



## CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

|           |             |                       |
|-----------|-------------|-----------------------|
| Mario     | NISPI LANDI | Presidente            |
| Francesco | BELSANTI    | Consigliere, relatore |
| Paolo     | BERTOZZI    | Consigliere           |
| Patrizia  | IMPRESA     | Consigliere           |
| Rosaria   | DI BLASI    | Primo Referendario    |
| Anna      | PETA        | Primo Referendario    |
| Matteo    | LARICCIA    | Referendario          |

Nell'adunanza del 13 giugno 2024;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la nota prot. SEZ\_CON\_TOS-SC\_TOS\_0002333 del 18 aprile 2024, con cui il Comune di Capannori trasmetteva la delibera del Consiglio comunale n. 22 del 17 aprile 2024 ai sensi dell'art. 5 co. 3 TUSP;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore consigliere Francesco Belsanti;

## PREMESSO IN FATTO

1. In data 18 aprile 2024 (prot. n. SEZ\_CON\_TOS-SC\_TOS- 0002333), il Comune di Capannori ha trasmesso a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio comunale n. 22 del 17 aprile 2024, avente ad oggetto *“Ingresso nella società Qualità e Servizi S.p.A. ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs 175/2016 e ss.mm.ii, approvazione dei documenti fondamentali per l’adesione e contestuale affidamento in house del servizio di refezione scolastica e degli altri servizi di ristorazione collettiva comunali”*. La deliberazione risulta munita dei pareri di regolarità ex art. 49 co. 1 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 e del parere dell’organo di revisione ed è accompagnata dalla bozza di Statuto, dai patti parasociali e dal contratto di affidamento del servizio. Inoltre, per gli aspetti di natura economico-finanziario, essendo la società già costituita, gli stessi sono trattati nella relazione illustrativa redatta ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.lgs 23 dicembre 2022, n. 201 (*“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*), ove sono evidenziate le ragioni che hanno determinato la scelta della modalità di gestione e la sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta, in base alla normativa vigente.

Più in dettaglio, con tale atto consiliare il Comune deliberava: *“1) di aderire alla società “Qualità e Servizi S.p.a.”, ...; 2) “l’acquisizione del 22,70% del pacchetto azionario, per un valore stimato in € 288.743,00, della società “Qualità e Servizi S.p.a.” ... (il cui pagamento verrà in due tranches: n.d.r.); 3) “di approvare contestualmente lo Statuto Sociale di Qualità e Servizi S.p.a. (Allegato 1), il Patto Parasociale tra i Comuni soci di Qualità e Servizi S.p.a. (Allegato 2) comprensivo del Regolamento disciplinante le modalità di esercizio del controllo analogo congiunto sulla società in house providing Qualità & Servizi S.p.a., lo schema di contratto di servizio di affidamento in house providing dei servizi di ristorazione collettiva per il periodo 1° luglio 2024 - 30 giugno 2029 (Allegato 3), ..., la “Relazione illustrativa sulla scelta della modalità di gestione e delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta ai sensi degli artt. 14 e 17 D.Lgs. n. 201/2022” (Allegato 4) (omissis); 4) “che le risorse finanziarie necessarie per l’acquisto della partecipazione societaria, quantificate in € 288.743,00.=, trovano copertura sul capitolo di spesa 20123 “Acquisto partecipazioni azionarie quote societarie sottoscrizione aumenti di capitale sociale (cap. E 50371/93)” del bilancio di previsione finanziario 2024 -2026, annualità 2024; 5) di autorizzare il Sindaco, o altra figura da lui delegata, alla sottoscrizione del capitale sociale della Società Qualità e Servizi S.p.a. per un importo complessivo pari ad € 288.743,00....; 6) di affidare l’affidamento il servizio di refezione*

scolastica e degli altri servizi di ristorazione collettiva considerati in regime di *"in house providing"* in favore di Qualità e Servizi S.p.a., per il periodo intercorrente tra la stipula del contratto, e comunque dal 01.07.2024, e il 30.06.2029 (omissis)".

2. Nella delibera in esame il Comune evidenzia come lo stesso assicuri il servizio di ristorazione scolastica agli alunni delle scuole dell'obbligo presenti sul territorio comunale (ove è previsto il tempo pieno e/o prolungato), nonché il servizio di refezione per gli asili nido, il servizio di mensa aziendale per i dipendenti comunali, il servizio di ristorazione per la RSA comunale; servizio assicurato attualmente da una ditta esterna. Il Comune, all'interno dell'obiettivo straordinario *"Potenziamento reti scolastiche e territoriali per confronto, formazione e sostegno su tematiche di nuovi modelli di crescita per la comunità educante"* ha sviluppato un punto *"Analisi per il nuovo appalto della mensa"*. Difatti, l'Amministrazione ha, come obiettivo, quello *"di potenziare il ruolo della ristorazione scolastica come protagonista delle food policy territoriali, come promotore di un potenziale sviluppo e potenziamento delle filiere locali, come agente di formazione e educazione ad una alimentazione sana, pulita e giusta"*.

Nella *"Nota di aggiornamento al DUP 2024 -2026"* sono stati enunciati, infatti, i seguenti obiettivi strategici: *"1) Obiettivo strategico 8.2 - Identità e aggregazione per creare filiere; 2) Obiettivo strategico 8.4 - Il distretto di economia civile e le food policy "*. In attuazione degli obiettivi strategici, il Comune ha elaborato, poi, i seguenti obiettivi operativi: *"05. Gestione associata intercomunale Piana del Cibo; 06. Progetti europei sull'economia circolare e le food policy"*.

Tali obiettivi possono essere perseguiti dalla società *"Qualità e Servizi SpA"*, la cui azione è conformata dagli stessi principi.

Evidenzia il Comune di Capannori come nel maggio 2023 *"Qualità e Servizi SpA ha conseguito, in ragione della professionalità e del valore del servizio offerto, il premio 'Compraverde Buygreen 2023 - Sezione mensa verde', l'unico riconoscimento italiano dedicato alle migliori esperienze nel campo degli acquisti di prodotti e servizi ambientalmente preferibili, attribuite dalla Fondazione Ecosistemi, motivata dall'aver la società attuato "(...)un servizio completamente innovativo, per essere un modello di società partecipata che realizza un servizio di eccellenza in un ambito così importante e delicato per le comunità quale è la mensa scolastica alimentare", riuscendo a prevalere su altre aziende, anche private, facendo leva soprattutto sul lato della qualità, che viene ritenuta sempre più centrale, soprattutto in tema di refezione scolastica, dove l'utenza costituita da bambini e ragazzi"* (cfr. delibera n. 22/2024, p. 15). Ed

ancora, il 1° marzo 2023 è stata premiata a Roma, nell'ambito del Summit della mensa scolastica, promosso da Food Insider, nella categoria "Mensa di Comunità", *"poiché dal 2017 ad oggi, ha fatto il più ampio salto di qualità negli ultimi anni, passando da 44 a 145 punti nella classifica Food Insider, trattandosi di "un'ascesa che corrisponde ad un processo di cambiamento radicale che ha portato la mensa scolastica ad essere un modello di riferimento per chi ha una visione di ristorazione scolastica come strumento di politica ambientale, sociale ed economica"* (cfr. delibera n. 22/2024, p. 15).

Pertanto, la scelta da parte dell'Amministrazione Comunale di dismettere l'attuale modalità di gestione alla scadenza del contratto va nella direzione del perseguimento dei predetti obiettivi: *"... è volta a dare una piena attuazione agli indirizzi strategici e operativi sulle tematiche collegate al diritto al cibo; è diretta a perseguire un forte ed efficace controllo pubblico sul servizio di refezione"* (cfr. delibera n. 22/2024, p. 10).

Il servizio di refezione, in conclusione, persegue obiettivi dell'Amministrazione di interesse generale, e rientra tra quelli non a rete, *"erogato o suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo economico su un mercato, e non sarebbe svolto senza un intervento pubblico o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza e che è ritenuto necessario dall'ente locale, nell'ambito delle proprie competenze, per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"* (cfr. delibera n. 22/2024, p. 16).

Il Comune rappresenta, poi, che non sarebbe economica né una gestione diretta del servizio né la costituzione di una società ad hoc dedicata alla gestione dei servizi di refezione, *"rilevato come nell'area regionale esista una realtà di gestione in house, costituita dalla già citata Qualità e Servizi SpA, che può rispondere a tale funzione, avendo già acquisito negli anni, organizzazione, competenze, mission, visione e dotazione organica a patrimoniale utili alla realizzazione degli obiettivi dell'Amministrazione"* (cfr. delibera n. 22/2024, p. 7).

Secondo l'Ente, tale sostenibilità finanziaria *"è attestata dai dati di bilancio dell'ultimo quinquennio (2017 – 2022) secondo i parametri che seguono: - sono stati conseguiti sempre degli utili, ad esclusione dell'anno 2020, causa emergenza pandemica da Covid 19, ove le perdite sono comunque state coperte integralmente tramite l'utilizzo di parte della riserva straordinaria; - la quasi totalità degli utili riportati è stata destinata a riserva straordinaria, con quest'ultima utilizzata parzialmente nel 2020 per ripianare la perdita di bilancio; - i ricavi sono sempre stati costantemente in crescita, con l'avvenuto superamento del periodo di difficoltà, dovuto ad un fattore esogeno impattante come l'emergenza pandemica, mentre i costi della produzione sono*

*sempre stati interamente coperti dai ricavi operativi; - il flusso di cassa (cash flow) risulta adeguato, con le disponibilità liquide alla fine di ogni esercizio, salvo gli anni 2017 e 2020, costantemente al di sopra di € 1.000.000,00; - il patrimonio netto è risultato pressoché costante attestandosi, da ultimo, intorno a € 1.850.000,00 ...” (cfr. delibera n. 22/2024, p. 13 e p. 14. I bilanci sono integralmente riportati nell’area Amministrazione trasparente del sito istituzionale della società, dove si riportano i dati appena evidenziati).*

3. Ritenuta esaurita l’istruttoria, il Magistrato istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l’esame collegiale.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Viene all’esame di questa Sezione una richiesta di parere formulata dal Comune di Capannori ai sensi dell’art. 5, comma 3, del T.U.S.P., relativamente alla deliberazione del Consiglio comunale n. 22 del 17 aprile 2024, avente ad oggetto *“Ingresso nella società Qualità e Servizi S.p.A. ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs 175/2016 e ss.mm.ii, approvazione dei documenti fondamentali per l’adesione e contestuale affidamento in house del servizio di refezione scolastica e degli altri servizi di ristorazione collettiva comunali”*, come richiamata nella parte in fatto.

Il comma 3 prevede quanto segue: *“L’amministrazione invia l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l’amministrazione può procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione di cui al presente articolo”*.

La Corte dei conti, quindi, assume un ruolo incisivo nella procedura di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie dovendo rilasciare un parere che, se pur non vincolante, non può non rilevare nella volontà dell’amministrazione procedente.

Occorre premettere come l’art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 (in seguito TUSP) disciplini in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla

Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico.

La *ratio* della norma richiamata è chiarita dalla Relazione illustrativa del Governo al TUSP: *".... vengono legificati i Principi dettati dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, prevedendo che l'atto deliberativo, che ovviamente è diverso dall'atto costitutivo della Società (chiarimento apportato in accoglimento del Parere del Consiglio di Stato), debba essere motivato con riferimento alla necessità della Società per il perseguimento delle finalità istituzionali previste dall'art. 4, evidenziando altresì gli obiettivi gestionali cui deve tendere la Società stessa, sulla base di specifici parametri qualitativi e quantitativi, nonché le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate (non si è ritenuto di accogliere la proposta della Conferenza Unificata di espungere tale ultimo riferimento, in quanto si tratta di un'opportuna precisazione relativa al generale obbligo di motivazione), nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione, inoltre, deve dare adeguato conto della compatibilità della scelta con i Principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*.

Il primo comma dell'art. 5 individua gli aspetti di cui l'atto deliberativo di costituzione o partecipazione ad un organismo societario deve dare adeguata motivazione: *"A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*. Il secondo comma completa il quadro motivazionale richiamando la necessità che l'atto deliberativo dia conto del rispetto dei trattati europei: *"L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità*

*da essi stessi disciplinate”.*

Come si evince dai commi testé richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una Società o l’acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l’amministrazione è tenuta a fornire nell’atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti.

Nel declinare il contenuto dell’onere motivazionale posto in capo all’Amministrazione, l’art. 5 pare seguire un ordine logico - ancor prima che giuridico - prevedendo anzitutto l’analitica motivazione *“con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’art. 4”*, a mente 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”*.

Sul punto la norma è *tranchant* nel momento in cui chiaramente dispone un divieto di costituzione e partecipazione in società che non perseguano i fini espressamente indicati: in tal senso l’inciso *“non possono”* non lascia margini di discrezionalità (salvo verificare, in concreto, quali attività possano essere perseguite con lo strumento societario).

Verificato il rispetto della finalità, l’ente dovrà poi motivare *“evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta”*:

- sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- della gestione diretta o externalizzata del servizio affidato;
- della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa.

Infine, l’atto deliberativo dovrà dare conto (comma 2) della compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Tale attività motivazionale, necessaria al fine di una consapevole formazione della volontà amministrativa circa i fini da perseguire e lo strumento da utilizzare per realizzarli, viene poi sottoposta alla verifica della Corte dei conti (oltre che dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato), attraverso l’espressione del parere di cui al più volte citato art. 5 TUSP.

Difatti, il disegno di legge annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 (Ddl) ha modificato il “Testo unico in materia di partecipate pubbliche” sancendo che l’invio dell’atto deliberativo alla Corte dei conti, previsto dall’art. 5, comma 3, del TUSP venga

effettuato ai fini dell'ottenimento di un parere e non più a fini conoscitivi. Il comma 3, dispone, quindi, l'obbligo per l'amministrazione di inviare *"l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo"*.

Infine, il comma 4 dell'art. 5, individua la competenza territoriale delle Sezioni della Corte dei conti, la procedura da adottare nonché le conseguenze di un parere parzialmente o interamente negativo: *"Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.*

Emerge, quindi, come il parere della Corte dei conti non sia vincolante e lasci libera l'amministrazione di procedere - nel senso di costituire l'organismo societario o di parteciparvi - fornendo, però, analitica motivazione circa le ragioni per le quali essa si discosta dal parere stesso.

Sul quadro giuridico appena descritto sono intervenute le Sezioni Riunite di controllo con la delibera n. 16 del 2022 con la quale hanno definito alcuni orientamenti interpretativi circa il parere da rilasciare da parte delle Sezioni della Corte dei conti, le modalità ed il contenuto dello stesso.

*In primis*, le Sezioni Riunite hanno individuato il momento in cui viene esercitata la funzione della Corte dei conti, all'uopo ricordando come il processo di adesione ad un organismo societario sia un procedimento 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, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario"*. Secondo le Sezioni Riunite, pertanto, *"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, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato"* (con ciò che ne consegue dal punto di vista privatistico).

In tal modo possono venire intercettate in tempo utile eventuali criticità, anticipandosi valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP. Per tale motivo grava sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione della società (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.

La delibera citata ha, poi, sciolto alcuni dubbi su vari aspetti relativi alla previsione del novellato art. 5 del TUSP.

In particolare, relativamente alla natura dell'attività richiesta dall'art. 5, le Sezioni Riunite hanno affermato che la *"pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*. Tale attività non può essere identificata con il controllo preventivo di legittimità (previsto espressamente dalla normativa vigente con caratteri peculiari che non si riscontrano in tale attività di controllo) ma allo stesso non è assimilabile alla tradizionale attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003 (in virtù della quale gli enti territoriali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica in ordine all'interpretazione, generale e astratta, di norme contabili e finanziarie). Si pensi solo che il parere non può essere reso su atti già adottati dall'amministrazione mentre, nel caso disciplinato dall'art. 5 TUSP, il parere viene richiesto su un atto perfezionato ed anche efficace.

Nonostante ciò, affermano le Sezioni Riunite, *"non può essere trascurato che l'espressa*

*qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale “parere” ha conferito una fisionomia atipica ad una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. Tale qualificazione dell’esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all’obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull’operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest’ultimo”. Infatti, “ove il parere della Corte dei conti sia “in tutto o in parte negativo”, l’Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata (“analitica”), evidenziando le puntuali ragioni che l’abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione”*

In riferimento all’atipicità del controllo, le Sezioni Riunite hanno affermato che il controllo ex art. 5, con il rilascio del relativo parere, non può essere esercitato qualora l’atto deliberativo sia stato eseguito con la costituzione della società o l’acquisto della partecipazione venendone a mancare il presupposto a fondamento.

Infine, sempre a livello procedurale, le Sezioni Riunite hanno riconosciuto la possibilità di svolgere attività istruttoria nell’arco temporale assegnato alla Corte dei conti per l’emissione del parere.

Quanto ai profili del controllo, come già ricordato, viene in rilievo, *in primis*, la verifica circa il perseguimento delle finalità istituzionali, che può verificarsi allorché la società sia utilizzata per la produzione di un “servizio di interesse generale” come, ad esempio, la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (si veda art. 2, comma 1, let. h) del D.Lgs. 175/2016), la progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’art. 193 del D.Lgs. 50/2016 (società pubblica di progetto), la realizzazione e gestione di un’opera pubblica, la gestione di un servizio d’interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all’art. 180 del D.Lgs. 50/2016, l’autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento (le c.d. “società strumentali in house” ex art. 5 del D.Lgs. 50/2016), ed altre attività similari.

Quanto al piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, quest’ultima, in particolare, indica *“la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento”*. In campo societario, 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.

Come ricordato dalle Sezioni Riunite, sotto il primo profilo, *“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. Ossia la capacità di adottare “un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati”*

La necessità che l'attività sia idonea a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi assume rilievo in considerazione dell'art. 14 TUSP, che prevede rigidi paletti per consentire al socio pubblico interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato.

Pertanto, continuano le Sezioni Riunite, *“la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario “deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno”, adottando, ad esempio un approfondito Business Plan (che terrà conto del tipo di società in cui si intende investire, l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; il contesto del mercato di riferimento, in modo da costruire previsioni finanziarie affidabili). Business Plan che dovrà essere accompagnato da proiezioni economico-finanziarie con elaborazione di indicatori di bilancio che restituiscano valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento (o, nel caso della fattispecie all'esame di questa Sezione, un'analisi dei bilanci al fine di verificare il modello gestionale e i risultati dello stesso).*

Sotto il secondo profilo, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la sostenibilità finanziaria dell'operazione *“deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato”.*

Rilevanti, ad esempio, ai fini della valutazione complessiva, gli accantonamenti che le

amministrazioni saranno tenute 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 o acquisizione della partecipazione.

Quanto alla convenienza economica la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario, riferite, ad esempio:

- alla *"capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito"* (art. 3, comma 1, lettera fff), Codice dei contratti pubblici);
- alla funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

Quest'ultimo aspetto pone in evidenza, nell'ambito della convenienza economica, anche il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della scelta con riguardo, ad esempio, ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, al confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio (comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili).

Alla luce di quanto evidenziato, le Sezioni Riunite concludono evidenziando come il controllo esercitato dalle Sezioni sull'atto deliberativo adottato dall'Amministrazione deve tendere *"a verificare, attraverso l'esame della motivazione e della documentazione in essa richiamata per relationem, la conformità ai vincoli tipologici, finalistici e procedurali previsti dal TUSP, oltre che a scrutinare il rispetto delle previsioni in materia di competenza organica ad adottare gli atti in questione"*; con particolare attenzione alla verifica dei profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione.

Ricordano le Sezioni Riunite che l'attività deliberativa si avvale dell'esercizio di discrezionalità tecnica (vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate). Il tipo di controllo esercitato dalle Sezioni, pertanto, (sulla scorta di una consolidata giurisprudenza amministrativa, civile e contabile) muoverà *"verso un modello di sindacato intrinseco, che ammette la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, distinguendo*

*il margine di opinabilità, tipico dell'applicazione di una regola scientifica non assoluta, dal margine di opportunità, caratteristico delle scelte di merito riservate all'Amministrazione". La Corte dei conti non dovrà esercitare un potere amministrativo ma "sindacare con pienezza di cognizione i fatti oggetto dell'indagine in quanto non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, ma deve poter effettuare un controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'Autorità" (Consiglio di Stato n. 2302/2014).*

Pertanto, le Sezioni della Corte dei conti, quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, valuteranno il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione in termini la completezza e l'adeguatezza di approfondimento (che contempli tutti gli elementi necessari alla comprensione delle scelte dell'amministrazione); l'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.

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

2. Venendo alla specifica richiesta di parere, come ricordato in fatto, l'esame di questa Sezione ha ad oggetto l'adesione da parte del comune di Capannori alla società "Qualità e Servizi S.p.a.", mediante sottoscrizione dell'aumento di capitale ad esso riservato, con conseguente acquisizione del 22,70% del pacchetto azionario, per un valore stimato in euro 288.743,00. A seguito del perfezionamento dell'operazione, il Comune acquista una partecipazione diretta nella società.

Come riportato nella delibera in esame e come risulta dallo Statuto e dalla visura camerale - quest'ultima prodotta in sede istruttoria (nota prot. 3307/2024) - Qualità e Servizi S.p.A. era inizialmente una società a capitale misto pubblico - privato; poi, a decorrere dal 2005, è divenuta società a capitale integralmente pubblico, i cui soci sono i Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Signa, Calenzano, Carmignano e Barberino

di Mugello. Qualità e Servizi S.p.A. è una “società benefit” (cfr. artt. 2 e 2-bis dello Statuto), la quale “... intende perseguire più finalità di beneficio comune e operare in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, territorio, ambiente e altri portatori di interesse. La società ha per oggetto le seguenti attività: - l'esercizio e la gestione di cucine centralizzate e di centri cottura, mense sociali, aziendali, interaziendali, scolastiche e di comunità in genere, sia mediante fornitura di pasti cucinati che di materie prime. (omissis)” (art. 2 dello Statuto).

Sul punto, si richiama la disciplina di legge contenuta nell'art. 1, commi 376-384, L. n. 205/2018 – recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)” – a mente della quale si definiscono «società benefit» le società “che nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse” (art. 1, comma 376, L. 205/2018). Tali finalità possono esser perseguite attraverso ciascuna delle società di cui al libro V, titoli V e VI, del Codice civile, nel rispetto della relativa disciplina; tali finalità devono inoltre essere indicate specificatamente nell'oggetto sociale della società (art. 1, comma 377, L. n. 205/2018). È altresì previsto che la società benefit rediga annualmente una relazione concernente il perseguimento del beneficio comune, da allegare al bilancio societario, secondo il contenuto indicato dall'art. 1, comma 382, L. n. 205/2018.

Infine, come rilevato dall'Ente nella delibera in esame, ricorrono tutti i requisiti previsti dal modello gestionale *in house*, ovvero: A) capitale interamente pubblico (cfr. art. 5 dello Statuto); B) controllo analogo, esercitato attraverso il contratto di servizio, l'Assemblea dei soci, la nomina degli organi e le ulteriori modalità previste dallo Statuto tra cui i Patti parasociali (art. 6 dello Statuto); C) destinazione prevalente (oltre l'80%) dell'attività svolte a favore dell'ente affidante, nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti locali controllanti (cfr. art. 2 dello Statuto).

3. Tanto premesso e venendo agli aspetti più propriamente attinenti al merito dell'operazione, la Sezione procede all'esame dell'atto deliberativo n. 22/2024.

In merito ai profili “formali”, il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale, coerentemente a quanto prescritto dal T.U.S.P. e dal D. lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La delibera n. 22/2024, munita dei relativi allegati, è stata inoltre pubblicata sulla

pagina “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale del Comune.

La bozza dell’atto costitutivo della società *in house* approvata dalla deliberazione n. 22/2024 contiene tendenzialmente gli elementi previsti dall’art. 2328 c.c. Per quanto concerne la forma societaria, la società per azioni rientra tra quelle previste dall’art. 3 TUSP. Inoltre, con specifico riferimento alla società benefit, questa Sezione richiama il recente arresto del giudice contabile veneto, il quale rileva come “... non vi siano ostacoli di ordine giuridico nel riconoscere, come letteralmente recita il comma 377, che tutte le società di cui al libro V, titoli V e VI, del codice civile, possono assumere la qualifica di società benefit indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata. Non si rinvencono, dunque, all' interno dei commi da 376 a 384 preclusioni per le società a partecipazione pubblica, né dubbi o preclusioni al riguardo possono insorgere dalla lettura dell'art. 3, comma 1 del TUSP, che definisce quali tra le società indicate dal codice civile possono essere partecipate da amministrazioni pubbliche, di talché l'ovvia conclusione è che tutte le società ... possono assumere in origine (o successivamente) la qualifica di società benefit, per espresse disposizioni normative che non lasciano adito a diversi spazi interpretativi; va detto, per inciso, che il tenore letterale delle norme citate non è che la espressione della ratio della L. n. 208 del 2015 che ha inteso promuovere la massima diffusione delle società benefit nel nostro ordinamento, come attestato, fra l'altro, anche dalla relazione di accompagnamento alla proposta di legge "A.CS. 1882 D.B. e altri” (Sezione regionale per il controllo del Veneto, deliberazione n. 103/2024).

Nella delibera n. 22/2024, il Comune dà atto di aver svolto la consultazione pubblica sull’operazione societari approvata, così assolvendo all’onere di cui all’art. 5, comma 2, TUSP: “... è stata svolta la consultazione pubblica sull’acquisto delle azioni; in assenza di specifiche disposizioni statutarie o regolamentari che individuino il procedimento, si è provveduto a pubblicare all’albo pretorio un avviso pubblico per l’eventuale invio di osservazioni, allegando gli atti qui approvati, dando 8 giorni di tempo. Alla scadenza della procedura di consultazione risulta pervenuta un’osservazione, prot. n. 25590/2024, che è stata valutata con nota del Dirigente prot. n. 25834/2024, e conseguentemente non accolta, come da esposizione dell’assessore in corso di seduta” (così delibera n. 22/2024 p. 18).

Con riferimento ai profili “sostanziali”, la Sezione ritiene di seguire nell’esame degli aspetti rilevanti, l’ordine logico giuridico già sopra evidenziato:

- verifica del perseguimento delle finalità istituzionali indicate nell’art. 4 TUSP e dei limiti dallo stesso posti;
- verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria

dell'operazione, anche con riferimento alla gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

- verifica della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
- verifica della compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Riguardo al primo punto (perseguimento delle finalità istituzionali indicate nell'art. 4 TUSP), si deve anzitutto rilevare come, nel caso di specie, le valutazioni inerenti al rispetto della disciplina recata dal D. Lgs. n. 201/2022 – recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” – e della disciplina dei contratti pubblici in materia di affidamento *in house* contenute nella documentazione trasmessa, si pongono a valle dello scrutinio che questa Sezione è chiamata ad effettuare ai sensi dell'art. 5 co. 3 TUSP. Il rispetto della normativa sopra richiamata, infatti, attiene alla correttezza dell'affidamento diretto e, quindi, concerne un momento successivo rispetto alla scelta di acquistare una partecipazione in una società già costituita, seppur inevitabilmente legato alla stessa. Si ricorda, infatti, che l'*in house* è una modalità di affidamento diretto di matrice comunitaria e non un modello societario. Difatti, l'Ente, oltre ad evidenziare alcuni aspetti motivazionali nella delibera all'esame di questa Sezione, rimanda alla relazione illustrativa redatta ex artt. 14 e 17 del D.Lgs 23 dicembre 2022, n. 201 (“*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”) il compito di assolvere agli obblighi di motivazione analitica imposti dall'art. 5 del D.Lgs n. 175/2016 (e dall'art. 7 comma 2 del D.lgs 36/2023 - Codice dei contratti).

L'esame da condursi ad opera della Sezione, ai sensi dell'art. 5 TUSP, concerne, invece, la diversa questione inerente alla ammissibilità dell'acquisto di una partecipazione in una società già costituita. Allo stesso tempo, però, come si osserverà nel corso dell'analisi degli obblighi motivazionali relativi all'operazione, la natura *in house* è suscettibile di interferire con le valutazioni relative, in particolare, alla sostenibilità finanziaria ed alla convenienza economica. Sul punto, è evidente che la scelta sull'affidamento del servizio si ponga successivamente alla scelta di costituire una società o di entrarvi a farne parte mediante acquisizione di quote azionarie; ma è pur vero che nella fattispecie in esame i due momenti sono strettamente connessi in quanto la scelta di fornire un servizio di

interesse generale mediante lo strumento societario “in house” si basa su valutazioni che investono anche gli aspetti motivazionali richiesti dall’art. 5 Tusp (come si avrà modo di vedere tra breve).

Ciò posto, per ciò che concerne l’iter motivazionale relativo alla finalità perseguita, questa Sezione (Deliberazione n. 77/2023/PASP), ha affermato che “... ai fini dell’assolvimento dell’onere motivazionale di cui all’art. 5, comma 1, T.U.S.P., la prima valutazione che grava sull’ente è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione); successivamente, l’Ente deve verificare l’indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di quei fini.”

Sotto il profilo del perseguimento delle finalità istituzionali, l’interesse pubblico perseguito mediante il servizio di ristorazione/refezione/mensa è rappresentato dal potenziamento del ruolo della “ristorazione scolastica come protagonista delle food policy territoriali, come promotore di un potenziale sviluppo e potenziamento delle filiere locali, come agente di formazione e educazione ad una alimentazione sana, pulita e giusta”; e in tale direzione si muove l’azione dell’amministrazione comunale nell’individuazione degli obiettivi strategici e operativi richiamati nella parte in fatto (aderenti all’attività statutaria della società pubblica a cui si intende acquisire la partecipazione azionaria).

Tale finalità rappresenta, in realtà, un ambito del più ampio interesse generale rappresentato dallo stesso servizio di refezione scolastica. Senza necessità di ripercorrere sin dall’origine l’evoluzione normativa e giurisprudenziale formatasi con riferimento all’espletamento del servizio pubblico in esame, si può ricordare la legge 107 del 2015 che, nell’ambito delle prestazioni in materia di diritto allo studio, annovera tra i servizi erogati dagli enti locali, i servizi di mensa erogati “in funzione dell’attuazione di del tempo pieno e per garantire il diritto allo studio”, a richiesta degli interessati e nei limiti dell’organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati”.

Occorre evidenziare che il servizio di refezione non costituisce di per sé un servizio di interesse generale ma lo diviene qualora vi sia una scelta in tal senso dell’ente locale. Sul punto rilevano le conclusioni del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369) il quale ha affermato che i Comuni, enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 Tuel), determinano essi stessi i propri scopi decidendo, in particolare, “quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 Tuel), assumere come doverose. Quel che rileva

*è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di assumere il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della collettività".* Ed ancora *"...la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento..."*. In altri termini, il servizio mensa è da considerarsi attività rientrante tra i servizi pubblici che soddisfano un interesse generale qualora da un lato sia rivolta al soddisfacimento di bisogni di interesse generale e finalizzata all'accrescimento del benessere della collettività e, dall'altro, viene assunta come propria dall'ente locale.

Pertanto, l'ente locale (non obbligato da una disposizione legislativa all'erogazione del servizio) con una decisione politica, decide di assumere il servizio sottraendolo (o concorrendo) alla libera regolazione del mercato in quanto quest'ultimo, da solo, non sarebbe in grado di realizzare compiutamente l'interesse pubblico perseguito dall'ente. Alla luce di quanto appena evidenziato, emerge che l'ente, con lo strumento societario in esame, intende proseguire un duplice interesse generale:

- da una parte intende garantire (o meglio, proseguire a garantire) il servizio mensa con cui perseguire le finalità sopra esplicitate: il Comune di Capannori, infatti, "assicura il servizio di ristorazione scolastica agli alunni delle scuole dell'obbligo presenti sul territorio comunale dove l'articolazione didattica preveda il tempo pieno e/o prolungato, il servizio di refezione per gli asili nido, il servizio di mensa aziendale per i dipendenti comunali, il servizio di ristorazione per la RSA comunale"; in particolare, "il servizio refezione comunale è erogato o suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo economico su un mercato, e non sarebbe svolto senza un intervento pubblico o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza e che è ritenuto necessario dall'ente locale, nell'ambito delle proprie competenze, per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

- dall'altra intende perseguire, nell'ambito del servizio mensa (sviluppando lo stesso) ulteriori interessi come esplicitati nella delibera e nella relazione allegata alla stessa: potenziamento del ruolo della ristorazione scolastica quale protagonista delle food policy territoriali, come promotore di un potenziale sviluppo e valorizzazione delle

filiere locali, come agente di formazione e educazione ad una alimentazione sana, pulita, e sostenibile; creare un sistema alimentare sostenibile e salutare (con adesione al Milan Urban Food Policy Pact, la rete delle 180 città del mondo che lavora allo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili fondati sull'inclusione, la resilienza, la sicurezza e la diversità); "sviluppo del Piano intercomunale del cibo". E su tali direttrici si sviluppano la Nota di aggiornamento al DUP 2024 -2026 e il Piano strategico comunale.

Coerentemente con tale cornice, si muove l'azione della società partecipata che nello Statuto, all'art. 2, prevede quale oggetto sociale *"l'esercizio e la gestione di cucine centralizzate e di centri cottura, mense sociali, aziendali, interaziendali, scolastiche e di comunità in genere, sia mediante fornitura di pasti cucinati che di materie prime"*. Ed ancora, il medesimo articolo precede che la società sarà dedicata: *"promozione e diffusione di modelli e sistemi produttivi sostenibili, in particolare il modello di società benefit;... creare un impatto positivo sulla società e la biosfera, promuovendo condizioni favorevoli alla prosperità sociale e ambientale, anche tramite, vista la natura della società, la scelta di materie prime stagionali, derivanti da produzione biologica o comunque da agricoltura sostenibile; ...creare valore sostenibile nel lungo periodo per tutti gli stakeholder attraverso l'impegno a considerare l'impatto dell'impresa sulla società e l'ambiente; ... sostenere e promuovere il territorio, in particolare l'area dei Comuni soci, attraverso lo sviluppo di filiere che rilocalizzino i circuiti di produzione e consumo e quindi anche le risorse economiche e sociali; ...comunicare annualmente i risultati conseguiti, i progressi e gli impegni futuri verso il raggiungimento di impatto sociale e ambientale, sia verso gli azionisti che verso il pubblico in generale"*. Conclude l'art. 2 affermando che *"le specifiche finalità di beneficio comune sono perseguite attraverso lo svolgimento di attività il cui obiettivo è quello di generare un misurabile valore sociale nel pubblico interesse e di creare le premesse per il mantenimento di risultati economici soddisfacenti"*.

L'art. 2 prevede che la società possa svolgere altre attività (*"servizio di catering e ristoranti per eventi/manifestazioni; portierato, reception, guardiania, anche in mostre e/o scuole di ogni ordine e grado, attività culturali e simili, attuato con ogni mezzo ivi compresa la telesorveglianza; la riscossione di pedaggi, la presa e consegna di documenti; servizio cassa in giardini e parchi pubblici, in mostre e attività culturali; controllo di impianti allarmistici, installazione ed assistenza tecnica sugli impianti di sicurezza, operatori impianti video circuiti chiusi; servizi di reference e reception; gestione in conto proprio di servizi di bar interno per aziende, uffici, ospedali, scuole di ogni ordine e grado, da esercitarsi eventualmente anche a mezzo di macchine*

*distributrici; - fornitura, organizzazione e gestione in conto proprio di servizi di trasporto, di trasloco, facchinaggio e fattorinaggio, pulizie; servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie e il servizio di stazione appaltante, apprestati a supporto degli enti soci)* ma tali attività, al momento, risultano secondarie o per nulla svolte come rilevato dalla visura camerale allegata alla documentazione dalle quale emerge come l'attività prevalente sia quella riferita al servizio mensa.

Appare, pertanto, individuata e rispettata la finalità pubblicistica richiesta dal comma 1 dell'art. 4 del TUSP e, specificatamente, un interesse tra quelli individuati dall'art. 4, comma 2, lett. a).

Nel caso di specie, l'indispensabilità dello strumento societario si rinviene nella delibera n. 22/2024.

Nella delibera all'esame viene, infatti, dato conto che il Comune di Capannori assicura il servizio di ristorazione scolastica agli alunni delle scuole dell'obbligo presenti sul territorio comunale, il servizio di refezione per gli asili nido, il servizio di mensa aziendale per i dipendenti comunali, il servizio di ristorazione per la RSA comunale e che i suddetti servizi sono attualmente gestiti da una società di diritto privato individuata tramite gara nel 2015. Ciò posto l'Ente dà conto di non avere intenzione di proseguire con tale modello gestionale e che tale scelta “- è volta a dare una piena attuazione agli indirizzi strategici e operativi sulle tematiche collegate al diritto al cibo; - è diretta a perseguire un forte ed efficace controllo pubblico sul servizio di refezione” (cfr. delibera n. 22/2024, p. 9).

Infatti, “tra i motivi che hanno indotto l'Amministrazione Comunale ad ipotizzare soluzioni organizzative diverse per il servizio di refezione scolastica e degli altri servizi di ristorazione collettiva vi è stata, come emerso più riprese, nell'ambito dei progetti e dei percorsi di incontro con gli stakeholder del territorio, i gruppi tematici, le categorie economiche, gli attori della filiera locale, la volontà di potenziare il ruolo della ristorazione scolastica come protagonista delle food policy territoriali, come promotore di un potenziale sviluppo e potenziamento delle filiere locali, come agente di formazione e educazione ad una alimentazione sana, pulita e giusta” (cfr. delibera n. 22/2024, p. 8).

Quanto alle ulteriori modalità di gestione del servizio, il Comune rappresenta che “... non risulta economica la costituzione di una società ad hoc dedicata alla gestione dei servizi di refezione e rilevato come nell'area regionale esista una realtà di gestione in house, costituita dalla già citata Qualità e Servizi SpA, che può rispondere a tale funzione, avendo già acquisito negli

*anni, organizzazione, competenze, mission, visione e dotazione organica a patrimoniale utili alla realizzazione degli obiettivi dell'Amministrazione"* (delibera n. 22/2024, p. 7).

In riferimento alle modalità alternative di gestione del servizio si osserva come il Comune, nella parte motiva della delibera n. 22/2024, richiami *"le valutazioni in merito alla migliore opzione per la gestione del servizio di refezione"* acquisite in occasione della deliberazione n. 81 del 20.12.2023, con la quale ha stabilito di avviare il procedimento relativo alla acquisizione delle quote della società Qualità e Servizi SpA e al successivo affidamento *in house* del servizio di refezione scolastica e degli altri servizi di ristorazione collettiva (cfr. delibera n. 22/2024, p. 10). Nella delibera in esame, il Comune pure richiama la delibera n. 80 del 2023 - *"Nota di aggiornamento al DUP – Documento Unico di Programmazione 2024-2026"* - e le indicazioni riportate nel DUP e nell'obiettivo straordinario *"Potenziamento reti scolastiche e territoriali per confronto, formazione e sostegno su tematiche di nuovi modelli di crescita per la comunità educante"* *"dove al punto 4) "Analisi per il nuovo appalto della mensa" sono state esplorate, da parte degli uffici comunali, le varie possibilità di gestione del servizio stesso"* (delibera n. 22/2024, p. 6).

Nella deliberazione n. 81/2023, reperita sulla pagina *"Amministrazione trasparente"* del sito istituzionale dell'Ente, questo motiva in riferimento alla scelta di acquisire una partecipazione in Qualità e Servizi Spa rilevando come *"... nell'ambito dei progetti e dei percorsi di incontro con gli stakeholder del territorio, i gruppi tematici, le categorie economiche, gli attori della filiera locale è emersa a più riprese l'esigenza e l'opportunità di potenziare il ruolo della ristorazione scolastica come protagonista delle food policy territoriali, come promotore di un potenziale sviluppo e potenziamento delle filiere locali, come agente di formazione e educazione ad una alimentazione sana, pulita e giusta", nonché "la necessità di potenziare il ruolo di governance pubblica nell'ambito di questo servizio, al fine di una effettiva ed efficace possibilità di influence sulle dinamiche produttive, distributive ed educative"* (delibera n. 81/2023 p. 5). Ciò posto viene rilevato altresì come *"... tra le diverse modalità di gestione del servizio valutate (project financing, concessione, appalto, gestione in house) solo le ultime due garantiscono in modo efficace l'attuazione degli indirizzi di governance ritenuti strategici e che tra le varie opzioni, viste le esperienze monitorate, quest'ultima risponde in modo più incisivo agli indirizzi rilevati in precedenza", considerata anche "... la non economicità di costituire una società ad hoc dedicata alla gestione di tali servizi e rilevato come nell'area regionale esista una realtà di gestione in house che può rispondere a tale funzione, avendo già acquisito negli anni, organizzazione, competenze, mission, visione e dotazione organica a patrimoniale utili alla*

*realizzazione degli obiettivi dell'Amministrazione"* (delibera n. 81/2023 p. 5).

Nella deliberazione n. 80/2024 e, soprattutto, in uno degli allegati, denominato "Documento Unico di Programmazione - DUP 2024-2026, Nota di aggiornamento", anch'essi reperiti sulla pagina "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ente, si legge *"In vista della scadenza dell'affidamento pluriennale del servizio ristorazione, sono da completare le procedure per il nuovo affidamento. Dopo il monitoraggio dello stato attuale del servizio e delle infrastrutture e mettendo al centro i punti di forza che hanno caratterizzato la qualità del servizio in questi anni l'Ente ha individuato il modello di gestione ottimale nell'adesione ad una azienda in house per realizzare questi obiettivi di gestione: la valorizzazione della filiera territoriale; del prodotto biologico; della relazione con tutti i soggetti del sistema scolastico secondo un principio di centralità della governance pubblica partecipata di un servizio ritenuto momento centrale del sistema educativo"* (Nota aggiornamento DUP, p. 117).

L'Amministrazione motiva espressamente in merito alla indispensabilità del ricorso al modulo societario ai sensi dell'art. 5 TUSP anche nella relazione ex d. lgs. 201/2022 allegata alla delibera in esame. In tale documento viene rilevato infatti come la motivazione principale risieda *"nel particolare rapporto giuridico intercorrente tra amministrazione e soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sui servizi più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso a tutti gli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio e riferito ad un arco temporale molto più lungo, che consente una programmazione di lungo termine sulle vocazioni del territorio amministrato"*.

Dall'esame complessivo della delibera in esame, e della documentazione ivi richiamata (motivazione *per relationem*), emerge, dunque, che l'Amministrazione abbia scandagliato varie modalità gestionali, verificando l'effettiva infungibilità del modello societario rispetto ad altri, così addivenendo alla scelta di acquistare una partecipazione diretta in Qualità e Servizi S.p.A.

Tutto quanto considerato, può dunque ritenersi assolto l'onere motivazionale di cui all'art. 5 comma 1, TUSP.

La scelta operata dall'Ente comunale, pertanto, appare rispettosa del vincolo di finalità e del vincolo di attività, come si avrà modo di verificare anche nell'analisi relativa alla convenienza economica ed alla sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria.

Per ciò che concerne la fattibilità dell'operazione di acquisizione della partecipazione:

- nella delibera consiliare n. 22/2024 vengono riportati alcuni dati economici e

finanziari relativi agli ultimi bilanci di esercizio (con rinvio alla documentazione completa rinvenibile sul sito della società nella sezione “Amministrazione Trasparente”);

- nella “Relazione illustrativa sulla gestione del servizio di ristorazione collettiva”, allegata alla predetta delibera, è riportata un’analisi a supporto della motivazione economico-finanziaria della scelta gestionale.

Quanto alla sostenibilità economico finanziaria della società di cui l’Ente vorrebbe acquisire la partecipazione, nella delibera all’esame della Sezione si analizzano i dati di bilancio dell’ultimo quinquennio (2017–2022): *“sono stati conseguiti sempre degli utili, ad esclusione dell’anno 2020, causa emergenza pandemica da Covid 19, ove le perdite sono comunque state coperte integralmente tramite l’utilizzo di parte della riserva straordinaria. Nel 2022 la società registra un utile di esercizio di euro 17.317 (in riduzione rispetto all’anno precedente a causa degli ultimi effetti della pandemia da “Covid-19”)*. Non viene fornita alcuna previsione economico finanziaria sui prossimi anni (business plan o documento simile), ma si precisa, qualitativamente, che sul risultato finale dell’attività societaria potrebbe pesare in futuro quale fattore di rischio, come riportato nella nota integrativa, il perdurare della crisi russo-ucraina che potrebbe produrre *“i propri effetti negativi anche sull’industria agro alimentare generando una carenza di materie prime e un incremento dei costi di approvvigionamento delle fonti energetiche che si tradurrà in un ulteriore aumento generalizzato dei prezzi”*; rendendo necessario *“ottimizzare i processi produttivi cercando di realizzare economie di scala al fine di neutralizzare, per quanto possibile, gli effetti di questo incerto scenario macroeconomico al fine di conservare la redditività attesa per i prossimi anni”*.

Risultato di esercizio 2017/2022.

|       | 2017<br>(al 31.07) | 2018<br>(al 31.07) | 2019   | 2020      | 2021    | 2022   |
|-------|--------------------|--------------------|--------|-----------|---------|--------|
| UTILI | 219.463            | 359.786            | 79.284 | - 641.092 | 165.891 | 17.317 |

Si rileva che sia nel 2021 che nel 2022 hanno contribuito in modo determinante alla formazione dell’utile di esercizio rispettivamente 220.602 euro e 42.697 euro di contributi in conto esercizio (contributi ex lege e crediti d’imposta, fonte Infocamere).

La società, per far fronte ad imprevisti e situazioni critiche dispone di una riserva legale

e straordinaria ampia. Difatti, si precisa nella delibera n. 22/024, la quasi totalità degli utili viene, di regola, destinata a riserva straordinaria (utilizzata parzialmente nel 2020 per far fronte alla crisi determinata dall'emergenza sanitaria).

Riserve anni 2017/2022.

|                       | 2017<br>(al 31.07) | 2018<br>(al 31.07) | 2019      | 2020      | 2021    | 2022    |
|-----------------------|--------------------|--------------------|-----------|-----------|---------|---------|
| Riserva legale        | 28.586             | 39.559             | 70.651    | 74.615    | 74.615  | 82.910  |
| Riserva straordinaria | 380.049            | 588.539            | 1.179.295 | 1.252.615 | 613.522 | 771.119 |

Il valore della produzione è sensibilmente aumentato nel corso del tempo (ad eccezione dell'esercizio 2020) e registra il valore massimo al termine dell'esercizio 2022, quando, tuttavia, la differenza tra valore e costi della produzione è prossima allo zero nonostante i contributi in conto esercizio.

Valore e costi della produzione 2017/2022.

|                                                | 2017<br>(al 31.07) | 2018<br>(al 31.07) | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      |
|------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Valore della produzione                        | 6.863.821          | 6.887.183          | 2.993.598 | 4.448.593 | 8.201.325 | 8.511.457 |
| Costi della produzione                         | 6.504.770          | 6.424.013          | 2.921.976 | 5.292.862 | 8.037.654 | 8.497.436 |
| Differenza tra Valore e costi della produzione | 359.051            | 463.170            | 71.622    | -844.269  | 163.671   | 14.021    |

*“Il flusso di cassa (cash flow) risulta adeguato, con le disponibilità liquide alla fine di ogni esercizio, salvo gli anni 2017 e 2020, costantemente al di sopra di euro 1.000.000,00;” mentre “il patrimonio netto è pressoché costante attestandosi, da ultimo, intorno ad euro 1.850.000,00”.* Nel delineato quadro, il Collegio richiama l'attenzione sulla circostanza che l'assenza integrale di previsioni economiche, finanziarie e patrimoniali della società preclude una valutazione completa circa la ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità dell'operazione, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva. La circostanza che la società di cui si intende acquisire la partecipazione abbia registrato utili negli

ultimi esercizi, non esime l'Ente dall'assolvimento integrale dell'onere analitico di motivazione sulla sostenibilità finanziaria

Quanto alla sostenibilità soggettiva, ossia la capacità dell'Ente di supportare finanziariamente l'operazione, l'Ente, oltre all'acquisizione delle quote azionarie con le risorse di bilancio già disponibili, non sembra debba sostenere costi ulteriori rispetto a quelli riferiti al contratto di servizio dovuto all'affidamento del servizio mensa alla società. Dall'esame dei dati di bilancio della società riferiti agli esercizi pregressi sembrerebbe non esserci necessità, ad esempio, di accantonamenti. Si segnala, tuttavia, che solo la redazione di dati previsionali economico-finanziari previsionali sui prossimi anni avrebbe potuto confermare tale impostazione.

Si rileva, inoltre, che nello Statuto, all'art. 2, è prevista la possibilità di finanziamenti a favore della società da parte dei soci ma, allo stesso tempo, è previsto l'obbligo di rimborso. Tale clausola avrebbe richiesto un'analisi del potenziale impatto sulle finanze comunali, anche effettuando un'eventuale valutazione sull'adeguata capitalizzazione della società.

Per quanto riguarda la convenienza economica dell'operazione (rispetto a soluzioni alternative) e la compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, l'Ente ha fornito motivazione nella relazione allegata alla delibera, cioè la *"Relazione illustrativa sulla gestione del servizio di ristorazione collettiva (Relazione illustrativa sulla scelta della modalità di gestione e delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta ai sensi degli artt. 14 e 17 D.Lgs. n. 201/2022)"*. È opportuno rammentare che la Sezione non è chiamata a valutare l'affidamento in house, bensì l'acquisizione della partecipazione in Qualità e Servizi S.p.A. a cui affidare i servizi.

Si rileva che le logiche di valutazione della convenienza economica sono rinvenibili nell'esclusiva prospettiva dell'affidamento del servizio. Nella *"Relazione illustrativa sulla gestione del servizio di ristorazione collettiva"*, infatti l'offerta presentata dalla società Qualità e Servizi S.p.A. (prot. n. 79667 del 05/12/2023) viene confrontata *"con l'attuale costo sostenuto dall'Amministrazione, in regime di appalto [omissis], quantificato sulla base dei criteri della gara espletata nel 2014 e comprensivo degli adeguamenti Istat, di cui l'ultimo praticato al 01.09.2023"*. L'offerta di Qualità e Servizi S.p.A. risulta sostanzialmente in linea, dal punto di vista economico, a quella dell'operatore uscente, *"salvo evidenziare un maggiore livello qualitativo"* in merito ad alcuni punti (ad esempio il sostegno all'economia locale e a modelli produttivi agricoli e di allevamento migliori sotto il profilo ambientale)

*“ritenuti importanti poiché in linea con gli indirizzi strategici dell’amministrazione”.* Sembra, pertanto, che il modello societario consenta di avere costi del servizio in linea con quelli offerti da soggetti privati in regime di concorrenza (l’attuale fornitore dell’Amministrazione) realizzando, però, le finalità ulteriori perseguite dall’Ente con l’erogazione del servizio mensa (a tale proposito, l’Ente richiama una pronuncia del Consiglio di Stato secondo cui *“quello dei costi, non costituisce l’unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio della ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare nel senso che può assumere rilievo discrezionale a parità di condizioni qualitative, di efficacia, di ammissibilità, vieppiù come si tratti come in questo caso, di servizio essenziale reso alla persona”* (Consiglio di Stato sez. III, 10 maggio 2021, n. 3682).

Secondo l’Ente, poi, *“il rispetto dei C.A.M può, pertanto, essere meglio garantito evitando il ricorso diretto al mercato esterno posto che, in sede di gara, potrebbero ragionevolmente essere proposti dei ribassi a base d’asta tali da far sorgere dubbi sull’effettiva capacità del soggetto, una volta vincitore, di applicare i criteri che prevedono, tra l’altro, a titolo meramente esemplificativo, frutta, ortaggi, legumi, cereali biologici per almeno il 50% in peso, uova (incluse quelle pastorizzate liquide o con guscio) biologiche, carne bovina biologica per almeno il 50% in peso ecc”.*

Quanto, infine, agli obblighi motivazionali previsti dall’art. 5 comma 2, ultimo periodo, ed inerenti alla compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, l’Ente motiva sul punto rinviando alle considerazioni svolte nella relazione ex artt. 14 e 17 D. Lgs. n. 201/2022, allegata alla delibera n. 22/2024 (motivazione *per relationem*). Pur evidenziando che tale modalità non appare in linea con il disposto normativo di cui all’art. 5, comma 2 del Tusp (atteso che la motivazione si riferisce non tanto all’operazione societaria deliberata quanto al modello *“in house”* ed all’affidamento conseguente) l’esame della documentazione e degli aspetti legati all’in house consentono di ritenere rispettata la normativa comunitaria. Si richiama comunque l’attenzione dell’Amministrazione deliberante a prestare attenzione all’onere motivazionale previsto dal citato articolo.

In sintesi:

- 1) circa la finalità e il modello societario prescelto l’Ente risulta aver motivato correttamente;
- 2) quanto alla sostenibilità finanziaria dell’operazione, sia dal lato oggettivo che

soggettivo, l'Ente ha motivato parzialmente in quanto sono omessi dati e valutazioni previsionali;

3) quanto alla convenienza economica e all'efficacia, economicità della scelta, l'Ente ha correttamente motivato;

4) quanto al rispetto della normativa relativa agli aiuti di Stato, l'Ente, se pur *per relationem*", l'Ente ha fornito motivazione.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, esprime parere parzialmente negativo sull'atto deliberativo del Comune di Capannori n. 22/2024, alla stregua delle considerazioni esposte in parte motiva;

#### **DISPONE**

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Capannori, in persona del Sindaco, e al Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

#### **ORDINA**

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella Camera di consiglio del 13 giugno 2024.

Il relatore  
Francesco Belsanti  
(firmato digitalmente)

Il presidente  
Mario Nispi Landi  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 14 giugno 2024.  
Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
Cristina Baldini  
(firmato digitalmente)