



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026, composta dai seguenti Magistrati:

Maria Rachele Anita ARONICA	- Presidente
Gioacchino ALESSANDRO	- Consigliere
Giuseppe DI PRIMA	- Referendario – Relatore
Francesca LEOTTA	- Referendario
Marina SEGRE	- Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Responsabile del Settore Amministrativo del Comune di Fondachelli Fantina (ME) con nota prot. n. 9239 del 16.12.2025 assunta al prot. CdC n. 9226 del 17 dicembre 2025, avente ad oggetto: *"Trasmissione, ai fini del controllo preventivo, degli atti deliberativi aventi ad oggetto la costituzione di una nuova società a totale partecipazione comunale, denominata Sviluppo Fondachelli Fantina s.r.l."*;

VISTA l'ordinanza n. 2/2026 del 12 gennaio 2026, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato l'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Giuseppe Di Prima;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

1. L'operazione societaria delineata dal Comune di Fondachelli Fantina.

Con nota prot. n. 9239 del 16.12.2025 assunta al prot. CdC n. 9226 del 17 dicembre 2025, il Responsabile del Settore Amministrativo del Comune di Fondachelli Fantina (ME) ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, le deliberazioni della Giunta comunale n. 127 del 31.10.2025 e del Consiglio comunale n. 134 del 6.11.2025, con le quali

l'Ente ha deliberato la costituzione di una Società in house a responsabilità limitata, a Socio unico (a totale partecipazione comunale), denominata *"Sviluppo Fondachelli Fantina s.r.l."*, (in sigla S.F.F. S.r.l.) con capitale sociale pari a € 10.000,00.

Secondo quanto previsto dall'art. 3 della bozza di Statuto approvata e trasmessa dall'Ente, la suddetta Società *"ha per oggetto esclusivo l'attività di produzione di beni e servizi di interesse generale, affidati dal Socio unico e nell'interesse esclusivo di quest'ultimo, quali a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo:*

- Valorizzazione, gestione e manutenzione dei beni agricoli (terreni) di proprietà del Comune di Fondachelli Fantina anche tramite la presentazione di progetti e istanze di partecipazione a bandi regionali, nazionali ed europei.

Fatti salvi i limiti di legge, la società potrà anche procedere alla stipula di accordi di collaborazione con Università, istituti ed enti di ricerca e in genere ogni operazione necessaria o utile per il raggiungimento dell'oggetto sociale, compresi l'affidamento di incarichi e la stipula di contratti e convenzioni con enti pubblici e privati.

Nello svolgimento della propria attività, la società dovrà realizzare la parte più importante della propria attività per il Comune di Fondachelli Fantina in conformità ai principi del diritto comunitario in materia.

La società, per il raggiungimento dell'oggetto sociale, potrà compiere tutte le operazioni commerciali, industriali ed immobiliari nei limiti consentiti dalla normativa comunitaria e nazionale per le società a totale capitale pubblico.

La società inoltre potrà compiere, in via non prevalente e del tutto accessoria e strumentale e comunque con espressa esclusione di qualsiasi attività svolta nei confronti del pubblico, operazioni finanziarie, potrà partecipare a bandi pubblici (regionali, nazionali e comunitari) e presentare progetti per il reperimento di risorse da investire nel patrimonio comunale e ciò al fine di valorizzarlo al meglio e quindi fare domande per richiedere contributi.

La gestione dei suddetti servizi avviene tramite affidamento in house e mediante la stipula di appositi contratti di servizio o convenzioni nel rispetto della disciplina di settore.

L'esercizio delle attività suddette dovrà essere limitato all'ambito del Comune di Fondachelli Fantina o al territorio ad esso limitrofo.

La società svolge la propria attività secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie."

Oltre alle predette deliberazioni, il Comune di Fondachelli Fantina ha trasmesso i seguenti documenti:

- relazione illustrativa e perizia di stima prot. n. 7196 del 30.10.2025;
- schema dello statuto societario;
- relazione illustrativa del 31.10.2025;
- relazione del responsabile del settore economico-finanziario del 25.11.2025.

Considerato in

DIRITTO

2. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP.

Descritta nei suddetti termini l'operazione societaria sottoposta al vaglio della magistratura contabile, occorre preliminarmente appurare se sussistano, nella fattispecie, i presupposti normativi che legittimano questa Sezione a pronunciarsi, ex art. 5, comma 3, TUSP, sugli atti deliberativi di costituzione societaria.

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016 (recante *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, nel prosieguo, per brevità, TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP) alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Il comma 4 dell'articolo in esame puntualizza che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal

parere della magistratura contabile e a dare pubblicità, nel proprio sito *internet* istituzionale, a tali motivazioni.

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di recente esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; *"ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"*. Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile abbia avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti dalla complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene inoltre rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla *«ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti»*. Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno ad un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020). Come è noto, infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario - sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente - è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) e la verifica *ex art. 5, comma 3, TUSP*, interviene, pertanto, su un atto deliberativo che, per conseguire gli effetti finali cui è preordinato (*id est*: la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria) necessita della stipulazione, a valle, dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto. Prima di essere attuato con gli strumenti privatistici, tale atto deliberativo necessita del vaglio positivo della magistratura contabile ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato per il controllo *de quo* (l'art. 5, comma 3, TUSP, prevede testualmente: *“qualora la Corte non si pronunci entro il termine”* di sessanta giorni dal ricevimento, *“l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo”*).

