



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 16 dicembre 2025;

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 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 l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Vista l'ordinanza n. 31/2025 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 24 novembre 2025 (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0008311), il Comune di Campi Bisenzio trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in poi, anche, T.U.S.P.), la deliberazione del Consiglio comunale dell'11 novembre 2025, n. 160, avente ad oggetto *"Provvedimento afferente all'acquisto di partecipazione nella società denominata Consiag Servizi Comuni S.r.l. - affidamento diretto del servizio di manutenzione del verde pubblico comunale"*, unitamente agli allegati ivi richiamati, quali: i) Relazione tecnica illustrativa (allegato 1); ii) verbale dell'assemblea di Consiag Servizi Comuni S.r.l. del 14/10/2025 (allegato 2); iii) Piano industriale 2025/2027 di Consiag Servizi Comuni S.r.l. (allegato 3); iv) Statuto societario (allegato 4); v) Bozza di contratto di servizio (allegato 5); vi) Relazione tecnica su prezzo aumento di capitale (allegato 6).

Più in dettaglio, con il predetto atto è stato deliberato: *"(omissis) 2) di fare propria l'analisi comparativa e di congruità economica approvata dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 192 del 05/08/2025 della proposta tecnico-economica della società a totale partecipazione pubblica denominata Consiag Servizi Comuni S.r.l. omissis, rispetto alle altre forme alternative di gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico descritte nell'allegato 1 al presente provvedimento di cui ne è parte integrante e sostanziale; 3) di approvare l'opzione gestionale dell'affidamento in concessione in house della manutenzione del verde pubblico a Consiag Servizi Comuni S.r.l. per i motivi richiamati ed argomentati nelle premesse; 4) di prendere atto della coerenza dell'affidamento diretto a Consiag Servizi Comuni S.r.l. rispetto alle previsioni normative di cui ai D. Lgs. n. 175/2016, in tema di partecipazioni pubbliche in società, e n. 36/2023, in tema di appalti pubblici; 5) di prendere atto della sussistenza in capo a Consiag Servizi Comuni S.r.l. dei requisiti previsti per l'in house providing dalla normativa comunitaria e nazionale; 6) di prendere atto dell'avvenuta consultazione pubblica dello schema della presente deliberazione, che è stata pubblicata all'Albo Pretorio on-line e nella sezione Amministrazione Trasparente del sito internet del Comune di Campi Bisenzio dal 6 al 26 agosto 2025 compresi, e che, alla scadenza del periodo indicato, non sono pervenute osservazioni in merito all'operazione prospettata; 7) di aderire all'aumento di capitale riservato deliberato dall'Assemblea straordinaria di Consiag Servizi Comuni S.r.l. mediante l'acquisto di una quota di euro 5.048,80 pari a circa il 7,14% del nuovo capitale sociale; 8) di dare mandato al Sindaco di acquistare la partecipazione in Consiag Servizi Comuni S.r.l. e al Dirigente del Settore 4 "Opere pubbliche e Patrimonio" di sottoscrivere il contratto di servizio, apportando possibili modifiche ed integrazioni, tra il Comune di Campi Bisenzio e la Società nel rispetto degli indirizzi forniti dal Consiglio Comunale con il presente atto; 9) di approvare l'affidamento diretto in concessione a Consiag Servizi Comuni S.r.l. dell'esercizio della funzione di manutenzione del verde pubblico omissis"* (così, deliberazione del Consiglio comunale n. 160 del 2025).

2. 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. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ex art. 5 T.U.S.P.

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come 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) in una società già costituita sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, 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 nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza *“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; 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”*.

Occorre rammentare, infatti, che l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione socia. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di *spending review*, con il chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di ridurre l'impatto sulla finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenza n. 194 del 2020). Il T.U.S.P., infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso al modulo societario, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 2022).

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni del novellato art. 5 T.U.S.P., le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo, sottoponendolo ora all'esame della Corte dei conti.

1.1. In merito alla natura della nuova funzione intestata alla magistratura contabile, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) hanno ritenuto che l'espressa

qualificazione della pronuncia della Corte dei conti quale “parere”, da parte del legislatore, conferisca una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. La predetta qualificazione 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 al vaglio stesso.

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell’atto deliberativo), con facoltà, in difetto, per l’amministrazione di procedere ugualmente; dall’altro, 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 per le quali intenda discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

Pertanto, la pronuncia esitante nel parere previsto dall’art. 5, comma 4, del T.U.S.P. postula l’espletamento di una peculiare funzione di controllo di cui il legislatore delinea i tratti essenziali, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

1.2. Per effetto del richiamo effettuato dall’art. 5, comma 3, del T.U.S.P. ai precedenti commi 1 e 2, la Corte dei conti è tenuta a verificare che il provvedimento adottato dall’amministrazione contenga un’analitica motivazione in ordine: *i)* alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); *ii)* 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; *iii)* alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa; *iv)* all’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 magistratura contabile deve valutare, a monte, che l’atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

1.3. In merito agli aspetti procedurali del controllo, il legislatore si è limitato a precisare i termini entro i quali la Corte dei conti deve procedere all’esame dell’atto deliberativo (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell’atto deliberativo), tempistiche e modalità di comunicazione all’amministrazione dell’esito finale della verifica, nonché gli obblighi di pubblicazione imposti a quest’ultima; l’art. 5 del T.U.S.P. nulla prevede, invece, sull’eventuale espletamento di attività istruttoria. L’assenza di una disciplina specifica in tal senso non preclude tuttavia che, nell’esercizio delle funzioni *de qua*, la Corte dei conti, ravvisandone la necessità, possa acquisire chiarimenti da parte dell’amministrazione. Difatti, anche in ragione delle conseguenze, dirette e indirette, del

pronunciamento della Corte, l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i necessari elementi valutativi, in particolare nei casi in cui gli atti trasmessi non siano sufficientemente corredati da quanto utile allo scrutinio. Sul punto, va peraltro sottolineato che l'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994 conferisce un potere generalizzato alla Corte dei conti di richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia che sia strumentale all'espletamento delle proprie funzioni di controllo (cfr. anche l'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

In tal senso depone anche la deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, ove è stato affermato che la magistratura contabile *"può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta [giorni]"*.

1.4. Con riguardo, infine, agli esiti della funzione di controllo in discorso, il legislatore ha previsto, da un lato, che l'amministrazione pubblica, in caso di mancato pronunciamento entro sessanta giorni, possa procedere alla costituzione o all'acquisizione della società e, dall'altro, che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, lo stesso ente istante - ove intenda comunque procedere - motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi dalla pronuncia della Corte, dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

2. L'atto deliberativo n. 160/2025 e l'ambito oggettivo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

L'atto deliberativo n. 160 del 2025 rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., in quanto a seguito del perfezionamento dell'operazione approvata, il Comune di Campi Bisenzio diventerà titolare *ex novo* di una partecipazione diretta in Consiag Servizi Comuni S.r.l. (d'ora in poi, anche, "CONSIAG").

Inoltre, la natura di società a responsabilità limitata figura tra i tipi societari consentiti alle Pubbliche amministrazioni ex artt. 2, comma 1, lett. l), e 3, comma 1, T.U.S.P.

2.1. Prima di procedere all'esame dei profili formali e sostanziali dell'atto consiliare n. 160 del 2025, appare utile sin d'ora precisare che la funzione di controllo ex art. 5, comma 3, T.U.S.P. è esercitata sul predetto atto limitatamente all'acquisto, da parte del Comune, di una partecipazione diretta in CONSIAG e per i parametri indicati dal legislatore, esulando dalla cognizione di questa Corte ogni valutazione in merito al successivo affidamento diretto del servizio di manutenzione del verde pubblico comunale, secondo il modulo dell'*in house providing*.

Pertanto, ogni riferimento al suddetto affidamento e alla relazione redatta ex art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023 - allegata alla deliberazione consiliare n. 160 del 2025 quale *"allegato 1 - Relazione tecnico illustrativa"* - è effettuato ai limitati fini di acquisire elementi informativi rilevanti per l'esercizio della funzione ex art. 5, comma 3, T.U.S.P.

2.2. La Sezione ritiene altresì necessario svolgere una ulteriore precisazione di carattere generale.

Come osservato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, “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, 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 (quali l’atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale). (omissis) 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” (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Va da sé che qualora la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione (diretta o indiretta) in una società già costituita dovessero avvenire in pendenza del termine di sessanta giorni previsto dall’art. 5 T.U.S.P. renderebbero *inutiliter data* la valutazione di questa Corte; in tali ipotesi, la verifica della magistratura contabile proseguirebbe nell’esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall’ordinamento (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Da ciò consegue che l’Ente, ove intenda porre in essere una delle predette vicende societarie, deve programmare coerentemente le attività amministrative, propedeutiche al perfezionamento dell’operazione societaria, in considerazione anche della successiva e necessaria fase di controllo intestata a questa magistratura e dei termini per la stessa fissati; in caso contrario, è d’uopo precisare che la responsabilità connessa al mancato rispetto delle prescrizioni di legge è posta in capo all’Amministrazione.

2.2.1. Venendo al caso di specie, dalla disamina della deliberazione consiliare *de qua* e della documentazione trasmessa a corredo della medesima, emerge che: i) alla scadenza della convenzione con Alia Servizi Ambientali S.p.A., il servizio di manutenzione del verde pubblico per l’anno 2025 veniva affidato - con determinazione dirigenziale n. 96 del 04/02/2025 - a CONSIAG, con scadenza al 31/12/2025 (cfr. deliberazione consiliare n. 160 del 2025, p. 2); ii) con pec del 6/02/2025, “il Sindaco del Comune di Campi Bisenzio formalizzava l’interesse a diventare socio di CONSIAG, sottoscrivendo un aumento di capitale riservato, secondo le disposizioni dello statuto della società, nella misura di euro 5.048,80, in modo da lasciare inalterata la proporzione percentuale di quote della attuale compagine sociale, subordinando l’ingresso societario al perfezionamento dell’iter previsto dall’art. 5 del D. Lgs. 175/2016, alla verifica delle condizioni di economicità dell’affidamento e ai conseguenti passaggi deliberativi nei consigli comunali dei soci.” (così, Piano industriale 2025/2027 – all. 3, p. 10); iii) tutti i

Comuni Soci di Consiag valutavano positivamente l'operazione di ingresso del Comune di Campi Bisenzio nella compagine societaria, confermando tale posizione anche nella seduta dell'Assemblea del 15/5/2025, dove veniva approvato il Piano industriale 2025/2027, comprensivo dell'affidamento diretto del servizio di manutenzione verde pubblico comunale da parte del comune di Campi Bisenzio (Piano industriale 2025/2027 – all. 3, p. 10); iv) l'assemblea societaria, tenutasi il 14/10/2025, deliberava l'aumento del capitale sociale da euro 65.634,40 ad euro 70.683,20, a pagamento e in forma inscindibile, mediante conferimento in denaro, da sottoscrivere e versarsi entro il 15/03/2026, riservato al Comune di Campi Bisenzio, stante la contestuale rinuncia al diritto di opzione da parte di tutti i soci (verbale del 14/10/2025, allegato 2); v) con atto deliberativo dell'11/11/2025 n. 160, infine, l'Ente ha deliberato l'acquisto di una partecipazione diretta in CONSIAG; la medesima delibera è stata quindi trasmessa a questa Sezione ai fini del controllo ex art. 5, c. 3, T.U.S.P., in data 24 novembre.

2.2.2. Richiamati in estrema sintesi i fatti rilevanti, deve osservarsi che la scadenza del provvedimento di affidamento in corso è fissata al 31/12/2025; l'iter procedimentale di acquisto della partecipazione in Consiag avrebbe dovuto considerare come prima data utile il 23 gennaio 2026 (*i.e.*, data di avvenuto decorso del termine di sessanta giorni assegnato *ex lege* a questa Corte per effettuare lo scrutinio sull'atto deliberativo in discorso). Ad ogni modo, si rammenta che la delibera assembleare di aumento di capitale fissa al 15/3/2026 il termine per la sottoscrizione e il versamento della quota (cfr. verbale assemblea del 14/10/2025, allegato 2).

Ciò posto, questa Corte sottolinea che, sulla scorta della giurisprudenza richiamata (cfr. *supra* punto 2.2), il Comune di Campi Bisenzio è tenuto a considerare nella vicenda *de qua* il termine di 60 giorni previsto dalla legge per il controllo di cui all'art. 5, c. 3, T.U.S.P. o, comunque, il più breve termine in caso di deposito della pronuncia da parte di questa Sezione in data antecedente al termine massimo di legge.

3. Profili formali: modalità di adozione dell'atto deliberativo ex artt. 5, comma 2, e 8 del T.U.S.P.

In merito ai profili "formali", il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale, come richiesto dall'art. 8, commi 1 e 2, T.U.S.P. e art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000 (d'ora in poi, anche, T.U.E.L.). L'atto deliberativo in discorso è corredato dei pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile ex art. 49 TUEL e del parere del Collegio dei Revisori.

3.1. Ciò posto, dall'analisi dello Statuto societario allegato alla deliberazione n. 160 del 2025 (allegato 4), si rileva come CONSIAG si qualifichi come "*società in house*", alla luce del combinato disposto di cui all'art. 2, comma 1, *lett. o*), e all'art. 16, commi 1 e 3 del TUSP.

La partecipazione al capitale sociale è riservata, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, ai soci "pubblici"

(ossia, Enti locali ovvero unioni/associazioni o consorzi tra i medesimi, le Pubbliche Amministrazioni e gli Enti pubblici, nonché le società a totale capitale pubblico). Tale regola statutaria è ulteriormente rafforzata dalla circostanza che l'art. 10.1. dello Statuto espressamente prevede che le *"quote sono trasferibili unicamente a favore di altri soci e/o a favore di enti locali, pubbliche amministrazioni, enti pubblici e/o società a totale partecipazione pubblica, nel rispetto di quanto previsto agli artt. 1 e 2 [dello] statuto, nonché delle disposizioni pubblicistiche vigenti, regolanti la partecipazione di pubbliche amministrazioni a società di capitali"*; inoltre, è previsto che, laddove il trasferimento di quote avvenga senza l'osservanza di quanto stabilito dal medesimo art. 10, *"l'acquirente non avrà diritto di essere iscritto tra i soci, non sarà legittimato all'esercizio del diritto di voto e degli altri diritti amministrativi, e non potrà alienare le quote con effetto verso la società."* (art. 10.7). In tal modo, viene preservato il requisito della partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale anche durante la vita della Società. In merito al requisito del controllo analogo congiunto, lo Statuto prevede espressamente che la *"società è soggetta all'indirizzo e al controllo degli enti affidanti, analogo a quello dagli stessi esercitato nei confronti dei propri uffici e/o servizi"* (art. 3.3); tale condizione è inoltre richiamata in altre disposizioni statutarie (ad esempio, artt. 12.2, 12.3 e 19), unitamente alla previsione di poteri di "controllo" e verifica da parte dell'assemblea dei soci sulle attività dell'organo di amministrazione (ad esempio, artt. 12.4 e 21.4). Parimenti sussiste il c.d. requisito dell'attività prevalente, atteso che l'art. 6.4 dello Statuto prevede che la *"società deve produrre oltre l'ottanta per cento del fatturato attraverso lo svolgimento di compiti affidati dagli enti soci e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società"*.

Le norme statutarie che disciplinano l'organo amministrativo risultano sostanzialmente conformi alle disposizioni recate dall'art. 11 T.U.S.P. (cfr. artt. 20.1, 21.2 e 24 dello Statuto).

3.2. Tanto precisato, questa Corte ritiene di dover soffermare l'attenzione su due ulteriori adempimenti che gravano sull'ente nel procedimento di adozione della deliberazione in discorso, relativi alla messa in consultazione dello schema di atto deliberativo e alla compatibilità dell'intervento con la disciplina in materia di aiuti di stato.

3.2.1. In ordine al primo profilo, va ricordato che l'art. 5, comma 2, T.U.S.P. (2° parte) recita: *"Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate"*.

Nell'atto deliberativo n. 160 del 2025 viene dato atto che, con deliberazione di Giunta Comunale n. 192 del 05/8/2025, è stato, *inter alia*, preso atto *"della modalità e forma per la consultazione pubblica del presente schema di atto deliberativo; omissis che lo schema del presente atto deliberativo è stato sottoposto alle forme di consultazione pubblica previste dal comma 2 dell'art. 5 del D. lgs. 175/2016, attraverso la pubblicazione all'Albo Pretorio on-line e nella sezione Amministrazione Trasparente del sito internet del*

Comune di Campi Bisenzio dal 6 al 26 agosto compresi [e] che alla scadenza del periodo di pubblicazione previsto non sono pervenute osservazioni in merito all'operazione prospettata" (così, deliberazione n. 160 del 2025, pp. 3-4).

Quanto rappresentato in delibera ha trovato parziale riscontro dalle verifiche condotte sul portale istituzionale dell'Ente. A differenza di quanto affermato nella deliberazione all'odierno esame, infatti, l'oggetto della consultazione pubblica è costituito non dallo schema di delibera consiliare, bensì dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 192 del 05/8/2025, unitamente alla Relazione tecnico illustrativa, al Piano industriale 2025/2027, allo Statuto e alla Bozza di contratto di servizio (questi ultimi, rispettivamente, allegati nn. 1, 3, 4 e 5, alla deliberazione del Consiglio comunale n. 160 del 2025); inoltre, la consultazione ha avuto a oggetto un avviso pubblico, contenente gli elementi essenziali dell'operazione societaria di acquisto di una partecipazione in Consiag e il modulo per la presentazione di osservazioni, da parte della cittadinanza, sulla tale operazione societaria.

3.2.1.1. Questa Corte rammenta che il quadro normativo vigente impone agli Enti locali di sottoporre a consultazione lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società esistente; tale previsione appare in linea con la tendenza legislativa - divenuta più forte negli ultimi anni e in linea con le *best practices* europee - di introdurre, per progetti aventi un potenziale impatto sulle comunità amministrate, momenti istituzionalizzati di "confronto", dando maggiore effettività al coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi rispetto alla realizzazione della specifica opera pubblica. Difatti, questi ultimi, intervenendo nella fase antecedente all'adozione dell'atto, consentono all'amministrazione di acquisire ogni elemento utile ai fini della determinazione finale.

Le modalità attraverso le quali la consultazione pubblica deve avvenire a volte sono stabilite a livello nazionale, demandando ad una specifica Autorità/Ministero il compito di adottarle (ad esempio, è il caso del dibattito pubblico ex art. 40 del d.lgs. n. 36 del 2023), in altre occasioni sono rimesse all'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti. La consultazione *de qua* ricade in questa seconda ipotesi. Al riguardo, la Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo del T.U.S.P. puntualizza *"non è stata accolta, in quanto si tratta di materia rientrante nell'autonomia delle singole amministrazioni, la proposta della conferenza unificata che prevede un apposito dpcm che determini le modalità della consultazione stessa"* (cfr. p. 7). A venire in discussione, dunque, non è la mera "conoscibilità" da parte della cittadinanza dell'operazione societaria, quanto l'espletamento della consultazione pubblica su uno specifico atto indicato dal legislatore, ossia lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società già costituita.

In definitiva, mentre le modalità di consultazione sono sostanzialmente rimesse all'autonomia del

singolo ente (purché, beninteso, siano tali da garantire l'effettivo "confronto" con la comunità degli amministratori), l'oggetto della consultazione prevista dall'art. 5, comma 2, T.U.S.P. è sottratto alla scelta delle amministrazioni procedenti e individuato espressamente dal legislatore nello "*schema di atto deliberativo*" di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in un organismo già costituito.

Questa Sezione non ignora di aver affermato, in un recente arresto reso in riferimento a fattispecie analoga, che "*lo scrutinio intestato a questa Corte sull'assolvimento dell'adempimento in discorso impone di interpretare il disposto normativo anche alla luce dei principi di ragionevolezza e di raggiungimento dello scopo cui l'onere legislativo stesso è preordinato*" (*ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 151/2025/PASP). Tuttavia, preme evidenziare come tale lettura "sostanzialistica" dell'art. 5, comma 2, 2° parte T.U.S.P., non debba (né possa) condurre a una totale elusione del disposto normativo.

Ciò premesso, nella fattispecie in discorso, la consultazione pubblica ha avuto a oggetto un atto "*formalmente*" diverso dallo schema di atto deliberativo previsto dall'art. 5, c. 2, T.U.S.P. (ossia, delibera di Giunta comunale n. 192 del 2025, Relazione tecnico illustrativa, Piano industriale 2025/2027, Statuto e Bozza di contratto di servizio).

Ciononostante, a seguito dell'esame della suddetta documentazione e considerati i contenuti della stessa, si può, a tutto concedere, ritenere che l'Amministrazione abbia portato a conoscenza degli amministratori le medesime informazioni presenti nella parte narrativa e deliberativa del successivo atto consiliare n. 160 del 2025. La Sezione ritiene pertanto ragionevole considerare sostanzialmente assolto l'adempimento di cui all'art. 5, c. 2, 2° parte, T.U.S.P. e richiama l'Ente *pro futuro* ad una pedissequa applicazione delle disposizioni di legge.

3.2.2. Con riguardo al secondo profilo, l'art. 5, comma 2, 1° parte, T.U.S.P. recita: "*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*".

Dalla lettura della deliberazione n. 160 del 2025 e della documentazione trasmessa a corredo emerge l'omessa valutazione del profilo di cui all'art. 5, c. 2 cit.

Ciò posto, in linea generale, questa Corte richiama l'attenzione sulla circostanza per cui la valutazione dell'Amministrazione in merito alla compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 TFUE) deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza n. 142 del 2018).

In conclusione, atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le diverse Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio *funditus* dei predetti profili fuoriesce dalla

cognizione di questa magistratura, limitandosi quest'ultima, in questa sede, a rappresentare esclusivamente l'assenza di motivazione.

4. Profili sostanziali

L'art. 8, comma 1, T.U.S.P. prevede che *“Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2”*. In altri termini, ai sensi del combinato disposto degli artt. 8, comma 1, 7, comma 2 e 5, comma 1 T.U.S.P., *“l'atto deliberativo (omissis) 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”*.

Tanto precisato in merito al disposto normativo, il Collegio procede, nei successivi capoversi, all'esame dell'atto deliberativo n. 160 del 2025 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dal citato art. 5 T.U.S.P.

4.1. Onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del T.U.S.P.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, l'atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta. La Corte costituzionale ha all'uopo affermato che *“tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere “rafforzato” di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche»”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 201 del 2022; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 100 del 2020).

L'articolo 4 - in particolare, commi 1 e 2 - stabilisce specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Più in dettaglio, il legislatore ha prescritto, in primo luogo, al comma 1 del citato art. 4, che 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”*. Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società, ovvero acquisite o mantenute partecipazioni, solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo le società che svolgono “esclusivamente” le attività ivi espressamente indicate, ossia: 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. Nell’art. 4, commi 3 e seguenti, e nel successivo art. 4-bis, vengono individuate ulteriori regole tese ora a vietare la costituzione di alcune tipologie di società ora ad ammetterle. Nell’ambito di tali disposizioni appare utile richiamare, ai presenti fini, l’art. 4, comma 7 (*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente (omissis) la produzione di energia da fonti rinnovabili*).

Nel delineato quadro e 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).

L’analitica motivazione delle scelte assunte riveste dunque un ruolo di preminente centralità, in quanto costituisce l’oggetto dell’esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte.

4.1.1. Tanto premesso, sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., deve rilevarsi come la delibera consiliare n. 160 del 2025 non risulti corredata del necessario apparato motivazionale. In particolare, dalla disamina dell’atto deliberativo in discorso, emerge in maniera nitida come la sussistenza del vincolo di scopo ex art. 5, comma 1, e art. 4, c. 1, T.U.S.P. sia data dal Comune sostanzialmente come presupposta e come l’operazione deliberata appaia funzionale a consentire, secondo la prospettazione dell’Ente, il successivo affidamento diretto a Consiag della gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico comunale.

Merita sul punto rammentare come l’*in house providing* qualifichi non un particolare tipo societario, bensì una particolare modalità di affidamento di un servizio; pertanto, l’acquisto di una partecipazione in una realtà societaria esistente – precedendo logicamente e giuridicamente il ricorso al modulo gestorio dell’*in house providing* – non può prescindere dall’assolvimento, da parte dell’Ente procedente, dell’onere motivazionale circa il perseguimento delle finalità istituzionali ex art. 4 T.U.S.P. Nel caso di specie, deve osservarsi come la rilevata preminenza del profilo gestorio dell’operazione di acquisto della partecipazione in Consiag si sia inevitabilmente riflessa, negativamente, nell’assolvimento dell’onere motivazionale di cui all’art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P.

4.1.1.1. Ciononostante, avuto riguardo alle previsioni statutarie di Consiag e alle funzioni intestate al Comune, la Sezione ritiene, nel caso specifico, di poter superare le rilevate carenze dell’atto deliberativo n. 160 del 2025, in ordine al profilo motivazionale attinente al rispetto del c.d. principio

della funzionalizzazione, stante la riconduzione dell'oggetto sociale alle finalità istituzionali dell'Ente.

È d'uopo, infatti, rammentare come, ai sensi dell'art. 3, c. 2, TUEL, il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Tali finalità sono ulteriormente declinate dallo Statuto del Comune di Campi Bisenzio, il quale individua tra queste anche la difesa dell'ambiente e l'organico ed equilibrato assetto del territorio; l'Ente, inoltre, si adopera per garantire la migliore qualità della vita, il godimento del diritto alla salute e la vigilanza sulle condizioni igieniche dell'ambiente (art. 2 dello Statuto).

Con particolare riferimento all'assetto del territorio in generale ed agli spazi destinati a *"verde pubblico"* va sottolineato che *"Gli standard urbanistici omissis rappresentano la misura degli spazi pubblici che deve essere garantita ad ogni cittadino in rapporto agli insediamenti residenziali, vale a dire disegnano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, al verde pubblico ed ai parcheggi"*. Essi assolvono, dunque, ad una *"funzione di equilibrio dell'assetto territoriale e di salvaguardia dell'ambiente e della qualità di vita"* (Cons. Stato, Sez. IV, 17 giugno 2019, n. 4068) e manifestano una *"forte preordinazione alla tutela del paesaggio e del diritto alla salute"* (artt. 9, comma 2, e 32, comma 1, Cost.)." (così, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2412 del 2021).

La deliberazione consiliare all'esame richiama gli atti di programmazione adottati: *"il Documento Unico di programmazione 2025/2027, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 194 del 24.09.2024 e aggiornato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 258 del 23.12.2024; il Bilancio di previsione 2025/2027, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale, n. 259 del 23.12.2024; il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2025/2027, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 32 del 11.02.2025 e s.m. (omissis) l'obiettivo strategico contenuto nel DUP 2025/2027 n. 1.11.9 "Riorganizzare l'esternalizzazione dei servizi privilegiando l'utilizzo delle società in house o prevedendo nuove partecipazioni pubbliche", che è stato declinato per l'anno 2025 nell'obiettivo operativo n. 1.11.9.1 "Razionalizzare ed efficientare la gestione dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali all'ente anche attraverso l'acquisizione della partecipazione in società pubbliche" e assegnato alla U.O. 3.1 Servizi finanziari e Società partecipate"* (cfr. deliberazione consiliare n. 160 del 2025, p. 2). In particolare, l'Ente rammenta che con la deliberazione della Giunta comunale n. 170 dell'8 luglio 2025 ha *"dato indirizzo di riorganizzare il servizio di manutenzione del verde pubblico attraverso l'acquisto di una partecipazione pubblica nella società Consiag Servizi Comuni S.r.l. e di redigere una relazione di analisi tecnico-economica di fattibilità e di congruità"* (così, deliberazione del Consiglio comunale n. 160 del 2025, p. 3).

Tanto premesso, questa Sezione richiama l'attenzione del Comune sulla necessità di provvedere, per le future ed eventuali operazioni, a una pedissequa applicazione dell'art. 5 T.U.S.P., assolvendo, nella parte narrativa dell'atto deliberativo, all'onere motivazionale rafforzato anche con riguardo

alle finalità perseguite ex art. 4, comma 1, T.U.S.P.

4.1.1.2. In ordine al cd. vincolo di attività ex art. 4, comma 2, del TUSP, il Collegio osserva come l'attività di manutenzione del verde pubblico sia sussumibile tra le attività di cui all'art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P. (*produzione di un servizio di interesse generale*).

In tal senso depone il recente atto di segnalazione n. AS2070/2025, in cui l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato qualifica l'attività di manutenzione del verde pubblico quale "*servizio d'interesse economico generale di livello locale*".

Anche il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico - istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare dall'art. 3 della L. n. 10 del 2013 - qualifica il verde pubblico e la correlata attività di manutenzione come servizi pubblici locali (cfr. deliberazione n. 6 del 2015); in merito a quest'ultima, in particolare, il Comitato precisa che "*che la manutenzione è parte della gestione del servizio pubblico, senza peraltro esaurirla. Beninteso, si tratta di attività essenziale, perché il verde pubblico ha bisogno di costante e appropriata manutenzione. Non diversamente da quella di cui abbisognano gli altri servizi pubblici locali erogati all'utenza. La manutenzione non esaurisce dunque in sé la gestione del servizio pubblico, la quale, in questo come negli altri casi, attiene alla realizzazione delle dotazioni e/o degli impianti essenziali ai fini dell'erogazione del servizio e ai comportamenti operativi allo scopo concretamente necessari a quest'ultimo fine ... (omissis) Per tutte queste diversificate ragioni, dunque, dotare l'ambiente urbano di verde pubblico significa dotarlo dell'infrastruttura essenziale per l'erogazione del servizio pubblico locale all'utenza. Accrescere la dotazione di verde pubblico è gestione servizio pubblico locale (così come lo è accrescere la dotazione impiantistica nel caso degli altri servizi pubblici locali). Parimenti, è gestione del servizio pubblico locale anche la manutenzione del verde pubblico, cioè l'attività costante di conservazione dello stato di efficienza e sicurezza dell'infrastruttura e delle dotazioni essenziali per l'erogazione del servizio*" (così, Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, deliberazione n. 6 del 2015 pp. 8-10).

La qualificazione del mantenimento del verde pubblico locale quale servizio di interesse generale trova riscontro anche nella giurisprudenza amministrativa, a mente della quale "*dotare l'ambiente urbano di verde pubblico, significa dotarlo di infrastruttura essenziale. L'accrescimento della dotazione di verde pubblico così come la manutenzione rientra nella gestione del servizio pubblico locale. Il verde pubblico, in ambito comunale, rientra fra i servizi pubblici locali in quanto: 1) è rinvenibile una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione (es. PRG); 2) nel caso del verde pubblico lo svolgimento delle attività di servizio pubblico ha il carattere della doverosità (SS.UU, Cassazione, ord. 27.5.2009, n. 12252); 3) dette attività possono presentare un carattere economico e produttivo; 4) le utilità da esse derivanti sono dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di terzi beneficiari (rientrando il verde pubblico fra i servizi indivisibili). La manutenzione del verde pubblico, cioè l'attività costante di conservazione dello stato di efficienza e sicurezza dell'infrastruttura e delle dotazioni essenziali per l'erogazione del servizio, costituisce un*

aspetto della gestione che richiede lo svolgimento di attività strumentali (si pensi, ad esempio, al servizio di trasporto pubblico locale svolto su ferro, alla pulizia e alle riparazioni dei veicoli), riguardo alle quali il gestore potrà, nei modi consentiti dalla normativa vigente, approvvigionarsi ricorrendo a terzi per prestazioni di forniture e/o servizi oppure autoprodurle.” (così, TAR Campania - Napoli, Sez. VII, sentenza, 11 giugno 2019, n. 3176).

Infine, dalla disamina dello Statuto societario allegato alla deliberazione n. 160 del 2025 (allegato 4), emerge che Consiag *“è costituita e partecipata dai soci con l’obiettivo di produrre beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dei soci stessi”* (art. 3.1. Statuto); in particolare, la società *“ha per oggetto sociale esclusivo lo svolgimento di servizi di interesse generale e di beni o servizi strumentali ai soci, con riferimento ai settori dell’ambiente, del territorio e dell’energia”* (art. 6.1. dello Statuto), tra cui – *inter alia* – la progettazione, realizzazione, trasformazione, gestione e manutenzione di impianti elettrici, termici e idrici in generale; manutenzione strade e segnaletica; gestione di servizi cimiteriali e illuminazione votiva; servizi di protezione civile; gestione e manutenzione del verde pubblico.

4.2. I parametri “economici” del controllo e il perimetro di sindacato della Corte dei conti.

Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all’art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P. devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale è rivestito dai concetti di sostenibilità finanziaria e convenienza economica.

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 le valutazioni 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 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 allo scrutinio riservato alla Corte dei conti.

Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli e funzioni, il Collegio procede all’esame dell’assolvimento dell’onere di motivazione, da parte dell’atto deliberativo n. 160 del 2025, in merito ai profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell’operazione.

In maggior dettaglio, tale esame, secondo il principio di diritto statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) consiste nella verifica, da parte della Sezione regionale di controllo, della *“completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall’amministrazione, anche in ragione della complessità dell’operazione sottoposta ad esame, nonché dell’affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l’amministrazione”*.

4.2.1. Onere analitico di motivazione della sostenibilità finanziaria (art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P.).

Con riguardo al parametro “sostenibilità finanziaria”, le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno affermato che lo stesso *“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”*.

4.2.1.1. (segue): sostenibilità oggettiva.

La sostenibilità finanziaria oggettiva 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. Così definita, quest’ultima deve essere attentamente scandagliata dall’Amministrazione pubblica, nell’ambito del proprio *iter* istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l’atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni 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 avviare o proseguire.

Quanto al relativo contenuto, il predetto documento, 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; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire.

Le Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno precisato che *“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 dello studio di fattibilità devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata 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 dovrà 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. 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 *business plan* (d'ora in poi, anche, 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'opportunità 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.

Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno precisato che *“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. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato”*.

Tanto premesso, nella parte narrativa dell'atto deliberativo in discorso l'Ente, a supporto della motivazione rafforzata sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, richiama, in particolare, i seguenti atti: i) Relazione tecnico illustrativa (allegato 1); ii) verbale dell'assemblea di Consiag Servizi Comuni S.r.l. del 14/10/2025 (allegato 2); iii) Piano industriale 2025/2027 di Consiag Servizi Comuni S.r.l. (allegato 3); iv) Statuto societario (allegato 4); v) Bozza di contratto di servizio (allegato 5); vi) Relazione tecnica su prezzo aumento di capitale (allegato 6).

Tali atti sono stati inviati alla Sezione con nota *prot. n. 8311 del 2025*, unitamente alla deliberazione del Consiglio comunale n. 160 del 2025, a cui sono allegati.

In particolare, la Relazione tecnica illustrativa (d'ora in poi, anche, Relazione tecnica o Relazione illustrativa o Relazione), utilizzata ai limitati fini di acquisire elementi informativi per l'esercizio delle funzioni ex art. 5 T.U.S.P., si compone di otto parti; essa muove dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento in materia di *in house providing*, per poi sviluppare un approfondimento sulla società Consiag Servizi Comuni s.r.l. con riguardo ai soggetti legittimati ad assumere la qualità di socio, all'oggetto sociale, alle linee strategiche delineate nel Piano industriale 2025-2027, alle certificazioni possedute della società, alla composizione attuale della compagine sociale e alla verifica del rispetto dei requisiti soggettivi previsti per l'*in house*. La Relazione fornisce, inoltre, un quadro sintetico dell'andamento societario consuntivo, con riferimento ai dati di bilancio 2021-2024 e ai principali indicatori finanziari relativi al triennio 2022-2024, nonché agli effetti attesi sul Piano industriale 2025-2027 di Consiag Servizi Comuni s.r.l. derivanti dall'offerta formulata dalla società al Comune di Campi Bisenzio per la manutenzione delle aree a verde pubblico di competenza comunale. Successivamente viene definito il servizio oggetto dell'affidamento a CONSIAG da parte del Comune di Campi Bisenzio e sono illustrate le motivazioni sottese alla scelta dell'affidamento *in house*. La Relazione prosegue con valutazioni sulla convenienza economica dell'operazione e con un'analisi sugli elementi di qualità ed efficienza del servizio (economicità, celerità e perseguimento di interessi strategici), per concludersi con le considerazioni finali in merito alla verifica circa la sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento del servizio di manutenzione del verde pubblico comunale nella forma dell'*in house providing*, ex art. 7, c. 2, del D. Lgs. 36 del 2023.

Il *Piano industriale 2025-2027* si articola, invece, in sette parti. Esso prende avvio dalla definizione della strategia che la società intende perseguire nell'orizzonte temporale di medio periodo, delineando le principali direttrici di intervento e gli obiettivi operativi. Tali obiettivi sono formulati in coerenza con gli indirizzi strategici espressi dalle Amministrazioni socie, al fine di garantire l'allineamento tra la programmazione aziendale e le linee guida istituzionali.

Il documento prosegue con l'illustrazione dell'assetto societario e dell'ingresso del Comune di Campi Bisenzio nella compagine sociale, ricompreso nel perimetro di piano, per poi soffermarsi sull'attuale modello di *governance*. Successivamente vengono presentate la struttura organizzativa e le sedi e unità locali. Sulla base dei dati consuntivi e delle prospettive macroeconomiche attese, vengono quindi presentate le previsioni economiche, finanziarie e patrimoniali relative al Piano 2025-2027, con particolare attenzione alle politiche di investimento che si intendono perseguire. La trattazione si conclude con una nota metodologica e con un'appendice contenente i prospetti economici, patrimoniali e finanziari.

Tanto premesso, con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva il Collegio, in primo luogo, prende atto dell'avvenuta redazione del Piano industriale (di seguito, anche, *Business Plan* o BP) che, in linea con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, fornisce gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire.

Il *Business Plan* espone, su un orizzonte temporale che si estende dal 2025 al 2027, conto economico previsionale e stato patrimoniale previsionale. Il *budget* di tesoreria è riferito, invece, esclusivamente al 2025.

Si rileva inoltre che, in linea con quanto richiesto dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella richiamata pronuncia nomofilattica, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* risultano accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni su aspetti gestionali.

Per quanto concerne i dati di bilancio consuntivi 2021-2024, CONSIAG ha registrato utili in ciascun esercizio (238.651 nel 2021, 182.793 nel 2022, 410.704 nel 2023, 217.545 nel 2024: cfr. *Relazione tecnica illustrativa*, p. 10). Nella Relazione, viene rilevato come la società – in occasione dell'approvazione del bilancio – “ha destinato l'intero ammontare del risultato d'esercizio alla riserva straordinaria. La scelta di non distribuire gli utili a favore di un accantonamento si traduce in una volontà di incrementare il patrimonio netto e di capitalizzare l'azienda, per investimenti o crescita futura, anche per provvedere alla copertura di eventuali perdite senza l'intervento dei soci. Un altro vantaggio dell'accantonamento alla riserva straordinaria è quello di rendere la società più bancabile e favorire l'accesso al credito per eventuali mutui o finanziamenti chirografari” (cfr. *Relazione tecnica illustrativa*, p. 11).

Nel triennio 2025-2027, il Piano industriale della società descrive uno scenario in cui “viene ampliata la struttura del personale operativo e di costi fissi esistente alla fine del 2025, sviluppata la struttura operativa collegata ai nuovi servizi informativi e sono ipotizzati i ricavi e costi diretti dei servizi di cui si ha certezza, oltre ad una stima di nuovi flussi provenienti o da nuovi affidamenti o da attività su commessa” (cfr. *Piano industriale 2025-2027*, p. 17). In ragione di queste attività, nel triennio del piano, sebbene si preveda un leggero calo dell'incidenza dell'Ebitda sul Valore della produzione, “l'azienda conferma [omissis] il permanere della gestione nell'area dell'utile” (cfr. *Piano industriale 2025-2027*, p. 16).

La direzione aziendale, inoltre, “conferma ed amplia il previsto già importante piano di investimenti”. In particolare, nella documentazione si fa riferimento alla “massiccia campagna di investimento in mezzi d'opera e automezzi volta sia a sostenere il naturale turn over per obsolescenza, sia a potenziare la capacità “produttiva” dei servizi maggiormente coinvolti nella crescita del business (quali Verde Pubblico, Manutenzione Strade e Pubblica illuminazione)” (così, *Piano industriale 2025-2027*, p. 17).

In lieve crescita il rapporto tra oneri finanziari e vendite nel 2026 per poi ridursi nel 2027. Gli oneri finanziari, infatti, diminuiscono “per effetto della diminuzione dei tassi di interesse decisa dalla banca centrale europea nonché l'esposizione finanziaria complessiva verso gli istituti bancari” (cfr. *Piano industriale*

2025-2027, p. 7). Risulta *“positiva la tendenza discendente del rapporto di indebitamento che [omissis] risente del modesto apporto del capitale sociale dell’azienda; tuttavia, tale effetto è mitigato dal Patrimonio Netto complessivo che negli anni è cresciuto grazie alla capitalizzazione dei risultati positivi”* (cfr. Piano industriale 2025-2027, p. 20).

Si rileva, infine, che *“la Società ha pubblicato una manifestazione di interesse per l’acquisto di un immobile da adibire a sede aziendale in sostituzione dell’attuale per la quale è in essere un contratto di locazione di sei anni a partire dal 1° gennaio 2025. Tuttavia, le esigenze della Società locatrice, già manifestate in sede di rinnovo contrattuale, hanno portato Consiag Servizi Comuni S.r.l. ad attivarsi per individuare una nuova sede anche da acquisire in proprietà e a liberare gli attuali locali, compatibilmente con le proprie attività. Nel caso in cui dovesse essere identificato l’immobile idoneo al trasferimento di sede, [omissis] si predisporrà una revisione del presente piano che tenga in considerazione questo ulteriore e significativo investimento da approvare nelle sedi opportune”* (cfr. Piano industriale 2025-2027, p. 27).

Il Budget di Tesoreria 2025 evidenzia flussi di cassa netti negativi tali da determinare una riduzione della disponibilità liquida di oltre il 50% rispetto al saldo di cassa registrato nell’esercizio precedente (cfr. Piano industriale 2025-2027, p. 32).

Tanto premesso, avuto riguardo all’articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti, il Collegio ritiene che possa ritenersi assolto l’obbligo motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva di Consiag Servizi Comune s.r.l.

Si ritiene, tuttavia, necessario osservare che l’aumento dei rischi geopolitici e commerciali (dazi, guerre, riarmo internazionale) e la volatilità dei prezzi energetici e delle materie prime, evidenziati dall’Ente nella *Relazione illustrativa* (cfr. pp. 1, 15, 16), potrebbero incidere negativamente sui costi di approvvigionamento e sulle catene di fornitura. Tali fattori, se non gestiti con adeguate misure di mitigazione, potrebbero comprimere i margini operativi della società.

Pertanto, nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva nel tempo e a tutela degli equilibri di bilancio della finanza comunale, l’Ente è tenuto a monitorare con costanza l’evoluzione della situazione economico-finanziaria della società.

4.2.1.2. (segue): sostenibilità finanziaria soggettiva.

La sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata anche con riguardo alla situazione specifica dell’ente procedente.

Nel caso di specie, l’operazione di costituzione della società produrrà un esborso a carico del Comune di Campi Bisenzio pari a 5.048,80 euro, corrispondente ad una quota di capitale del 7,14%, *“paritetica agli altri Comuni soci con aumento dell’attuale capitale sociale che, al termine dell’operazione, raggiungerà il valore complessivo di € 70.683,20”* (cfr. delibera consiliare n. 160 del 2025, p. 6 e Piano industriale 2025-2027, p. 9).

Come indicato nella delibera consiliare dell’Ente n. 160 del 2025, *“l’impegno per l’acquisto della quota*

di partecipazione trova copertura finanziaria nell'apposito capitolo di bilancio "01033.01.000112004 Acquisto di partecipazioni" (cfr., delibera consiliare n. 160 del 2025, p. 5). Il Comune di Campi Bisenzio erogherà inoltre un corrispettivo annuale nell'ambito del contratto di servizio stimato pari a circa 760.000,00 euro, "soggetto ad aggiornamento a partire dal secondo anno di affidamento sulla base dell'indice Istat dell'andamento dei prezzi al consumo" (così, Relazione tecnica illustrativa, p. 19). Tale corrispettivo annuale da erogare alla società "ha copertura finanziaria nel capitolo "01051.03.000133007 Servizi di manutenzione del verde pubblico" per le annualità 2026 e 2027 del bilancio 2025/2027" (cfr., delibera consiliare n. 160 del 2025, p. 5).

Il Collegio prende atto delle coperture approntate per far fronte al predetto onere finanziario.

Appare, infine, utile rilevare come, in una prospettiva più ampia, non sia possibile escludere integralmente effetti finanziari per l'Ente dovuti all'applicazione dell'art. 8.3. "Capitale sociale" dello Statuto nella parte in cui dispone "La società potrà acquisire dai soci versamenti e finanziamenti, a titolo oneroso o gratuito, con o senza obbligo di rimborso, nel rispetto delle normative vigenti". Tale profilo non è stato attenzionato dall'Ente in sede di adozione dell'atto deliberativo in esame.

L'estrema ampiezza della formulazione impiegata non consente di comprendere appieno il ruolo dei soci nell'erogazione di finanziamenti a favore della società, e, conseguentemente, di apprezzarne gli eventuali impatti sulla finanza comunale. Con deliberazioni n. 53/2024/PRSP e n. 275/2024/PASP, questa Sezione ha diffusamente illustrato i principi che devono informare i rapporti tra socio pubblico e società partecipata (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

Sul punto il Collegio osserva che, nel caso di società pubbliche, clausole statutarie del tenore di quelle appena richiamate dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione da parte del socio pubblico, in ragione dei loro potenziali effetti sul bilancio dell'ente. In particolare, sarebbe stato opportuno prevedere una precisa perimetrazione dell'ambito applicativo delle norme, definendone le condizioni di operatività. Infatti, tale modalità di finanziamento della società potrebbe comportare una ulteriore esposizione finanziaria dell'Ente socio e, al ricorrere di determinate circostanze, apparire elusiva del principio di divieto del c.d. soccorso finanziario (cfr. art 21 TUSP e art. 14, comma 5, del T.U.S.P.), alterando, inoltre, il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta.

È d'uopo, infatti, rammentare che tale principio e il divieto di soccorso finanziario sono tra loro connessi, in quanto funzionali a preservare la sostenibilità nel tempo della scelta organizzativa operata, precludendo "ricadute" gestionali negative degli organismi partecipati sui bilanci degli enti soci e, per l'effetto, tutelando, anche in chiave prospettica, gli equilibri di finanza pubblica. In altri termini, nel concludere un contratto di società con un organismo partecipato avente la forma giuridica di società di capitali, anche cooperativa, ogni contraente non può non essere consapevole

che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante (così, Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 2023).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che possa ritenersi tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria soggettiva della società Consiag Servizi Comune s.r.l., ferme restando le osservazioni formulate.

4.2.3. Onere analitico di motivazione della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P.).

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese all'operazione societaria che si intende realizzare. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nello studio di fattibilità, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*.

Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, comma 1, del T.U.S.P. ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

Al riguardo, in linea generale, questa Corte rammenta che il modello della società *in house* di cui all'art. 16 TUSP risponde alla scelta di ricorrere all'auto-organizzazione amministrativa, oggi sancita dall'omonimo principio di cui all'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023). Tale principio ha una portata molto ampia e comporta che ogni Ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività. Tra queste è ricompreso anche l'affidamento *in house providing* a società partecipate, che tuttavia deve avvenire nel rispetto dei seguenti principi: principio del risultato, principio della fiducia e principio dell'accesso al mercato, di cui rispettivamente agli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Nella relazione illustrativa, allegata allo schema definitivo del nuovo Codice è precisato, in riferimento all'art. 7 in esame, che *“la codificazione del principio [di auto-organizzazione*

amministrativa] determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50/2016". Da ciò consegue "una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell'onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria dell'in house".

Ciononostante, l'alternatività tra l'affidamento *in house* e il ricorso al mercato è soltanto tendenziale in quanto la scelta per l'auto-organizzazione richiede pur sempre una motivazione (ancorché non più rafforzata), a differenza di quanto accade per l'esternalizzazione. Essa, tuttavia, rispetto alla precedente disciplina, non ricomprende più la dimostrazione del "fallimento del mercato", ma soltanto la valutazione della congruità economica dell'offerta. Più in dettaglio, la nuova disciplina prevede due livelli di complessità della motivazione, in base all'oggetto del contratto: per i servizi pubblici locali (rivolti all'utenza) è necessario che vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse; per i servizi strumentali all'amministrazione è invece sufficiente una motivazione più snella che dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici, anche sulla scorta di parametri di confronto oggettivi e predeterminati.

Tanto premesso, va precisato che la cognizione della legittimità del ricorso al *modus operandi dell'in house providing* fuoriesce dalla cognizione di questa Corte, essendo devoluta, in base agli ordinari criteri di riparto tra più plessi magistratuali, al giudice amministrativo. Rientra, invece, nelle funzioni intestate alla magistratura contabile svolgere uno scrutinio sull'avvenuto assolvimento, da parte dell'Ente, dell'onere motivazionale sulla convenienza economica e sulla compatibilità dell'operazione societaria in discorso con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

È in tali termini che devono intendersi le considerazioni di seguito espresse.

Nell'atto deliberativo n. 160 del 2025 l'assolvimento dell'obbligo motivazionale avviene mediante la tecnica della motivazione *per relationem*, richiamando la Relazione tecnica illustrativa.

Quest'ultima, in primo luogo, si fa carico di operare un raffronto qualitativo tra lo scenario *in house* e le soluzioni organizzative che contemplano la "società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso)" e l'"altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società *in house* ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbie difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi".

In questo contesto, il Comune ritiene maggiormente percorribile la soluzione di acquisizione della

partecipazione in Consiag, con successivo affidamento *in house*, facendo leva: i) sulla “trasparenza nei rapporti con i soggetti coinvolti”, in quanto l’“attività oggetto di affidamento *in house* risulterà più trasparente e priva di rischi se effettuata da un soggetto pubblico la cui cultura organizzativa volge al perseguimento dell'utilità sociale”; ii) sul “ricorso allo *jus variandi*”, in quanto l’“attività affidata è strettamente connessa all'evoluzione della stagione climatica” che rende “necessario riservarsi la facoltà di modificare le proprie scelte. [omissis] Tale facoltà di variazione delle scelte deve avere caratteristiche di unilateralità, deve cioè essere attribuita all'Amministrazione quale solo soggetto attivo, ed essere esercitata nei confronti di un soggetto passivo nei limiti delle tutele che la legge riconosce a quest'ultimo. [omissis] È evidente che l'esercizio di una siffatta facoltà da parte della Amministrazione Comunale risulta facilmente percorribile, senza dare luogo a complessi contraddittori o a contenziosi, solo nel caso in cui fra i due soggetti coinvolti esista un rapporto di subordinazione gerarchica tipico dell'*in house*”; iii) sulla “semplicità ed efficienza dei processi decisionali”, in quanto “la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo”; iv) sulla “salvaguardia del valore dell'asset”, in particolare “allorché la società Consiag Servizi Comuni S.r.l., non venisse confermata nell'affidamento, l'immediato “ricorso al mercato” comporterebbe, la perdita per l'ente locale di parte del valore dell'asset” (cfr. Relazione tecnica illustrativa, pp. 17-19).

Da un punto di vista quantitativo, il Comune riferisce di aver inviato “una richiesta di offerta per la cura e manutenzione del verde pubblico per il periodo da gennaio 2026 a dicembre 2030, alla quale Consiag Servizi Comuni S.r.l. ha risposto inviando la sua offerta economica, prot. n. 44200 del 04/07/2025 che prevede un corrispettivo economico pari ad euro 760.136 annui”. Tale importo è ricompreso nel perimetro del Piano industriale 2025-2027, contribuendo a “migliorare, nel periodo previsionale del piano, la stabilità dei servizi pluriennali con ricavi prestabiliti aumentando nel tempo le economie di scala generali” (così, Relazione tecnica illustrativa, p. 19); esso inoltre è “soggetto ad aggiornamento a partire dal secondo anno di affidamento sulla base dell'indice Istat dell'andamento dei prezzi al consumo” (così, Relazione tecnica illustrativa, p. 19).

Dalla documentazione versata in atti, emerge inoltre che l'Ente “ha fornito alla società un disciplinare tecnico e un computo metrico analitico per ciascuna attività richiesta e, sulla base di questo, Consiag Servizi Comuni S.r.l. ha individuato i prezzi unitari per ciascuna delle lavorazioni previste nel disciplinare tecnico” (così, Relazione tecnica illustrativa, p. 19).

Al fine di valutare la convenienza economica dell'offerta presentata dalla società rispetto allo scenario “ricorso al mercato”, il Comune ha effettuato un confronto con “alcuni servizi analoghi inerenti la manutenzione del verde affidati nel precedente anno attraverso procedure aperte su piattaforma START. Come termine di riferimento per ciascuna delle singole attività comprese nell'affidamento che intende fare il comune di Campi Bisenzio, si è preso in considerazione principali affidamenti avvenuti in territori limitrofi”.

L'operazione di raffronto ha, in particolare, riguardato: i) il Comune di Firenze in quanto, essendo il *"capoluogo di regione, nonché il Comune più popoloso della regione, costituisce parametro di indubbio riferimento"*; ii) il Comune di Empoli in ragione della *"vicinanza territoriale rispetto al comune di Campi Bisenzio"* e della similitudine tra le attività oggetto dell'affidamento; iii) il Comune di Pistoia. Infine, nella Relazione tecnico illustrativa viene dato atto che *"la comparazione viene effettuata anche in riferimento alle lavorazioni appaltate direttamente dal Comune di Campi Bisenzio per le attività manutentive oggetto del presente documento"* (cfr. Relazione tecnica illustrativa, pp. 21-22).

L'analisi condotta si configura prevalentemente come un confronto puntuale di listini, servizio per servizio (cfr. Relazione tecnica illustrativa, pp. 23-30).

Pur rilevando che, nella maggior parte dei casi, i prezzi offerti da Consiag Servizi Comuni s.r.l. parrebbero inferiori rispetto ai prezzi degli affidamenti esaminati, il Collegio evidenzia che non è stata effettuata una valutazione complessiva della spesa annua posta a carico dell'Ente; tale valutazione avrebbe dovuto essere condotta applicando i prezzi unitari alle quantità previste, al fine di comparare in modo omogeneo gli oneri economici complessivi sostenuti dal Comune nei diversi scenari alternativi (affidamento al mercato *vs. in house*).

Per quanto concerne, infine, *"l'ipotesi di gestione diretta del servizio"*, opzione che potrebbe garantire all'Ente *"il controllo diretto di tutte le attività sotto tutti gli aspetti"*, nella Relazione tecnica illustrativa (pp. 30-31) si riferisce che, in questo scenario, sarebbe *"necessario dotarsi di un'elevata manodopera anche specializzata e di numerosi mezzi e attrezzi idonei"* e che *"l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente non consente di destinare in maniera esclusiva e continuativa risorse umane alle attività in oggetto, né di procedere a nuove assunzioni, in ragione della programmazione del fabbisogno del personale orientata verso altri obiettivi, oltre a mancare di competenze specifiche di settore [omissis]. Peraltro, taluni servizi necessiterebbero di personale formato, mezzi ed attrezzature specifiche oggi non in possesso dell'Amministrazione e per i quali non è possibile procedere nell'immediato a svolgere l'idonea formazione per il personale o all'acquisto delle attrezzature e dei mezzi necessari"*.

Anche in questo caso, le conclusioni formulate dall'Ente avrebbero richiesto di essere suffragate da un'analisi comparata dei costi e dei benefici complessivi attualizzati connessi alle diverse opzioni gestionali.

Il Comune di Campi Bisenzio, infine, integra le valutazioni sopra esposte relative alla convenienza economica con ulteriori considerazioni qualitative a supporto dello scenario *in house* relative al *know-how* aziendale e all'efficienza gestionale e qualitativa nonché alla flessibilità e celerità del modello organizzativo (così, Relazione tecnica illustrativa, pp. 31-32).

Da ultimo, questa Corte rammenta che, al fine di giustificare la convenienza economica dell'operazione societaria, la giurisprudenza contabile è unanime nel ritenere che l'ente locale debba avere riguardo anche ai parametri indicati dall'art. 20 TUSP, onde verificare che già in fase

costitutiva o di acquisto della partecipazione non risultino integrate le condizioni che il comma 2 della medesima disposizione pone a presupposto dell'adozione di un piano di riassetto finalizzato alla razionalizzazione, fusione o soppressione della società interessata (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 151/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 152/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazioni n. 47/2025/PASP, 202/2024/PASP e n. 161/2022/PAR).

Va da sé, infatti, come sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l'acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione. Ne consegue che, prima di effettuare la scelta di diventare socio, sarebbe auspicabile che l'Ente desse conto di aver effettuato tali valutazioni.

Da tale prospettiva, la deliberazione consiliare n. 160 del 2025, non contiene elementi informativi per verificare, in particolare, la sussistenza del parametro individuato dall'art. 20, comma 2, lett. c), TUSP, concernente le *"partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate i da enti pubblici strumentali"*.

Ciononostante, questa Corte osserva come nel parere espresso dal Collegio dei revisori dei conti dell'Ente (cfr. verbale n. 39 del 31/10/2025, trasmesso unitamente alla deliberazione n. 160 in esame), venga espressamente dato atto che *"il Comune di Campi Bisenzio non ha partecipazioni in società che gestiscono attività analoghe e similari"*.

Nel prendere atto delle specifiche rese, questa Sezione richiama l'attenzione del Comune sulla necessità di svolgere, in occasione di eventuali future operazioni societarie, un'attenta valutazione in merito anche alla sussistenza delle criticità ex art. 20, comma 2, T.U.S.P., tenendo conto – peraltro – del riparto di competenze tra Amministrazione procedente e Collegio dei revisori.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che, nel complesso, possa ritenersi tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, ferme restando le osservazioni suesposte.

5. Valutazioni conclusive della Corte dei conti.

5.1. In via preliminare, questa Corte ritiene che l'atto deliberativo n. 160 del 2025 sia assoggettabile alla disciplina del T.U.S.P. limitatamente all'acquisto, da parte del Comune di Campi Bisenzio, della partecipazione diretta in Consiag Servizi Comuni S.r.l. Fuoriesce, invece, dalla cognizione di questa Corte ogni valutazione in merito al successivo affidamento diretto del servizio di manutenzione del verde pubblico comunale, secondo il modulo dell'*in house providing*.

5.2. Lo scrutinio dei profili formali dell'operazione ha evidenziato la sussistenza di talune criticità,

per le quali si rinvia a quanto diffusamente esposto ai precedenti paragrafi 3.2, 3.2.1. e 3.2.2. (v. *supra* parte “*Considerato in diritto*”).

5.3. Nel merito, questa Sezione ha esaminato l’atto deliberativo n. 160 del 2025, partitamente per ciascuno dei parametri giuridici ed economico-finanziari ex art. 5, comma 1, T.U.S.P.

5.3.1. Ciò posto, l’esame condotto ha evidenziato carenze motivazionali, meglio dettagliate nei precedenti punti (v. *supra* pt. 4.1. e ss.). In particolare, sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., nell’atto deliberativo n. 160 del 2025, l’onere motivazionale risulta dato dall’Ente come presupposto. Ciononostante, attesa la riconduzione del servizio di manutenzione del verde pubblico comunale alla finalità di cui all’art. 4, comma 1, T.U.S.P., l’operazione può ritenersi coerente con il dettato normativo (cfr. par. 4.1.1. e 4.1.1.1.). Analoghe considerazioni valgono in riferimento alla sussumibilità dell’attività di manutenzione del verde pubblico comunale tra le attività di cui all’art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P. (*produzione di un servizio di interesse generale*, cfr. par. 4.1.1.2.).

5.3.2. Per quanto concerne l’assolvimento dell’onere motivazionale sulla sussistenza dei parametri economici, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva, l’atto deliberativo è utilmente suffragato dal *Business Plan* appositamente redatto. Al fine di esporre gli effetti della prevista operazione societaria, tale documento presenta il Piano industriale 2025-2027 di Consiag Servizi Comuni s.r.l., con evidenza dei prospetti di conto economico e stato patrimoniale previsionali sul triennio, del budget di tesoreria 2025 e di indicatori di sostenibilità economico finanziaria.

Ferme restando le osservazioni e le raccomandazioni formulate in parte motiva al precedente par. 4.2.1.1. (v. *supra*), alla luce dell’articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti, il Collegio ha ritenuto assolto l’obbligo motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva della società. Sono stati, tuttavia, evidenziati alcuni profili meritevoli di attenzione. Nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva della società nel tempo e a tutela degli equilibri di bilancio della finanza comunale, l’Ente è tenuto a monitorare con costanza l’evoluzione della società Consiag Servizi Comuni s.r.l. e della sua situazione economico-finanziaria.

In ordine alla sostenibilità finanziaria soggettiva (v. *supra* pt. 4.2.1.2.), il Collegio ha preso atto degli esborsi finanziari diretti a carico del Comune correlati all’operazione e delle relative coperture approntate. Sono state, tuttavia, formulate specifiche osservazioni sulla necessità di rendere maggiormente coerenti alcune previsioni statutarie con la disciplina propria delle società pubbliche e il principio dell’autonomia patrimoniale perfetta. In conclusione, la Sezione ha ritenuto tendenzialmente assolto l’onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria soggettiva della società, ferme restando le considerazioni e le raccomandazioni su espresse (v. *supra* pt. 4.2.1.2.).

Analoghe considerazioni sono state espresse in ordine all'assolvimento dell'onere motivazionale sulla convenienza economica e sulla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, formulando tuttavia specifiche osservazioni (v. *supra* pt. 4.2.3).

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, valutato l'atto deliberativo n. 160 del 2025 del Comune di Campi Bisenzio non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società denominata Consiag Servizi Comuni S.r.l., ferme restando le osservazioni e le raccomandazioni formulate in parte motiva

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Campi Bisenzio, in persona del Sindaco *p.t.*, e al Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016;

ORDINA

al Comune di Campi Bisenzio 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 in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2025.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2025.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)