



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, avanzata dall'Azienda Ospedaliero Universitaria "Policlinico Foggia", riguardante l'operazione descritta nella Deliberazione del Commissario Straordinario n. 720 del 21 novembre 2025, avente ad oggetto "Determinazioni in ordine all'acquisizione di quote di partecipazione nel capitale sociale di SANITASERVICE ASL FG S.R.L.";

vista la disposizione della Presidente della Sezione n. 6949 del 25.11.2025 di assegnazione della citata istanza ai fini della relazione al Collegio;

udito il relatore, Dr. Salvatore Romanazzi, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2025, convocata con ordinanze n. 27 e n. 28 del 2025;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota prot. n. 27241 del 24.11.2025, il Commissario Straordinario dell'Azienda Ospedaliero Universitaria "Policlinico Foggia" ha trasmesso - ai fini delle verifiche previste dall'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19.08.2016, n. 175 (*«Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»*, T.U.S.P.), come modificato dall'art. 11 della l. 05.08.2022, n. 118 (*«Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021»*) - la seguente documentazione:

- ✓ Deliberazione del Commissario Straordinario n. 720 del 21 novembre 2025, avente ad oggetto "Determinazioni in ordine all'acquisizione di quote di partecipazione nel capitale sociale di SANITASERVICE ASL FG S.R.L.";
- ✓ Business Plan 2026-2030 della "SANITASERVICE ASL FG S.R.L.";
- ✓ Relazione di accompagnamento al Business Plan 2026-2030 della "SANITASERVICE ASL FG S.R.L.".

2. In relazione all'operazione societaria prospettata dall'Azienda Ospedaliero Universitaria "Policlinico Foggia" la deliberazione del Commissario Straordinario n. 720 del 21/11/2025 ha, tra le altre cose, rappresentato quanto di seguito meglio dettagliato.

L'atto deliberativo del Commissario Straordinario fonda l'operazione sulla scelta di procedere all'acquisizione di quote in una società già esistente, qualificata come società *in house* ed all'attualità interamente partecipata da ASL Foggia, con capitale sociale pari a 100.000 euro, in luogo della costituzione di un nuovo soggetto giuridico. Tale opzione è motivata dalla necessità di perseguire una "riduzione dei costi di avvio (*start-up*)", evitando la "duplicazione di tali costi" e permettendo all'Ente di "beneficiare immediatamente di una struttura organizzativa e tecnologica funzionante". Ciò si traduce, sulla base della prospettazione del Policlinico Foggia, in un "minore rischio gestionale e

finanziario”, poiché l’organismo partecipato possiede già una “storia gestionale e contabile verificabile”.

Sotto il profilo strettamente economico-finanziario, il provvedimento fa leva sulle risultanze del Business Plan 2026-2030, il quale attesterebbe la “congruità economica” del modello *in house* rispetto all’affidamento al mercato. I vantaggi economici derivano essenzialmente dalla “assenza di margine di profitto privato” e dalla “riduzione dei costi indiretti e di gara”. Tali fattori generano, secondo le stime riportate, un “risparmio complessivo stimato di circa €. 395.483 annui” per i servizi oggetto di quantificazione. Le stime di marginalità presentano, tuttavia, disallineamenti documentali: la Relazione indica margini *target* pari allo 0,5%, mentre i prospetti contabili allegati (Conto Economico Previsionale) riportano valori pari allo 0,11%.

Sul piano strategico e operativo, la deliberazione evidenzia come l’internalizzazione garantisca un “maggior controllo pubblico” e una superiore “flessibilità gestionale”, consentendo “risposta ai fabbisogni interni e migliore capacità di adattamento”. Un aspetto critico sottolineato è la capacità del modello *in house* di assicurare la continuità del servizio, consentendo di “evitare discontinuità operative derivanti da gare deserte, contenziosi o subentri frequenti”.

Infine, l’operazione viene qualificata come una “scelta strategica di sistema” volta a realizzare “economie di scala e di scopo” attraverso la condivisione di *know-how* e infrastrutture tra le Aziende sanitarie. Non secondaria è la motivazione sociale, in quanto la gestione diretta favorisce la “stabilità occupazionale” e la valorizzazione del personale attraverso l’applicazione della “clausola sociale”.

3. Infine, la deliberazione in esame è stata trasmessa:

- alla Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia;
- all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo intestato alla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P.

Il controllo ex art. 5 TUSP è un sindacato di legittimità-regolarità rinforzato e sostanziale, finalizzato alla tutela degli equilibri di bilancio e alla verifica della corretta allocazione delle risorse pubbliche.

Come chiarito dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delib. n. 16/2022/QMIG), la funzione intestata alla Corte si colloca a cavallo fra la fase pubblicistica, finalizzata alla manifestazione della volontà dell'amministrazione, e quella privatistica, consistente nell'acquisto della partecipazione. Non si tratta di mera attività consultiva, bensì di un controllo su atto specifico e concreto, prodromico alla stipula, finalizzato a prevenire *ex ante* scelte diseconomiche irreversibili.

La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 15/SEZAUT/2017/QMIG) ha peraltro evidenziato che tale scrutinio impone di verificare la "sostenibilità finanziaria" dell'operazione secondo criteri di prudenza, veridicità e attendibilità, valutando la capacità prospettica dell'organismo partecipato di operare in condizioni di equilibrio strutturale, senza gravare sulle finanze degli enti soci.

Inoltre, come chiarito dalla SRC per il Lazio (delibera n. 59/2023/PASP), il controllo della Corte interviene su un atto che deve essere "perfetto" in ogni suo elemento costitutivo, dovendo il Collegio valutare la sussistenza attuale dei presupposti di legge per la costituzione o l'acquisizione della partecipazione.

Si osserva, in limine, che il parere reso da questa Sezione, pur non avendo efficacia interdittiva, vincola l'Amministrazione a un onere di motivazione rafforzata in caso di discostamento. Si rammenta che l'adozione dell'atto in difformità dal parere, in assenza di sopravvenienze fattuali idonee a sanare le criticità rilevate, costituisce elemento sintomatico di colpa grave nel quadro della responsabilità erariale.

2. Le questioni preliminari.

In via preliminare rispetto all'esame del merito, occorre scrutinare la questione relativa alla sussistenza della competenza di questa Sezione regionale di controllo a conoscere dello specifico atto deliberativo oggetto della richiesta di parere.

Qualora la predetta questione sia risolta in senso affermativo, sarà poi necessario accertare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta medesima, verificando, altresì, la sussumibilità o meno dell'atto deliberativo in esame nel regime derogatorio previsto dall'art. 5, comma 1, primo periodo, del T.U.S.P.

2.1. Il riparto di competenza ai sensi dell'art. 5, comma 4, del T.U.S.P.

Ai sensi dell'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. la competenza a conoscere gli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta di cui al precedente comma 3 dello stesso art. 5 T.U.S.P. è ripartita come segue:

- per gli atti adottati dalle 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.

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata dalle Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per l'Emilia-Romagna, si sono pronunciate con la deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, ritenendo che *“1. Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla*

quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo). [...]".

Nella specie, l'atto sottoposto a scrutinio è la deliberazione n. 720 del 21.11.2025 del Commissario Straordinario dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico Foggia, ente del servizio sanitario regionale. Pertanto, non vi è dubbio che la competenza a conoscere della questione spetti a questa Sezione regionale di controllo.

2.2. L'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Risolta in senso affermativo la questione relativa alla competenza, va ora affrontata l'ulteriore questione dell'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere (e, in relazione a tale ultimo profilo, l'eventuale sussumibilità dell'atto deliberativo in esame nel regime derogatorio previsto dall'art. 5, comma 1, primo periodo, del T.U.S.P.).

Sotto il profilo dell'ammissibilità soggettiva si rileva che l'ente istante (Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Foggia) è una pubblica amministrazione in senso soggettivo ex art. 1, comma 1, e art. 2, comma 1, lett. a), del T.U.S.P. (che richiama l'art. 1, comma 2, del D. lgs. n. 165/2001); come tale, l'ente in questione rientra nel novero dei soggetti che sono sottoposti al controllo previsto dall'art. 5 T.U.S.P.

Si aggiunge che, nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del T.U.S.P. impone che l'operazione sia deliberata "secondo le modalità di cui all'art. 7, c. 1 e 2". Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo. Ebbene, nel caso di specie, l'acquisizione della partecipazione in "SANITASERVICE ASL FG S.R.L." risulta autorizzata da una specifica deliberazione del Commissario Straordinario (n. 720 del 21.11.2025), adottata nell'esercizio dei poteri del Direttore Generale, organo competente dell'Azienda.

Con riferimento, invece, all'ammissibilità oggettiva, è necessario accertare che l'atto nella specie trasmesso a questa Sezione rientri tra quelli che l'art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P. assoggetta al controllo della Corte dei conti.

Al riguardo si evidenzia, per un verso, che la disposizione appena richiamata enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi alla Corte dei conti per l'esercizio del relativo controllo: si tratta, in particolare, degli atti deliberativi aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* (incluse le società miste, a partecipazione pubblico-privata, disciplinate dall'art. 17 T.U.S.P.) e di *"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di amministrazioni pubbliche.

Per altro verso, si sottolinea che lo stesso art. 5, comma 1, al primo periodo, esclude il controllo *de quo* nei *"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"*.

Per completezza espositiva si rammenta, inoltre, che ai fini dell'applicazione del T.U.S.P. l'art. 2, comma 1, del medesimo Testo Unico definisce:

- «società», gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'art. 2615-ter c.c. (lett. l);
- «società a partecipazione pubblica», le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico (lett. n);
- «società a controllo pubblico», le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lett. b) (lett. m);
- «partecipazione», la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi. (lett. f).

Tanto premesso, si osserva che, nella fattispecie in esame, l'atto trasmesso a questa Sezione ai fini del controllo di cui all'art. 5 T.U.S.P. è la deliberazione del Commissario Straordinario n. 720 del 21.11.2025 con cui il Policlinico Foggia ha

disposto di acquisire quote di partecipazione nel capitale sociale di “SANITASERVICE ASL FG S.R.L.”

L’operazione si qualifica come acquisto di partecipazioni in una società a responsabilità limitata già costituita ed operante. Non ricorrendo alcuna delle ipotesi derogatorie previste dall’art. 5, comma 1, primo periodo, del T.U.S.P. (costituzione o acquisto in conformità a espresse previsioni legislative che esentino dalla motivazione analitica), l’atto deliberativo rientra pienamente nel perimetro oggettivo del controllo della Corte dei conti e richiede l’assolvimento dell’onere di motivazione analitica ai sensi dei commi 1 e 2 del medesimo articolo.

3. Il merito.

Risolte le questioni preliminari nel senso anzidetto, la Sezione può soffermarsi sul merito dell’operazione societaria sottoposta a controllo.

In via preliminare, giova ricostruire il quadro normativo di riferimento.

L’operazione di acquisizione di quote di partecipazione societaria e il conseguente affidamento di servizi strumentali mediante il modello dell’*in house providing* si incardina, in linea teorica, in una complessa architettura ordinamentale multilivello che trova la sua scaturigine nel diritto dell’Unione Europea per poi permeare la legislazione nazionale e la regolamentazione regionale di settore.

Al vertice della gerarchia delle fonti si colloca il principio immanente di auto-organizzazione amministrativa, in forza del quale le autorità pubbliche non sono obbligate a reperire beni e servizi sul libero mercato, ma conservano la facoltà di autoprodurli internamente. Tale prerogativa, storicamente elaborata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea – con la fondamentale sentenza *Teckal* (causa C-107/1998) che ha tracciato i confini della “delegazione interorganica” – è stata positivamente codificata dal Legislatore comunitario. Nello specifico, la Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici ha sancito la piena legittimità dell’affidamento diretto in deroga alle procedure di evidenza pubblica qualora l’ente affidante eserciti sull’ente affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e l’ente affidatario svolga

la parte essenziale della propria attività per l'ente controllante, configurando l'istituto non come un'eccezione residuale bensì come una modalità ordinaria di gestione dei servizi di interesse generale.

L'ordinamento interno ha recepito tali istanze sovranazionali attraverso il Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici), il cui articolo 7 eleva l'auto-organizzazione a principio fondamentale, statuendo che le stazioni appaltanti possono decidere di eseguire lavori o prestare servizi o forniture mediante autoproduzione, a condizione che tale scelta sia sorretta da una motivazione qualificata che dia conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione. L'impalcatura normativa trova poi la sua disciplina organica e di dettaglio nel Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSP). Tale testo normativo, all'articolo 4, legittima la costituzione di società o l'acquisizione di partecipazioni esclusivamente per lo svolgimento di attività strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente – tra cui spicca l'autoproduzione di beni o servizi strumentali – mentre all'articolo 5 impone un onere motivazionale rafforzato che evidenzi le ragioni della scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. Fondamentale è altresì il disposto dell'articolo 16 del medesimo TUSP, che cristallizza i requisiti indefettibili del “controllo analogo”, della “attività prevalente” (oltre l'80% del fatturato) e della “partecipazione pubblica totalitaria”, nonché dell'articolo 20, che favorisce i processi di aggregazione e razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

A chiusura del cerchio normativo, l'iniziativa si confronta con la disciplina di dettaglio della Regione Puglia, segnatamente le Linee Guida approvate con D.G.R. n. 951/2020 e s.m.i., le quali regolano il *modus operandi* delle società strumentali “SANITASERVICE”, imponendo la predisposizione di un Business Plan quale strumento indispensabile per la valutazione preventiva della congruità economica e prevedendo l'applicazione della “clausola sociale” per la tutela dei livelli occupazionali nei processi di internalizzazione.

In particolare, ai sensi dell'art. 5 T.U.S.P. la Sezione è chiamata a verificare che la Deliberazione del Commissario Straordinario n. 720 del 21.11.2025 contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti profili:

- i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del medesimo T.U.S.P.;
- 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) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Inoltre, ai sensi dell'art. 8 del T.U.S.P., la Sezione deve valutare che l'atto deliberativo riguardante l'acquisto di partecipazioni societarie sia stato adottato con le modalità indicate dall'art. 7, commi 1 e 2, del T.U.S.P.

3.1. Il rispetto delle modalità previste dall'art. 7, commi 1 e 2, T.U.S.P.

L'art. 7 del T.U.S.P. stabilisce, al primo comma, che *«La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con:*

- a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;*
- b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali;*
- c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali;*
- d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche».*

Il comma successivo aggiunge che *«L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, comma 1».*

Alla luce del chiaro dettato normativo, la Sezione deve nella specie verificare che l'acquisizione di quote di partecipazione in "SANITASERVICE

ASL FG S.R.L.” sia stata approvata dall’ente con delibera dell’Organo competente (art. 7, primo comma) e che tale delibera riporti i contenuti indicati dall’art. 5, comma 1, T.U.S.P.; è necessario, cioè, che siano esplicitati i seguenti profili:

- a) la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’art. 4 del T.U.S.P.;
- b) le ragioni e le finalità che giustificano la scelta di partecipare alla società, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- c) la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Nel caso in esame si dà atto che la deliberazione n. 720 del 21.11.2025 è stata adottata dal Commissario Straordinario con i poteri del Direttore Generale, organo competente secondo l’ordinamento dell’Ente sanitario.

Con riferimento, invece, all’aspetto contenutistico richiesto dall’art. 7, comma 2, T.U.S.P. si rinvia a quanto esposto nei successivi paragrafi.

3.2 Rispetto del vincolo tipologico (art. 3 T.U.S.P.) e adempimento dell’onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali (art. 4 T.U.S.P.). Inammissibilità della deliberazione condizionata e difetto di Controllo Analogico.

L’art. 3 del T.U.S.P. prevede che *“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”* (cd. vincolo tipologico).

Il primo vizio, avente carattere assorbente e dirimente, attiene alla insussistenza, al momento dell’adozione dell’atto deliberativo, dei presupposti giuridici necessari e indefettibili per l’ingresso del Policlinico Foggia nella compagine sociale della “SANITASERVICE ASL FG S.R.L.”.

L’operazione, per ammissione della stessa Amministrazione istante, si pone in palese antinomia con l’attuale assetto regolatorio e statutario:

- **Violazione delle Linee Guida Regionali.**

La vigente D.G.R. n. 951/2020 (e successive modifiche) configura le società *SANITASERVICE* secondo un modello rigorosamente “unipersonale”, prevedendo la presenza di un “socio unico” che, nel caso in esame, è identificato nell’ASL Foggia. L’ingresso di un secondo socio (il Policlinico Foggia) viola tale prescrizione normativa.

- **Violazione dello Statuto Sociale.**

L’operazione di acquisizione si pone in contrasto non solo con il dato testuale dell’art. 6 dello Statuto vigente – che sancisce l’incredibilità delle quote e la titolarità esclusiva in capo all’ASL Foggia – ma viola altresì il principio di tipicità delle società a partecipazione pubblica. La “*SANITASERVICE ASL FG S.R.L.*” nasce, per genesi e funzione, come *longa manus* operativa esclusiva dell’ASL Foggia (modello *in house* mono-ente). L’ingresso di un soggetto terzo, in assenza di una preventiva e perfezionata ristrutturazione statutaria che muti la natura dell’ente in società pluripartecipata aperta, trasforma l’organismo in un soggetto giuridico “altro” rispetto a quello autorizzato ad operare. Ne consegue che l’atto di acquisizione ha ad oggetto una partecipazione giuridicamente inesistente e indisponibile (c.d. *inutiliter datum*).

In particolare, la deliberazione ha ad oggetto l’acquisto di partecipazioni che, ai sensi del richiamato art. 6 dello Statuto vigente, sono attualmente qualificate come giuridicamente indisponibili per espresso vincolo statutario. L’oggetto della deliberazione risulta giuridicamente impossibile al momento della sua adozione, non potendo l’Ente disporre l’acquisto di quote inalienabili a terzi. Tale circostanza configura una fattispecie di nullità dell’oggetto ai sensi del combinato disposto degli artt. 1346 e 1418, comma 2, del Codice civile – applicabili agli atti negoziali della Pubblica Amministrazione – in quanto la “possibilità” dell’oggetto deve sussistere quale requisito essenziale di validità al momento della genesi del vincolo e non può essere demandata a condizioni future incerte.

Sicché, la Sezione non può in alcun modo avallare un’operazione giuridicamente impossibile allo stato degli atti. Tale preclusione normativa non può essere superata dalla previsione di una condizione sospensiva legata alla futura revisione dello Statuto o delle Linee Guida regionali. Invero, l’evento

dedotto in condizione (modifica delle Linee Guida) dipende dalla volontà di un Ente terzo (Regione Puglia) e non delle parti. Ne consegue che l'impegno di spesa, essendo subordinato a un evento futuro, incerto ed estraneo alla disponibilità del Policlinico Foggia, risulta privo dei requisiti di certezza ed esigibilità richiesti dai principi di contabilità pubblica.

Sotto questo profilo, la deliberazione si pone in contrasto con il principio di tipicità e attualità degli atti sottoposti al controllo della Corte dei conti. La giurisprudenza contabile è consolidata nel ritenere che l'atto deliberativo debba essere perfetto in ogni suo elemento costitutivo al momento dell'adozione (*tempus regit actum*), non potendo l'Amministrazione demandare la verifica dei presupposti di legittimità ad eventi futuri ed incerti, sottratti alla propria sfera di disponibilità (cfr., *ex multis*: Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 105/2022/PASP; Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 1/2024/PASP; Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 61/2024/PASP). L'approvazione di un'operazione oggi giuridicamente impossibile, subordinandola a una futura modifica normativa e statutaria, svuoterebbe di contenuto la funzione di garanzia intestata alla Corte, che verrebbe esercitata su una mera intenzione programmatica e non su un provvedimento attuale e produttivo di effetti.

Né tale carenza può essere sanata dalla natura programmatica dell'atto o dall'eventuale apposizione di condizioni sospensive. Il controllo intestato a questa Corte postula l'esistenza di un provvedimento amministrativo perfetto ed efficace, non potendo il Collegio esprimersi su fattispecie a formazione progressiva dipendenti dalla volontà di terzi (Regione Puglia per la modifica delle Linee Guida e Assemblea dei soci per la modifica statutaria). Un parere reso su un assetto giuridico meramente ipotetico si risolverebbe in un'inammissibile attività consultiva preventiva, estranea al perimetro dell'art. 5 TUSP.

Ne consegue che, in assenza di un preventivo atto formale della Regione Puglia che rimuova il vincolo dell'unipersonalità e della necessaria (ed antecedente) modifica statutaria iscritta nel Registro delle Imprese, la deliberazione n. 720/2025 è viziata in radice per carenza dei presupposti di legge.

L'affidamento diretto dei servizi, in deroga ai principi di evidenza pubblica e di concorrenza, è legittimo solo se l'ente pubblico esercita sulla società

affidataria un controllo “analogo” a quello esercitato sui propri servizi interni (art. 16 TUSP). In presenza di una pluralità di soci pubblici, tale controllo deve necessariamente configurarsi come “congiunto” (art. 2, comma 1, lett. c, TUSP e art. 5 del d.lgs. n. 36/2023).

Sebbene il controllo congiunto implichi che l’influenza di ogni socio sia parametrata alla propria quota di partecipazione e la co-gestione sia ammissibile anche in presenza di quote differenziate, dall’analisi della documentazione trasmessa non emerge la predisposizione degli strumenti necessari a disciplinare tale esercizio. Non sono stati prodotti né schemi di modifica statutaria, né bozze di patti parasociali, sedi naturali per la definizione degli equilibri endosocietari.

In mancanza di una chiara definizione statutaria o parasociale degli organi di coordinamento, non è possibile accertare se il Policlinico Foggia – pur detenendo una quota del 13% – possa esercitare effettivamente le prerogative di co-gestione proporzionali alla propria partecipazione o se l’operazione si riduca a un mero investimento finanziario passivo, non consentito dall’ordinamento per le finalità in questione.

In assenza di tali strumenti già perfezionati, non è possibile configurare l’esercizio di un controllo analogo congiunto, che deve sussistere *ab origine* e non può essere rimandato a una fase successiva. Senza regole certe che assicurino il coinvolgimento del socio nei piani industriali e strategici, in misura parametrata alla quota detenuta, la partecipazione rischia di non soddisfare i requisiti richiesti dalla Corte di Giustizia UE (sentenza *Teckal* – causa C107-1998) per configurare la *longa manus* dell’amministrazione.

Il controllo analogo congiunto, per essere effettivo ai sensi dell’art. 2, co. 1, lett. c) del TUSP, deve tradursi in prerogative di direzione strutturali, incardinate direttamente nello Statuto sociale o in patti parasociali opponibili. Come statuito dalla giurisprudenza consolidata (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 19 gennaio 2017, n. 224 e Corte di Giustizia UE, sent. Econord), gli strumenti di controllo devono essere opponibili alla società e ai terzi. Ne consegue l’inidoneità di meri accordi non formalizzati a soddisfare il requisito. In assenza di clausole statutarie o patti parasociali che garantiscano ai soci pubblici di minoranza l’effettivo esercizio dei

diritti amministrativi e di indirizzo connessi alla partecipazione, il requisito del controllo analogo non può dirsi dimostrato.

Sul punto, è utile richiamare l'orientamento espresso dalla SRC per la Toscana (delib. n. 222/2022/PASP), secondo cui la semplice partecipazione al capitale non garantisce il controllo analogo se non accompagnata da una *governance* che attribuisca ai soci poteri effettivi di condizionamento proporzionali al peso partecipativo. La mancanza di evidenza circa la presenza del socio in organi decisionali o consultivi con poteri reali degrada la partecipazione, allo stato degli atti, a una potenziale adesione formale, inidonea a soddisfare con certezza i requisiti di cui alla ridetta sentenza Teckal e dell'art. 16 TUSP.

Peraltro, non è stato prodotto alcun prospetto analitico dei ricavi previsti per committente, né simulazione dei flussi economici, elementi indispensabili per la verifica del requisito del fatturato prevalente ex art. 16, comma 3, TUSP. Il mero dato della partecipazione non implica automaticamente il rispetto della soglia di fatturato (c.d. limite dell'80%), la cui verifica richiede un piano industriale consolidato che dettagli analiticamente i flussi di ricavo per committente.

In particolare, l'Ente non ha prodotto la necessaria verifica prospettica post-aggregazione, indispensabile per escludere che il nuovo assetto societario alteri gli equilibri complessivi. È infatti necessario dimostrare che il fatturato cumulato (ASL Foggia + Policlinico Foggia) si mantenga stabilmente sopra la soglia dell'80% e che l'eventuale fatturato extra-soci (c.d. attività *extra moenia*) non ecceda il limite tassativo del 20%, rischio concreto in assenza di un perimetro gestionale ben definito.

Allo stato degli atti, tale dimostrazione è assente, dando in tal modo origine a dubbi circa la legittimità dell'affidamento anche sotto il profilo dell'oggetto sociale.

3.3. Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla convenienza economica, alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1, T.U.S.P.).

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, T.U.S.P., l'onere di motivazione analitica impone all'Amministrazione di dimostrare rigorosamente la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, anche in prospettiva di medio-lungo periodo. Come chiarito dalla giurisprudenza nomofilattica (Corte dei conti, Sez. Riunite in sede di controllo, delib. n. 16/2022/QMIG), tale dimostrazione non può limitarsi ad affermazioni di principio, ma deve fondarsi su dati reali, concreti e misurabili, idonei a giustificare la deroga al principio di concorrenza e a escludere rischi per gli equilibri di bilancio dell'ente socio. Nel caso di specie, l'istruttoria presentata a supporto della deliberazione non soddisfa tale standard probatorio, apparendo gravemente lacunosa e contraddittoria su profili decisivi del Business Plan, come di seguito dettagliato.

L'art. 5, comma 1, del TUSP impone un onere motivazionale "analitico" per giustificare il mancato ricorso al mercato, richiedendo la dimostrazione rigorosa della convenienza economica della gestione diretta. Tale obbligo, assunto a rango di principio fondamentale dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 100/2020), è posto a presidio della concorrenza e del buon andamento amministrativo, impedendo che l'*in house* diventi una scelta arbitraria o antieconomica.

L'istruttoria presentata dall'Amministrazione istante appare gravemente lacunosa e contraddittoria su punti decisivi del Business Plan, tali da inficiare la dimostrazione della convenienza.

A) Omessa comparazione per il servizio "Ausiliariato e Trasporto Pazienti"

Per tale servizio, che rappresenta la voce di costo più rilevante (oltre 1,36 milioni di euro annui), l'Amministrazione dichiara testualmente che "non è possibile quantificare esattamente il beneficio economico", trattandosi di "nuova attivazione".

Tale affermazione palesa una violazione dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023. Sebbene la norma riconosca la facoltà di auto-organizzazione senza imporre una preferenza pregiudiziale per il mercato, essa richiede espressamente che la stazione appaltante adotti un provvedimento motivato che dia conto, tra l'altro, della "congruità economica della prestazione" e del "razionale impiego di

risorse pubbliche”. Per le prestazioni strumentali, in particolare, la norma specifica che i vantaggi di economicità devono emergere, in mancanza di altri parametri, anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento Consip, regionali o di mercato.

Nel caso di specie, l’assenza di qualsiasi parametro di riferimento (costo stimato vs *benchmark* di mercato o convenzioni Consip) rende la relazione tecnica *tamquam non esset*, privando l’affidamento del requisito motivazionale minimo richiesto dalla legge. La formale dichiarazione di non poter quantificare il beneficio equivale, nei fatti, all’assenza dei presupposti legittimanti l’autoproduzione: non è infatti possibile attestare la “congruità economica” richiesta dall’art. 7 in assenza di termini di paragone.

In difetto del parametro di raffronto, la scelta del modello *in house* è viziata per difetto assoluto di istruttoria. Tale conclusione trova peraltro conforto nella recente giurisprudenza contabile (cfr. SRC per la Lombardia, delib. n. 205/2025), secondo cui l’onere di motivazione non può ritenersi soddisfatto quando manca del tutto una valutazione comparativa di carattere quantitativo. In assenza di un quadro economico che evidenzi i costi annui stimati rispetto ai corrispettivi ordinari di mercato (o standard Consip), la scelta dell’affidamento diretto si palesa priva del necessario supporto istruttorio, rendendo impossibile per il giudice contabile asseverare la convenienza dell’operazione.

L’impossibilità dichiarata di quantificare il risparmio o la congruità equivale all’impossibilità di attestare la legittimità della scelta, rendendo l’affidamento *in house* privo del presupposto motivazionale fondamentale (cfr. Corte Cost. sent. n. 100/2020).

B) Assenza di risparmio per il servizio “Inventariazione beni mobili”

Il Business Plan certifica una perfetta coincidenza tra il costo esterno attuale (€ 34.200) e il costo previsionale *in house* (€ 34.200), evidenziando un risparmio nullo.

Pur considerando che l’attuale quadro normativo (art. 7 del D.lgs. n. 36/2023) non pone la convenienza economica come parametro esclusivo o preclusivo per la scelta del modello gestionale, l’assenza di un vantaggio

economico impone una più rigorosa dimostrazione dei benefici alternativi. L'internalizzazione, infatti, comporta l'assunzione diretta in capo all'Ente del rischio d'impresa e delle rigidità gestionali (*in primis*, la gestione del personale), oneri che nel modello esternalizzato gravano sull'appaltatore.

Nel caso di specie, a fronte di una parità di costi nominali, la scelta dell'autoproduzione rischia di tradursi in un onere aggiuntivo in termini di risorse organizzative e rischi gestionali trasferiti sul bilancio pubblico. Pertanto, in assenza di un risparmio economico, la sostenibilità della scelta richiederebbe una puntuale argomentazione in ordine a significativi miglioramenti qualitativi del servizio, efficienza operativa o perseguimento di interessi sociali che, tuttavia, non appaiono adeguatamente esplicitati nella motivazione del provvedimento.

C) Irrilevanza statistica del risparmio per il servizio "CUP"

Il risparmio stimato per il servizio CUP è dell'1,1% (circa € 17.000 su un volume d'affari di oltre € 1,54 milioni).

Un margine così esiguo deve ritenersi sostanzialmente irrilevante e privo di significatività (anche statistica). Il risparmio stimato dell'1,1% è inferiore al margine di errore statistico fisiologico di qualsiasi piano previsionale. È sufficiente un incremento non preventivato del tasso di inflazione o un rinnovo del CCNL di settore per erodere interamente tale differenziale e generare una perdita strutturale, trasformando l'operazione in un danno per l'Ente.

Esso rientra pienamente nell'alea fisiologica di errore delle stime previsionali e non integra la prova di una "significativa convenienza" idonea a derogare al principio di concorrenza. Peraltro, con delibera n. 112/2022/PASP, questa Sezione ha già avuto modo di censurare operazioni fondate su risparmi marginali e incerti, sottolineando come un differenziale così ridotto possa essere facilmente azzerato e convertito in perdita da minime inefficienze operative (es. tassi di assenteismo superiori alle stime, guasti, costi di coordinamento), esponendo l'Ente al rischio di danno erariale.

D) Sovrapposizione tra investimento societario e affidamento del servizio

L'istruttoria dell'Ente sovrappone indebitamente la valutazione sulla convenienza del modello gestionale (*in house providing*) con quella relativa all'acquisizione della partecipazione societaria. Il Policlinico Foggia non ha motivato le ragioni per cui l'affidamento dei servizi strumentali richieda necessariamente l'ingresso nella compagine sociale. Non sono state esplorate soluzioni organizzative alternative meno onerose e prive dei costi di struttura e dei rischi d'impresa connessi allo *status* di socio, quali, ad esempio, accordi di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/1990. La decisione di investimento nel capitale sociale costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto all'affidamento del servizio e richiede una giustificazione autonoma in termini di indispensabilità, che nella specie risulta assente.

Il parametro della sostenibilità finanziaria, introdotto dall'art. 5 TUSP, richiede una verifica rigorosa della capacità dell'organismo partecipato di operare in equilibrio economico-finanziario strutturale nel medio-lungo periodo.

Le proiezioni del Business Plan mostrano una struttura di bilancio caratterizzata da estrema rigidità e margini operativi estremamente ridotti. L'utile d'esercizio stimato per la quota di competenza del Policlinico si attesta tra € 20.000 e € 25.000 annui su un fatturato di circa € 7,8 milioni. Ciò corrisponde a una marginalità netta (*Net Income Margin*) dello 0,3% circa.

L'istruttoria appare viziata da palese contraddittorietà documentale. La Relazione di accompagnamento fissa quale obiettivo di stabilità un utile non inferiore allo 0,5% del valore della produzione, soglia ritenuta minima per la sicurezza gestionale. In via preliminare, si osserva che la discrasia tra l'obiettivo dichiarato nella Relazione (0,5%) e i dati dei prospetti contabili (0,11%) mina l'attendibilità delle stime del Piano.

Nel merito, si rileva un profilo di elevato rischio finanziario. Un utile d'esercizio previsionale dello 0,11% (pari a circa 57.000 euro su un valore della produzione di oltre 52 milioni) costituisce un margine inidoneo a garantire la continuità aziendale (*going concern*) secondo i Principi Contabili Nazionali (OIC 11). Tale valore è inferiore alla fisiologica aleatorietà delle stime di bilancio. Per una società *labour intensive* come la "SANITASERVICE ASL FG S.R.L.", dove il costo del personale assorbe oltre l'87% dei ricavi, un margine dello 0,11% indica

elevata vulnerabilità strutturale. La società è priva di qualsiasi “cuscinetto finanziario” (*financial buffer*) idoneo ad assorbire minime variazioni esogene, quali aumento dei costi energetici o tassi di morbilità superiori alla media statistica. L’assenza di tale margine di sicurezza viola i principi di sana gestione finanziaria e pone le premesse per futuri squilibri di bilancio.

Approvare un piano industriale con un margine così effimero viola il principio di prudenza (art. 2423-bis c.c.), poiché espone l’Ente socio al rischio concreto di dover ripianare perdite d’esercizio, in palese contrasto con gli obiettivi di risanamento e razionalizzazione imposti dal TUSP.

In termini di *stress test* finanziario, si evidenzia che su una struttura di costi rigida e prevalentemente assorbita dal personale, un margine operativo dello 0,11% (pari a circa 57.000 euro su 52 milioni di valore della produzione) è talmente esiguo da risultare pressoché inesistente ai fini prudenziali. Sarebbe sufficiente una variazione esogena minima dei costi di gestione (ad esempio, un tasso di inflazione o di assenteismo superiore alle stime di appena lo 0,2%) per erodere interamente l’utile e generare una perdita d’esercizio strutturale immediata. Ciò qualifica l’operazione come priva di resilienza finanziaria.

Considerare “sostenibile” un piano che non è in grado di assorbire neppure minime variazioni esogene dei costi integra una palese violazione del principio di prudenza di cui all’art. 2423-bis, comma 1, n. 1, c.c. e inficiando l’attendibilità dell’intera asseverazione finanziaria. In una società *labour intensive* (costo del personale > 87%), è sufficiente una variazione esogena minima, quale un tasso di malattia superiore all’atteso dello 0,5% o il rinnovo del CCNL, per erodere l’utile e generare perdite strutturali. Dichiarare “sostenibile” tale assetto viola il principio di prudenza e veridicità, preconstituendo i presupposti per un futuro soccorso finanziario vietato (art. 14 TUSP).

La sostenibilità finanziaria, per essere attestata positivamente ai sensi dell’art. 5 TUSP, deve fondarsi su margini di sicurezza strutturali, che nel caso in esame non sono riscontrabili.

3.4. Adempimento dell’onere di motivazione in ordine alla “compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in

particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese" (art. 5, comma 2, T.U.S.P.).

L'art. 5, comma 2, del T.U.S.P. impone che l'atto deliberativo dia esplicitamente atto della compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato. Tale onere motivazionale richiede che l'Amministrazione svolga una propria ed autonoma istruttoria volta ad escludere, *ab origine*, potenziali distorsioni della concorrenza, indipendentemente dal parallelo obbligo di notifica all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

Nel caso di specie, la deliberazione n. 720/2025 sconta una carenza motivazionale sotto il profilo sostanziale. L'atto, infatti, non contiene una disamina puntuale degli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato (origine statale delle risorse, vantaggio selettivo, incidenza sugli scambi intra-UE e distorsione della concorrenza), limitandosi a disporre la mera trasmissione degli atti all'AGCM.

Tuttavia, il rinvio alla valutazione dell'AGCM non può supplire all'assenza di un'autonoma valutazione da parte dell'Ente in sede di adozione della delibera. La scrivente Sezione osserva che la verifica demandata alla Corte dei conti ha carattere autonomo rispetto alle procedure di competenza dell'Antitrust; ne consegue che l'Ente è tenuto a dimostrare, all'interno del provvedimento stesso, le ragioni giuridiche ed economiche per cui l'operazione non si pone in contrasto con la normativa eurounitaria.

La mancanza di tale valutazione istruttoria nella delibera costituisce un *vulnus* motivazionale che non consente di verificare se l'operazione, autonomamente considerata, rispetti i vincoli di finanza pubblica e le regole di mercato poste a presidio della corretta gestione delle risorse pubbliche.

4. Conclusioni.

In conclusione, a fronte di quanto innanzi rilevato, la Sezione rileva la non conformità del provvedimento commissariale e dell'operazione societaria alle previsioni di cui al d.lgs. n. 175/2016. Le criticità evidenziate – relative all'impossibilità giuridica dell'oggetto (statuto ostativo), all'assenza di controllo

analogo congiunto e alle carenze istruttorie economiche – hanno carattere assorbente e ostativo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, esaminata la documentazione depositata, esprime

PARERE NEGATIVO

in ordine alla Deliberazione n. 720 del 21 novembre 2025 del Commissario Straordinario dell’Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Foggia, per le seguenti ragioni principali:

- a) l’insussistenza attuale e oggettiva dei presupposti giuridici per l’acquisizione, stante l’efficacia vincolante delle clausole statutarie di incedibilità delle quote (art. 6 Statuto) e il vincolo di unipersonalità vigente, non superabili da mere intenzioni programmatiche, configurando altresì una violazione dei principi di veridicità e prudenza contabile per l’assunzione di impegni finanziari su presupposti giuridici inesistenti;
- b) la documentazione non dimostra l’esistenza, alla data dell’adozione, degli strumenti di *governance* idonei ad assicurare il controllo analogo congiunto;
- c) l’istruttoria economico-finanziaria risulta incompleta e contraddittoria, non consentendo di comprovare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria prospettica.

Si dispone che il presente parere sia comunicato all’Amministrazione interessata e ne sia data pubblicità sul sito istituzionale ai sensi dell’art. 5, comma 4, TUSP. In caso di adozione della deliberazione nonostante il presente parere, l’Amministrazione è tenuta a motivare analiticamente le ragioni del discostamento.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Commissario Straordinario dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Foggia, in qualità di rappresentante dell'Ente, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

all'Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Foggia di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito *internet* istituzionale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, secondo periodo, del T.U.S.P.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2025.

Il Magistrato Relatore

F.to Salvatore Romanazzi

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 18 dicembre 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta Lenoci