La funzione attribuita alla Corte dei conti nella materia *de qua* trova collocazione, dunque, nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono, in chiave diacronica, il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione.

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, come già osservato, 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).

Ciò premesso, in termini generali, in ordine alla fisionomia della nuova forma di controllo coniata dal legislatore in materia di partecipazioni pubbliche, occorre ora soffermarsi sulla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano, nella fattispecie, l'intervento della magistratura contabile.

2.1. Ambito soggettivo del controllo.

Considerato che il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "*le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale*", non sembra revocabile in dubbio che il Comune di Fondachelli Fantina sia assoggettato alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 TUSP, ai fini della costituzione di una società.

2.2. Ambito oggettivo del controllo.

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di "*acquisto di partecipazioni, anche indirette*" da parte di Amministrazioni

pubbliche (per “*partecipazione*” deve intendersi “*la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi*”, come da definizione contenuta nell’art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

L’art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l’acquisto di partecipazioni) in cui l’Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

Nella fattispecie, in base a quanto illustrato in punto di fatto nel paragrafo 1, emerge con chiarezza come l’operazione sottoposta al vaglio della magistratura contabile consista nella costituzione, da parte del Comune di Fondachelli Fantina, di una società a responsabilità limitata *in house*, a totale partecipazione pubblica.

Trattasi, dunque, di operazione societaria che rientra nello spettro oggettivo di applicazione dell’art. 5, comma 3, TUSP.

3. Conformità dell'atto alle modalità previste dall'art. 7 del TUSP.

Ai sensi dell’art. 7, co. 1, TUSP “la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: c) deliberazione del *consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali*”.

Nel caso sottoposto all’esame della Sezione l’atto in esame è stato adottato, oltre che dalla Giunta, dal Consiglio comunale del Comune di Fondachelli Fantina, che rappresenta l’organo amministrativo competente nella materia *de qua* (art. 7, comma 1, lett. c, TUSP), con delibera n. 134 del 6.11.2025.

Pertanto, l’operazione, sotto questo specifico profilo, è stata deliberata in conformità a quanto disposto dall’art. 7, co. 1, TUSP.

Inoltre, in tali atti deliberativi viene indicata la pubblicazione sul sito dell’amministrazione pubblica costituente ai sensi dell’art. 7, comma 4, TUSP (*L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante*»).

4. Profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione societaria.

Sul punto, l'art. 5, comma 4, del TUSP, ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo (*"per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali"*), le Sezioni regionali 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"*) e la Sezione controllo Enti (*"per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958"*).

Il suddetto criterio di riparto vale a radicare la competenza di questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP, in quanto l'atto deliberativo in esame rientra tra *"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"*.

5. Vincoli tipologici (art. 3 TUSP).

L'articolo 3 del TUSP stabilisce: *"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 si tratta della costituzione di una società a responsabilità limitata.

Lo schema 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, con socio unico il Comune di Fondachelli Fantina (art. 1), come riportato nelle delibere di costituzione, soggetta a controllo analogo (artt. 18 e 26), che eserciterà la propria attività istituzionale in via prevalente in favore dell'Ente.

Per questo motivo, risulta rispettato il vincolo tipologico di cui all'art. 3 del TUSP.

Come è noto, l'*in house providing* si ascrive a un modello organizzativo di gestione diretta di un pubblico servizio o di una attività strumentale, realizzato mediante il ricorso a un ente che, sebbene distinto da una pubblica amministrazione sul piano formale, nella sua essenza è equiparabile a un prolungamento organizzativo di quest'ultima.

Originariamente coniato a livello pretorio dalla giurisprudenza eurolunitaria (Corte di giustizia, sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal), con il precipuo intento di coniugare il principio di auto-organizzazione delle autorità pubbliche con la tutela della concorrenza nell'ambito dei contratti pubblici concernenti l'affidamento di lavori,

l'acquisizione di forniture o la prestazione di servizi, ove stipulati con un soggetto societario formalmente distinto dall'ente pubblico affidante, l'istituto in questione ha assunto una precisa configurazione anche sul piano normativo.

Nello specifico, l'art. 12 della Direttiva UE n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 in materia di pubblici appalti ne tratteggia i caratteri distintivi, richiedendo cumulativamente il soddisfacimento delle seguenti condizioni: a) l'esercizio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) lo svolgimento, in misura superiore all'80%, delle attività della persona giuridica controllata in favore dall'amministrazione aggiudicatrice esercitante il controllo; c) l'assenza di partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di «forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata». Analoghe disposizioni sono state poste anche per i contratti di concessione e per le procedure di appalto nei c.d. settori speciali (cfr., rispettivamente, l'art. 17 della Direttiva UE n. 2014/23/UE e l'art. 28 della Direttiva UE n. 2014/25/UE).

Il diritto interno ha conseguentemente declinato i requisiti imposti dal diritto sovranazionale negli ambiti di disciplina caratterizzanti sia le partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche sia la contrattualistica pubblica. A tal riguardo, rilevano, rispettivamente, l'art. 2, comma 1, lett. o), e l'art. 16 del TUSP nonché l'art. 7 e l'allegato I.1 – art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici.

Sul piano organizzativo, la previsione di intensi e penetranti poteri di gestione da parte del socio pubblico nella forma del controllo analogo introduce elementi di disciplina a forte connotazione pubblicistica, deviando dai consueti modelli societari operanti sul piano civilistico.

Questo Collegio rileva che, in linea generale e seguendo l'approccio maggiormente seguito in sede di esercizio del controllo ai sensi dell'art. 5 del TUSP, la cognizione della magistratura contabile non è stata estesa sino alla verifica dell'esistenza in concreto dei requisiti per procedere all'affidamento in house, al fine di scongiurare eventuali interferenze

con le valutazioni che, in caso di contenzioso e nell'ambito della propria giurisdizione, il giudice amministrativo potrebbe essere chiamato a compiere, così circoscrivendo la propria valutazione all'esistenza o meno di adeguata e razionale motivazione a sostegno della scelta effettuata, secondo i parametri individuati dall'art. 5, comma 3, del TUSP (in tal senso, Sez. reg. contr. per la Regione siciliana delib. n. 209/2025/PASP; Sez. reg. contr. Liguria, delib. n. 128/2023/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 209/2022/PASP e n. 161/2022/PAR).

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

6. Oneri di motivazione analitica (art. 5, commi 1 e 2, TUSP).

L'art. 5, comma 3, TUSP delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti.

In ordine ai primi, il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a:

- a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP);
- b) 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;
- c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- d) 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, la Corte dei conti deve valutare la conformità della delibera inviata a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'impianto normativo evidenzia, in primo luogo, come gravi sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione o di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

6.1. Vincoli finalistici (art. 4 TUSP) e condizioni di ricorso al modello dell'*in house providing*.

Con riferimento ai vincoli finalistici occorre precisare quanto segue.

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo istituzionale, sicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP esige, innanzitutto, una analitica motivazione *“con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4”*. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 86/2022).

In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un “vincolo di scopo” al comma 1 – ai sensi del quale *“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”* – cui si accompagna al comma 2 un “vincolo di attività” in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza

n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, delib. n. 110/2022/PAR).

Con riferimento alla verifica della “*stretta inerenza*” della costituzione societaria di cui trattasi con le finalità istituzionali dell’ente-socio, la valutazione di conformità non emerge, in realtà, con chiara evidenza.

Nel caso di specie, il Comune di Fondachelli Fantina ha deliberato la costituzione di una Società *in house* alla quale intende affidare come servizio di interesse generale la valorizzazione, gestione e manutenzione dei beni agricoli (terreni) di proprietà del Comune, con possibilità di svolgere attività connesse e strumentali, tra le quali, come specificato nella relazione illustrativa, la manutenzione e riqualificazione dei fondi, interventi di riforestazione e miglioramento fondiario, produzione agricola e trasformazione dei prodotti, progetti di agricoltura sociale e inclusiva, iniziative di educazione e formazione ambientale.

Lo strumento societario prescelto, ossia società a responsabilità limitata (S.r.l.) a capitale interamente pubblico, creato anche per favorire la partecipazione a bandi di finanziamento regionali, nazionali ed europei, la creazione di opportunità occupazionali per la comunità locale e la promozione di un modello di agricoltura sostenibile e innovativa nel territorio, risponde, nelle motivazioni indicate dall’Ente, ad esigenze di maggiore flessibilità gestionale rispetto agli strumenti pubblicistici puri, limitazione della responsabilità patrimoniale del Comune, possibilità di operare come soggetto economico per l’accesso a bandi di finanziamento e partenariati, capacità di gestire direttamente personale, attrezzature e progetti agricoli in modo efficiente, garanzia di controllo pubblico pieno e rispetto dei principi di economicità, efficacia e trasparenza.

Le attività svolte rientrerebbero, in astratto, in quelle consentite dall’art. 4, commi 2 e 4, TUSP, ma 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 nelle relazioni illustrative e soprattutto in un Piano Economico-Finanziario (P.E.F.) del quale non vi è menzione negli atti costitutivi e che non risulta trasmesso a questa Sezione.

Invero, oltre alle deliberazioni di Giunta e di Consiglio comunale di costituzione della società *in house*, l’Ente ha inviato unicamente una relazione illustrativa e perizia di stima

dei terreni comunali non strumentali alle funzioni istituzionali dell'Ente, lo schema dello statuto societario in allegato alla deliberazione della Giunta municipale, una relazione illustrativa e motivazionale dei Responsabili dei Settori Economico Finanziario, Tecnico, Amministrativo ed una ulteriore relazione illustrativa del Responsabile del Settore Economico Finanziario.

Tutte le relazioni trasmesse si limitano ad affermare solo un generico e astratto vantaggio economico da parte dell'Ente nella gestione dei terreni per il tramite della neocostituita società *in house*. Più in particolare: 1) la relazione illustrativa dei Responsabili dei Settori Economico Finanziario, Tecnico ed Amministrativo contiene un'analisi economico finanziaria preliminare nella quale vengono semplicemente menzionate le fonti di finanziamento previste (conferimento in gestione dei terreni agricoli comunali, ricavi derivanti da attività agricole e di valorizzazione del territorio, fondi e contributi pubblici ottenuti mediante la partecipazione a bandi, eventuali accordi di collaborazione con enti, istituti agrari, università o consorzi); 2) la relazione illustrativa del Responsabile del Settore Economico Finanziario esprime una valutazione economico-finanziaria nella quale sono indicati, con stima generica, i costi della gestione attuale (canoni previsti ma non riscossi ogni anno per € 12.000, spese legali medie per € 8.000, manutenzione straordinaria praticamente assente che comporta un deprezzamento progressivo dei terreni) con saldo complessivo stimato negativo o fortemente inefficiente, i costi per la costituzione e avvio della società (capitale sociale iniziale € 10.000, costi amministrativi iniziali € 5.000), indicati come *una tantum* ed ampiamente sostenibili e, per altro verso, i ricavi attesi grazie alla gestione imprenditoriale (da contributi pubblici e attività agricole accessorie) stimando, senza alcun dato o elemento a supporto, che la gestione diretta possa generare un saldo annuo positivo, variabile in funzione del piano industriale ma senz'altro superiore all'attuale situazione di sostanziale perdita; 3) la relazione illustrativa con perizia di stima dei terreni comunali non strumentali alle funzioni istituzionali dell'Ente, redatta dai responsabili del procedimento e del II Settore tecnico, effettua una ricognizione ed un'analisi finanziaria dei terreni comunali evidenziando altresì come l'Ente, con le poche risorse umane a disposizione, non è in grado di far fronte alla necessaria manutenzione e che una nuova struttura societaria fornita di risorse umane aggiuntive potrebbe meglio

amministrare il patrimonio, intercettare bandi, creare occupazione in agricoltura, contrastare la piaga dello spopolamento e rendere più attrattivo il territorio.

Pertanto, ogni asserzione indicata nei documenti allegati non risulta, in realtà, suffragata o corredata da alcun dato previsionale specifico e dettagliato sulla struttura e gestione societaria, che avrebbe dovuto essere contenuto in un apposito Piano Economico Finanziario o Business Plan, come sarà più ampiamente analizzato e sviluppato nel prossimo punto, laddove emergerà con maggiore evidenza la carenza motivazionale degli atti trasmessi con riferimento alla sussistenza dei parametri della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione.

Alla luce di quanto precede, si rileva il non esaustivo assolvimento dell'onere di motivazione analitica ex art. 5 TUSP con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4.

Ciò, in quanto, si ribadisce, le delibere per la costituzione della società ed i relativi allegati si limitano ad affermare la sussistenza di vantaggi ed utili in capo all'Ente senza aver adeguatamente e concretamente valutato e motivato in ordine all'effettivo perseguimento del fine pubblico, alla conseguibilità dell'oggetto sociale da parte della società e, in ultima analisi, sulla necessità della sua costituzione.

Ciò premesso, e rimandando nella specie, come detto, a quanto sarà a breve rilevato con riferimento ai parametri della convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione, questa Sezione ritiene che i principi di inerenza e necessità siano preordinati a circoscrivere le deroghe a quello generale dell'universalità del bilancio (postulato n. 3, allegato 1, d.lgs. n. 118/2011): la costituzione o la partecipazione a società, infatti, genera patrimoni destinati, con un bilancio distinto da quello dell'ente *dominus* e con un regime di contabilità economico-patrimoniale non autorizzatoria. Tale regime contabile relega il successivo controllo democratico al finanziamento dei debiti fuori bilancio (art. 194 Tuel, art. 73 d.lgs. n. 118/2011) o al soccorso finanziario, quando si è manifestato, di fatto, un difetto di copertura del ciclo di produzione di beni e servizi (art. 14 Tusp).

Il ricorso ad una società *in house* per l'autoproduzione e l'erogazione di beni e servizi, anche strumentali, non è sorretta da una preferenza *tout court* dell'ordinamento, come peraltro risulta dall'art. 4, comma 4 e dall'art. 16 del Tusp, nonchè dall'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023, visti i limiti imposti dalle norme.

Sotto tale profilo, rileva, per l'appunto, anche l'art. 7 del *Codice dei contratti pubblici* che, nell'enunciare il fondamentale principio di auto-organizzazione amministrativa di derivazione eurounitaria (cfr. art. 2 della Direttiva UE n. 2014/23/UE), nel confronto con la pregressa esperienza accolta dalla disciplina interna sino al 2023, ha affrancato la scelta dell'amministrazione pubblica per l'affidamento *in house* dall'obbligo di dimostrare la situazione di "fallimento del mercato". La disposizione in questione, che si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, si muove nella direzione di un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione europea così da superare l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50 del 2016 (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, *Relazione sullo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*).

Anche nel novellato contesto normativo, però, la parità tra ricorso al mercato e auto-produzione è comunque soltanto tendenziale in quanto – a differenza della selezione di un operatore in regime di concorrenza – l'opzione per l'affidamento *in house* deve rinvenire una giustificazione espressa (Sez. reg. contr. per la Regione siciliana delib. n. 209/2025/PASP). In proposito, la preferenza per il ricorso al mercato o all'autoproduzione, per l'ordinamento europeo, è una scelta rimessa al legislatore interno (Corte giust. europea, Sez. I X, 6 febbraio 2020, n. C-89/19 a C-91/19, ordinanza 6 febbraio 2020, punti 41 e 47). A livello di legislazione ordinaria, sussistono numerose norme che esprimono uno sfavore per la costituzione di strutture pubbliche che derogano al principio dell'universalità del bilancio, attraverso sistemi contabili di diritto privato, che non prevedono gli stessi presidi pubblicistici a tutela dell'equilibrio di bilancio (contabilità autorizzatoria e controlli ex 148-bis Tuel).

La costituzione di una società *in house*, infatti, da un lato consente forme di controllo gestorio analoghe all'erogazione interna e in economia, ma, allo stesso tempo, permette di derogare alla regola dell'universalità di bilancio dell'ente *dominus* e di affidare risorse pubbliche a un soggetto che può operare sui mercati di destinazione, con finanziamenti pubblici, con il rischio di alterare la concorrenza (Corte cost., n. 325/2010, punto 3.1.1.1. *in diritto*), attraverso una contabilità che non prevede un sistema autorizzatorio per la copertura delle spese (art. 81, comma 3, Cost.), alla stregua di quanto previsto per l'ente *dominus*.

Questa premessa esclude qualsiasi validità all'argomento astratto della garanzia di migliori servizi, in termini qualitativi e finanziari, attraverso la costituzione di un organismo *in house*. In sostanza, il modello *in house* non corrisponde automaticamente a "*pienamente efficace*" ma va dimostrato in concreto, con una dettagliata analisi, perché lo è, quali e quanti sono i costi da sostenere per il funzionamento del nuovo organismo, come vengono preventivati e appostati nel bilancio e come l'ente pubblico intende sostenerli. Insomma, quella analitica motivazione che il TUSP richiede in ordine alla "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali e alle 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*".

Nella fattispecie, il Comune di Fondachelli Fantina ritiene che la necessità della costituzione di una società *in house* derivi da un miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi erogati, collegata, astrattamente, alla modalità gestoria. Tale affermazione è sganciata, tuttavia, da qualsiasi ancoraggio ad elementi concreti e valutabili da questa Sezione.

Tali carenze integrano consistenti dubbi su un soddisfacente assolvimento dell'obbligo di motivazione analitica e non consentono al Collegio di apprezzare pienamente la necessità della costituzione della Società e la sussistenza dei presupposti per il ricorso al modello dell'*in house providing*, alla luce anche e soprattutto di quanto sarà appena di seguito rilevato sotto il profilo della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica della scelta di costituire una società *in house*.

6.2. - *Sostenibilità finanziaria e convenienza economica, anche in rapporto alla gestione diretta o esternalizzata del servizio, e compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*

Le Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), 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'adequatezza 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'adeguatezza, 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).

Le Sezioni riunite hanno evidenziato, infatti, che nell'esame *“previsto dall'art. 5, comma 3, del Tusp sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione”*.

Le valutazioni circa *“la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria”* dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, costituiscono, pertanto, come già anticipato, un onere gravante sull'Amministrazione interessata all'operazione.

Quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

Nel predetto arresto nomofilattico, al quale il Collegio intende dare continuità, le Sezioni riunite di questa Corte hanno chiarito che, nel campo degli investimenti societari, il concetto di sostenibilità finanziaria 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 versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce 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. Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampiamente sviluppati dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, dal quale il Collegio non ritiene di discostarsi nel caso di specie, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione procedente, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. In particolare, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di acquisizione di partecipazione sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende proseguire.

Quanto al relativo contenuto, il *Business Plan* (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai *cash flow* complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto).

Le previsioni del BP devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. In

particolare, occorre esplicitare la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente deve essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Non va trascurata, infatti, la rilevanza dei costi di personale nella *governance* di una società partecipata, considerata la loro incidenza sul quadro economico – finanziario, tanto è vero che l’art. 19, comma 5, del TUSP prevede che gli enti pubblici soci diano apposite direttive per il contenimento dei costi dei dipendenti.

Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati. Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del BP possono essere opportunamente accompagnate dall’elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali, quali la redditività, la liquidità e l’indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l’esigenza di integrare l’analisi del BP con l’individuazione dei rischi principali legati all’iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate.

Ciò consente, attraverso l’analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

Ancora, sotto il profilo oggettivo, va evidenziato che la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale.

La Sezione regionale per la Lombardia della Corte dei conti, con la deliberazione n. 161 del 25 ottobre 2022, ha rappresentato che *«il concetto di “sostenibilità finanziaria” non deve essere limitato all’iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell’ottica della gestione dell’organismo societario onde evitare che non solo quell’iniziale apporto di capitale da parte dell’Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l’Amministrazione socia a “soccorrere” finanziariamente la propria società”*.

Per la verifica della “sostenibilità finanziaria” in un’ottica dinamica (ossia, in una prospettiva della gestione della società stessa) *“l’Ente deve compiere una ponderata verifica ex ante che lo porti ad escludere che ci siano le condizioni fattuali e/o giuridiche che possano far presupporre che l’andamento della società sarà quello di «essere strutturalmente in perdita, attesa l’incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi»”* (Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 194/2022/PASP).

Come è stato detto, l’amministrazione procedente è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell’atto deliberativo conclusivo.

Nella fattispecie, l’istruttoria, come emerge dagli atti trasmessi a questa Sezione, si appalesa come carente e appare non adeguata a sorreggere la scelta di costituire la suddetta società *in house*, sotto il profilo della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

La costituzione della Società non è accompagnata, infatti, da un appropriato Piano Economico Finanziario o Business Plan che tenga conto degli elementi sopra richiamati.

Solo per citare alcuni indici essenziali e minimi di chiara evidenza, non sussiste un Piano economico che sviluppi tutti i costi di gestione, del personale e dell’indennità degli amministratori, sebbene tale ultima spesa sia prevista dall’art. 17 dello schema dello statuto e dovrebbe comunque essere preventivato. La considerazione di questo costo, infatti, rileva non solo ai fini della valutazione della sostenibilità finanziaria ma anche sotto il profilo della convenienza economica, 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, poi, 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).

La già menzionata relazione illustrativa del Responsabile del Settore Economico Finanziario, contenente soltanto uno scarso schema di costi e ipotetici ricavi, nel concludersi con un parere favorevole alla costituzione della suddetta società pubblica, raccomanda *“la predisposizione di un piano industriale triennale che definisca: attività produttive; investimenti programmati; proiezioni economiche; sostenibilità finanziaria”*; detti elementi, però, ai fini della pronuncia in questione, devono essere forniti e valutati già al momento della fase costitutiva.

Anche la motivazione contenuta nella relazione illustrativa e perizia di stima dei terreni

comunali non strumentali alle funzioni istituzionali dell'Ente redatta dai responsabili del procedimento e del II Settore tecnico (pag. 4), che ritiene preferibile la soluzione prescelta della costituzione della società in house anche sulla base delle poche risorse umane a disposizione dell'Ente, già impegnate nella ordinaria manutenzione di detto patrimonio e sulla possibilità di potere contare su personale aggiuntivo al fine di intercettare bandi regionali, nazionali ed europei e creare nuove occupazioni in agricoltura si risolve in affermazioni generali, in quanto manca negli atti trasmessi il raffronto tra le varie opzioni, tenuto conto, inoltre, che anche l'esercizio del controllo analogo richiede un'attività di controllo esercitata da parte dei competenti uffici comunali (art. 26 dello schema di statuto). Il Collegio osserva, comunque, che negli atti trasmessi non vi è alcun riferimento specifico al personale che dovrà essere gestito direttamente dalla società, e comunque, a tal proposito, occorre precisare che l'argomento delle eventuali carenze di personale dell'Ente non può costituire, di per sé, giustificazione della creazione di una Società *in house*.

Del tutto trascurato è, inoltre, il profilo della sostenibilità soggettiva dell'operazione societaria rispetto alla specifica situazione finanziaria dell'Ente, anche in chiave prospettica. Invero, per quanto attiene al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

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 anche 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. Occorre, altresì, come già evidenziato, tenere in evidenza le limitazioni che il socio pubblico incontra ex art. 14 TUSP 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 nelle delibere, né nelle relazioni illustrative viene fornita alcuna motivazione al riguardo, prevedendosi solo l'apporto iniziale di € 10.000,00 da parte del Comune per la costituzione del capitale sociale ed i generici costi amministrativi iniziali di € 5.000,00.

Non è stato affatto valutato l'eventuale impatto finanziario sui bilanci comunali in caso di difficoltà della società, mentre, al contrario, si sarebbe dovuto dar conto delle conseguenze sugli equilibri finanziari del Comune derivanti dalle vicende gestionali, in considerazione della qualità di socio unico rivestita dal Comune e di eventuali ulteriori esborsi economici. Pertanto, anche sotto tale profilo, il Collegio ritiene l'istruttoria svolta dall'Ente non adeguata e, perciò stesso, la motivazione non sufficiente.

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.

Il rispetto dei parametri sopra menzionati presuppone necessariamente una oggettiva comparazione tra i benefici e i costi *“attualizzati”* che ogni possibile soluzione comporti, nonché una *“certezza”* e *“veridicità”* dei dati presi a riferimento per la scelta del modello di gestione individuato come quello che meglio risponde alle finalità pubbliche da raggiungere. È inoltre di primaria importanza che gli elementi di valutazione e i risultati raggiunti siano resi trasparenti e disponibili, soprattutto laddove si tratti di servizi che riguardano beni di interesse comune e collettivo.

In particolare, si richiede all'amministrazione di valutare la convenienza dell'affidamento del servizio secondo lo schema dell'*in house* rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato, attraverso una comparazione tra dati, mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio. Il fine è quello di dimostrare che il ricorso fornito dalla società *in house* è il più economicamente conveniente ed è quello in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 novembre 2018, n. 6456, secondo cui *“è onere dell'autorità amministrativa affidante quello di rendere comunque comparabili i dati su cui il confronto viene svolto”*, con necessaria allegazione di *“dati di dettaglio”*; cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5351; Sez. reg. contr. Veneto, delib. n. 145/2023/PAR; Sez. reg. contr. Campania, delib. n. 241/2023/PASP).

In questo ambito, la magistratura contabile ha fatto anche richiamo ad una nozione di convenienza economica che descrive la stessa come la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito (cfr. deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite, delib. n. 27/2022/PASP; Sez. reg. contr. Marche, delib. n. 165/2025/PASP; Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 227/2022/PASP; Sez. reg. contr. Molise, n. 186/2022/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 194/2022/PASP).

Eppure, gli atti in esame trasmessi dall'Ente non forniscono alcuna analisi dei costi delle diverse ed alternative modalità organizzative del servizio, mancando una idonea comparazione tra la gestione in economia del servizio e altre soluzioni gestionali e

mancando, altresì, una accurata rappresentazione e proiezione dei costi per i successivi anni (almeno in chiave triennale); si aggiunga, inoltre, che la costituzione della società comporta comunque anche un costo iniziale a carico del Bilancio comunale.

L'operazione di cui trattasi non sembra, quindi, scaturire da un completo ed organico apprezzamento, anche in termini comparativi, da parte dell'Ente, degli oneri derivanti dalla complessiva organizzazione ed effettuazione del servizio.

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

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.

Va, inoltre, rilevato che le delibere dell'Ente non specificano la copertura finanziaria dell'operazione. Al riguardo vale notare che il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria, cd. potenziata, prevede che le obbligazioni siano registrate quando l'obbligazione sorge, con imputazione alle scritture contabili degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. Detto in altri termini, ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa copertura finanziaria ed essere registrato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa.

L'Ente, pertanto, avrebbe dovuto indicare la relativa copertura finanziaria complessiva dell'intero capitale sociale da sottoscrivere in sede di costituzione, ferma restando

l'imputazione agli esercizi finanziari in cui le obbligazioni risultano esigibili (Sez. reg. contr. Campania, delib. n. 250/2025/PASP).

Si ricorda che "l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile" (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 51 del 2023, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019).

Con riferimento, infine, all'art. 5 dello Statuto, all'interno della rubrica "*Capitale sociale e sue variazioni*", laddove si prevede la possibilità di ulteriori versamenti da parte dell'Ente socio unico, si evidenzia quanto previsto dall'art. 14 del TUSP, ricordando che la giurisprudenza contabile ha precisato, al riguardo, che l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati è ammessa solamente qualora vi sia una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione da provare con specifico piano di risanamento. Quindi, non possono essere previsti, in assenza di adeguate giustificazioni e nelle strette ipotesi consentite, finanziamenti a fondo perduto.

Il Collegio ritiene, poi, per completezza, di tracciare alcuni tratti essenziali dell'ulteriore requisito concernente il c.d. controllo analogo che rappresenta, peraltro, condizione indefettibile per l'affidamento diretto del servizio alla società partecipata.

In via generale, richiamando quanto sopra già evidenziato (v. par. 5), si rileva che l'*in house providing* legittima l'affidamento diretto, senza previa gara, del servizio, qualora l'ente eserciti sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano (C.G.C.e., 18 novembre 1999, C-107/ 98, Teckal).

Al riguardo, la Corte di Giustizia (sin dalla sentenza C.G.C.e., 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal cit.) ammette anche che, in caso di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo possa essere esercitato in forma congiunta (C.G.U.E., 13 novembre 2008, C-324/07) e che sia necessario dotare i soci di appositi strumenti che ne consentano l'interferenza in maniera penetrante nella gestione della società.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, tra il socio pubblico controllante e la società controllata sussiste una relazione interorganica e non intersoggettiva, di guisa che l'affidamento diretto ad una società in house è consentito a condizione che la stessa non sia terza rispetto all'ente affidante ma si configuri alla stessa

stregua di una sua articolazione interna (v. ex multis, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 febbraio 2020 cause C-89/19 e C- 91/19).

Sennonché, l'art. 11, comma 9, lett. d), D.L.vo n. 175/2016 cit. ha introdotto il divieto per gli statuti delle società a controllo pubblico di "istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società". Ciò potrebbe lasciar supporre che sia precluso ai soci pubblici di istituire organi speciali per esercitare il controllo congiunto sulla società in house.

Alla questione ha dato risposta il Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599; Cons. Stato, sez. V, 16 luglio 2020, n. 8028), che ha escluso che vi sia divieto di istituire organi speciali per le seguenti ragioni: (i) il divieto è previsto in relazione alle "società a controllo pubblico" disciplinate appunto dall'art. 11, e non è ripetuto nell'art. 16 dedicato proprio alle società in house, la cui disciplina appare, pertanto, speciale e derogatoria; (ii) rispetto alle società a controllo pubblico, per le quali l'art. 2, comma 1, lett. m), D.L.vo n. 175/2016 cit. richiede che il controllo si espliciti nelle forme dell'art. 2359 c.c., le società in house sono sottoposte a quella forma particolare di controllo pubblico che è costituita dal controllo analogo (come chiaramente precisato dall'art. 2, comma 1, lett. o), d.lgs. n. 175/2016 cit.).

7 - Assenza di contrasto 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, TUSP).

Quanto alla compatibilità con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, pur non facendo cenno le deliberazioni in esame a tale aspetto, la giurisprudenza contabile si è già espressa su tali operazioni nel senso che appare *in re ipsa* che simili società, operanti prevalentemente a favore di soci pubblici ed in Italia, non possano incidere "*sugli scambi tra Stati membri*", che è presupposto geo-economico per la ricorrenza del c.d. aiuto di Stato ex art. 107 T.F.U.E.» (cfr. Sez. contr. Molise, del. n. 52/2025, nonché, con argomentazioni analoghe, Sez. contr. Veneto, del. n. 84/2025/PASP, nella quale si evidenzia, tra l'altro, che «*l'espressa previsione, di matrice comunitaria, dell'affidamento in house providing importa la compatibilità con la materia degli aiuti di stato (cfr. in generale TAR Lazio, Roma, sez. III bis, sent. 10528/2019)*»).

Dalle deliberazioni trasmesse non risulta, invece, che le stesse siano state precedute da forme di consultazione pubblica, come previsto dal medesimo art. 5, comma 2, TUSP.

8 - Considerazioni conclusive.

In conclusione, l'insussistenza del Business Plan o Piano Economico Finanziario rileva in modo decisivo ai fini del pronunciamento di questa Sezione *ex art. 5, comma 3, TUSP*, in quanto non consente di effettuare uno scrutinio effettivo e puntuale sia con riguardo alla "stretta inerenza" della costituzione societaria di cui trattasi con le finalità istituzionali dell'ente-socio che, soprattutto, in ordine alla sostenibilità finanziaria e alla convenienza economica dell'operazione, in disparte dalle altre osservazioni formulate.

Il Piano Economico Finanziario rappresenta, infatti, come ampiamente argomentato, proprio lo strumento che consente di valutare in concreto la sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria delle scelte tecniche che si vogliono effettuare e che deve contenere previsioni realistiche e prudenti.

Alla luce delle su esposte considerazioni, il Collegio ritiene, allo stato, di esprimere, *ex art. 5, comma 3, TUSP*, parere negativo in ordine all'operazione societaria descritta.

Infatti, nei limiti dell'analisi che compete alla Sezione di controllo – analisi che non può estendersi alle valutazioni rientranti nell'esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione procedente cui spettano verifiche di congruità, da effettuarsi anche alla stregua di cognizioni tecniche, tali da garantire convenienza delle soluzioni adottate, come pure qualità delle prestazioni richieste – non possono, comunque, non rilevarsi i suindicati e sviluppati profili problematici in punto di conformità dell'iniziativa alla disciplina recata dal TUSP che, come è noto, mira essenzialmente alla riduzione delle partecipazioni pubbliche.

Dunque - con riserva di ogni possibile ulteriore valutazione della fattispecie laddove la Sezione venga di nuovo chiamata a pronunciarsi, previa una sopravvenuta integrazione dell'istruttoria da parte dell'Ente sulla base dei criteri sopra individuati - in relazione a tutto quanto precede si rileva, allo stato degli atti e nei termini sopra rappresentati, come le

deliberazioni comunali in esame e l'operazione societaria nel suo complesso presentino carenze motivazionali e mostrino profili di incoerenza con le norme del TUSP.

Ove il Comune dovesse comunque portare a compimento l'operazione societaria (nel rispetto dei già citati obblighi di motivazione e pubblicità), la Sezione, nell'esercizio delle funzioni di controllo delineate dall'ordinamento (artt. 148 e 148-*bis* del TUEL e art. 20 del TUSP), riserva a successive pronunce la puntuale verifica degli aspetti riguardanti l'andamento e il miglioramento dell'attività finanziaria connessa al ciclo delle proprie entrate, le spese sostenute dal bilancio dell'Ente per le funzioni affidate alla società partecipata, i reciproci rapporti di debito-credito, il previsto funzionamento dei controlli interni e la ricognizione periodica sul complessivo assetto societario (Sez. reg. contr. per la Regione siciliana delib. n. 209/2025/PASP).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Sicilia esprime, allo stato degli atti esaminati e alla luce delle osservazioni formulate, parere negativo ai sensi dell'art. all'art. 5, comma 3 e 4, del d.lgs. 175/2016, sulle deliberazioni del Comune di Fondachelli Fantina in ordine alla costituzione della società in house denominata *"Sviluppo Fondachelli Fantina s.r.l."*.

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

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa, entro cinque giorni dal deposito, al Sindaco, al Consiglio Comunale, per il tramite del suo Presidente, e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Fondachelli Fantina (ME).

Evidenzia l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul proprio sito istituzionale da parte del Comune di Fondachelli Fantina entro cinque giorni dalla ricezione, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Giuseppe Di Prima)

IL PRESIDENTE

(Maria Rachele Anita ARONICA)

Depositato in Segreteria in data 19 gennaio 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura