



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Antonio Contu	Presidente
Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario (relatore)
Dott. Davide Nalin	Referendario

nella Camera di consiglio del 16 giugno 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere, ai sensi dell'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175/2016, del Comune di Palau (SS), per la costituzione della società in house a totale partecipazione comunale denominata "Palau Servizi Turismo Srl";

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di

giurisdizione e controllo della Corte dei conti”;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (Tuel);

Visto l’art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (Tusp), in particolare l’art. 5;

Vista la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Palau n. 6 del 6/05/2025 e relativi allegati, inoltrata con p.e.c. del 8 maggio 2025 (prot. n. SC_SAR n. 2214 del 9 maggio 2025), ai fini del parere ex art. 5, comma 3 Tusp;

Visto il decreto presidenziale n. 15/2025 con cui l’attività istruttoria è stata assegnata al Referendario Raffaele Giannotti;

Vista la richiesta istruttoria al Comune di Palau prot. SC_SAR n. 2342 del 16 maggio 2025;

Visto la nota di riscontro del Comune di Palau prot. n. 10204 del 20 maggio 2025 (prot. SC_SAR n. 2372 del 21 maggio 2025);

Vista la nota di deferimento del magistrato istruttore prot. n. 2577 del 9 giugno 2025;

Vista l’ordinanza presidenziale n. 11/2025, con la quale è stata convocata l’odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Raffaele Giannotti;

FATTO

Il Comune di Palau ha inoltrato a questa Sezione, per la resa del parere ex art. 5, comma 3 TUSP, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 6/05/2025 riguardante la costituzione di due società *in house*, denominate rispettivamente “Porto Palau Srl” e “Palau Servizi Turismo Srl”.

Con riferimento alla costituenda “Palau Servizi Turismo Srl”, sono stati inoltrati i seguenti documenti:

- la deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 6/05/2025, con cui è stata approvata la proposta di deliberazione della Giunta avente ad oggetto: “COSTITUZIONE AI SENSI DEL D.LGS. N. 175/2016 DI DUE SOCIETÀ IN HOUSE A TOTALE PARTECIPAZIONE COMUNALE

DENOMINATE RISPETTIVAMENTE PORTO PALAU SRL E PALAU SERVIZI TURISMO SRL”;

- lo statuto della società "in house" denominata “Palau Servizi Turismo Srl” a totale partecipazione pubblica con socio unico il Comune di Palau;
- la bozza di “REGOLAMENTO SULLE MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL "CONTROLLO ANALOGO" SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DEL COMUNE DI PALAU NON QUOTATE E A CAPITALE INTERAMENTE PUBBLICO”;
- la relazione istruttoria riguardante la “COSTITUZIONE DI UNA SOCIETÀ IN HOUSE PROVIDING PER LA GESTIONE DEI PARCHEGGI E DI ALTRI SERVIZI”, redatta dallo Studio di consulenza aziendale Massimo Leone, ai sensi dell’art. 7 del Dlgs 36/2023 e ai sensi dell’art. 5, comma 1, del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ed ai sensi del Dlgs 201/2022;
- il piano economico finanziario “SOCIETÀ IN HOUSE PROVIDING PER LA GESTIONE DEI PARCHEGGI ED ALTRI SERVIZI”, redatto dallo Studio di consulenza aziendale Massimo Leone, a corredo della relazione ex art. 5 D.lgs. n. 175/2016 ed ex art. 7 D.lgs. n. 36/2023;
- il parere “favorevole con riserva” (verbale n. 11 del 15 aprile 2025) del Revisore dei conti del Comune di Palau, in merito alla proposta di deliberazione di Giunta Comunale.

In sede di riscontro alla richiesta istruttoria della Sezione, il Comune ha fatto pervenire ulteriore documentazione. Altri documentai necessari per rendere il parere richiesto sono stati reperiti autonomamente nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito *web* dell’Ente.

La procedura seguita dal Comune, compendiata nella proposta della Giunta, è stata la seguente:

- con la deliberazione G.C. n. 105 del 30/08/2023 avente ad oggetto: “Studio di fattibilità per la costituzione di società partecipate” la Giunta ha dato mandato al responsabile del settore finanziario di effettuare “tutte le attività utili per predisporre uno studio di fattibilità volto a verificare la fattibilità della costituzione di società in house e la redazione degli atti e dei documenti

necessari per formalizzare la proposta di consiglio comunale rispetto del seguente indirizzo:

- *costituzione di una società a responsabilità limitata, con capitale sociale di euro 50.000,00 a totale partecipazione pubblica, per la gestione del porto turistico;*
- *costituzione di una società a responsabilità limitata, con capitale sociale di euro 50.000,00, a totale partecipazione pubblica, per la gestione di servizi;”,* autorizzando il responsabile del settore finanziario di avvalersi a supporto dei propri uffici, se necessario, di collaboratori esterni esperti in materia di costituzione e gestione di società partecipate;
- con la determinazione n. 144/2024 il responsabile del settore finanziario ha conferito incarico al dott. Massimo Leone, Dottore commercialista - Revisore legale con sede a Bari, per la redazione di tutti gli atti propedeutici alla costituzione delle due società citate. La motivazione della determinazione *de qua* dà atto che, con una precedente determinazione (n. 118/2023), l’incarico di supportare gli uffici per la predisposizione dei documenti necessari alla costituzione delle società *in house* era stato affidato ad altro professionista. Nello specifico, sebbene questi *“ha efficacemente svolto una prima parte delle attività affidate con la citata determinazione n. 118/2023”,* l’Ente ha ritenuto necessario un approccio metodologico diverso nella predisposizione degli atti propedeutici alla costituzione delle citate società (*“Preso atto che a seguito delle attività di cui sopra l’amministrazione Comunale, pur riscontrando la validità del supporto fornito e della documentazione prodotta, ritiene che sia necessario un diverso approccio metodologico nelle attività propedeutiche alla costituzione delle società partecipate”*). Conseguentemente, con la deliberazione di giunta comunale n. 135/2024 *“sono stati stanziati ulteriori fondi al fine di individuare un professionista esperto nella gestione di società partecipate che possa contribuire alla predisposizione dei documenti necessari per la loro costituzione”;*
- con la deliberazione di Giunta Comunale n.43 del 25/03/2025 è stata approvata la proposta di deliberazione n° 743 del 25/03/2025 avente ad oggetto: **“COSTITUZIONE DI DUE SOCIETÀ IN HOUSE A TOTALE PARTECIPAZIONE COMUNALE DENOMINATE RISPETTIVAMENTE PORTO PALAU SRL E PALAU SERVIZI TURISMO SRL - AVVIO DI**

CONSULTAZIONE PUBBLICA - APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI DELIBERAZIONE DA SOTTOPORRE AL CONSIGLIO COMUNALE E DEI RELATIVI ALLEGATI.”, con cui, tra l’altro, si è ritenuto che *“l’attività svolta dal dott. Massimo Leone è coerente con l’approccio metodologico richiesto da questa amministrazione”*;

- lo schema dell’atto deliberativo di costituzione delle società *in house* da sottoporre al consiglio comunale, le bozze di statuto, le bozze di regolamento di controllo analogo, il piano economico finanziario e la relazione istruttoria riguardanti la Porto Palau srl e Palau Servizi Turismo srl sono stati sottoposti a consultazione pubblica per 10 giorni sull’albo pretorio dell’ente garantendo un termine di 7 giorni dalla fine della pubblicazione per poter dare la possibilità ai cittadini interessati di poter presentare osservazioni. Decorso i citati termini non sono pervenute osservazioni, come da presa d’atto nella citata proposta della Giunta di deliberazione.

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato ad esprimere un *“parere”* ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4, d.lgs. n. 175/2016, come modificato dalla l. n. 118/2022, sull’atto deliberativo del Comune di Palau di costituzione di due società *in house* a totale partecipazione comunale denominata rispettivamente *“Porto Palau Srl”* e *“Palau Servizi Turismo Srl”*.

Stante la volontà dell’Ente di costituire due società, sarà reso un parere per ciascuna società da costituire. Con la presente delibera si fornirà il parere richiesto in merito alla costituzione della *“Palau Servizi Turismo Srl”*.

Nello specifico, il Collegio è chiamato ad esercitare *“una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi (sessanta giorni dal ricevimento dell’atto), i parametri (la stretta necessità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’amministrazione; la compatibilità dell’operazione con i requisiti della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica, declinata nei canoni dell’efficienza, efficacia ed economicità; la compatibilità con le norme dei trattati europei e con la disciplina in materia di aiuti di Stato) e gli esiti (consistenti nell’obbligo per l’amministrazione di adeguarsi al contenuto del parere, ovvero di*

motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi da esso, dando pubblicità a tali motivazioni)" (cfr. Corte dei Conti, Sez. riun. contr., 3 novembre 2022, deliberazione n. 16/QMIG/2022).

La *ratio* di questa funzione di controllo risiede nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa di costituire un nuovo soggetto societario o di acquisire la partecipazione in una società già esistente *"in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"* (cfr. cit. deliberazione n. 16/QMIG/2022).

