Comune di Castelplanio finalizzata all' "*affidamento in house della gestione del servizio refezione scolastica comunale*". Con il citato atto consiliare n. 22/2025, l'Amministrazione comunale ha deliberato "*di disporre* […] *l'acquisto di una quota dello 0,25% del capitale sociale della JesiServizi S.r.l. dietro pagamento del prezzo pari a euro 2.605,64, finalizzato al successivo affidamento in house providing del servizio di gestione della refezione scolastica per la durata di anni 5 (anni) a far data dalla data di sottoscrizione del contratto*".

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 Castelplanio n. 22 del 29 aprile 2025.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio comunale di Castelplanio n. 22 del 29 aprile 2025 (d'ora innanzi anche d.C.C. n. 22/2025) pervenuta alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, co. 3, TUSP. Ebbene, con tale provvedimento consiliare, il Comune di Castelplanio ha deliberato:

"- Di approvare la relazione ex art. 14, commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2) del D.Lgs. 201 del 23 dicembre 2022 quale parte integrante e sostanziale del presente atto, comprovante la valutazione di congruità economica di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in merito all'affidamento in house providing alla società partecipata JesiServizi S.r.l. del servizio di refezione scolastica (Allegato "A");

- Di approvare altresì la relazione concernente la "Motivazione qualificata da inserire nella deliberazione di affidamento ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 201 del 2022", redatta secondo lo schema tipo predisposto da ANAC per gli affidamenti in house providing, quale parte integrante e sostanziale del presente atto (Allegato "B");

- Di dare atto che dai suddetti documenti 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 del servizio di gestione della refezione scolastica, risultando detta modalità di gestione conveniente rispetto alle altre forme possibili di gestione del servizio;

- Di disporre, pertanto, l'acquisto di una quota dello 0,25% del capitale sociale della JesiServizi S.r.l. dietro pagamento del prezzo pari a euro 2.605,64, finalizzato al successivo affidamento in house providing del servizio di gestione della refezione scolastica per la durata di anni 5 (anni) a far data dalla data di sottoscrizione del contratto;

- Di procedere all'acquisto delle quote societarie della JesiServizi S.r.l. 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 autorizzare il Sindaco ad intervenire alla stipula dell'atto notarile di acquisto delle quote societarie in rappresentanza del Comune di Castelplanio, una volta acquisito il parere preventivo della Sezione Regionale di Controllo per le Marche della Corte dei Conti;

- Di approvare lo Statuto della Società JesiServizi S.r.l allegato al presente provvedimento quale parte integrante e sostanziale (Allegato "C");

- Di approvare lo schema di contratto di servizio disciplinante i rapporti con la società JesiServizi S.r.l. quale parte integrante e sostanziale del presente atto (Allegato "D");

- Di dare atto che, ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D. Lgs. 19/8/2016 n. 175, l'ente ha sottoposto la proposta del presente atto deliberativo e i relativi allegati a forme di consultazione pubblica,

attraverso la pubblicazione dello stesso nel sito internet istituzionale del Comune ed all'albo Pretorio comunale per 15 giorni consecutivi dal 11/04/2025 al 26/04/2025, e non sono pervenute osservazioni;

- Di dare atto che è stato acquisito il parere del Revisore Unico dei Conti (Allegato "E);

- Di stabilire che a seguito della pronuncia favorevole della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. del 19 agosto 2016, n. 175, in merito all'acquisto delle quote societarie della JesiServizi S.r.l, si procederà a pubblicare la presente deliberazione e i relativi 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'articolo 31, comma 2 del D.Lgs. 201/2022;

- Di stabilire che il contratto di servizio tra questo Comune e la società partecipata in house JesiServizi S.r.l. relativamente alla gestione del servizio di cui al punto 2, 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 […];

- Di dare atto che nel Bilancio 2025/2027 sono previste le risorse finanziarie per l'acquisto delle quote societarie e per l'affidamento in house del contratto di servizio;

- Di dare atto che con successiva deliberazione consiliare verranno approvati i patti parasociali per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla società in house JesiServizi S.r.l. aggiornati a seguito dell'ingresso nella compagine sociale dei nuovi Enti locali soci interessati al progetto di cui trattasi;

- Di dare atto altresì che con successiva deliberazione consiliare verrà approvato il regolamento comunale del servizio di refezione scolastica, armonizzandolo con i soggetti coinvolti nel progetto illustrato in premessa 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 ottobre 1990, n. 287 e alla Corte dei Conti che delibererà, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, 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 dare comunicazione dell'adozione 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 Castelbellino, al Comune di Chiaravalle e alla società JesiServizi S.r.l.;
- 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 Castelplanio indica che la società JesiServizi S.r.l. è una società a totale partecipazione pubblica, di cui il Comune di Jesi detiene il 95% delle quote di capitale sociale e cita esplicitamente la deliberazione del Consiglio comunale di Jesi n. 23 del 27 febbraio 2025, con la quale è stato disposto:
"*di autorizzare la cessione dello 0,25% al Comune di Castelplanio, dello 0,50% al Comune di Maiolati Spontini e dello 0,25% al Comune di Monte Roberto delle quote sociali della società in house JesiServizi S.r.l. detenute dal Comune di Jesi, dietro pagamento del prezzo pari rispettivamente ad euro 5.211,27 per il Comune di Maiolati Spontini e ad euro 2.605,64 per ciascuno dei Comuni di Castelplanio e Monte Roberto a fronte di un valore del capitale netto dell'ultimo bilancio trimestrale della società in house JesiServizi S.r.l. al 30 settembre 2024 pari ad euro 1.042.254,39*;
di dare atto che la somma complessiva pari ad euro 10.422,54 dovrà essere versata contestualmente alla stipula dell'atto di acquisto delle quote da parte dei Comuni di cui al punto precedente;
di autorizzare il Sindaco ad intervenire alla stipula dell'atto suddetto in rappresentanza del Comune di Jesi […];
di approvare con successivo atto consiliare l'aggiornamento dei vigenti patti parasociali della società in house JesiServizi S.r.l., una volta perfezionato l'iter di cessione delle quote del capitale sociale".
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 Castelplanio 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. 1123 del 9 maggio 2025:

- Allegato "A" – 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 "B" - Motivazione qualificata per affidamento *in house* della gestione del servizio di refezione scolastica comunale (d. lgs. 201/2022 art. 17);
- Allegato "C" – Copia Statuto della società JesiServizi S.r.l.;
- Allegato "D" - Schema di contratto di servizio per la gestione del servizio di refezione scolastica;
- Allegato "E" - Parere favorevole dell'Organo di Revisione economico-finanziaria del Comune di Castelplanio sulla proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n.21/2025 avente ad oggetto "*Acquisizione di quote societarie della società JesiServizi S.r.l. – Affidamento in house della gestione del servizio refezione scolastica 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 e della relazione recante la motivazione qualificata ai sensi dell'art.17 del D.lgs. 201/2022*";

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 princìpi 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 29 aprile 2025 del Consiglio comunale di Castelplanio, 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, ricordando che ai sensi del quarto comma del medesimo art. 5 TUSP "*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".

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 29 aprile 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 Castelplanio individua il servizio che intende erogare per il tramite dell'organismo societario oggetto dell'operazione deliberata nel "*servizio di refezione scolastica*" presso le Scuole del proprio territorio, precisando che "*il Comune è chiamato a provvedere alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni e di attività rivolte al perseguimento delle proprie finalità istituzionali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Il Comune eroga, tra gli altri, il servizio di refezione scolastica e tale servizio deve considerarsi un servizio pubblico locale, 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 aggiungere 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 i servizi mensa tra "*gli interventi per il sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti*".

- "*il servizio di mensa scolastica è pacificamente ritenuto un servizio a domanda individuale, cioè un servizio pubblico che viene erogato dall'ente non perché la sua erogazione è un obbligo istituzionale, ma in quanto, avendone la possibilità economico finanziaria, l'ente decida di assumerne la gestione fornendolo non alla collettività indifferenziata, ma ai soggetti che ne facciano richiesta*" (*cfr.* Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 427/2019/PAR).

- "*il servizio di refezione non costituisce di per sé un servizio di interesse generale ma lo diviene qualora vi sia una scelta in tal senso dell'ente locale. Sul punto rilevano le conclusioni del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369) il quale ha affermato che i Comuni, enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 Tuel), determinano essi stessi i propri scopi decidendo, in particolare, "quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 Tuel), assumere come doverose. Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di assumere il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della collettività". Ed ancora "…la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento…". In altri termini, il servizio mensa è da considerarsi attività rientrante tra i servizi pubblici che soddisfano un interesse generale qualora da un lato sia rivolta al soddisfacimento di bisogni di interesse generale e finalizzata all'accrescimento del benessere della collettività e, dall'altro, viene assunta come propria dall'ente locale. Pertanto, l'ente locale (non obbligato da una disposizione legislativa all'erogazione del servizio) con una decisione politica, decide di assumere il servizio sottraendolo (o concorrendo) alla libera regolazione del mercato in quanto quest'ultimo, da solo, non sarebbe in grado di realizzare compiutamente l'interesse pubblico perseguito dall'ente.*" (*cfr.* Sez. reg. contr. Toscana, deliberazione n. 150/2024/PASP).

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 Castelplanio 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 viene indicato che "*ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D.Lgs. 19/8/2016 n. 175, l'ente ha sottoposto la proposta del presente atto deliberativo e i relativi allegati a forme di consultazione pubblica, attraverso la pubblicazione dello stesso nel sito internet istituzionale del Comune ed all'albo pretorio comunale per 15 giorni consecutivi dal 11/04/2025 al 26/04/2025".*

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/SSRCO/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 il bilancio dell'ente 2025-2027 prevede già 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 di ritenere "[…] *non conveniente l'eventuale ricorso al mercato per l'affidamento ad un soggetto privato di un servizio che l'ente può svolgere direttamente tramite una propria società in house già dotata dei necessari requisiti e risorse organizzative* […]".

Con tale atto consiliare risultano, inoltre, approvate due relazioni: una relazione (allegato "A" alla citata deliberazione), 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 di Castelplanio intende dimostrare la congruità dell'offerta formulata dalla società Jesiservizi S.r.l., relativamente all'affidamento diretto, *in house providing*, del servizio di refezione scolastica comunale nonché evidenziare "*le motivazioni del mancato ricorso al mercato*"; l'altra relazione (allegata con lettera "B" alla deliberazione consiliare 22/2025), concernente la "*Motivazione qualificata per l'affidamento "in house" della gestione del servizio di refezione scolastica comunale*", ex art. 17 del d. lgs. 201/2022, in cui, utilizzando il "*prospetto fornito dall'ANAC, direttamente compilabile dagli enti affidanti*", l'ente fornisce una sintesi delle informazioni essenziali relative all'affidamento *in house* che si intende attuare, evidenziando il perseguimento degli obiettivi che debbono essere perseguiti nella scelta di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ovvero: conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea; "*efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali; efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; qualità del servizio*" – cfr. pag. 2 dell'Allegato "B"). Alle precitate relazioni il Consiglio comunale di Castelplanio, nel deliberare l'operazione in oggetto, fa espresso rinvio indicando, tra l'altro che "*le relazioni allegate al presente atto dimostrano l'economicità e l'efficienza della gestione del servizio a mezzo di Jesiservizi s.r.l. e confermano la conformità dell'affidamento al diritto comunitario*; […] *le relazioni dimostrano che le condizioni di svolgimento del servizio pubblico offerte dalla società risultano migliorative, sia sotto il profilo economico sia della qualità, rispetto a quelle prospettate dall'ipotesi di continuazione della gestione nella forma attuale*".

Sul piano generale, la citata deliberazione evidenzia che "*la società JesiServizi S.r.l. è una società "in house" ovvero una società retta da un sistema di regole che la rendono una delegazione interorganica degli Enti locali soci che le hanno affidato la gestione dei predetti servizi ed attività:*

è a capitale interamente pubblico, in merito a tale aspetto è sufficiente prendere atto della composizione della attuale compagine sociale, già sopra richiamata, e si veda l'articolo 1 dello Statuto della società recante "Denominazione sede nonché durata del contratto sociale", il

quale afferma espressamente che "È costituita una società a responsabilità limitata a capitale interamente pubblico" ed è stata esclusa, pertanto, la partecipazione di soci privati;

- *svolge la propria attività prevalentemente a favore dei propri soci (c.d. requisito della prevalenza dell'attività), la JesiServizi S.r.l. risulta fornitrice di amministrazioni pubbliche per una percentuale superiore all'80%;*
- *la Società persegue l'obiettivo di elevare i livelli di efficienza ed efficacia nei servizi gestiti per conto dei Comuni soci;*
- *nella veste di società a totale partecipazione pubblica, si configura (attraverso la sottoscrizione di patti parasociali necessari per la piena realizzazione del controllo analogo congiunto di tutti i soci enti pubblici) quale società in house in linea con i principi dettati dal diritto comunitario, sia per quanto riguarda l'attività gestionale svolta, sia per il modello di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali previste dalle espresse pertinenti previsioni dello Statuto (nomina dell'amministratore unico, competenze riservate all'Assemblea dei soci, modalità di esercizio del controllo analogo). Ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs.n.175/2016 ai fini del controllo analogo congiunto gli Enti locali che fanno parte della compagine sociale hanno approvato con specifiche deliberazioni di Consiglio Comunale i patti parasociali che verranno aggiornati a seguito dell'ingresso nella compagine sociale di nuovi enti locali*" (*cfr*. deliberazione del Consiglio comunale n. 22/2025, pag. 9).

Sul piano della completezza del corredo informativo posto a giustificazione dell'operazione avviata dal Comune di Castelplanio, si deve, tuttavia, segnalare che la documentazione trasmessa a questa Sezione offre elementi piuttosto sommari circa importanti aspetti gestionali della società Jesiservizi, quali redditività, liquidità indebitamento nonché, in particolare, sul versante delle uscite, circa costi di funzionamento e spese di personale, anche con specifico riguardo al servizio in argomento. Il Comune indica soltanto alcuni dati economici-finanziari, come sintetizzati nel prospetto di seguito riportato,

Si riportano alcuni dati economici – finanziari della JesiServizi srl:

NOME DEL CAMPO DESCRIZIONE	ANNO 2023
Tipologia di attività svolta	Attività produttive di beni e servizi
Numero medio di dipendenti	113
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

NOME DEL CAMPO DESCRIZIONE	ANNO 2023	ANNO 2022	ANNO 2021	ANNO 2020	ANNO 2019
Approvazione bilancio	si	si	si	si	si
Risultato d'esercizio	€ 27.191,00	€ 34.039,00	€ 34.506,00	€ 13.047,00	€ 10.821,00

NOME DEL CAMPO DESCRIZIONE	ANNO 2023	ANNO 2022	ANNO 2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	€ 13.762.780,00	€ 13.165.309,00	€ 12.312.455,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 371.423,00	€ 471.293,00	€ 301.108,00
di cui contributi in conto esercizio	€ 57.521,00	€ 146.621,00	€ 89.898,00

Fonte: Relazione ex art. 17d. lgs. 201/2022, allegato "B" alla d.C.C. n. 22/2025, pag. 10

ma la deliberazione consiliare adottata appare priva di analisi, anche succinte, in merito alla situazione prospettica (economica, patrimoniale e finanziaria) della società di cui l'Ente intende acquisire quote societarie e, in particolare, non contiene una chiara ed approfondita analisi di fattibilità dell'attività che la società andrebbe ad espletare in favore dell'Amministrazione procedente. Al riguardo, si rileva, soprattutto, la carenza di un'analisi dei costi sostenuti e dei risultati economico-finanziari conseguiti nel corso degli anni da Jesiservizi nell'espletamento del servizio di refezione scolastica come anche la mancanza di una proiezione ed una valutazione dei costi e dei risultati attesi in chiave previsionale e pluriennale (almeno triennale), con specifico riferimento all'erogazione del predetto servizio per il quale il Comune intende acquisire la partecipazione societaria. In tale ambito, va peraltro rilevato che lo schema di contratto di fatto individua la società chiamata all'integrale espletamento del servizio in un ulteriore soggetto ("*I.A.*") ancora da selezionare ("*il servizio di approvvigionamento delle derrate alimentari, di preparazione, trasporto e somministrazione dei pasti sarà espletato dalla JesiServizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria dell'appalto (in seguito I.A.) che sarà indetto dalla stessa JesiServizi srl*" – *v.* art. 3 schema contratto), mentre con riguardo al personale da utilizzare sembra far riferimento anche ad una eventuale compresenza di una gestione diretta e di una gestione esternalizzata ("*Per lo svolgimento del servizio la JesiServizi srl dovrà utilizzare, direttamente o attraverso l'I.A., personale in possesso dei requisiti professionali previsti dalla vigente legislazione nazionale e, per consistenza numerica, composizione e orario di servizio, tale da garantire costantemente l'ottimale svolgimento del servizio*" (*v.* art. 9 schema contratto).

Orbene, come indicato dalla deliberazione del Consiglio comunale di Castelplanio n. 22/2025 scopo dell'operazione di acquisto delle quote societarie dalla Jesiservizi S.r.l. è l'affidamento *in house* alla stessa della gestione del servizio di refezione scolastica, garantito dall'Ente per le Scuole, fino al corrente anno scolastico 2024-2025, "*con appalto esterno in scadenza il 30/06/2025*". A tal fine, infatti, "*unitamente ai Comuni contermini e confinanti di Maiolati Spontini, Castelbellino e Monte Roberto, ha valutato l'opportunità e necessità di sviluppare un progetto di razionalizzazione della gestione del servizio refezione scolastica che prevede:*

a. la riduzione dei centri di cottura comunali concentrando in un unico centro di cottura di proprietà del Comune di Maiolati Spontini, allo scopo messo a disposizione, la preparazione dei pasti di tutti gli utenti dei Comuni predetti;

b. l'individuazione di un unico gestore del servizio mediante affidamento in house alla Società JesiServizi s.r.l., con contestuale acquisto di quote societarie della stessa".

Lo schema di contratto, allegato alla deliberazione n. 22/2025 in esame, fornisce ulteriori informazioni circa i rapporti tra il Comune di Castelplanio e la società JesiServizi S.r.l. nell'ambito dell'operazione deliberata. Il servizio di refezione scolastica affidato per la durata di anni cinque dalla stipula della convenzione, consiste "*nell'approvvigionamento delle derrate alimentari, preparazione, trasporto, somministrazione dei pasti secondo i menu in essere validati dal competente servizio dell'AST e conformi ai vigenti CAM per le alunne e gli alunni frequentanti la Scuola dell'Infanzia e la Scuola Primaria del Comune* […] "*il servizio di approvvigionamento delle derrate alimentari, di preparazione, trasporto e somministrazione dei pasti sarà espletato dalla JesiServizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria dell'appalto* […] *che sarà indetto dalla stessa JesiServizi srl. La preparazione dei pasti verrà effettuata nel centro di cottura primario sito nel Comune di Maiolati Spontini, presso la sede dell'Istituto Comprensivo "Carlo Urbani" in Via Venezia n.14, messo a disposizione della JesiServizi srl da parte del Comune di Maiolati Spontini in forza di separato contratto di comodato oneroso*; […] *Presso il centro di cottura primario saranno preparati i pasti per il Comune di Maiolati Spontini, Castelplanio, Castelbellino e Monte Roberto, ad eccezione della cottura della pasta (escluse le diete speciali) che sarà effettuata direttamente presso l'office presente in ogni struttura scolastica, per il Comune di Castelplanio presso l'office comunale sito in Viale dello Sport n.8.* […] *Il Comune*

garantisce la piena collaborazione di tutte le strutture che possono essere coinvolte con la gestione e il monitoraggio del servizio.
d. Il Comune metterà a disposizione della JesiServizi srl e dell'I.A. le stoviglie, l'utensileria, gli arredi, le attrezzature necessarie al corretto funzionamento dell'office e dei refettori. JesiServizi srl reintegrerà le stoviglie, i contenitori per la veicolazione e gli altri utensili inclusi nell'inventario che nel corso del servizio dovessero deteriorarsi o comunque divenire inservibili.
e. Il Comune resta proprietario dei beni mobili e immobili connessi all'espletamento del servizio (centro cottura e refettori) e ne cura la relativa gestione tecnica e amministrativa, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria, ivi compresa la realizzazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di insonorizzazione dei refettori. Il Comune pertanto si impegna a sostituire le attrezzature di cucina e lavaggio stoviglie che dovessero risultare non più manutenibili ed inidonee all'uso.
f. Cura la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti per la fornitura di acqua, luce e gas nell'office e nei refettori.
g. Il Comune garantisce e si impegna a mantenere l'idoneità ai sensi della normativa vigente dei locali destinati alla preparazione e somministrazione dei pasti e a stipulare adeguate polizze assicurative".

Per quanto sopra esposto, ed anche alla luce di quanto risultante dalla documentazione a disposizione, alcune carenze motivazionali emergono in relazione alla "convenienza economica e sostenibilità finanziaria" dell'operazione nel suo complesso, ancorché il Consiglio comunale, a sostegno della scelta adottata, assicuri che l'acquisto di una partecipazione in Jesiservizi in vista dell'affidamento *in house* del servizio di refezione scolastica offerto alla cittadinanza, risulti "*più conveniente rispetto alle altre forme possibili di gestione del servizio previste dall'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022, le quali sono state valutate ma ritenute più costose e inefficaci rispetto alla ipotesi prospettata*", e nonostante le argomentazioni non pienamente convincenti addotte nelle relazioni allegate, al fine di provare "*economie gestionali*", nonché "*miglioramenti nell'organizzazione del servizio in argomento*".

Per quanto riferito, attualmente, Castelplanio garantisce nel proprio territorio comunale il servizio refezione scolastica (riferimento anno scolastico anno 2024/2025), per un totale di 10.815 pasti (dati relativi ad anno 2024, segnalando un

trend in crescita per il prossimo anno scolastico 2025/2026), tramite "*gestione indiretta, con totale esternalizzazione del servizio mediante affidamento* […] *in appalto alla ditta G.*[…] *Soc. Coop. di […], dal 01/10/2024 fino al 30/06/2024*" (*cfr.* Relazione ex art. 17 del d. lgs. 201/2022, all. B alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 14). Il costo annuale del servizio *esternalizzato*, riferito ad anni solari, viene quantificato, per il 2023, in euro 61.599,54 (IVA inclusa) ed in euro 76.757,98 (IVA inclusa) per il 2024. In proposito, l'Ente puntualizza di non aver considerato in detti importi "*i costi delle utenze, in quanto i locali cucina e refettorio non hanno specifici contatori distinti dalle utenze delle scuole in cui sono inseriti*" (cfr. Relazione ex art. 14 e 31 del d.lgs. 201/2022, all. A alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 24), ribadendo, in altro punto, che, nell'ambito dell'attuale forma gestionale del servizio mensa scolastica, "*il Comune di Castelplanio provvede all'illuminazione e al riscaldamento dei locali, alla manutenzione straordinaria delle strutture e degli impianti (sino alle prese/allacciamenti a muro), sostenendo le spese per la fornitura di acqua, gas, elettricità e telefono necessari allo svolgimento del servizio*". (*cfr.* Relazione ex art. 17 del d.lgs. 201/2022, all. B alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 14).

Nella documentazione a corredo della deliberazione, non è stato tuttavia possibile rintracciare precisi riferimenti in merito al corrispettivo attualmente riconosciuto alla cooperativa G.[…] per singolo pasto; anche nell'ambito dell'analisi, svolta al fine di valutare la congruità economica dell'affidamento a JesiServizi, secondo lo schema *in house* rispetto all'alternativo ricorso al mercato, come riportata nel seguente prospetto riepilogativo, il Comune di Castelplanio prende come riferimento alcune gare indette per la refezione scolastica da altri Comuni marchigiani negli anni 2023 e 2024, ma tralascia completamente di considerare quelle svolte dallo stesso Comune per le medesime finalità:

COMUNE	ANNO DI AGGIUDICAZIONE	DURATA APPALTO	COSTO PASTO AGGIUDICATO	COSTO MEDIO	COSTO FINALE (IVA COMPRESA)
APPIGNANO	2024	24 mesi da gennaio 2025	€ 6,46 + IVA (primaria) € 5,50 + IVA (infanzia)	€ 5,98 + IVA	**€ 6,22**
SANT'ELPIDIO A MARE	2024	18 mesi da gennaio 2025	€ 6,25 + IVA	€ 6,25 + IVA	**€ 6,50**
MOMBAROCCIO	2024	3 A.S. (2024-2025/ 2025-2026/ 2026-2027) + RINNOVO	€ 6,81 primaria € 7,10 Infanzia (di cui € 0,93 colazione ed € 6,17 pranzo)	€ 6,96 + IVA	**€ 7,24**
NUMANA	2023	A.S. 2023- 2024/ 2024-2025 + RINNOVO	€ 6,69 + IVA	€ 6,69 + IVA	**€ 6,96**

Fonte: Relazione ex art. 17 del d. lgs. 201/2022, all. B alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 15

Al riguardo, non può non osservarsi come, a rendere meno significativa l'analisi disposta su questo fronte contribuisca anche la mancata indicazione dei criteri di scelta delle gare di appalto prese in considerazione, tenuto conto dell'importanza di garantirne una certa omogeneità e confrontabilità con riguardo, tra l'altro, a perimetro e caratteristiche del servizio cui si indirizzerebbe l'operazione di cui trattasi e considerato, altresì, che l'art. 14, comma 2, del d.lgs. 201/2022 richiede la comparazione "*dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati*".

In tale contesto, l'Amministrazione comunale riporta il seguente dettaglio relativo alla proposta tecnico-economica presentata da JesiServizi, precisando che questa comprende l'acquisto e la fornitura delle derrate, la preparazione e la cottura dei pasti, la veicolazione e la distribuzione dei pasti, l'utilizzo di prodotti BIO, DOP etc., e che non comprende, invece, i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti strumenti e strutture che l'Ente deve mettere a disposizione e di cui si deve fare carico, comprese spese per utenze luce, acqua e gas:

Descrizione spesa	Composizione costo colazione	Composizione costo pranzo
Costo personale cucina		1,22
Costo personale distribuzione	0,15	0,94
Costo personale coordinamento impresa aggiudicataria		0,23
Costo derrate	0,15	2,28
Costo trasporto	0,02	0,20
Altri costi impresa aggiudicataria	0,02	0,15
Amm./manutenzione mensa		0,08
Spese generali e amministrative impresa aggiudicataria		0,18
Utile impresa aggiudicataria 5%	0,02	0,26
Spese generali e amministrative Jesiservizi	0,02	0,34
Costo totale	**0,38**	**5,88**

Conseguentemente:

Descrizione	Costo in euro
colazione	0,38 + IVA
pranzo	5,88 + IVA
Colazione + pranzo	6,26 + IVA

Fonte: Relazione ex art. 14 del d. lgs. 201/2022, all. A alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 21

L'atto in esame e gli annessi allegati omettono, tuttavia, di fornire una corrispondente analisi del costo attualmente sostenuto per l'affidamento alla Cooperativa G. […] e rendono, di fatto, assai difficoltosa, una comparazione tra le due modalità di gestione. In particolare, il provvedimento consiliare manca di fare riferimento ai costi che avrebbe sostenuto Jesiservizi per servizi analoghi svolti nelle annualità precedenti al 2025 e ad una proiezione degli stessi costi per i successivi anni (almeno in chiave triennale), sotto i diversi aspetti ed anche in termini di costo unitario a pasto. Del resto, secondo quanto riferito nella succitata deliberazione consiliare, "*la predetta società in house attualmente gestisce per gli altri Comuni ed Enti locali soci i seguenti servizi: […] gestione del servizio di refezione scolastica […]*"; eppure, la documentazione relativa all'operazione di cui trattasi da una parte individua "*un corrispettivo di € 5,88 oltre IVA, per ogni pranzo e di € 0,38 oltre IVA per ogni colazione somministrati*" (*cfr*. art. 11 schema contratto e pag. 21 Relazione ex art. 14 del d. lgs. 201/2022, all. A alla d.c.c. n. 22/2025) e dall'altra dichiara che il servizio "*sarà espletato dalla Jesiservizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria dell'appalto (in seguito I.A.) che sarà indetto dalla stessa Jesiservizi srl*" (*cfr*. art. 3 schema di contratto di servizio).

La documentazione prodotta, pertanto, non offre elementi del tutto adeguati a dimostrare la convenienza dell'operazione posta in essere dall'Ente con delibera

consiliare n. 22/2025 rispetto all'attuale organizzazione che, anzi, parrebbe messa in dubbio proprio dai dati forniti, laddove – pur considerando che "*in materia di affidamento del servizio di ristorazione scolastica e/o collettiva sono del tutto assenti* […] *parametri oggettivi che possano condurre ad una valutazione della congruità certa e attendibile*" (*cfr.* Relazione *ex* art. 17 del d. lgs. 201/2022, all. B), pag. 15) – viene di fatto indicato che il servizio di refezione, attualmente gestito dal Comune di Castelplanio, mediante ricorso al mercato, ha comportato nel 2024 una spesa annua di euro 76.575,89 (IVA compresa); spesa che, dopo l'acquisizione della partecipazione in Jesiservizi S.r.l. e dopo l'affidamento *in house* a tale partecipata, perverrebbe ad un valore annuo stimato in euro 99.714,40 oltre ad IVA, fermo restando, tra l'altro, che "*Rimane in capo al Comune il pagamento delle utenze relative ad energia, gas, acqua*" (art. 7 schema contratto di servizio).

Sul piano della convenienza e della congruità economica della scelta deliberata dall'Ente rispetto ad altre soluzioni organizzative e gestionali, non appare dirimente la considerazione secondo cui "*la scelta dell'affidamento in house permette un risparmio di costi diretti e indiretti a carico del Comune e la garanzia della buona riuscita del procedimento grazie al know how aziendale sviluppato negli anni da Jesiservizi S.r.l.*" (*cfr,* Relazione ex art. 17 d.lgs. 201/2022, pagg. 19 e 20) alla luce del fatto che, per quanto indicato dalla bozza di convenzione trasmessa, "*il servizio di approvvigionamento delle derrate alimentari, di preparazione, trasporto e somministrazione dei pasti sarà espletato dalla Jesiservizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria (in seguito I.A.) tramite appalto che sarà indetto dalla stessa Jesiservizi srl*" (*cfr.* art. 3 Schema di contratto di servizio). Inoltre, alcuni dubbi solleva anche la considerazione che la scelta di acquistare una partecipazione in Jesiservizi, al fine di procedere ad un affidamento *in house*, garantirà all'Ente di "*mantenere un elevato livello di governance e di supervisione sulla qualità e l'efficacia del servizio* […]" (*cfr*. Relazione ex artt. 14 e 31 del d. lgs. 201/2022, pag. 15); infatti, come chiarito dallo "*schema di contratto*" allegato all'istanza *ex* art. 5 TUSP pervenuta dal Comune a questa Sezione, la società Jesiservizi, affidataria *in house*, non gestirebbe direttamente il servizio affidato, ma affiderebbe, a sua volta, "*all'esterno ad imprese specializzate di primo livello, individuate mediante procedura ad evidenza pubblica, la preparazione, distribuzione e somministrazione dei pasti nei refettori* […]" (*cfr.* Relazione *ex* art. 17, allegato B) alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 17). Dal menzionato "*schema di*

contratto" risulta, come già evidenziato, che "*Il servizio di approvvigionamento delle derrate alimentari, di preparazione, trasporto e somministrazione dei pasti sarà espletato dalla JesiServizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria dell'appalto (in seguito I.A.) che sarà indetto dalla stessa JesiServizi srl; La preparazione dei pasti verrà effettuata nel centro di cottura primario sito nel Comune di Maiolati Spontini, presso la sede dell'Istituto Comprensivo "Carlo Urbani" in Via Venezia n.14, messo a disposizione della JesiServizi srl da parte del Comune di Maiolati Spontini in forza di separato contratto di comodato oneroso* […] *Presso il centro di cottura primario saranno preparati i pasti per il Comune di Maiolati Spontini, Castelplanio, Castelbellino e Monte Roberto, ad eccezione della cottura della pasta (escluse le diete speciali) che sarà effettuata direttamente presso l'office presente in ogni struttura scolastica, per il Comune di Castelplanio presso l'office comunale sito in Viale dello Sport n.8*". Tale schema di contratto, con riferimento agli obblighi posti a carico del Comune (art. 7), precisa che "*il Comune resta proprietario dei beni mobili e immobili connessi all'espletamento del servizio (centro cottura e refettori) e ne cura la relativa gestione tecnica e amministrativa, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria, ivi compresa la realizzazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di insonorizzazione dei refettori. Il Comune pertanto si impegna a sostituire le attrezzature di cucina e lavaggio stoviglie che dovessero risultare non più manutenibili ed inidonee all'uso* […] *Rimane in capo al Comune il pagamento delle utenze relative ad energia, gas, acqua*".

Le modalità di svolgimento del servizio affidato in regime di "*in house*", mediante ulteriore impresa individuata tramite procedura di appalto, rendono certamente meno significativo, a sostegno della scelta deliberata, l'evidenziato "*know how*" sviluppato da JesiServizi in materia di refezione; la circostanza che "*il servizio di approvvigionamento delle derrate alimentari, di preparazione, trasporto e somministrazione dei pasti sarà espletato dalla JesiServizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria dell'appalto (in seguito I.A.) che sarà indetto dalla stessa JesiServizi srl*", smentisce l'argomento contenuto nella delibera del Consiglio comunale di Castelplanio n. 22/2025, secondo cui "[…] *si ritiene non conveniente l'eventuale ricorso al mercato per l'affidamento ad un soggetto privato di un servizio che l'ente può svolgere direttamente tramite una propria società in house già dotata dei necessari requisiti e risorse organizzative già dotata dei necessari requisiti e risorse organizzative* […]".

Inoltre, la descrizione della filiera che la nuova organizzazione andrebbe a costituire, ridimensiona anche i preannunciati risparmi sulle spese generali per refettori, cucina centralizzata, relative utenze e manutenzioni; dopo l'affidamento *in house*, infatti, oltre all'ovvio utilizzo dei locali mensa allestiti presso gli Istituti scolastici, permane, per quanto rappresentato, sebbene in forma ridotta, anche l'utilizzo del centro cottura di Castelplanio (che dovrà rimanere in esercizio per la "*cottura della pasta*"), con spese di manutenzione su locali e strumentazione e corrispettivi da utenze a totale carico del Comune.

Sotto altro profilo, con riferimento ai rapporti tra ente locale ed organismo societario nonché su un piano di stretta funzionalità della scelta effettuata dal Comune, nella deliberazione consiliare in esame non vengono che sommariamente accennati futuri scenari concernenti *governance* societaria e modalità con cui gli enti locali soci andrebbero poi a svolgere attività di indirizzo e controllo sull'operato della società *in house*; da questo punto di vista, la finalizzazione dell'operazione in parola ad un affidamento *in house* suggerisce, sin d'ora, 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*", non è del tutto chiaro in che misura la scelta adottata dal Consiglio comunale di Castelplanio con deliberazione n. 22/2025 possa dirsi migliorativa rispetto all'attuale gestione sul fronte del monitoraggio del servizio, in quanto la quota di partecipazione che l'Ente va ad acquistare, pari allo 0,25% della compagine sociale, al di là di tutte le possibili eventuali prerogative di vigilanza e di controllo correlate all'affidamento *in house*, non necessariamente consentirebbe di pervenire ad un controllo così incisivo sulle scelte della partecipata Jesiservizi e, tantomeno, nei confronti *dell'Impresa aggiudicataria dell'appalto (I.A.)* da questa individuata, impresa che provvederà in concreto allo svolgimento del servizio di refezione scolastica (approvvigionamento derrate, preparazione, trasporto e somministrazione pasti). 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, articolo 147-*quater* del TUEL).

Quindi, pur considerando come, riguardo al complessivo affidamento del servizio, l'Ente faccia riferimento ad "*una gestione ottimizzata che equilibra qualità e costo in funzione del mercato di riferimento*" indicando che "*La decisione di affidare il contratto in house è dettata da una serie di considerazioni strategiche mirate a massimizzare l'efficienza e l'efficacia del servizio*" (Relazione *ex* art. 14 del d. lgs. 201/2022, all. A alla d.c.c. n. 22/2025, pag. 24), appare opportuno ribadire come la valutazione in merito alla convenienza economica di una operazione societaria non possa prescindere da una argomentata comparazione dei benefici e dei costi delle varie possibili soluzioni gestionali. In questa ottica, proprio il d.lgs. n. 201/2022, concernente "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", cui il Comune fa ampio riferimento nell'ambito delle scelte deliberate, all'art. 10, commi 3 e 4, nell'affermare che "*gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali*", aggiunge che tali servizi "*sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali*".

L'atto deliberativo in esame si limita ad indicare che i "*documenti tecnici allegati dimostrano l'economicità e l'efficienza della gestione del servizio a mezzo di JesiServizi S.r.l.* […] *inoltre dimostrano che le condizioni di svolgimento del servizio pubblico offerte dalla società risultano migliorative, sia sotto il profilo economico sia della qualità, rispetto a quelle prospettate dall'ipotesi di continuazione della gestione nella forma attuale*", tralasciando,

tuttavia, di illustrare le ragioni in base alle quali, nonostante Castelplanio risulti già titolare di una partecipata in C.I.S. Srl, per una quota pari al 9,064% del capitale sociale – che nel proprio oggetto sociale contempla "*l'organizzazione e gestione di mense scolastiche*" (v. statuto reperibile su sito internet della società nella sezione Società trasparente al *link* ATTI GENERALI – CIS) – abbia scelto di acquisire una nuova partecipazione, peraltro di carattere pulviscolare. D'altronde, nel provvedimento consiliare in esame non sono rinvenibili specifici riferimenti né puntuali motivazioni relativamente all'impossibilità di espletare i servizi oggetto di acquisizione tramite altri eventuali organismi strumentali, anche di natura non societaria, già detenuti dal Comune.

Si sottolinea, pertanto, che la documentazione agli atti, oltre a presentare alcune significative carenze motivazionali, in realtà non sembra riuscire a dimostrare, in modo convincente, la convenienza e "*le condizioni migliorative*" offerte al Comune di Castelplanio dall'operazione societaria che l'ente si appresta a realizzare, rispetto all'attuale forma gestionale, nonché la ragionevolezza e l'adeguatezza di tale operazione societaria alla luce della stessa *ratio* del TUSP quale disciplina normativa volta a stimolare la riduzione delle partecipazioni societarie pubbliche. La situazione prospettata, in concreto, dal menzionato schema di contratto – secondo cui "*il servizio di approvvigionamento delle derrate alimentari, di preparazione, trasporto e somministrazione dei pasti sarà espletato dalla JesiServizi srl per il tramite della Impresa Aggiudicataria dell'appalto (in seguito I.A.) che sarà indetto dalla stessa JesiServizi srl*" – mal si concilia con la stessa logica dell'autoproduzione del servizio che sarebbe sottesa alla scelta dell'*in house* affermata nella delibera consiliare n. 22/2025 e, piuttosto, sembra tradire lo stesso modello dell'*in house providing* cui si indirizza, posto che l'*in house* è un modulo organizzativo di matrice pubblicistica ontologicamente alternativo all'*outsourcing*, ossia un modello di organizzazione mediante il quale un'amministrazione pubblica sostanzialmente provvede, in via di autoproduzione, ai propri bisogni mediante lo svolgimento di attività direttamente tramite proprie strutture o servizi. In qualche misura, la situazione così rilevata appare in grado di frustrare in origine proprio lo scopo della operazione societaria finalizzata unicamente all'affidamento *in house*.

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 Castelplanio non risulti sufficientemente motivata, con particolare riguardo al parametro individuato dall'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP concernente "*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*". A tal proposito, si deve rimarcare che, in base agli atti a disposizione di questa Sezione di controllo, il Comune di Castelplanio, in sede di revisione periodica *ex* art. 20 del TUSP al 31 dicembre 2023 (*cfr.* delibera consiliare di Castelplanio n. 68 del 20 dicembre 2024, acquisita agli atti di questa Sezione al prot. n. 38 in data 8 gennaio 2025), nell'analizzare l'assetto complessivo delle proprie partecipate, ha deliberato il mantenimento della partecipazione diretta detenuta nella società C.I.S. Srl, per una quota pari al 9,064% del capitale sociale. Lo statuto di tale società – società "*a totalitaria partecipazione di enti pubblici locali*" che "*si conforma ai modelli di gestione in house providing destinata a svolgere per gli enti soci* […] *prestazioni di servizi e attività di interesse generali, svolti nell'interesse del perseguimento delle finalità degli enti soci e rivolti direttamente e/o indirettamente a favore dei cittadini e/o degli stessi enti soci*" (v. art. 1 statuto) – contempla, tra le attività descritte all'art. 3 ("*Caratteristiche ed oggetto sociale*"), anche "*l'organizzazione e gestione di mense scolastiche*".

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 la dimensione finanziaria dell'iniziativa e l'esiguità della partecipazione oggetto di acquisizione (0,25%) – la Sezione rileva, nei termini sopra rappresentati, come il provvedimento consiliare in esame e l'operazione societaria nel suo complesso presentino alcune carenze motivazionali e mostrino 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 Castelplanio n. 22 del 29 aprile 2025, avente ad oggetto "*Acquisizione di quote societarie della società JesiServizi S.r.l. – Affidamento in house della gestione del servizio refezione scolastica 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 e della Relazione recante la motivazione qualificata ai sensi dell'art. 17 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 11 giugno 2025.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
Antonio Marsico	Vincenzo Palomba
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 13 giugno 2025

il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente