CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 103/2025/SRCPIE/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario relatore
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario

nella Camera di consiglio del 23 luglio 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, Costituzione;

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 243;

VISTO il Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art.

11 della Legge 5 agosto 2022, n.118;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione del Direttore Generale di Azienda Sanitaria Zero n. 227 del 13 giugno 2025 ad oggetto "*Acquisto partecipazione societaria in AMOS S.C.R.L.*", trasmessa alla Sezione in pari data, e la documentazione a corredo;

VISTA l'Ordinanza in data 17/7/2025, n. 29/2025/Agg., con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, consentendo il collegamento da remoto attraverso l'applicativo informatico in uso presso la Sezione;

UDITO il Relatore, Referendario Dott.ssa Elisa Moro.

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota del 13 giugno 2025 prot. n. 13295, "*in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016*", il Direttore Generale dell'**Azienda Sanitaria Zero** ha trasmesso copia della deliberazione n. 227 del 13 giugno 2025, a firma dello stesso, con la quale è stata disposta l'adesione, mediante partecipazione minoritaria, alla Società "*in house*" AMOS S.C.R.L., unitamente ai relativi allegati.

Più precisamente, con l'atto in oggetto, il Direttore generale ha deliberato:

"*1) di aderire alla società AMOS s.c.r.l., secondo le forme e le modalità stabilite nello Statuto e nel Regolamento della Società, che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto (All. 1 e All. 2), una volta deliberata da parte di AMOS: i) la modifica statutaria risultante dal verbale del 17 aprile 2025 citato in premessa; ii) l'aumento del relativo capitale sociale, per un importo di euro 17.425,00 (euro diciassettemilaquattrocentoventicinque/00), con conseguente variazione dello stesso da euro 679.575,00 (euro seicentosettantanovemilacinquecentosettantacinque/00) ad euro 697.000,00 (euro seicentonovantasettemila/00);*

(…)

4) di prevedere che, dall'acquisto di una quota societaria di AMOS s.c.r.l. - pari al 2,5 % del capitale sociale - deriverà un onere a carico di Azienda Zero pari a complessivi euro 65.535,00, di cui euro 17.425,00 per aumento di capitale sociale ed euro 48.110,00 a titolo di sovraprezzo;

5) di disporre che il valore della partecipazione di cui al precedente punto 4) troverà copertura in apposito capitolo del Bilancio di Azienda Zero, tramite l'adozione di successiva Deliberazione;

6) di rilevare che l'art. 7 dello Statuto di AMOS prevede che le partecipazioni sociali siano trasferibili soltanto a favore di Aziende Sanitarie pubbliche e che la partecipazione di Azienda Zero sarà annualmente sottoposta alla ricognizione delle partecipazioni, ai sensi dell'art. 20 del TUSP".

2. In estrema sintesi, con la delibera DG n. 227/2025 Azienda Zero "*intende procedere all'acquisizione di una partecipazione societaria in AMOS, al fine di poter valutare l'opportunità dell'affidamento diretto alla medesima, tramite l'istituto dell'"in house providing" dei servizi"* riguardanti l'ambito dell'emergenza-urgenza extraospedaliera, quali nello specifico:✓ gestione logistica e magazzino, in particolare per le attività di ricevimento, stoccaggio, picking e distribuzione del materiale sanitario ed economale alle postazioni del 118, attualmente gestiti attraverso convenzione tra Azienda Zero e l'ASL TO3, che eroga le prestazioni tramite proprio personale interno; ✓ archivi documentali, gestiti da parte delle diverse Aziende Sanitarie Piemontesi attraverso affidamento del servizio ad operatori economici del settore; ✓gestione operativa del Call Center Laico (CCL) Numero Unico Emergenza (NUE) 112 con sede presso la Centrale operativa di Saluzzo e gestita attraverso convenzione tra Azienda Zero e ASL CN 1, che - quale socio di AMOS S.c.r.l. - eroga le prestazioni tramite affidamento in house alla predetta società consortile.

La natura del rapporto "*in house*" consentirebbe una maggiore flessibilità gestionale e operativa "*di particolare utilità per Azienda Zero - atteso che trattasi di Azienda Sanitaria Regionale di recente costituzione, in fase di crescente sviluppo organizzativo - che non sarebbe del pari garantita né dallo svolgimento del servizio da parte del personale interno e neppure nell'ambito del più complesso equilibrio che caratterizza il rapporto contrattuale con un soggetto terzo, individuato tramite gara, oltre a consistenti risparmi di spesa*".

La convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione sarebbe supportata da un'"*Analisi costo/opportunità servizio magazzino e archivio 118*" nonché dalla "*Scheda di commessa*" inerente al servizio NUE 112, elaborata dalla stessa AMOS su richiesta di Azienda Zero e allegate alla deliberazione D.G. n. 227/2025.

A corredo della deliberazione inviata alla Sezione sono stati allegati: 1) Statuto di AMOS s.c.r.l.; 2) regolamento AMOS s.c.r.l.; 3) Proposta di AMOS s.c.r.l. (Analisi di costo-opportunità servizio magazzino e archivio 118); 4) Piano economico finanziario.

3. Sotto il profilo procedurale nella deliberazione del Direttore Generale si dà atto che:

- Azienda Zero - con prot. n. 2024/0015963 del 06/12/2024 – ha manifestato alla Regione Piemonte l'interesse all'acquisizione di una quota societaria di AMOS e la Regione - con nota acquisita agli atti da Azienda Zero con prot. n. 2024/0016400 del 12/12/2024 - ha dato il proprio nulla osta all'acquisizione di che trattasi;

– Azienda Zero - con nota prot. n. 2025/0001180 del 24/01/2025 – ha quindi comunicato ad AMOS l'interesse ad acquisire una quota societaria della predetta società – in misura pari al 2,5 % del relativo capitale sociale – sollecitando - con nota prot. n. 2025/0003626 del 25/02/2025 - la trasmissione delle relative modalità operative;

- AMOS - con nota prot. n. 2496-2025 del 27/02/2025, acquisita agli atti di Azienda Zero con prot. n. 2025/0003905 del 28/02/2025 – ha comunicato ad Azienda Zero che il relativo Consiglio di amministrazione - nella seduta del 19 febbraio 2025 - si era espresso positivamente in merito alla su indicata manifestazione di interesse, e che avrebbe sottoposto la questione all'approvazione alla prossima Assemblea dei soci;

– AMOS – con nota prot. n. 3664 -2025 del 27/03/2025 - ha comunicato ad Azienda Zero che la relativa Assemblea dei Soci, nella seduta del 26 marzo 2025, ha accolto positivamente la manifestazione di interesse di Azienda Zero all'ingresso nella propria compagine societaria, dando indicazioni di verificare la compatibilità della partecipazione e adeguando, se necessario, lo Statuto sociale, evidenziando la necessità, per procedere a formalizzare la sottoscrizione di una quota del relativo capitale sociale – il cui aumento dovrà essere deliberato dalla stessa Assemblea dei Soci - di attuare preliminarmente le analisi istruttorie richieste dal TUSP, anticipando che, al fine di avviare rapidamente il percorso finalizzato all'ingresso di Azienda Zero nella compagine societaria, sarebbe stato istituito un Gruppo di lavoro, con la partecipazione delle Aziende Sanitarie Socie di AMOS;

– AMOS – con mail acquisita agli atti di Azienda Zero con prot. n. 2025/0006174 del 27/03/2025 - ha trasmesso la comunicazione inviata alle Aziende Sanitarie socie di AMOS s.c.r.l., volta alla costituzione del predetto Gruppo di lavoro;

– il Gruppo di Lavoro nominato ha elaborato le modifiche statutarie del caso – come risulta dal relativo verbale del 17 aprile 2025 - volte a consentire l'ingresso di Azienda Zero, quale "*Ente del Servizio Sanitario dotato di personalità giuridica pubblica*", nella compagine societaria di AMOS, prevedendo altresì l'aumento del relativo capitale sociale a pagamento, per un importo di euro 17.425,00, con conseguente variazione dello stesso da euro 679.575,00 ad euro 697.000,00;

– nelle more dell'approvazione del nuovo Statuto di AMOS, con nota prot. n. 2025/00/12204 del 5/06/2025, è stata richiesta ad AMOS la valorizzazione dei su indicati servizi di interesse di Azienda Zero, relativi all'ambito dell'emergenza-urgenza extraospedaliera, con la messa in evidenza, in particolare, della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria della gestione diretta dei medesimi da parte di AMOS, quale società "in house" delle Aziende socie, nonché della compatibilità di tale modalità gestionale con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

– AMOS - con nota del 10/06/2025, acquisita agli atti da Azienda Zero con prot. n.

2025/00/12882 dell11/06/2025, integrata con nota prot. n. 2025/0013109 del 12/06/2025 – ha inviato la propria Proposta, recante "*Analisi costo/opportunità servizio magazzino e archivio 118*" nonché la "*Scheda di commessa*" inerente al servizio NUE 112, ove sono stati evidenziati gli aspetti inerenti ad un miglioramento per Azienda Zero dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi di magazzino ed archivio, quale derivante da una gestione "in house" dei medesimi;

- Azienda Zero ha esaminato l'offerta complessiva di cui sopra e, valutata l'opportunità per Azienda Zero di aderire alla citata Società consortile, ha deliberato l'acquisto della partecipazione, rinviando a successivi provvedimenti motivati l'individuazione specifica dei servizi da affidarsi "in house".

CONSIDERATO IN DIRITTO

In forza dell'art. 5, c. 3, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (in prosieguo anche 'TUSP'), come modificato dall'11, c. 1, lett. a) della legge 5 agosto 2022, n. 118, questa Corte ha assunto una specifica funzione di controllo sugli atti delle amministrazioni pubbliche deliberativi "*di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite*".

A tal fine le amministrazioni inviano gli atti in questione alla Corte che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine all'adempimento dell'onere di motivazione analitica di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP, nonché agli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Tale funzione di controllo ha l'obiettivo 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, al fine di intercettare tempestivamente eventuali criticità collegate alla scelta di un Ente pubblico di dar vita ad un nuovo soggetto societario o di intervenire in una realtà già esistente, imponendo – in caso di parere della Corte in tutto o in parte negativo – all'Amministrazione l'obbligo di motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsene e procedere ugualmente.

L'obbligo di invio alla Corte delle deliberazioni di costituzione di società o acquisto di partecipazioni, dirette o indirette, in società a totale o parziale partecipazione pubblica grava sulle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, c. 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, alle quali appartengono le "*amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*", espressamente contemplate dall'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Per l'esame degli atti delle Aziende sanitarie regionali sono compenti le Sezioni regionali di controllo, chiamate tra l'altro a verificare – art. 5, c. 4, TUSP - gli atti deliberativi "*delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali*".

Nel caso di specie, è dunque radicata la competenza di questa Sezione sia sotto il profilo oggettivo (vertendosi in tema di acquisto di una quota di partecipazione in società consortile a responsabilità limitata, già costituita), sia sotto il profilo territoriale (essendo l'atto deliberativo adottato da Azienda sanitaria Zero, ente del servizio sanitario del Piemonte, istituito "*al fine di promuovere, nell'ambito del Servizio sanitario regionale, forme di integrazione funzionale dei servizi sanitari e operativi di supporto a valenza regionale, ottimizzando i livelli di efficacia sanitaria ed efficienza organizzativa*" (l.r. 26 ottobre 2021, n. 26).

Ancora, l'operazione è stata deliberata dall'organo amministrativo dell'ente, in conformità a quanto previsto dagli artt. 7, c.1, lett. d) e 8, c.1 del TUSP: il Direttore generale è, infatti, l'organo cui spettano "*tutti i poteri di gestione delle Aziende Sanitarie regionali, nonché la rappresentanza legale delle medesime*" (art. 10 L.R. 24/1/1995, n. 10).

La deliberazione, infine, è stata trasmessa a questa Sezione il giorno stesso dell'adozione con espresso rinvio della sua efficacia "*all'esito delle valutazioni degli Organi di controllo di cui al precedente punto 2)* [ANAC e Corte dei Conti, Sezione regionale per il controllo del Piemonte*] - o comunque alla decorrenza del termine di 60 giorni previsto dal su citato art. 5, comma 3 del TUSP – nonché all'adozione da parte di AMOS della deliberazione di cui al punto 1) – prevedendo, sin d'ora, una successiva Deliberazione del Direttore Generale di Azienda Zero al completamento dell'iter procedimentale*": l'acquisto della quota di partecipazione non è dunque al momento perfezionato.

L'acquisto di una quota in società consortile a responsabilità limitata è conforme al vincolo tipologico stabilito dall'art. 3, c. 1, TUSP ("*Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*").

Sussistono pertanto, nella fattispecie, i presupposti normativi per procedere alla verifica di cui all'art. 5, c.3, TUSP.

Ancora in via preliminare si ritiene, tuttavia, di precisare, in conformità agli orientamenti della magistratura contabile, che nel caso di acquisto di partecipazioni espressamente finalizzate – come nella fattispecie - all'affidamento di servizi secondo il modello "*in house providing*" la valutazione che la Corte è chiamata ad effettuare in questa sede riguarda la verifica della conformità dell'atto deliberativo di adesione alla società ai parametri di cui all'art. 5 TUSP e non attiene, invece, alla legittimità dell'affidamento in house dei singoli servizi (regolato, in via generale, dall'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023).

Ciò per due ordini di ragioni: da un lato, perché i contenuti delle due motivazioni prescritti dalla vigente normativa non sono del tutto sovrapponibili e, dall'altro lato, perché, con riferimento alle ragioni della scelta dell'affidamento *in house* di uno specifico servizio –

rispetto alla quale potrebbero configurarsi e opporsi gli interessi legittimi degli operatori economici di settore – "*si potrebbero verificare interferenze tra le valutazioni che è chiamato a compiere il giudice amministrativo, in caso di contenzioso sull'affidamento, e quelle che sono oggetto della deliberazione della Corte dei conti ex art. 5 TUSP*" (Corte Conti, Sez. reg. contr. Sardegna, deliberazione n. 107/2025/PASP; Sez. reg. contr. Marche deliberazione n. 74/2025/PASP; Sez. reg. contr. Liguria, deliberazione n. 59/2022/PASP e Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 161/2022/PAR).

Tale precisazione è doverosa, poiché la deliberazione in esame si diffonde sulle valutazioni di opportunità circa l'affidamento *in house* dei servizi di Gestione logistica e magazzino e Gestione operativa del Call Center Laico (CCL) Numero unico di Emergenza (112), pur rinviando "*a successivi provvedimenti motivati l'individuazione specifica dei servizi da affidarsi "in house*".

Pertanto, la valutazione di questa Sezione è circoscritta, ai sensi dell'art. 5 TUSP, alla conformità della motivazione dell'atto di acquisto della partecipazione alle previsioni di cui agli artt. 5, c.1 e 2, 4, 7 e 8 TUSP e, segnatamente, circa la completezza e 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*" (Corte Conti, Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/2022/QMIG).

Il controllo in questione non si traduce in una valutazione di merito sulla scelta di acquisto di una partecipazione societaria o sulla forma di gestione dei servizi, né in una compiuta analisi economica e finanziaria della specifica operazione e della documentazione a corredo, incorrendo altrimenti la Sezione in un'inammissibile forma di cogestione, peraltro in un ambito riservato alla discrezionalità tecnica dell'Ente (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazioni n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Il controllo demandato in questa sede alla Sezione consiste nel verificare che la motivazione sia conforme -nei contenuti- ai requisiti di legge, adeguata ed effettiva e non una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazioni n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

Tanto premesso, i parametri di valutazione della deliberazione di Azienda zero sono quelli individuati dall'art. 5 TUSP e da tempo declinati dalle Sezioni Riunite di questa Corte (deliberazioni nn. 16 e 19/2022) in:

i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali 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 della scelta 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.

*

a) Sull'onere motivazionale circa la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, nonché sulle ragioni e finalità che giustificano la scelta di gestione diretta o esternalizzata del servizio.

L'art. 5, c. 1, TUSP stabilisce che le deliberazioni di acquisto di partecipazioni in società devono essere analiticamente motivate "*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 disposizione è chiara nel richiedere una specifica motivazione in merito alla necessità del ricorso allo strumento societario, laddove le 'ragioni e le finalità' che giustificano la scelta appaiono profili ulteriori (integrativi e non surrogatori dell'obbligo di esporre i motivi di necessità) del corredo motivazionale. Il ricorso allo strumento societario è, infatti, subordinato alla sussistenza di un legame di stretta necessarietà tra la partecipazione societaria e l'esercizio dei compiti istituzionali dell'amministrazione.

Al riguardo la Sezione ritiene che il requisito della necessità della partecipazione di cui all'art. 5, c. 1, TUSP, rappresenti un *quid pluris* rispetto al divieto di assumere partecipazioni in società "*aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*", di cui all'art. 4, c.1, TUSP (e già a suo tempo sancito dall'art. 3, c. 27, della legge 24/12/2007, n. 244).

Con la norma in esame viene demandata all'Amministrazione una valutazione non solo circa la coerenza dell'attività sociale con i propri fini istituzionali (c.d. principio di funzionalizzazione) e la necessità di svolgimento di tali servizi, ma anche circa l'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento dei medesimi fini.

La motivazione specifica sul punto tutela il principio di trasparenza dell'azione amministrativa e il pubblico interesse a un attento utilizzo delle risorse pubbliche.

La giurisprudenza contabile ha in talune occasioni affermato che il ricorso allo strumento societario da parte della pubblica amministrazione "*deve ritenersi fortemente circoscritto ad esigenze eccezionali e a preminenti ragioni di interesse pubblico nel quadro di un*

rapporto di indispensabilità o insostituibilità tra la partecipazione societaria dell'ente e la sua finalità istituzionale" (Sez. reg. contr. Marche, deliberazioni n. 115/2022/PAR e n. 61/2023/PASP, n. 62/2023/PASP, n. 63/2023/PASP, n. 64/2023/PASP, n. 65/2023/PASP, n. 66/2023/PASP, n. 67/2023/PASP, n. 68/2023/PASP, n. 69/2023/PASP, n. 70/2023/PASP, n. 71/2023/PASP, n. 72-83/2023/PASP), esprimendosi in termini di "*infungibilità dello strumento di tipo societario rispetto ad altre differenti forme organizzative*" (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 202/2024/PASP; in termini Sez. reg. contr. Campania, n. 100 e n. 118/2024/PASP; Sez. reg. contr. Toscana n. 77/2023/PASP) ed enucleando talora la necessità di dar conto anche della scelta di uno specifico tipo societario rispetto ad altri (Sez. contr. Trentino, deliberazione n. 58/2025/PASP).

È stato altresì evidenziato che: "*Non può (…) ritenersi aprioristicamente adeguata, da parte dell'amministrazione comunale interessata, la scelta della creazione di un nuovo ulteriore organismo a partecipazione pubblica per il solo fatto che le finalità in astratto perseguite (…) siano meritevoli di attenzione*" (Sez. reg. contr. Marche, deliberazione n. 120/2024/PASP).

In proposito, questa Sezione interpreta la "*necessità della società*" non in senso assoluto (ossia come impossibilità di una scelta alternativa), ma relativo, quale accertata maggiore idoneità della partecipazione ad assolvere alle proprie finalità istituzionali, rispetto all'autoproduzione e all'esternalizzazione in senso stretto (vd. deliberazioni nn. 81/2024/PASP; 190/2024/PASP; 80, 81, 92, 93, 96, 104, 106, 107, 108, 109, 110/2023/PASP; in termini vd. anche Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 59/2023/PASP).

Tale accertamento di maggior idoneità, principalmente incentrato sui profili economici e qualitativi, non può trascurare gli aspetti contabili e organizzativi (a partire da una valutazione dei profili gestionali e logistici, anche con riferimento alle risorse umane e materiali disponibili).

Ciò in ragione del fatto che la società di capitali a partecipazione pubblica (sia essa o meno *in house*) mantiene rispetto al singolo Ente socio alterità soggettiva e autonomia negoziale (Cass. civ., Sez. V, 3 aprile 2023 n. 9199), derogando al principio dell'universalità del bilancio dell'Ente *dominus* (Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 59/2023/PASP).

Ciò premesso, la Sezione rileva che l'atto deliberativo n. 227 del 2025 dà atto della coerenza dell'oggetto sociale di AMOS s.c.r.l. rispetto al conseguimento della *mission* di Azienda Zero, venendo ivi in evidenza alcuni servizi – "*attività correlate all'attività sanitaria, servizi tecnico sanitari di supporto all'attività clinica, formazione, attività educative e didattiche connesse alle attività svolte e servizi ad esse connessi e strumentali*" (art. 2 Statuto AMOS) - rientranti nelle proprie finalità istituzionali, aventi

carattere di interesse generale e strumentali in quanto "*finalizzati a sostenere la migliore realizzazione, sul piano operativo, dello scopo istituzionale dell'Azienda, consentendo una più efficiente gestione delle relative prestazioni*" (così la delibera in esame).

A ciò si aggiunga che lo Statuto di AMOS s.c.r.l. stabilisce all'art. 1 che la società, avente scopo mutualistico e partecipata esclusivamente da aziende sanitarie o ospedaliere, "*si propone di essere di supporto ai propri consorziati per l'espletamento delle attività istituzionalmente loro affidate e di promuovere lo sviluppo dei propri consorziati*", ai quali eroga oltre l'ottanta per cento dei suoi servizi.

L'Azienda Sanitaria Zero è stata istituita con L.R. n. 26/2021 "*al fine di promuovere, nell'ambito del Servizio sanitario regionale, forme di integrazione funzionale dei servizi sanitari e operativi di supporto a valenza regionale, ottimizzando i livelli di efficacia sanitaria ed efficienza organizzativa*".

Ad Azienda Zero, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l.r. istitutiva, sono attribuite per lo più funzioni di coordinamento, supporto, studio e monitoraggio: "*(c) coordinamento, supporto, monitoraggio e controllo della rete logistica distributiva; d) supporto e coordinamento per l'attuazione della direttiva NIS per il settore salute; e) coordinamento regionale per l'innovazione e la ricerca in medicina e in sanità; f) coordinamento in materia di medicina territoriale e delle attività relative all'assistenza primaria; g) supporto alla Giunta regionale per l'analisi, monitoraggio e studio tendenziale dell'andamento degli aggregati di costo e di ricavo delle aziende sanitarie regionali; h) supporto tecnico in materia di rischio clinico-sanitario e di definizione dei modelli di copertura del rischio e di gestione del contenzioso; i) supporto tecnico per la valutazione delle tecnologie sanitarie (Health Technology Assessment - HTA); l) coordinamento delle attività relative ai progetti e finanziamenti europei in ambito sanitario e socio sanitario; m) supporto tecnico all'Assessorato alla sanità in sede di definizione e stipula degli accordi con i soggetti erogatori pubblici o equiparati e dei contratti con i soggetti erogatori privati accreditati, ai sensi dell' articolo 8 quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; n) monitoraggio, analisi e studio tendenziale della spesa farmaceutica, integrativa e protesica e redazione di piani di ottimizzazione specifici; o) monitoraggio, analisi e studio tendenziale dei tempi di erogazione delle prestazioni sanitarie e delle liste di attesa); b) definizione ed eventuale attuazione dei piani di acquisto annuali e pluriennali di beni e servizi, secondo i bisogni delle aziende sanitarie regionali, ferme restando le funzioni di centrale di committenza regionale attribuite alla Società di Committenza Regione Piemonte S.p.A. (…)*", e, in minor misura, specifiche funzioni gestionali, relativamente a:

"*a) gestione dell'emergenza-urgenza extraospedaliera, ivi compresa l'emergenza-urgenza neonatale, di trasporto del sangue ed emoderivati, degli organi e di trasporto sanitario secondario di emergenza-urgenza, maxi-emergenza, elisoccorso; gestione del servizio*

numero unico emergenza (NUE) 112; gestione del servizio numero unico armonico a valenza sociale per le cure mediche non urgenti (116117)",

"d) gestione e sviluppo del sistema informativo di telemedicina e di progetti ICT approvati dalla Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, che ricoprono carattere di strategicità per la Regione; gestione e organizzazione dei centri di prenotazione".

L'art. 3, c. 4, della L.R. istitutiva prevede, poi, che "*Oltre alla gestione, al coordinamento ed al monitoraggio delle attività di cui al comma 3 e fatto salvo il mantenimento in capo alla Regione delle funzioni di indirizzo e programmazione, il Consiglio regionale, con propria deliberazione, può individuare ulteriori servizi amministrativi, di supporto o funzioni sanitarie, che non implicano assistenza diretta alla persona, da attribuire all'Azienda Zero, qualora necessario per incrementare ulteriormente il livello di efficacia e di efficienza del Servizio sanitario regionale*".

Se, alla luce delle richiamate disposizioni, non sorgono particolari questioni circa l'adeguatezza della motivazione in punto di osservanza del vincolo finalistico (potendo ravvisarsi una certa coerenza tra le finalità istituzionali di Azienda Zero e l'oggetto sociale di AMOS s.c.a.r.l.), si registrano, invece, significative carenze della motivazione per quanto concerne, nel caso concreto, l'infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre, differenti, forme organizzative (e, in particolare, rispetto ad una gestione diretta del servizio o al ricorso al mercato).

La delibera in esame non dà conto della necessità di aderire ad AMOS s.c.r.l., esprimendosi al riguardo in termini di opportunità: "*valutata l'opportunità (…) di aderire alla citata Società consortile*".

L'unica '*necessità'* citata in delibera è quella di "*individuare la più opportuna modalità organizzativa-procedimentale al fine di erogare, secondo i principi della migliore efficienza, efficacia ed economicità, alcuni servizi rientranti nelle proprie finalità istituzionali – ai sensi della relativa legge istitutiva (…) ed aventi carattere di interesse generale, ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), riguardanti l'ambito dell'emergenza-urgenza extraospedaliera*".

E tuttavia dall'atto in esame e dalla documentazione a corredo non emerge lo svolgimento di una vera e propria attività istruttoria diretta a individuare "*la più opportuna modalità organizzativa*", con una comparazione effettiva tra le varie soluzioni gestionali praticabili e la ponderazione dei diversi fattori di rilevanza.

La delibera, attraverso formule e concetti generici, si limita a evidenziare che:

- "*la natura del rapporto in house consentirebbe una maggiore flessibilità gestionale e operativa di particolare utilità per Azienda Zero (…) che non sarebbe del pari garantita né*

dallo svolgimento del servizio da parte del personale interno e neppure nell'ambito del più complesso equilibrio che caratterizza il rapporto contrattuale con un soggetto terzo, individuato tramite gara";

- l'affidamento in house "*rappresenterebbe una soluzione organizzativa caratterizzata da particolare flessibilità del rapporto contrattuale, nonché da una progressività nell'affidamento dei servizi, con garanzia della possibilità di un controllo complessivo dei costi a carico dell'Azienda, tale da consentire di monitorare l'economicità dei singoli affidamenti*";

- la scelta della gestione in house "*comporterebbe inoltre semplicità e immediatezza del processo decisionale, quale garantito da una società a totale partecipazione pubblica, a fronte del più complesso equilibrio derivante dal rapporto con un soggetto terzo privato affidatario del servizio, individuato tramite gara*";

- l'affidamento in house "*consentirebbe, infine, una riduzione dei costi per Azienda Zero, anche in ragione della disposizione di cui all'art. 10 dello Statuto societario sopra richiamato, nonché una più efficiente e innovativa gestione delle attività, con indubbio beneficio per la collettività e per l'utenza*";

- l'esecuzione di servizi strumentali "in house" "*risponde a precisi obiettivi di risultato – come codificato dal principio di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 – declinati in termini di efficienza, economicità e celerità – e garantisce al contempo il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza – permettendo così il massimo risultato in termini di efficacia dei servizi resi (in sinergia con le strutture aziendali competenti per materia), non altrimenti ottenibile con forme diverse di affidamento".*

Non è dato comprendere, tuttavia, sulla base di quali dati, per quali ragioni e in che cosa per *l'in house* sarebbe maggiore – ad esempio rispetto ad una gestione diretta - la flessibilità gestionale e operativa, più flessibile il rapporto contrattuale, più semplice e immediato il processo decisionale, più efficiente e innovativa la gestione dell'attività, massimo il risultato in termini di efficacia dei servizi, non altrimenti ottenibili con forme diverse di affidamento.

La carenza motivazionale sul punto appare particolarmente rilevante in considerazione del fatto che per Azienda Zero la gestione dei servizi dell'emergenza-urgenza costituisce, come si è visto, tratto caratterizzante, sul piano operativo, della sua stessa istituzione.

Poiché la delibera di adesione ad AMOS scarl ha espressamente per obiettivo l'affidamento di attività che, sotto il profilo gestionale, rappresentano il *core business* dell'Azienda, la scelta in questione imponeva sul punto un'istruttoria approfondita e una motivazione particolarmente circostanziata.

E ciò tanto più che l'Azienda sanitaria Zero è, per sua stessa definizione, "*di recente*

costituzione" e "*in fase di crescente sviluppo organizzativo*" e, allo stato attuale, gestisce il Call Center Laico (CCL) Numero Unico Emergenza (NUE) 112 con sede presso la Centrale Operativa di Saluzzo attraverso convenzione tra Azienda Zero e l'ASL CN che, quale socio di AMOS s.c.r.l. eroga le prestazioni tramite affidamento "in house" alla predetta società consortile.

Dunque, l'Azienda sanitaria Zero, che ha formalmente assunto la gestione del servizio di emergenza – urgenza a dicembre del 2022, non può al momento vantare neppure una sufficiente esperienza gestoria (diretta o tramite terzi soggetti) da confrontare con le prospettive di un modello 'in house'.

A ciò si aggiunga che il prospettato futuro subentro nella gestione dell'attività alle singole ASR (parte delle quali socie della stessa AMOS) avrebbe dovuto comportare un particolare approfondimento nelle previsioni di gestione e adeguate valutazioni circa l'idoneità della società in house a soddisfare o meno le esigenze di servizio future, anche maggiori e più complesse di quelle attuali.

Né vale di per sé a sostenere la necessità dello strumento societario la circostanza – riportata in delibera – per cui "*una modifica della scelta organizzativa relativa alla sede operativa di Saluzzo non sarebbe realizzabile in tempi brevi e tali da fornire le necessarie garanzie ai lavoratori allo stato attuale reclutati per tale attività*".

L'affermazione, non supportata da una previa valutazione e comparazione tra le varie opzioni gestionali circa le presenti e future esigenze di personale e le condizioni logistiche e organizzative di prestazione del servizio, lungi dal rafforzare la motivazione, ne disvela anzi l'incompletezza.

Per quanto sopra, non pare soddisfatto l'onere di motivazione analitica relativamente alla necessità del modello societario per il perseguimento delle finalità istituzionali.

*

b) Sull'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria e la convenienza economica della scelta.

1. A considerazioni non dissimili la Sezione perviene anche per la parte di motivazione relativa alla sostenibilità finanziaria e convenienza economica dell'opzione societaria.

Non risulta, infatti, che Azienda Zero abbia svolto approfondimenti su uno specifico piano finanziario (o forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di tipo imprenditoriale che, con l'adesione ad AMOS, l'Azienda intende intraprendere.

Difetta in delibera e negli allegati un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi e analizzi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi e sulla quale sviluppare le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le

stime dei costi e dei ricavi), sia relative ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario") (come richiesto dalle Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Difetta, altresì, un esame previsionale sulla situazione patrimoniale prospettica della società alla quale si accinge a partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto).

Manca, conseguentemente, un giudizio di attendibilità che tenga in considerazione "*la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato*" (vd. deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Azienda Zero si limita sul punto ad affermare che "*AMOS è una società consortile a totale partecipazione pubblica, che opera nel settore dei servizi strumentali alle Aziende Sanitarie Regionali da oltre venti anni, nel corso dei quali ha maturato l'esperienza e la professionalità necessarie per garantire una visione innovativa ed efficiente della gestione degli stessi*"; che è stata specificamente costituita nel 2004 ed è composta da tre Aziende Sanitarie e due Aziende ospedaliere; che "*garantisce, quale società in house, economie di scala, sinergie e sistemi centralizzati nell'erogazione dei servii resi alle Aziende Sanitarie socie, tra i quali si annoverano ristorazione, logistica, gestione depositi, servizi amministrativi e di accoglienza*".

Risulta in atti che l'evidenza "*della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria della gestione diretta dei medesimi da parte di AMOS, quale società "in house" delle Aziende socie, nonché della compatibilità di tale modalità gestionale con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa*" sia stata richiesta da Azienda Zero alla stessa AMOS che vi ha provveduto con note dell'11 e 12 giugno 2025, quest'ultima recante un'"*Analisi di costo-opportunità servizio magazzino e archivio*" i cui contenuti sono stati in parte trasferiti – del tutto acriticamente - nella delibera qui all'esame e che ne costituiscono di fatto la motivazione economico-finanziaria.

Mancano l'analisi di documenti di bilancio o contabili utili a dimostrare la capacità della società di garantire i risparmi attraverso lo svolgimento delle attività previste nella proposta allegata. Né risultano ulteriori elementi di valutazione che tengano conto degli altri valori di spesa come, ad esempio, il costo del personale interno eventualmente già inquadrato in organico e assegnato ai servizi che verrebbero gestiti da AMOS e altresì la definizione della posizione dei lavoratori della sede operativa di Saluzzo, a garanzia dei quali, secondo quanto riportato in delibera, una modifica "della scelta organizzativa" non sarebbe realizzabile in tempi brevi.

Né a tali carenze sopperiscono l'"*analisi di costo opportunità servizio magazzino-archivio*" e il c.d. Piano Economico Finanziario allegato da AMOS che, in termini non circostanziati e limitatamente alla gestione dei servizi magazzino e archivio 118, integrano una proposta di gestione di tali servizi (la stessa Azienda Zero si esprime in termini di 'offerta'), orientata, quindi, all'affidamento del singolo servizio anziché a dimostrare la sostenibilità e redditività della società consortile.

In tal senso pare emblematica la mancanza di prospetti chiave quali il conto economico, lo stato patrimoniale e il rendiconto finanziario.

La Sezione non mette in discussione la solidità finanziaria di AMOS né le relative prospettive economiche, ma non può non censurare la carenza di uno specifico esame al riguardo da parte di Azienda Zero, anche alla luce delle indicazioni fornite in tal senso dalla giurisprudenza contabile, peraltro in sede nomofilattica (deliberazioni Sezioni riunite in sede di controllo nn. 16 e19/2022/QMIG).

2. Quanto all'accezione soggettiva della sostenibilità finanziaria, l'esame della Corte è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione procedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica.

A tal proposito la delibera fornisce esclusivamente i valori dell'acquisto della partecipazione, vale a dire una quota pari al 2,5% del capitale, che comporterebbe un onere pari a complessivi € 65.535,00, di cui € 17,425,00 per aumento di capitale sociale ed euro 48.110,00 a titolo di sovraprezzo.

Viene inoltre precisato che "*l'art. 10, c.1 e 2, dello Statuto prevede poi che "1. Alle spese di gestione si provvede, in via ordinaria, con i corrispettivi delle attività svolte; 2. I corrispettivi, in qualsiasi forma dovuti dai soci, non possono superare i costi sostenuti per produrli*", come espresso altresì nel relativo Regolamento, all'art. 3, comma 2, del pari allegato alla delibera.

Al riguardo la proposta precisa che "*in quanto consorzio in house, AMOS opera in pareggio di bilancio, conguagliando ai Soci eventuali eccedenze economiche derivanti da canoni superiori ai costi sostenuti*".

L'art. 5 del su citato Regolamento statuisce inoltre che la determinazione dei corrispettivi "*si articola temporalmente nelle seguenti fasi: (i) definizione del budget preventivo a carico di ciascun socio consorziato ripartizione per ogni "commessa" determinato in fase di definizione del budget di spesa e di definizione del conto economico previsionale della Società Consortile […]; (ii) monitoraggio continuo attraverso verifiche periodiche e preconsuntivo semestrale; (iii) al termine di ciascun esercizio, rilevazione a consuntivo dei costi effettivamente sostenuti dalla Società Consortile e degli assorbimenti effettivi*

rilevati con conseguente determinazione dei conguagli" specificando, all'art. 3, che i costi "*devono risultare competitivi con riferimento al mercato*".

Mancano puntuali valutazioni prospettiche circa la sostenibilità della partecipazione e il suo potenziale impatto sulla situazione finanziaria di Azienda Zero, ancorché diverse previsioni dello Statuto (a titolo di mero esempio l'art. 6, sui versamenti/finanziamenti dei soci, art. 10 sui contributi annui, art. 31 sugli utili netti) e del Regolamento (anche qui, senza esaustività, art. 3, 4 e 5, sui corrispettivi dei servizi, art. 6 sui contributi a carico dei soci consorziati) avrebbero meritato un adeguato approfondimento in sede istruttoria.

E ciò anche in considerazione del fatto che l'ingresso nella società consortile, oggi partecipata da sole aziende sanitarie e ospedaliere regionali, dell'Azienda istituita per la gestione e il coordinamento a livello regionale di servizi attualmente in capo alle singole Aziende (con conseguente, parziale subentro alle medesime), potrebbe avere un impatto anche a livello di assetto societario, potendo modificare – quantitativamente o tipologicamente - i servizi erogati ai singoli soci e il peso effettivo di Azienda Zero all'interno della società.

3. Nella direzione della valutazione di convenienza economica, 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*" (così deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG cit.).

Anche tale profilo di valutazione risulta inadeguato, difettando ad esempio una puntuale valutazione dei costi di una gestione diretta in capo ad Azienda Zero: il PEF a corredo della delibera si limita, come detto, a un'elencazione dei costi "*attualmente sostenuti da Azienda Zero*" per l'annualità 2024 e quelli, annui, "*stimati da AMOS*", senza peraltro precisare se si tratta del costo complessivo a livello regionale, per i servizi di "gestione magazzino 118" e "gestione operativa del CALL Center Laico (CCL) Numero Unico Emergenza (NUE) 112".

A proposito della Gestione logistica e magazzino, Azienda Zero evidenzia:

"*a fronte di un costo pari a un importo annuo di euro 390.380,94 – corrispondente al costo che Azienda Zero attualmente sostiene in virtù di una Convenzione in essere con l'ASL TO3 – la proposta di AMOS evidenzia un costo inferiore, precisamente pari a complessivi di euro 117.240,00 all'anno (per 120 pallet). Inoltre, la proposta di AMOS evidenzia economie di scala con ottimizzazione degli spazi, standardizzazione di processi e di anagrafiche (con conseguente maggior efficienza in termini di tempo/qualità*

dell'operatività), controllo e gestione delle scorte (con riduzione della giacenza complessiva e ottimizzazione nei processi di riordino), accentramento delle mansioni amministrative (con sgravio di lavoro a vantaggio delle professionalità sanitarie), sistematizzazione del processo operativo e razionalizzazione dei costi di trasporto e di movimentazione interna ed esterna".

A proposito della gestione operativa del Call Center Laico NUE 112, Azienda Zero afferma "*la proposta di AMOS si pone in continuità con la soluzione organizzativa in essere, ove Azienda Zero, in virtù di una Convenzione con l'ASL CN1, rimborsa a quest'ultima il costo del servizio in parola – pari a euro 2.084.400 – già svolto per il tramite di AMOS – quale affidataria in house della stessa ASL CN1; a seguito dell'acquisizione da parte di Azienda Zero della quota societaria in oggetto, verrebbero pertanto confermate le predette condizioni, comportanti una maggiore economicità del servizio rispetto ad una possibile gestione dello stesso tramite personale interno – come emerge dall'analisi comparativa condotta dall'ASL CN1 nell'anno 2023, che evidenziava un maggior costo pari ad euro 2.113.429,68 – nonché consentita con maggiore efficienza ed efficacia del servizio, derivante da un controllo diretto di AMOS da parte di Azienda Zero*".

Quanto, infine, alla gestione degli archivi documentali "*la proposta di AMOS risulterebbe invece al momento non competitiva rispetto ai correnti prezzi di mercato, evidenziando, in particolare, un costo mensile per 90 pallet pari ad euro 1.500,00 (corrispondente ad un costo mensile a pallet pari ad euro 16,66), a fronte di un rilevato minor costo medio di mercato, sostenuto per servizi analoghi da parte di alcune Aziende Sanitarie Piemontesi, pari a circa 2,85 metro lineare/annuo*".

Orbene, tali comparazioni – dalle quali non è dato peraltro capire i termini del servizio, non essendo chiaro se il servizio affidando avrebbe carattere regionale o prenderebbe a riferimento gli ambiti di singole ASL o, per il CCL, se l'offerta si riferisca ai servizi di entrambe le sedi attualmente operative per il 112 o soltanto una – mostrano un difetto di approccio metodologico nelle valutazioni svolte, essendo il confronto avvenuto senza prendere in considerazione per i diversi servizi le altre opzioni possibili (e in particolare la gestione diretta e quella esternalizzata, valorizzata solo per la gestione archivi ed esitante una maggiore economicità della gestione esterna).

Rimangono concetti astratti le 'economie di scala', le 'riduzioni dei costi' di cui all'art. 10 Statuto (per cui i corrispettivi annui non possono superare i costi per produrre i servizi), il 'significativo risparmio di spesa rispetto al ricorso al libero mercato' in forza dell'esenzione IVA dovuto al particolare regime soggettivo di AMOS; difetta inoltre un'analisi sulla consistenza economica dalle agevolazioni nelle condizioni di pagamento, del canone fisso mensile, dell'assenza di commissioni proporzionali all'erogazione dei servizi, nonché di penalità nei termini di pagamento, il conguaglio ai soci e costo-

opportunità.

Per tutto quanto sopra, la motivazione della delibera all'esame appare carente anche sotto il profilo della convenienza economica dell'ingresso in AMOS, non essendo la valutazione positiva espressa da Azienda Zero supportata da adeguati dati economici, anche di tipo comparativo.

*

c) Sull'onere motivazionale circa la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la motivazione deve dare 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)*" (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG cit.).

In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note "*le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili*" (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG cit).

Al riguardo si è già detto nei paragrafi che precedono delle carenze riscontrate sotto il profilo della comparazione con diverse soluzioni gestionali. Le argomentazioni utilizzate da Azienda Zero, non suffragate da adeguati esiti istruttori, sono peraltro in larga parte sovrapponibili a quelle che già un IRCSS ligure aveva portato a giustificazione dell'ingresso in AMOS s.c.r.l. e che sono già state ritenute insufficienti dalla Sezione regionale di controllo della Liguria con la deliberazione n. 175/2024/PASP.

Efficacia ed efficienza sono reiteratamente menzionate da Azienda Zero in termini che le fanno apparire connaturate alla gestione in house.

Si legge che economie di scala, sinergie e sistemi centralizzati nell'erogazione dei servizi resi alle Aziende Sanitarie Socie sono garantite da AMOS "*quale società in house*"; la natura del rapporto "in house" consentirebbe una maggiore flessibilità gestionale e operativa "di particolare utilità per Azienda Zero; tale affidamento rappresenterebbe, inoltre, una soluzione organizzativa caratterizzata da "*particolare flessibilità del rapporto*

contrattuale, nonché da una progressività nell'affidamento dei servizi, con garanzia della possibilità di un controllo complessivo dei costi a carico dell'Azienda, tale da consentire di monitorare l'economicità dei singoli affidamenti"; questo tipo di modello centralizzato "*evidenzia indubbi vantaggi in termini di maggiore efficienza, efficacia ed economicità*"; la scelta dell'in house "*comporterebbe inoltre semplicità e immediatezza del processo decisionale*" e consentirebbe "*una più efficiente e innovativa gestione delle attività, con indubbio beneficio per la collettività e per l'utenza*".

Ancora nella deliberazione si afferma che "*l'esecuzione di servizi strumentali "in house" risponde a precisi obiettivi di risultato – come codificato dal principio di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 – declinati in termini di efficienza, economicità e celerità – e garantisce al contempo il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza – permettendo così il massimo risultato in termini di efficacia dei servizi resi (in sinergia con le strutture aziendali competenti per materia), non altrimenti ottenibile con forme diverse di affidamento*" e che "*Azienda Zero, al pari e unitamente alle altre Aziende consorziate, potrà esercitare poteri di verifica e controllo sulle attività rese da AMOS, nonché sulla congruità e andamento dei relativi costi*".

Quanto sopra a motivazione della compatibilità della scelta societaria con i principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Ora, anche a tacere del fatto che gli obiettivi di risultato non sono stati esplicitati, rimanendo tradotti negli astratti concetti di efficacia, efficienza ed economicità, la scelta di aderire ad un soggetto societario (al dichiarato fine del futuro l'affidamento *in house* di taluni servizi di *core business*) è avvenuta, non solo senza una verifica dei profili economici, operativi e organizzativi di una gestione diretta, ma anche senza un adeguato approfondimento della situazione di mercato (che pure l'offerta ricevuta da AMOS per la gestione degli archivi documentali ben suggeriva), sulla base di un presunto *favor* (anche normativo) per l'*in house*. E a ben vedere non risultano idoneamente approfonditi, in chiave di efficienza, efficacia ed economicità, neppure il ruolo (attuale e futuro) dell'Azienda in seno alla compagine societaria (dopo il subentro alle ASR in alcuni servizi), le prospettive imprenditoriali della Società in house e quindi i possibili sviluppi della partecipazione, gli effetti economici e organizzativo-gestionali dei e sui servizi prodotti in house.

Azienda Zero afferma infatti che "*la posizione di controllo*" – con una partecipazione del 2,5% - che assumerebbe nei confronti di AMOS e la "*gestione centralizzata del servizio*" sarebbero in sé capaci di assicurare il miglioramento anche qualitativo e prestazionale del servizio "*rispetto a quanto potrebbe essere offerto dal mercato o da una gestione interna*".

Al contrario, per consolidata giurisprudenza, proprio l'esistenza di un mercato e la

comparabilità delle offerte tra operatori a controllo pubblico e operatori privati "*esclude qualsiasi validità dell'argomento astratto della garanzia di migliori servizi, in termini qualitativi e finanziari, attraverso la costituzione di un organismo in house*" (Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102; Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021 n. 7023; Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 91/2023/PASP).

Al riguardo la Sezione rimarca ulteriormente che, fermo il principio di auto-organizzazione amministrativa sancito dall'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 (alla stregua del quale "*le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea*"), la scelta di acquisire una partecipazione societaria è un segmento procedurale autonomo e antecedente rispetto alla decisione di affidamento, che risponde a logiche, presupposti e valutazioni differenti, soggetti per legge ad uno specifico onere motivazionale implicando apprezzamenti di maggior portata e prospettiva – l'assunzione della qualità di socio – che travalicano la contingenza della gestione di uno o più servizi.

Non a caso la motivazione della scelta societaria è normativamente differente, nei contenuti, rispetto a quella del singolo affidamento in house.

Donde la necessità, anche per i profili di efficacia, efficienza ed economicità, di un'accurata istruttoria (anche comparativa) sulle possibili scelte operative e di un'analitica motivazione, che Azienda Zero non risulta aver adeguatamente soddisfatto.

*

d) Onere motivazionale sulla compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese (art. 5, comma 2, T.U.S.P.)

La delibera in esame precisa al riguardo che "*il modello proposto della gestione "in house" non si pone, poi, in alcun modo, in contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese, trattandosi di una gestione di servizi da parte di un soggetto che costituisce una "longa manus" dell'Azienda affidante. Non si tratta, infatti, nella sostanza, di una duplicità di soggetti – Pubblica Amministrazione e affidatario – ma di una particolare fattispecie in cui la Pubblica Amministrazione non affida il servizio ad un terzo, ma a sé stessa o, meglio, ad una propria articolazione che, pur assumendo una veste formale di soggetto terzo, rimane inscindibilmente legata alla Stazione appaltante*".

E ancora, "*rilevato che, dallo Statuto di AMOS, emerge la conformità dell'attività, svolta secondo il modello "in house", con quanto stabilito dall'ordinamento comunitario e dall'ordinamento interno ai sensi dell'art. 16 del TUSP e dell'art. 7 d.lgs. n. 36/2023*".

La Sezione prende atto delle valutazioni esplicitate dall'Azienda Sanitaria Zero, che

escludono l'esistenza di contrasti dell'operazione con la disciplina unionale in tema di aiuti di Stato trattandosi di una gestione dei servizi tramite il modello in house, da parte di un soggetto che è articolazione dell'amministrazione e non terzo.

Ora, per costante giurisprudenza, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno -artt. 107 e 108 TFUE - rientra nella competenza esclusiva della Commissione, sotto il controllo del giudice unionale, dacché ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto. Pertanto, in sede di deliberazione ex art. 5 Tusp, la Corte dei Conti "*deve limitarsi a verificare che, a norma di legge, la deliberazione trasmessa dia atto della compatibilità con la normativa eurounitaria in tema di aiuti di Stato*" (Corte Conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG; Sez. reg. contr. Molise deliberazione n. 73/2025; sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 161/2022).

Giova, tuttavia, rilevare come la circostanza che le società a totale partecipazione pubblica non siano soggette alla disciplina in materia di appalti nell'assunzione delle prestazioni da parte degli Enti soci e operino, come nel caso di specie, in un mercato prevalentemente locale, non esclude di per sé, secondo la giurisprudenza eurounitaria, che alcune misure potenzialmente distorsive della concorrenza, come possono essere gli aiuti di Stato, siano comunque in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri e, dunque, possano non essere considerate sempre legittime.

La società in house è una *species* dell'impresa pubblica: dunque non può sottrarsi a un divieto che riguarda l'intera categoria presa in considerazione dal Trattato.

Infatti, "*la libertà degli Stati membri di scegliere il metodo di gestione che ritengono più appropriato per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi [con riferimento, appunto, all'affidamento in house, n.d.r.] non può essere illimitata. Essa deve al contrario essere esercitata nel rispetto delle regole fondamentali del Trattato UE", tra le quali rientrano quelle sugli aiuti di Stato*" (Corte di Giustizia, Sez. II, sentenza 10 dicembre 2020, in causa C-160/19 P, Comune di Milano).

La Corte di Cassazione, proprio in tema di aiuti di Stato e in house providing ha chiarito che "*la società di capitali con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perchè gli enti pubblici (nella specie, l'ASL di Foggia) ne posseggano le partecipazioni, in tutto o in parte: per le vicende della società non assume rilevanza alcuna la persona dell'azionista, dato che la società, quale persona giuridica privata, opera comunque nell'esercizio della propria autonomia negoziale*" (Sez. V, 3 aprile 2023 n. 9199).

Già da tempo anche la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, 22 ottobre 2018, n. 6009) ha chiarito che "*alle società in house si applicano, nella misura in*

cui rientrano nella definizione di impresa, le regole antitrust e sugli aiuti di Stato (cfr. gli artt. 5,2 comma, e 21, del d.lgs. n. 175 del 2016). Il carattere "interno" della prestazione non basta di per sé a ravvisare la compatibilità dell'intervento finanziario pubblico con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, quando la prestazione suddetta si inscrive in un mercato - quale quello relativo alla fornitura di licenze software e la prestazione dei relativi servizi di assistenza e manutenzione - dove, esiste, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza.

In questi casi, occorre scongiurare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza connessi all'operare di società a partecipazione pubblica che possano godere di una posizione di mercato privilegiata, in quanto si avvantaggiano di una provvidenza economica pubblica atta a diminuirne o coprirne i costi. In una tale situazione, gli ulteriori contratti stipulati permettono la realizzazione di un profitto maggiore rispetto all'ordinaria economia aziendale del settore, poiché l'impresa non deve imputare al nuovo contratto anche la parte di costi generali già coperta, ma solo il costo diretto di produzione".

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte esprime parere negativo in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica di cui all'art.5, comma 3 TUSP, della deliberazione del Direttore Generale di Azienda Zero n. 227/2025 ad oggetto "Acquisto partecipazione societaria in AMOS S.C.R.L.".

DISPONE

- a cura della Segreteria della Sezione, la trasmissione della presente deliberazione al Direttore Generale di Azienda Zero;
- a cura dell'Amministrazione richiedente, la pubblicazione della presente deliberazione sul proprio sito *internet* istituzionale entro cinque giorni dalla sua ricezione, in osservanza dell'art. 5, comma 4, del Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175.

Così deliberato nella Camera di consiglio svoltasi in data 23 luglio 2025.

Il Relatore
Dott.ssa Elisa Moro

ELISA
MORO
CORTE DEI
CONTI
01.08.2025
11:17:07
GMT+02:00

Il Presidente
Dott.ssa Acheropita Mondera

ACHEROPITA
ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI CONTI
01.08.2025
11:38:37
GMT+02:00

Depositato in Segreteria il **1° agosto 2025**

Il Funzionario preposto

Margherita Ragonese

MARGHERITA
RAGONESE
CORTE DEI CONTI
01.08.2025 11:44:05
GMT+02:00