A seguito della novella legislativa del 2022, l'atto amministrativo non è più inviato alla Corte dei conti per soli *"fini conoscitivi"*, come disponeva l'art. 5 ante novella, quanto piuttosto esso è oggetto di una verifica di *"conformità dell'atto"* ai parametri previsti dal legislatore. Gli esiti di questa verifica sono condensati in una pronuncia, avente la veste formale di un parere, che può essere *"in tutto o in parte negativo"*, nel caso in cui la motivazione dell'atto amministrativo oggetto di verifica sia carente in relazione ai citati parametri di riferimento. Tuttavia, un eventuale parere negativo non produce effetti interdittivi della conseguente operazione societaria di diritto privato, poiché l'amministrazione pubblica interessata ha comunque la facoltà di procedere, sebbene sia tenuta a *"motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni"* (art. 5, co. 4, Tusp).

2. Per rendere il prescritto parere, il Collegio deve preliminarmente accertare la sussistenza, nella fattispecie in esame, dei presupposti soggettivi e oggettivi atti a legittimare la pronuncia di questa Sezione.

Sotto il profilo soggettivo, la deliberazione, recante la prospettata operazione societaria, risulta conforme all'art. 7, comma 1, lett. c) e all'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 175/2016, poiché adottata con deliberazione del consiglio comunale; nonché all'art. 7, comma 4, TUSP essendo stata pubblicata sul sito dell'ente e sottoposta a consultazione pubblica. Si dà atto, altresì, della competenza a pronunciarsi di questa Sezione ai sensi dell'art. 5, c. 4, del TUSP, secondo cui *"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”.

Sul piano oggettivo, l’atto deliberativo in esame è riconducibile tra quelli da sottoporre a controllo ai sensi dell’art. 5 del T.U.S.P, in quanto attiene alla costituzione di una società a totale partecipazione pubblica, nello specifico una società *in house*, da parte di un’amministrazione pubblica, nel caso di specie un Comune.

3. Risulta altresì rispettato il vincolo tipologico di cui all’art. 3, comma 1, T.U.S.P., secondo cui *“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”*. Nel caso di specie, infatti, si tratta della costituzione di una società a responsabilità limitata.

La bozza dello statuto contiene altresì gli elementi richiesti dall’art. 16 TUSP, trattandosi della costituzione di una società *in house*. Si tratta di una società a totale capitale pubblico (art. 1, comma 2 e art. 9), con socio unico il Comune di Palau, come riportato nella delibera consiliare di costituzione della società; soggetta a controllo analogo (art. 27 bis), disciplinato da apposito regolamento comunale, predisposto in bozza; che eserciterà la propria attività istituzionale in via prevalente in favore dell’ente. Della presenza di questi requisiti nello statuto dà atto la delibera consiliare, che rinvia l’affidamento dei servizi *in house* ad un piano industriale e contratto di servizio, che saranno approvati dal Consiglio. Anche lo statuto prevede che: *“4.3) I rapporti tra gli enti pubblici locali soci e la società sono disciplinati da apposito contratto di servizio, il quale stabilisce anche la durata degli affidamenti sopracitati”*.

Al riguardo, si precisa che la valutazione che il Collegio è chiamato ad effettuare riguarda la verifica della conformità dell’atto deliberativo di costituzione della società ai parametri di cui all’art. 5 TUSP e non attiene, invece, alla legittimità dell’affidamento dei servizi secondo il modello *“in house providing”*, in quanto con riferimento alla verifica della motivazione sulla scelta della modalità di affidamento, 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*.

Tale precisazione è doverosa, poiché la relazione illustrativa si dilunga sulla descrizione dell'*excursus* normativo dell'affidamento *in house* e degli elementi attinenti alla legittimità dell'affidamento *in house*. Tuttavia, la delibera consiliare ha ad oggetto la costituzione della citata società, rinviando l'affidamento dei servizi al piano industriale ed al contratto di servizi, che verranno successivamente approvati dal consiglio comunale. Viene espressa, perciò, la volontà di procedere all'affidamento del servizio, secondo il modello dell'*in house providing*, in un momento successivo rispetto alla costituzione della società.

Pertanto, la valutazione a cui è chiamato il giudice contabile attiene alla fase precedente, quella della costituzione della società, precisamente al passaggio dalla fase pubblicistica dell'atto deliberativo a quella privatistica della costituzione della società.

4. Riscontrata la sussistenza dei presupposti per rendere il parere, si può passare all'esame nel merito della deliberazione del comune di Palau.

L'esame consiste nella verifica della conformità dell'atto deliberativo ai seguenti parametri normativi di cui all'art. 5, commi 1 e 2, TUSP, letti alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni Riunite nelle deliberazioni n. 16 e 19 del 2022:

- i) la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali declinate dall'art. 4 TUSP;
- ii) le 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) la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- iv) la 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.

Tutti questi aspetti devono essere esplicitati analiticamente nella motivazione dell'atto amministrativo, sottoposto al vaglio della magistratura contabile.

4.1. Per quanto attiene al profilo finalistico, occorre verificare il rispetto del vincolo generale di scopo *ex art. 4, comma 1, TUSP*, e il rispetto del vincolo di attività di cui all'art. 4, comma 2, in combinato disposto con il comma 4 del medesimo articolo (le società *in house* possono avere come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2, essendo preclusa l'attività di cui alla lettera c)).

Nel caso di specie, l'oggetto sociale della costituenda società, di cui all'art. 4 (Oggetto), comma 2, della bozza dello statuto è il seguente:

“4.2) Nel rispetto di quanto previsto al comma 1 e, comunque, nei limiti e nel rispetto di tutte le vigenti leggi, la società gestisce i seguenti servizi pubblici locali di interesse generale e attività complementari ed opere connesse:

- a) servizi di riscossione della tassa di soggiorno ed altri tributi;*
- b) gestione di parcheggi e soste a pagamento e non;*
- c) servizi di facility management e global service;*
- d) manutenzione del verde;*
- e) manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili e servizi edili in generale;*
- f) attività di promozione e valorizzazione turistica del territorio comprese le attività di intrattenimento, organizzazione di eventi e spettacoli nonché gestione delle attività di informazione turistica, somministrazione di alimenti e bevande direttamente o tramite affidamento a terzi e gestione dei chioschi comunali;*
- g) attività di gestione visite guidate e strutture musei monumenti storici, culturali e ambientali;*
- h) gestione della rimozione forzata di auto con carro attrezzi;*

In tale contesto la società potrà compiere tutte le operazioni economiche, finanziarie, mobiliari ed immobiliari utili e necessarie per il conseguimento dell'oggetto sociale. In ogni caso le operazioni finanziarie e l'assunzione di partecipazione non saranno rivolte al pubblico ed avranno luogo nel rispetto della legge 24 febbraio 1998 n.58. La società potrà inoltre svolgere le attività e le funzioni ad essa delegate dal Socio Unico ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera d) del D.lgs. 175/2016 come modificato dal D.lgs. 100 del 16 giugno 2017;

L'effettiva assunzione della gestione dei servizi pubblici locali anzi citati avviene secondo un programma definito ed approvato dal consiglio comunale.

Il fatturato delle eventuali attività svolte a favore di terzi deve comunque rispettare quanto previsto dall'art.39, comma 1, lett. d) del presente statuto."

L'oggetto sociale della costituenda società attiene allo svolgimento di attività consentite dall'art. 4, commi 2 e 4, TUSP, nello specifico dalla lett. d): *"autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento"*. Conseguentemente, la valutazione di questo Collegio attiene al soddisfacimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla stretta necessità della costituzione della società da parte del Comune per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Poiché oggetto di valutazione di questo Collegio è la motivazione analitica in ordine alla stretta necessità della costituzione della società da parte del Comune per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, essa è da ricercare nella relazione illustrativa e nel piano economico-finanziario (P.E.F.): atti che, insieme alla bozza dello statuto e del regolamento del controllo analogo, sono parte integrante e sostanziale della deliberazione consiliare trasmessa a questa Sezione.

Al riguardo, si rileva che le motivazioni, contenute nel paragrafo 3.2, *"MOTIVAZIONI CIRCA LA NECESSITA'/OPPORTUNITA' DI UNA SOCIETA' IN HOUSE PROVIDING"*, sono generiche e comuni a tutte le attività che dovrebbe perseguire la società, che, come si evince invece dall'oggetto sociale, sono piuttosto variegate e attengono essenzialmente a servizi cosiddetti strumentali, intesi come quei servizi che non realizzano in via immediata un bisogno sociale, ma si limitano a fornire all'amministrazione un determinato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell'utilità collettiva (es. servizio pulizie immobili comunali), differenziandosi perciò dai servizi finali volti a soddisfare in via primaria e immediata i bisogni della comunità amministrata (es. trasporto pubblico locale).

La motivazione, infatti, avrebbe dovuta essere differenziata per ogni tipologia di attività (*rectius* servizio), mettendo in evidenza in modo puntuale per ognuna di esse la stretta necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune. Invece, la relazione illustrativa richiama a carattere generale l'influenza che la vocazione turistica del Comune di Palau e la stagionalità hanno sulle attività del Comune, che renderebbe per ciò solo preferibile il modulo societario all'organizzazione comunale: *"Simili fluttuazioni necessitano di una struttura gestionale agile e soprattutto flessibile, caratteristiche che, come noto, non si rinvencono nell'attuale organizzazione comunale, condizionata da una tendenziale rigidità della struttura organizzativa ed amministrativa"*. Allo stesso modo, si richiama genericamente l'insufficienza del personale comunale, senza evidenziare come la stessa possa influire specificatamente sui singoli servizi, come detto, diversi tra loro: *"A ciò aggiungasi che il Comune, sottoposto da anni come tutti gli altri comuni italiani ad una rigida politica di spending review, non possiede il personale sufficiente a far fronte alle pluralità di attività e servizi da erogarsi nei diversi periodi dell'anno e nemmeno può assumerlo."*

Una simile carenza di personale non è infatti compensabile mediante nuova forza lavoro, non solo a causa degli stringenti vincoli alle assunzioni negli Enti pubblici ma anche e soprattutto perché l'esigenza di personale si manifesta soprattutto nel periodo primaverile ed estivo ovvero evidenzia una forte stagionalità e conseguentemente tenere assunte per l'intero anno lo stesso numero di unità lavorative che invece servono effettivamente solo per la stagione primaverile/estiva rappresenterebbe un inutile e grave spreco di risorse pubbliche". L'insufficienza motivazionale è evidente, soprattutto se si consideri che la maggior parte dei servizi, ad oggi, sono stati assicurati mediante affidamento a operatori economici terzi: *"Si consideri inoltre che il Comune di Palau, in conseguenza di tali vincoli non può disporre né può dotarsi delle varie figure professionali necessarie per lo svolgimento di numerose attività a contenuto particolarmente tecnico quali sono quelle legate alla promozione turistica, alle attività di marketing e sviluppo territoriale ovvero a quelle connesse con la gestione dei parcheggi, dei beni turistici e della tassa di soggiorno, comprese le iniziative di contrasto alla evasione. Non è nemmeno agevole attivare strategie di gestione di questi servizi sotto un'unica regia (alias quella dell'amministrazione del*

Comune di Palau) perché molti di questi servizi sono appaltati a privati che pertanto si limitano ad eseguire nella maniera migliore i servizi appaltati ciascuno però concentrandosi solo sul proprio servizio e non su quegli erogati da altri". Da queste affermazioni, evidentemente generiche, si fa discendere come conseguenza logica che sia preferibile costituire una società *in house*: ***"Per tali motivi, deve ritenersi preferibile trovare soluzioni alternative a quelle sinora adottate rappresentate sostanzialmente dall'affidamento a terzi in appalto o da una gestione diretta con personale dell'Ente"*** (testo riportato in neretto come nell'originale). Allo stesso modo, si considerano generiche esigenze organizzative dell'ente come motivazioni sufficienti a dimostrare come strettamente necessaria la costituzione di una società ex art. 4 TUSP: *"Peraltro, anche la gestione dei diversi appalti e la necessità del relativo monitoraggio determina un sovraccarico della attività in capo alla organizzazione comunale già sottodimensionata rispetto alle funzioni che devono essere assicurate, specie nei periodi primaverili ed estivi stante la grande affluenza di visitatori che peraltro coincide con l'esigenza di ferie che gli stessi dipendenti pubblici manifestano"*.

Al contrario, la motivazione di stretta necessità avrebbe dovuto dar conto analiticamente del come la scelta di costituire una società *in house* avrebbe assicurato, con riferimento ai singoli servizi, *"la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"*, in considerazione delle caratteristiche proprie dei servizi pubblici locali, come definiti dagli artt. 2 d. lgs. 175/2016 (TUSP) e 2 d. lgs. 201/2022 *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, e come si ricava in particolare dall'art. 10 d. lgs. 201/2022 *"Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà"*.

Pertanto, il Collegio ritiene non assolto all'onere di motivazione analitica con riferimento al parametro di cui all'art. 4 TUSP, ritenendo la stessa non sufficientemente adeguata.

4.2. Profili di criticità si riscontrano anche riferimento agli ulteriori profili motivazionali richiesti dall'art. 5 TUSP: *"evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio"*

affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

In merito al parametro della "sostenibilità finanziaria" le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto *"assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato"*.

Sotto il primo profilo oggettivo, *"la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale"* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG). Si tratta evidentemente di una valutazione prospettica dell'attività della società che deve essere sviluppata in un'approfondita analisi di fattibilità dell'operazione societaria, contenuta in *business plan* o altro documento equivalente. Tale analisi, soprattutto nel caso di costituzione di una nuova società, deve esplicitare le linee generali dell'attività, facendo particolare attenzione al contesto del mercato di riferimento. Partendo da questo, possono essere poi sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (costi/ricavi) che di flussi finanziari (*cash flow*), nonché la situazione patrimoniale prospettica. Devono altresì essere individuati i rischi principali legati all'iniziativa, attraverso una c.d. analisi di sensitività, che consenta di definire scenari alternativi e più avversi, per verificarne le conseguenze sui risultati attesi. Le Sezioni riunite, inoltre, in merito all'estensione del sindacato della Corte dei conti, hanno chiarito che, trattandosi di ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà *"avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza, l'adequazione e l'approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adequazione, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità*

dell'operazione societaria deliberata". Andranno, poi, scandagliate affidabilità ed attendibilità del *business plan* (o piano equivalente).

Ebbene, la motivazione dell'operazione è carente al riguardo. Nella relazione, infatti, non sono esplicitate le linee generali delle attività con specifico riferimento ai singoli servizi, né il contesto del mercato di riferimento.

Si tratta di aspetti fondamentali che consentirebbero di comprendere l'iter istruttorio seguito per la quantificazione dei costi e dei ricavi specifici per i diversi servizi, necessaria per valutare l'affidabilità e attendibilità in ordine alla sostenibilità finanziaria dell'attività d'impresa.

Il PEF, invece, esplica le modalità di calcolo con riferimento ai soli ricavi derivanti dalla gestione dei parcheggi, pur non descrivendo le linee generali di attività; nulla dice in merito alla metodologia utilizzata per le stime dei costi e dei ricavi degli altri servizi: *"I ricavi da sponsorizzazione sono legati alla organizzazione degli eventi; ovviamente in assenza di un piano strategico di marketing territoriale le indicazioni dei costi così come quelle dei ricavi sono puramente orientative."*

Si sottolinea che, in assenza di indicazioni strategiche (superflue in questa fase) che saranno definite successivamente all'insediamento del management della società, per la quantificazione dei ricavi è stato assunto un approccio minimale finalizzato ad evidenziare come l'iniziativa, anche fronte di un volume di affari stimato prudenzialmente, evidenzia un equilibrio economico/finanziario piuttosto solido". In definitiva, i costi e ricavi sono il frutto di assunzioni (*assumption*), in quanto non è esplicitato l'iter logico seguito né l'origine dei dati su cui si fondano le stime effettuate, e si fa rinvio a future indicazioni strategiche. Al riguardo, a pag. 6 del PEF si legge: *"Il modello economico finanziario di base è stato costruito attraverso l'assunzione di alcune ipotesi di tariffe, numero posti barca, costi di gestione, ecc., puntualmente descritte nelle pagine seguenti"*; tuttavia, come detto, non si ritrova puntuale descrizione nel seguito del documento, se non limitatamente alle ipotesi di ricavi dalla gestione dei parcheggi. Anche nelle *"5. Annotazioni conclusive"* del PEF si conclude dicendo: *"Le assumption relative alla struttura dei costi e la relativa quantificazione, compresi quelli relativi alla forza lavoro, sono orientative giacché quelle effettive saranno assunte dal management rispetto ad obiettivi strategici condivisi con l'amministrazione del Comune di Palau e*

da quest'ultima approvati e verificati in itinere attraverso l'esercizio del controllo analogo".

Conseguentemente, in mancanza di una stima di partenza dei costi e dei ricavi, verificabile dal punto di vista del percorso logico-fattuale seguito, non è possibile valutare la sostenibilità finanziaria oggettiva dell'intera attività della società.

Con specifico riferimento ai costi, inoltre, tra quelli del personale non è considerato il costo dell'amministratore unico, figura prevista all'art. 16 della bozza dello statuto: al riguardo, l'art. 23 del citato statuto, con riferimento al compenso dell'organo amministrativo, rinvia alla determinazione all'assemblea dei soci entro i limiti imposti dalle disposizioni vigenti. Tuttavia, il costo, sebbene non ancora determinato dall'assemblea, avrebbe comunque dovuto essere preventivato. La considerazione di questo costo, inoltre, rileva non solo ai fini della valutazione della sostenibilità finanziaria ma anche sotto il profilo della convenienza economica (di cui si dirà più avanti), in particolare nel raffronto tra costi e benefici dell'opzione scelta con quelli della gestione diretta. Con riferimento agli organi amministrativi delle società a controllo pubblico, altresì, si ricorda che il TUSP all'art.11 prevede una disciplina speciale, in particolare per quanto riguarda i compensi da corrispondere agli stessi (art. 11, comma 6).

Anche sotto il profilo soggettivo della sostenibilità finanziaria, si ritiene il piano sviluppato non completo. In questo ambito valutativo, *"deve darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio"* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG). Occorre, perciò, prendere in considerazione eventuali accantonamenti che l'ente potrebbe essere tenuto a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società; bisogna, altresì, tenere in evidenza le limitazioni imposte *ex art.* 14 TUSP al socio pubblico con riferimento agli interventi di sostegno finanziario alle società pubbliche partecipate in difficoltà, alla luce del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato.

Tuttavia, né nella delibera né nella relazione illustrativa e PEF viene fornita alcuna motivazione al riguardo, se non limitatamente all'apporto iniziale di € 50.000 da parte del Comune per la costituzione del capitale sociale. Nulla è detto dell'impatto finanziario sui bilanci comunali in caso di eventuale difficoltà della società. Al riguardo, l'analisi di sensitività contenuta nel PEF prende in considerazione solo gli effetti di una riduzione dei ricavi dei parcheggi legati all'occupazione degli stessi, rispettivamente pari al -3%, -5% e -8%, senza tuttavia esplicitare la *ratio* sottostante alla determinazione delle citate percentuali. Inoltre, non vengono analizzati i rischi specifici per i diversi servizi, al fine di definire scenari alternativi e più avversi, per verificarne le conseguenze sui risultati attesi e, in ultima analisi, sui bilanci dell'ente, tenuto conto, ad esempio, che i ricavi di alcuni servizi sono legati alla stagionalità e afflusso turistico, come sopra evidenziato.

Pertanto, il Collegio ritiene non sufficiente e adeguata la motivazione relativa al profilo della sostenibilità finanziaria.

5. La motivazione richiesta dall'art. 5 TUSP deve esternare, altresì, le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario. Questo profilo implica che la motivazione dia conto della scelta dell'amministrazione sotto il profilo dell'efficacia rispetto agli obiettivi della stessa e dell'efficienza e dell'economicità riferita al corretto impiego delle risorse pubbliche. Inoltre, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare che tale valutazione *"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). In altri termini, *"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"* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Anche in questo caso, trattandosi di valutazioni che impingono nella discrezionalità tecnica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria condotta dall'amministrazione abbia ragionevolmente confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle possibili forme di gestione, tenendo in debita considerazione la qualità del servizio erogato e il diverso grado di efficienza, mediante un calcolo dettagliato di costi e benefici di ciascuno di essi.

La motivazione è, anche in questo caso, insufficiente. Non è stata effettuata, infatti, la comparazione, per i singoli servizi, dei costi/ricavi e dei risultati conseguiti delle diverse forme di gestione, diretta e con affidamento a terzi, ad oggi adottate per i diversi servizi, con i costi/ricavi ed i risultati attesi dalla costituzione della società. La motivazione contenuta nella relazione illustrativa (pag. 22), come già visto, ritiene preferibile la soluzione prescelta sulla base dell'asserita carenza di personale e dell'impossibilità di assumerne nuovo. Allo stesso modo, con riferimento all'alternativa dell'affidamento esterno, si afferma: *"D'altra parte va anche rilevato che le ridotte dimensioni del Comune unitamente alla diversità tra le varie attività direttamente ed indirettamente collegate con quella portuale possono rendere particolarmente oneroso l'affidamento dei servizi tramite contratti di appalto perché essendo di importo non particolarmente elevato non potrebbero avvantaggiarsi delle cosiddette economie di scala che si rinviengono normalmente negli appalti più grandi(!)"*

Peraltro, anche la gestione dei diversi appalti e la necessità del relativo monitoraggio determina un sovraccarico della attività in capo alla organizzazione comunale già sottodimensionata rispetto alle funzioni che devono essere assicurate, specie nei periodi primaverili ed estivi stante la grande affluenza di visitatori che peraltro coincide con l'esigenza di ferie che gli stessi dipendenti pubblici manifestano". Si tratta, evidentemente, di affermazioni generali, in quanto manca il raffronto tra le varie opzioni e con riferimento ai diversi servizi, tenuto conto, inoltre, che anche l'esercizio del controllo analogo richiede un'attività di controllo esercitata da parte di un'apposita struttura comunale (artt. 1 e 2 bozza regolamento controllo analogo).

Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene non completa e non adeguatamente approfondita l'istruttoria dell'Amministrazione anche con riferimento al profilo della convenienza economica.

6. Fermo restando quanto precede, si ritiene inoltre che la delibera consiliare avrebbe dovuto valutare adeguatamente e motivare specificatamente in merito ad alcune criticità segnalate sia nel parere di regolarità contabile, reso ai sensi dell'art. 49 TUEL, che nel *"parere favorevole con riserva"* dell'organo di revisione. Di seguito si riportano i due citati pareri, in cui si evidenziano potenziali criticità, con particolare riferimento al profilo della sostenibilità finanziaria in chiave prospettica.

Il parere di regolarità contabile, reso ai sensi dell'art. 49 del TUEL dal Responsabile del Settore finanziario, rileva quanto segue: *"Preso atto della documentazione allegata dalla quale non emergono elementi ostativi immediati alla costituzione delle società in oggetto, si riscontrano alcuni elementi che potrebbero esser fonte di potenziale criticità sui quali sarà necessario un costante controllo nelle proiezioni di sostenibilità a medio-lungo termine. Il rapporto costi operativi / ricavi e la valutazione della convenienza rispetto a soluzioni alternative dovranno esser oggetto di continuo monitoraggio soprattutto nel breve /medio periodo.*

Nonostante siano state previste risorse adeguate alla fase iniziale, le simulazioni finanziarie mostrano potenziali rischi di deficit in caso di variazioni nei costi operativi o nei volumi di attività che potrebbero richiedere ulteriori apporti di capitale da parte dell'Ente, con potenziali impatti sul bilancio.

Tutto ciò premesso, per i fini previsti dall'art. 49 del D. Lgs 18.08.2000 n° 267, si esprime sulla proposta di deliberazione il parere favorevole a condizione che sia attuato un costante monitoraggio degli impatti economico-finanziari e la verifica della sostenibilità per l'Ente".

Anche il Revisore dei conti del Comune di Palau ha reso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 239, 1° comma, lettera b, n. 3, del D. Lgs. 267/2000, un parere *"favorevole con riserva"* (verbale n. 11 del 15 aprile 2025). Ciò, in quanto *"Si ritiene che la documentazione trasmessa sia completa che il piano economico-finanziario presentato preveda una copertura iniziale adeguata. Si riscontrano, tuttavia, alcune potenziali criticità nelle proiezioni di sostenibilità a medio-lungo termine.*

A seguito dell'analisi condotta, vengono evidenziati gli aspetti di seguito esposti.

In particolare:

- le stime sui ricavi e sui costi operativi non risultano pienamente supportate da dati storici o analisi di mercato approfondite.*
- il fabbisogno finanziario futuro potrebbe richiedere ulteriori apporti di capitale da parte dell'Ente, con potenziali impatti sui bilanci pubblici.*
- la sostenibilità economica e la convenienza rispetto a soluzioni alternative (es. esternalizzazione) dovrebbero essere meglio argomentate.*

Con riferimento all'impatto sulla gestione finanziaria dell'Ente, nonostante siano state previste risorse adeguate per la fase iniziale, le simulazioni finanziarie mostrano potenziali rischi di deficit in caso di variazioni nei costi operativi o nei volumi di attività.

Pur non emergendo elementi ostativi immediati, l'analisi condotta evidenzia, quinti, alcuni margini di incertezza in relazione alla sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Si raccomanda, di conseguenza, un costante monitoraggio degli impatti economico-finanziari, al fine di controllare i rischi finanziari e la sostenibilità nel lungo periodo.

Resta in capo agli organi decisionali dell'Ente la responsabilità di valutare il bilanciamento tra i potenziali benefici e i rischi connessi e si evidenzia la necessità che l'Ente assicuri adeguata copertura finanziaria e un controllo stringente sui futuri sviluppi delle società partecipate”.

7. Con riferimento all'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, la delibera consiliare riporta *“Preso atto degli obiettivi di servizio pubblico, dei contenuti essenziali del contratto, delle fonti di finanziamento delle attività e, ai fini di cui all'art. 5, comma 2, D.Lgs. 175/2016, della compatibilità con la disciplina europea degli aiuti di Stato per come illustrati nella relazione, che dovranno essere considerati dagli atti di disciplina delle modalità di svolgimento dei servizi, anche nella forma di obblighi di servizio da parte della affidataria costituenda società”.*

8. Alla luce di quanto precede, con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs. 18 agosto 2000

n. 267 e di cui all'art. 20 dello stesso TUSP, il Collegio ritiene l'onere motivazionale di cui all'art. 5 non adeguatamente assolto,

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione del Controllo per la Regione Sardegna, in ragione delle motivazioni che precedono e ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n.118, esprime parere negativo sulla delibera del Comune di Palau in ordine alla costituzione della società *in house* "Palau Servizi Turismo Srl".

Avverte l'Amministrazione che, qualora decida di procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni, ai sensi del comma 4, art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, al Sindaco del Comune di Palau, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

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

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 16 giugno 2025.

IL RELATORE

Raffaele Giannotti

IL PRESIDENTE

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 16 giugno 2025

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

Anna Angioni