CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_TOS - SC_TOS - 0005792 - Interno - 21/07/2025 - 13:41

Deliberazione n. 138/2025/PASP

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 17 luglio 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;

Viste la richiesta istruttoria (*prot*. n. 4758/2025) e la nota di risposta dell'Azienda pubblica di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*" (*prot*. n. 4851/2025);

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_TOS - DEL-Reg.-SC_TOS - 0000138 - 21/07/2025 - 13:41

Vista l'ordinanza n. 23/2025 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 25 giugno 2025 (*prot*. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0004215), l'Azienda di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*" trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in poi, anche, TUSP), la deliberazione del Consiglio di amministrazione del 23/6/2025, n. 13, avente ad oggetto "*Costituzione di società in house ed autoproduzione di servizi strumentali (ai sensi degli artt. 5, comma 3, del D. lgs. 175 del 2016 e 7 del D. lgs. 36 del 2023)*", unitamente agli atti ivi richiamati, ovvero: *a)* relazione ex artt. 5, comma 3, D. Lgs. 175 del 2016 e 7 del D. Lgs. 36 del 2023; *b)* schema dello statuto della società; *c)* Piano Economico Finanziario della società; *d)* delibera del Consiglio di amministrazione di avvio del procedimento (deliberazione n. 3 del 12/5/2025); *e)* avviso di consultazione pubblicato sul portale istituzionale.

Più in dettaglio, l'Ente ha deliberato: "*1. di approvare la relazione predisposta dal Responsabile dei Servizi Amministrativi e RUP dell'A.S.P. per il ricorso all'autoproduzione dei servizi strumentali secondo il modello in house providing, ai sensi degli artt. 5, comma 3, D. lgs. 175 del 2016 e 7 del D. Lgs. n. 36 del 2023, la quale rappresenta altresì la motivazione della presente delibera a farne parte integrante e sostanziale; 2. di approvare lo schema di statuto della società in house denominata Montespertoli Servizi S.r.l.; 3. di approvare il Business Plan con Piano Economico Finanziario* (omissis) *asseverato*" (così, deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 13 del 2025).

1.1. L'Azienda pubblica di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*" (di seguito, anche, A.S.P.) è titolare dell'omonima residenza sanitaria assistenziale (di seguito R.S.A.) sita a Montespertoli, autorizzata al funzionamento il 12/6/2008 con atto n. 28 del Comune di Montespertoli e s.m.i. Attualmente i servizi socio-assistenziali e gli altri servizi funzionali alla gestione della R.S.A. risultano affidati a un operatore economico, individuato tramite gara ad evidenza pubblica; in esito alle valutazioni effettuate rispetto all'attuale modalità di gestione, l'A.S.P. "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*" ha ritenuto di procedere alla costituzione di una società interamente partecipata, cui affidare, secondo il modello dell'*in house providing*, i suddetti servizi strumentali alla gestione dell'omonima R.S.A, alla scadenza dei contratti in essere.

2. Tanto premesso, nell'intento di acquisire ogni elemento utile alla completezza del quadro istruttorio, il Magistrato istruttore formulava specifici quesiti istruttori (nota *prot*. n. 4758/2025). In particolare, venivano richiesti chiarimenti in merito: *i)* alla eventuale elaborazione di un'analisi tecnica volta a descrivere in che modo i fattori di convenienza economica riconducibili al modello gestionale *in house* - così come illustrati piano economico finanziario allegato alla deliberazione - siano stati tradotti in termini quantitativi nel PEF e nel Conto economico previsionale della società

costituenda, evidenziando altresì gli impatti economico finanziari differenziali rispetto ad altri modelli gestionali, producendone copia*; ii)* alla riconciliazione tra i dati contenuti nella tabella "*Orari di lavoro*" riportata nel PEF e quelli esposti nella tabella "*Incidenza dei costi del personale della ASP Santa Maria della Misericordia*", esplicitando, in particolare, la metodologia adottata per il calcolo del valore medio di assenteismo; *iii)* alla modalità di calcolo del costo annuo del personale dedicato all'assistenza riabilitativa e a quella infermieristica, atteso che i valori dei *driver* riportati (ossia, "*ore annue erogate dall'in house*" e "*costo orario appaltatore a base d'asta*") parrebbero non corrispondere ai costi indicati nella tabella sul Costo del personale annuo del PEF; *iv)* alle ragioni per le quali, per l'assistenza riabilitativa e quella infermieristica, il monte ore annuo da erogare a carico della Montespertoli Servizi S.r.l. risulti notevolmente inferiore rispetto al fabbisogno complessivo di ore annue.

Al riguardo, veniva precisato che le informazioni richieste dovevano essere contenute in atti redatti dall'Amministrazione comunale nella fase istruttoria e propedeutica all'assunzione della deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 13 del 2025 e che tale circostanza doveva risultare da una data certa, anteriore o contestuale alla deliberazione n. 13 del 2025.

2.1. A riscontro (nota *prot*. n. 4851/2025), l'A.S.P. forniva i chiarimenti richiesti, producendo altresì la delibera di approvazione del *budget* economico di previsione 2025 dell'ASP e di quello per il triennio 2025-2027, unitamente ai rispettivi pareri dell'Organo di revisione.

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. 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 ridurne 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. 13/2025 e l'ambito applicativo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

2.1 In via preliminare, questa Corte ritiene che l'atto deliberativo n. 13 del 2025, adottato dal Consiglio di amministrazione della ASP rientri nel perimetro applicativo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

2.1.1. In ordine all'ambito soggettivo, sulla base del disposto di cui all'art. 2 comma 1, lett. *a)*, del TUSP le ASP rientrano nella nozione di Pubblica amministrazione ai fini dell'applicabilità delle previsioni del d.lgs. n. 175 del 2016.

Più in dettaglio, le Aziende pubbliche di servizi alla persona sono enti derivanti dal processo di trasformazione delle originarie Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.) che operavano prevalentemente nel campo socio-assistenziale; queste ultime, attualmente, trovano la propria disciplina di riferimento, in primo luogo nel d.lgs. n. 207 del 2001, recante "*Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della L. 8 novembre 2000, n. 328*".

Le Aziende pubbliche di servizi alla persona personalità giuridica sono enti di diritto pubblico, dotate di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica; tali Aziende non hanno fini di lucro, operano con criteri imprenditoriali e nel rispetto del principio di pareggio di bilancio (art. 6); nell'ambito della loro autonomia, possono dotarsi di strumenti di controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, di valutazione della dirigenza, di valutazione e controllo strategico (art. 10).

Il d. lgs. n. 207 del 2001, infine, dispone che i procedimenti per la trasformazione delle istituzioni vengano disciplinati dalle Regioni (art. 5, comma 7).

2.1.1.1. Nell'ambito della cornice testé delineata, è stata varata la l.r. n. 43 del 2004, *Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze"*.

La legge regionale della Toscana disciplina i procedimenti per l'accertamento dei requisiti riguardanti la trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi alla persona ovvero in persone giuridiche di diritto privato, nonché i conseguenti procedimenti di trasformazione, oltre a dettare norme sulle aziende pubbliche dei servizi alla persona (art. 1).

L'Azienda pubblica di servizi alla persona è parte del sistema regionale integrato degli interventi e dei servizi sociali e partecipa alla programmazione zonale; la l.r. n. 43 del 2004 prevede, altresì, che il Comune e gli altri enti pubblici della zona socio - sanitaria nella quale ha sede legale l'azienda pubblica di servizi alla persona si avvalgano direttamente, sulla base di contratti di servizio, delle prestazioni della azienda pubblica di servizi alla persona nell'ambito della programmazione e della gestione degli interventi previsti nei piani di zona ed in generale nell'ambito dei servizi sociali garantiti (art. 12). La legge regionale ribadisce, inoltre, che l'ASP ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di un proprio Statuto e propri regolamenti interni che ne garantiscono

l'autonomia, contabile, tecnica e gestionale e gode di un proprio patrimonio, di autonomia finanziaria basata sulle entrate derivanti dalle rendite del patrimonio, da liberalità, dal corrispettivo per i servizi resi e dai trasferimenti di enti pubblici o privati (art. 13).

In merito alla natura giuridica delle ASP, con la deliberazione n. 97/2023/PASP questa Sezione ha già avuto modo di ricostruire il complesso dibattito – dottrinale e giurisprudenziale – sulla natura delle stesse e il conseguente regime giuridico di riferimento, le cui argomentazioni si intendono ivi richiamate.

Sul punto, è d'uopo sottolineare come la giurisprudenza contabile più recente sia pacificamente orientata nel ricondurre le ASP nel perimetro applicativo soggettivo del TUSP in quanto "*enti pubblici*". Più in dettaglio, è stata ritenuta superabile la questione relativa alla esatta qualificazione delle ASP - in termini di "*ente pubblico economico*" ovvero di "*ente pubblico non economico*"- sulla base della considerazione che, "*anche prescindendo dalla qualificazione economica o non economica dell'ente pubblico,* omissis *l'ASP è soggetto legittimato a presentare richiesta di parere ex art. 5 del TUSP*" (così, Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 13/2025/PASP).

È stato infatti osservato come le norme del TUSP trovino applicazione nei confronti sia degli enti pubblici economici, quanto degli enti pubblici non economici: nel primo caso, in forza dell'espressa previsione contenuta nell'art. 2 comma 1, lett. *a)* del TUSP ("*si intendono per: a) «amministrazioni pubbliche»: ... gli enti pubblici economici ...*"); nel secondo, in ragione del richiamo operato dall'art. 2, comma 1, lett. *a)* cit. all'art. *1,* comma 2, del d. lgs. n. 165 cit., a mente del quale "*Per amministrazioni pubbliche si intendono ... tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali"* (cfr. Sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 13/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per l'Emilia – Romagna, deliberazione n. 84/2024/PASP; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 103/2024/PASP Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 97/2023/PASP).

2.2. Infine, la delibera del Consiglio di amministrazione n. 13 del 2025 rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, comma 3, del TUSP, in quanto, determinando la nascita di un nuovo organismo societario "Montespertoli Servizi S.r.l." (d'ora in poi, anche "la società" o "Montespertoli Servizi"), l'Azienda pubblica di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della misericordia*" acquista *ex novo* la qualifica di socio nella nuova realtà societaria.

2.2.1. Prima di procedere all'esame dei profili formali e sostanziali dell'atto consiliare n. 13 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 alla costituzione, da parte dell'ASP, della Montespertoli Servizi S.r.l. e per i parametri indicati dal legislatore, esulando dalla cognizione di questa Corte ogni valutazione sulla più ampia operazione di affidamento della gestione dei servizi strumentali socio-sanitari della

RSA autorizzata e accreditata nella titolarità della ASP secondo il modulo dell'*in house providing*. Pertanto, ogni riferimento al successivo affidamento *in house* e alla relazione redatta ex artt. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 e 7 del d.lgs. n. 36 del 2023 - e allegata alla deliberazione n. 13 del 2025 - è effettuato ai limitati fini di acquisire elementi informativi per l'esercizio delle funzioni ex art. 5 T.U.S.P.

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

3.1. In merito ai profili "formali", il Collegio ricorda come, a mente dell'art. 7, commi 1 e 2, TUSP, nel caso di amministrazioni pubbliche diverse dalle Regioni e dai Comuni, la deliberazione di partecipazione alla costituzione di una società è adottata dall'organo amministrativo dell'ente.

Nel caso delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, l'organo amministrativo è il Consiglio di amministrazione (artt. 7 e 8 del d. lgs. n. 207/2001 e art. 19 l.r. n. 43 del 2004; artt. 7 e 14 dello Statuto, acquisito d'ufficio sulla sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale dell'ente); pertanto, la deliberazione n. 13 del 2025 è stata assunta in conformità a quanto disposto dall'art. 7, commi 1 e 2, TUSP.

Peraltro, l'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 207 del 2001, prevede che "*l'azienda pubblica di servizi alla persona può costituire società od istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali a quelle istituzionali nonché di provvedere alla gestione ed alla manutenzione del proprio patrimonio*"; in maniera del tutto analoga, l'art. 14, comma 6, della l.r. n. 43 del 2004 dispone "*L'azienda pubblica di servizi alla persona può partecipare a società o a fondazioni di diritto privato, ovvero a consorzi di enti locali, aventi finalità affini agli scopi statutari dell'azienda stessa*."

3.2. Lo schema di Statuto di Montespertoli Servizi S.r.l. – approvato dalla deliberazione n. 13 del 2025 (all. B) - non contiene alcuni degli elementi indicati all'art. 2463 c.c. e, segnatamente: *i)* ammontare del capitale sottoscritto e di quello versato (art. 2463, comma 1, n. 4); *ii)* conferimenti di ciascun socio, con indicazione del valore attribuito ai crediti e ai beni conferiti in natura (art. 2463, comma 1, n. 5); *iii)* quota di partecipazione di ciascun socio (art. 2463, comma 1, n. 6); *iv)* importo globale, almeno approssimativo, delle spese per la costituzione poste a carico della società (art. 2463, comma 1, n. 9).

Occorre tuttavia considerare che la società ha un socio unico (i.e., A.S.P.) e che l'atto trasmesso è soltanto una bozza di Statuto; sicché, appare ragionevole ritenere che tali elementi saranno integrati in sede di redazione del documento definitivo.

In linea con quanto previsto dall'art. 16, comma 3, TUSP, l'art. 3, comma 5, dello Statuto fissa il limite dell'ottanta per cento del fatturato a favore dei soci, specificando altresì che la produzione ulteriore rispetto al predetto limite è ammissibile solo se consente economie di scala o altri recuperi di efficienza (art. 16, comma 3-bis, TUSP).

Da ultimo, il Collegio osserva che l'art. 16 "*Controllo analogo*" dello Statuto dispone, per l'ipotesi in

cui la compagine sociale veda la partecipazione di più soci, la creazione di un organismo denominato "coordinamento dei soci" per lo svolgimento delle attività ai fini dell'esercizio del controllo analogo congiunto sulla gestione e amministrazione della società (cfr. art. 16, comma 7, Statuto). In via generale, questa Corte osserva che tali organismi costituiti al dichiarato fine di disciplinare la collaborazione tra i soci per l'esercizio del controllo analogo, se dotati di poteri vincolanti nei confronti degli organi di amministrazione, costituiscono una rilevante deroga ai meccanismi tipici di funzionamento della società di capitali in grado di assicurare ai soci pubblici, collettivamente considerati, un'influenza determinante e un controllo effettivo sulla gestione dell'ente partecipato (cfr. Cons. St., sez. V, sentenza 30 aprile 2018, n. 2599).

Va sin da subito precisato che la previsione di tale organo - nella fattispecie in esame contenuta nello Statuto - non appare in contrasto con l'art. 11, comma 9, *lett. d)*, del TUSP, secondo cui "*Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società*". A conforto di ciò militano sia ragioni di carattere normativo/testuale sia considerazioni specifiche correlate alla peculiarità stessa della società *in house*.

In merito al primo profilo, deve, infatti, rilevarsi come il divieto previsto al citato art. 11 non sia ulteriormente richiamato dall'art. 16, dedicato proprio alle società *in house*, la cui disciplina appare, pertanto, speciale e derogatoria (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. IV, sentenza, 22 ottobre 2021, n. 7093; Cons. St., sez. V, sentenza, 15 dicembre 2020, n. 8028). Secondariamente, il modello organizzativo dell'*in house providing* presenta peculiarità strutturali, in particolare il requisito del controllo analogo, tali per cui lo statuto non può replicare *tout court* regole e procedure previste per le società di capitali di diritto comune. Sin dal *leading case* della Corte di Giustizia, sentenza 13 ottobre 2005, C-458/03 *Parking Brixen*, la giurisprudenza europea e nazionale – ora recepita legislativamente all'art. 2, c. 1, lett. c, del TUSP – declina il controllo analogo in una forma di eterodirezione della società, nella quale i poteri di *governance* non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni.

Le società *in house* sono, dunque, governate da una logica esattamente opposta a quella accolta nel codice civile per le società di capitali, ove, per l'esigenza di garantire la separazione tra la gestione dell'impresa sociale e la proprietà della stessa, è riconosciuta agli amministratori la competenza gestoria esclusiva con carattere generale (art. 2380 *bis* c.c.).

La diversità morfologica delle società *in house* si riflette e trova conforto nella possibilità che l'art. 16, comma 2, lett. a) del TUSP assegna agli statuti delle società *in house* di derogare alle disposizioni dell'articolo 2380 *bis* c.c., relativo ai poteri degli amministratori nel sistema di *governance* ordinario, e dell'articolo 2409 *novies* c.c., concernente i medesimi poteri in caso di opzione per il sistema dualistico; tale scostamento, consentito dal legislatore, va inteso quale deroga all'ordinario sistema

di gestione della società per azioni incentrato sul rapporto tra organo amministrativo e assemblea sociale. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha infatti affermato che "*lo statuto di una società in house pluripartecipata (e, dunque, dell'autonomia privata dei soci partecipanti) può, dunque, assegnare il potere gestorio ad organi assembleari diversi dal consiglio di amministrazione configurando, così, un peculiare sistema di amministrazione e controllo della società in house, nel quale gli amministratori sono privi di poteri decisionali propri, che derivano, invece, da altri organi della società, e che, comunque, non esercitano in piena autonomia rispetto ad essi* (Cons. St., sez. V, sentenza, 15 dicembre 2020, n. 8028).

Tale conclusione trova riscontro anche nella giurisprudenza comunitaria. Più in dettaglio, la Corte di giustizia, sentenza del 10 settembre 2009, C-573/07 *Sea,* ha ritenuto "validi strumenti" per l'esercizio del controllo analogo congiunto organi come i Comitati tecnici o unitari in presenza delle seguenti condizioni: *i)* che ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante nel Comitato; *ii)* che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità; *iii)* che vengano introdotti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale del Consiglio di amministrazione, attraverso l'imposizione di indirizzi e prescrizioni, nonché la previsione di poteri consultivi preventivi.

Nel caso di specie, l'organismo – istituito nell'ambito dell'art. 16, comma 7, dello Statuto – non sembra pienamente rispondente alle predette condizioni. Ciò posto, il Collegio sottolinea l'importanza che le regole di composizione e funzionamento dell'organismo di coordinamento dei soci in discorso – la cui disciplina è demandata dallo Statuto (art. 16, c. 7) ad una convenzione da sottoscrivere tra i soci - siano conformi ai formanti della giurisprudenza eurounitaria.

3.3. La deliberazione n. 13 del 2025 è stata pubblicata sul portale istituzionale dell'ASP, unitamente ai seguenti allegati: *i)* avviso di consultazione pubblica; *ii)* lo schema di Statuto; *iii)* Relazione ex artt. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 e 7 del d.lgs. n. 36 del 2023; *iv) Business Plan*.

L'A.S.P. ha altresì provveduto a porre in consultazione lo schema di deliberazione consiliare. Come rappresentato nella deliberazione n. 13 del 2025, "*con delibera del Consiglio di amministrazione n. 3 del 12 maggio 2025 è stato dato avvio al procedimento di costituzione della società in house, stabilendo le regole per la consultazione pubblica di tutti gli stakeholders;* omissis *ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D. lgs 175 del 2016, l'ASP in data 13 maggio 2025 ha pubblicato sul proprio sito istituzionale uno specifico avviso, lo schema della presente delibera ed i relativi allegati, concedendo un termine a tutti gli stakeholder per presente osservazioni tramite PEC oppure a mani; ... entro il termine assegnato nel suddetto avviso non sono pervenute osservazioni*" (così, deliberazione n. 13 del 2025, p. 4).

Sul punto, nonostante l'obbligo di avviare forme di consultazione pubblica di cui all'art. 5, comma 2 TUSP (1° parte) sia riferito ai soli "*enti locali*", l'A.S.P. ha ritenuto, in piena autonomia, di avviare una consultazione pubblica; tale meccanismo procedurale – ancorché non richiesto dal legislatore – deve essere accolto con favore in quanto rafforzativo della decisione finale.

3.4. Infine, ai sensi dell'art. 5, comma 2, 1° parte, T.U.S.P. "*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*".

L'obbligo motivazionale può ritenersi assolto *per relationem*, mediante richiamo della Relazione ex artt. 5, c. 3, TUSP e 7 del d. lgs. 36 del 2023, allegata alla deliberazione n. 13 del 2025, quale parte integrante e sostanziale della stessa.

A conforto della compatibilità dell'operazione societaria con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, l'ASP ha rappresentato l'insussistenza dei presupposti "*tenuto conto che le A.S.P. e le loro società in house erogano servizi sociali in ambito socio-sanitario per i quali il concetto di mercato non è immediatamente trasponibile. In ogni caso, la costituzione dell'in house, non apporta nessun beneficio ulteriore al Committente rispetto a quello di cui potrebbe beneficiare un soggetto di diritto privato che decidesse di istituire una propria società di servizi, anche e proprio al fine di segmentare l'attività, i centri di costo, il bilancio ed il CCNL applicato. Le A.S.P., infatti, traggono i proventi per l'erogazione dei servizi unicamente dalle rette sociali e sanitarie che vengono loro versate dai Comuni e dalle ASL per la gestione delle R.S.A. e parametrate al numero di ospiti presenti in struttura. Non vi è pertanto una remunerazione ulteriore della società in house rispetto ai privati. Non si riscontra dunque alcuna forma di compensazione, né per l'A.S.P. né per la Società in house, legata a specifici obblighi di servizio pubblico (OSP nell'accezione fatta proprio dalla Corte di Giustizia UE. Sentenza Altmark). La società, d'altra parte, viene remunerata con i meccanismi identificati e trasparenti innanzi descritti, con particolare riferimento ai costi del personale, che consentono di escludere qualunque forma di aiuto di stato*." (così, Relazione ex artt. 5, c. 3, TUSP e 7 del d. lgs. 36 del 2023, allegata alla deliberazione n. 13 del 2025, pag. 34-35).

Atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali nella materia *de qua*, lo scrutinio *funditus* dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione specifica di questa Corte. Ciononostante, il Collegio rammenta che 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; Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 77/2023/PASP e n. 25/2024/PASP).

4. Profili sostanziali

L'art. 7, comma 2, T.U.S.P. prevede che "*L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1*"; quest'ultimo recita "*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".

Tanto precisato in merito al disposto normativo, il Collegio procede, nei successivi capoversi, all'esame dell'atto deliberativo n. 13 del 2025 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dal citato articolo 5.

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.

Nel delineato quadro normativo e ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., 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, dalla disamina dell'atto deliberativo n. 13 del 2025, emerge in maniera alquanto nitida come la sussistenza del vincolo di scopo ex art. 5, comma 1, e art. 4, c. 1, T.U.S.P. sia data dall'Ente sostanzialmente come presupposta e come l'operazione deliberata appaia funzionale a consentire, secondo la prospettazione dell'Ente, il successivo affidamento diretto, alla neocostituita società, dei servizi strumentali alla gestione della RSA di cui è titolare l'Ente stesso.

Più in dettaglio, la deliberazione n. 13 del 2025 si limita, infatti, a precisare: "(omissis) *attualmente l'A.S.P. "Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia" è titolare dell'omonima residenza sanitaria assistenziale (di seguito R.S.A.) posta a Montespertoli* omissis *l'attuale modello di esternalizzazione tramite gara ad evidenza pubblica dei servizi socio-assistenziali e degli altri servizi funzionali alla gestione delle R.S.A. presenta significative criticità* omissis *; ... sussistono dunque le condizioni per gestire secondo un modello pubblicistico di autoproduzione in house providing i suddetti servizi strumentali alle finalità istituzionali dell'A.S.P. funzionali alla gestione dell'omonima R.S.A. ... ; ... Ritenuto necessario: a) costituire una società interamente partecipata dall'A.S.P. denominata "Montespertoli Servizi S.r.l."; b) alla scadenza dei contratti in essere, affidare in house alla suddetta società i servizi strumentali socio sanitari della R.S.A. autorizzata ed accreditata nella titolarità della A.S.P.; ... .*" (così, deliberazione n. 13 del 2025, p. 1).

All'uopo, l'Ente richiama anche la disciplina applicabile, a livello nazionale (d. lgs. n. 175 del 2016, d. lgs. n. 207 del 2001, d. lgs. n. 36 del 2023) e regionale (l.r. n. 43 del 2004).

4.1.1.1 Il corredo motivazionale dell'atto deliberativo, sotto questo profilo, non appare pienamente soddisfacente; ciononostante, questa Corte ritiene che, dalla disamina della documentazione versata nel fascicolo istruttorio, emerga la coerenza dell'operazione di costituzione di Montespertoli Servizi S.r.l. con le finalità istituzionali dell'A.S.P..

L'Azienda di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*", infatti, "*persegue la promozione e la gestione dei servizi alla persona e alle famiglie attraverso attività sociosanitarie e assistenziali.* (omissis). *In particolare, l'Ente ha per scopo di provvedere al soddisfacimento dei bisogni della popolazione anziana e di persone disabili o che comunque si trovino in condizioni di disagio, organizzando servizi specifici, anche con valenza riabilitativa, per la promozione della salute del cittadino e per la ricerca di una migliore qualità della vita. L'Ente potrà inoltre assumere ulteriori funzioni non che la gestione di altri servizi per i quali riceva proposte per la gestione del piano integrato di salute.*" (art. 2 dello Statuto, acquisito d'ufficio sul sito istituzionale dell'Ente, sezione "*Amministrazione trasparente*"). L'A.S.P., inoltre, "*risponde in via prioritaria, nell'ambito della programmazione della Società della salute dell'Empolese Valdelsa, ai bisogni della*

popolazione afferente al relativo territorio, integrandosi con i servizi socio sanitari e con le organizzazioni del terzo settore e di solidarietà sociale omissis" (art. 2-*bis* dello Statuto).

Ciò posto, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di garantire una pedissequa applicazione dell'art. 5 T.U.S.P., assolvendo, nella parte motiva dell'atto deliberativo, all'onere motivazionale rafforzato con riguardo alle finalità perseguite ex art. 4 T.U.S.P.

4.1.1.2. In ordine al secondo profilo, relativo alla tipologia di attività ammessa, il Collegio osserva come la normativa nazionale (art. 6, comma 3, d. lgs. n. 207 del 2001) e quella regionale (art. 14, comma 6, l.r. n. 43 del 2004) riconoscano alle Aziende pubbliche di servizi alla persona la facoltà di costituire società - o istituire fondazioni di diritto privato - al fine di svolgere attività strumentali a quelle istituzionali ed aventi finalità affini agli scopi statutari dell'azienda stessa.

4.1.1.3. Come risulta dalla documentazione trasmessa, l'A.S.P. è titolare dell'omonima residenza sanitaria assistenziale (RSA), posta in Montespertoli, e "*ha una struttura organizzata per nuclei di degenza, ognuno dei quali ha una specificità assistenziale. L'RSA è articolata in tre nuclei: il Nucleo Salvia ... ed il Nucleo Ramerino ... sono Moduli 1 Base per persone non autosufficienti, mentre il Nucleo Menta ... accoglie un Modulo 3 Cognitivo Comportamentale destinato a persone affette da Malattia di Alzheimer o demenza nelle fasi in cui presentano gravi disturbi del comportamento. La struttura è autorizzata e convenzionata con la Regione Toscana dagli anni 90, il che significa che i posti disponibili, 44 residenziali e 7 diurni, nonché gli inserimenti sono sempre stati veicolati da e per tramite dei servizi sociali della zona socio sanitaria di riferimento*." (cfr. deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 6 del 21 maggio 2025 "*Approvazione Budget Economico di previsione 2025*" – Relazione del responsabile dell'area amministrativa ed economico patrimoniale, pp. 1-2, acquisita in sede istruttoria).

I servizi offerti dalla struttura sono di varia natura e segnatamente: servizi di assistenza sanitaria, servizi socio-assistenziali, servizi alberghieri (pulizie, cucina, ecc.) e servizi accessori (ad esempio, servizio di lavanderia per gli indumenti degli ospiti, servizi effettuati per persone esterne come pasti a domicilio) (cfr. deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 06 del 21 maggio 2025 "*Approvazione Budget Economico di previsione 2025*" – Relazione del responsabile dell'area amministrativa ed economico patrimoniale, pp. 1-2).

Nella Relazione ex artt. 5, comma 3, D. Lgs. n. 175 del 2016 e 7 del D. Lgs. n. 36 del 2023 (allegato A alla deliberazione n. 13 del 2025), viene ulteriormente specificato: "*Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona in Toscana erogano servizi socio sanitari anche in regime di: - autorizzazione, ai sensi dell'art. 20 della L.R. 41 del 2005 e del D.P.G.R. 2\R\2018; - e accreditamento socio sanitario, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della L.R. 82 del 2009 ("accreditamento istituzionale") ... . Per l'erogazione di tali servizi socio sanitari della R.S.A. in global service la A.S.P. ricorre alle seguenti figure professionali: a) addetto all'assistenza di base; b) operatore socio sanitario; e) educatore professionale; d) infermiere; e) fisioterapista; f) animatore socio-educativo; g) addetti alle pulizie, alla ristorazione, ai servizi generali, al coordinamento, etc. (*omissis*) La*

costituzione della società in house per l'esclusiva erogazione di servizi strumentali (società strumentale) alla gestione di R.S.A. per anziani ed in genere per servizi socio assistenziali tramite s.r.l. (modello previsto dall'art. 3 del TUSP) è in linea con le finalità delle A.S.P. fissate per legge ed è perciò conforme ai limiti di scopo di cui all'art. 4, comma 1, del TUSP. (omissis) *I servizi in questione riguardano la gestione di R.S.A. per le quali l'A.S.P. risulta autorizzata ed accreditata ai sensi della normativa vigente, nell'ambito dell'espletamento delle proprie funzioni istituzionali e nello specifico quelli erogati nella R.S.A.*" (cfr. deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 06 del 21 maggio 2025 "*Approvazione Budget Economico di previsione 2025*" – Relazione del responsabile dell'area amministrativa ed economico patrimoniale, pp. 5-6)

4.1.1.4. Dalla disamina della documentazione versata in atti, emerge altresì che la costituenda società Montespertoli Servizi s.r.l. "*svolge i compiti che le vengono affidati dall'A.S.P. "Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia" nell'ambito degli scopi fissati per legge ai sensi del D. Lgs. 207/2001 e delle normative regionali di riferimento. 3.2. La Società riceve affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di essa il controllo analogo ed ha ad oggetto, secondo quanto previsto dai contratti di servizio, la autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici soci, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera d), del D. Lgs. 175/2016 e 7, comma 2, del D. Lgs. 36/2023. In tale ambito può, a titolo esemplificativo e non esaustivo, svolgere le seguenti attività: prestazioni di servizi strumentali socio sanitari, assistenziali, generali relativamente a strutture residenziali, semiresidenziali, comunitarie, per assistenze domiciliari ed altre tipologie di prestazioni affidate agli enti pubblici soci, dagli altri enti della zona territoriale di riferimento ai sensi della normativa nazionale e regionale, funzionali alla realizzazione degli scopi sociali degli enti soci, ivi compresi quelli conseguenti all'attuazione degli accordi di cooperazione tra enti pubblici di cui all'articolo 7, comma 4, del D. Lgs. 36/2023.*" (art. 3, commi 1 e 2, della bozza di Statuto della costituenda società – allegato B alla deliberazione n. 13 del 2025).

Nella Relazione ex artt. 5, comma 3, D. Lgs. n. 175 del 2016 e 7 del D. Lgs. n. 36 del 2023 (allegato A alla deliberazione n. 13 del 2025), in particolare, viene rappresentato che "*Il contratto che sarà sottoscritto tra la A.S.P. e la Società in house avrà ad oggetto l'affidamento di servizi strumentali, con remunerazione delle prestazioni erogate sulla base di fatture emesse dalla Società nei confronti dell'A.S.P. L'esecuzione di servizi strumentali è espressamente contemplata tra le attività ammesse dall'art. 4, comma 2, lett. d), del TUSP, relativamente alla "autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro finzioni". Anche i limiti di attività prescritti dalla suddetta disposizione sono dunque rispettati.*" (p. 9).

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Sezione ritiene pertanto assolto – *per relationem* - l'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, e art. 4, comma 2, T.U.S.P.

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, TUSP 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, da parte dell'Ente, dell'onere di motivazione 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, TUSP).

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.

4.2.1.2. 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.

4.2.1.3. 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*".

4.2.1.4. Tanto premesso, nell'atto deliberativo in discorso, la motivazione rafforzata sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione viene effettuata mediante la tecnica della "motivazione *per relationem*", richiamando le valutazioni espresse: *i)* nella "*relazione predisposta dal Responsabile dei Servizi Amministrativi e RUP dell'A.S.P. per il ricorso all'autoproduzione dei servizi strumentali secondo il modello in house providing, ai sensi degli artt. 5, comma 3, D. lgs 175 del 2016 e 7 del D. Lgs n. 36 del 2023, la quale rappresenta altresì la motivazione della presente delibera a farne parte integrante e sostanziale quale allegato sub. a)*"; *ii)* nel "*Business Plan con Piano Economico Finanziario [omissis] allegato sub. c) ed asseverato dalla società di revisione [omissis]*".

Tali atti figurano, *inter alia*, quali allegati alla deliberazione n. 13 del 2025; i predetti documenti sono stati trasmessi a questa Corte, unitamente all'atto deliberativo della costituzione della società.

Il *business plan* si compone di sette parti; esso muove dall'illustrazione di informazioni generali sull'ASP, per poi passare a tratteggiare la complessiva operazione di costituzione della società in house, soffermandosi sui vantaggi quali-quantitativi dell'affidamento *in house* e sulle assunzioni generali alla base del Piano economico finanziario (PEF). Particolare attenzione è poi dedicata alle assunzioni economico - patrimoniali e alle proiezioni numeriche del PEF nonché all'equilibrio economico dell'ASP.

A seguito di un primo esame sull'assolvimento dell'onere motivazionale sui parametri economici è emersa la necessità di acquisire specifici chiarimenti su alcune voci del *Business Plan*, cui l'Amministrazione comunale ha fornito tempestivamente riscontro (nota *prot*. n. 4851/2025), trasmettendo altresì il *budget* economico per il 2025 e il budget economico pluriennale 2025-2027, unitamente ai rispettivi pareri dell'Organo di revisione.

4.2.1.5. Tanto premesso, con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva, il Collegio, in primo luogo, prende atto dell'avvenuta redazione del *Business Plan* (di seguito, anche, 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.

Al fine di rappresentare gli effetti della prevista operazione societaria di costituzione, il *Business Plan* espone, su un orizzonte temporale che si estende dal 2026 fino al 2028, il conto economico, lo stato patrimoniale, il rendiconto finanziario e gli indicatori di sostenibilità economico finanziaria della Montespertoli Servizi s.r.l.

Secondo quanto si evince dal PEF i dati di partenza sono stati estrapolati dalle risultanze economico-patrimoniale dell'A.S.P. rinvenibili nel bilancio di esercizio 2023 e nel bilancio previsionale pluriennale 2024-2026, ipotizzando che la società *in house* possa essere già operativa per la conclusione dell'esercizio 2025. L'analisi condotta considera un preciso tasso di inflazione sia sui costi che sui ricavi; inoltre, assume l'IVA come indetraibile per una percentuale fissata sui soli costi di gestione rilevanti a tal fine.

Il fatturato della società deriva interamente dai corrispettivi previsti dal contratto di servizio stipulato con l'A.S.P., unico committente; tale contratto non è stato portato a conoscenza di questa magistratura.

Tali ricavi parrebbero adeguati alla copertura dei costi operativi, generando un risultato netto positivo, seppur contenuto, lungo l'intero orizzonte temporale del piano. In particolare, nel 2028, viene previsto un risultato molto prossimo al pareggio economico, atteso l'ammontare decisamente esiguo dell'utile netto.

Il costo del personale (OSS, infermieri, fisioterapisti, animatori, addetti alla pulizia, addetti alla ristorazione, lavanderia, etc.) rappresenta la voce di spesa prevalente, incidendo in maniera significativa sul totale dei costi operativi. Altre componenti includono acquisti di materie prime e derrate alimentari, servizi esterni, canoni per beni di terzi e oneri generali di gestione.

Il PEF prevede, nel complesso, investimenti marginali, con conseguente limitata incidenza degli ammortamenti, in ragione della messa a disposizione da parte dell'A.S.P. di strutture, impianti e cespiti aziendali necessari all'operatività della società *in house*. Non sono previste passività finanziarie né costi per interessi, in quanto l'intervento è integralmente autofinanziato, come da ipotesi sottese al *Business Plan*.

Il Collegio rileva 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 in termini di solidità, liquidità e redditività.

Il piano economico e finanziario (conto economico, stato patrimoniale, rendiconto finanziario ed indicatori di sostenibilità economico finanziaria) risulta asseverato e reca un giudizio di " coerenza" nel suo complesso (cfr. relazione di asseverazione).

4.2.1.6. Il Collegio prende atto delle valutazioni confluite nel PEF che rivestono un ruolo cruciale nel giudizio di sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, anche in ragione dell'avvenuta asseverazione dello stesso da parte della società di revisione.

Ciononostante, questa Corte ritiene di dover formulare talune osservazioni sull'impatto che l'attuale situazione finanziaria della ASP può riverberare sull'equilibrio economico e finanziario della società.

Più in dettaglio, l'assunzione generale alla base del PEF si fonda sulla considerazione che la società opererebbe in costante equilibrio finanziario, in quanto i flussi di cassa operativi coprono regolarmente tutti gli impegni a breve e a medio termine.

Tale assunzione trova riscontro, come poc'anzi anticipato, nella previsione di assenza di oneri finanziari nel conto economico aziendale. Questo scenario, tuttavia, presenta un rischio significativo, legato alla complessa situazione economico-finanziaria della A.S.P., desunta dall'esame del parere del Revisore unico al budget economico di previsione per l'anno 2025 dell'ASP, trasmesso con nota *prot*. n. 4851 del 2025.

Da un punto di vista economico, infatti, l'Ente ha registrato, con l'eccezione dell'anno 2023, risultati economici negativi nell'arco temporale 2018–2024, con criticità accentuate nel triennio pandemico 2020–2022. Sul versante finanziario, l'A.S.P. manifesta un persistente stato di crisi di liquidità sia nella gestione corrente che negli investimenti (cfr. parere del Revisore unico al bilancio di previsione 2025, pag 8). Il debito complessivo include sia l'indebitamento a lungo termine (mutui) sia quello a breve (fido di cassa). La carenza di liquidità deriva da investimenti patrimoniali, effettuati in passato e finanziati con entrate correnti, oltre che dai ritardi nelle riscossioni provenienti dalla ASL, delle rette sociali dall'Unione dei Comuni e dei rimborsi per contributi della Regione Toscana (cfr. parere del Revisore unico al bilancio di previsione 2025, pag 8).

L'esposizione debitoria verso fornitori terzi (cooperative in appalto) è gestita mediante un piano di rientro approvato e finora regolarmente rispettato, tramite l'utilizzo del fido di cassa; nella relazione tecnica al *budget* economico per il 2025 è previsto che, qualora quest'ultimo dovesse risultare insufficiente, sarà effettuata un'operazione di anticipo su fatture (cfr. parere del Revisore unico al bilancio di previsione 2025, pag 10 e Relazione del responsabile dell'Area amministrativa ed economico patrimoniale, p. 6, allegato all'ipotesi di *budget* preventivo per il 2025).

Tale situazione di tensione finanziaria dell'A.S.P. impone di monitorare attentamente la sostenibilità prospettica della Montespertoli Servizi S.r.l.: il rischio di ritardi nei pagamenti potrebbe indurre la società ad attivare forme di indebitamento per garantire la continuità operativa, con possibili impatti

negativi sulla sua sostenibilità economico-finanziaria.

Questi profili avrebbero richiesto una maggiore ponderazione da parte dell'A.S.P. in ragione della circostanza che il corrispettivo erogato da quest'ultima alla Montespertoli Servizi S.r.l. costituisce, per quanto prospettato, l'unica fonte di ricavo per la società.

Tuttavia, avuto riguardo all'articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti e considerato che il PEF risulta asseverato da una società di revisione, il Collegio ritiene che possa ritenersi tendenzialmente assolto l'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva di Montespertoli Servizi S.r.l., con le raccomandazioni di seguito formulate.

Nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva nel tempo della società, l'A.S.P. è tenuta a porre in essere ogni azione necessaria per garantire che le assunzioni di base esposte nel PEF, su cui fa leva l'intero giudizio di sostenibilità finanziaria, siano osservate nella concreta dinamica dei rapporti tra l'Azienda e la società. L'erogazione dei corrispettivi da parte della A.S.P. alla Montespertoli Servizi S.r.l. deve avere luogo secondo le modalità e i termini convenzionali convenuti nel contratto di servizio, di guisa da prevenire situazioni di tensioni finanziarie, analoghe a quelle in cui attualmente versa l'A.S.P.

Il Collegio sottolinea, infine, che eventuali ritardi nell'erogazione del corrispettivo a favore della società potrebbero minare in *nuce* l'intera sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione.

4.2.2. ***(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 esborsi diretti ed immediati a carico dell'A.S.P. pari a 10.000,00 euro relativi al capitale sociale, come si evince dal rendiconto prospettico della società, il quale costituisce parte integrante della delibera n. 13 del 2025.

Il Collegio prende atto.

Il PEF precisa altresì che l'intera operazione societaria sarà realizzata in autofinanziamento senza necessità che l'A.S.P. fornisca mezzi finanziari o eroghi finanziamenti alla Montespertoli Servizi S.r.l. L'applicazione di tale "regola" consente di informare i rapporti tra socio pubblico e società partecipata nel pieno rispetto del principio di autonomia patrimoniale perfetta.

Sul punto, la giurisprudenza contabile ha osservato che, nelle società pubbliche, 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 con

un organismo partecipato avente la forma giuridica di società di capitali, 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).

4.3 ***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, TUSP).**

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.

4.3.1. Tanto premesso, per quanto riguarda la convenienza economica dell'operazione (rispetto a soluzioni alternative), le motivazioni fornite dall'Ente nel PEF sono incentrate sui vantaggi offerti dalla società *in house* rispetto ai seguenti moduli organizzativi: *i)* fondazione; ii) appalto a cooperative e società; iii) gestione diretta della RSA mediante assunzione di personale.

Il raffronto avviene individuando i vantaggi quali-quantitativi dell'affidamento *in house*, ossia **la** gestione dei tassi di assenteismo del personale, il regime fiscale IVA e l'applicabilità dell'esenzione ex art. 10 d.P.R. n. 633 del 1972, le efficienze legate alla scelta di un CCNL privato, costi per malattie, maternità e permessi ex lege n. 104 del 1992 del personale, nonché la maggiore rigidità dei costi del personale in caso di assunzione diretta da parte della A.S.P.

Le argomentazioni sulla convenienza economica dell'operazione in discorso, contenute nella relazione e nel BP asseverato dalla società di revisione, risultano articolate e ampie.

4.3.2. Tuttavia, dalla documentazione prodotta non emerge in maniera nitida se i benefici economici dichiarati dall'A.S.P. siano stati effettivamente considerati nella determinazione del corrispettivo riconosciuto alla società *in house*, né se tale valutazione conduca a una effettiva riduzione dei costi rispetto a modelli gestionali alternativi.

A titolo esemplificativo, nella determinazione del corrispettivo da riconoscere alla società *in house* parrebbe non essere stata considerata la potenziale riduzione del tasso di assenteismo rispetto al modello gestionale attualmente in essere tramite appalto a società cooperativa. Tale elemento, tra l'altro, inizialmente valorizzato nel PEF, è stato successivamente rettificato in fase istruttoria (cfr. nota *prot*. n. 4851/2025); rettifica che ha comportato una significativa riduzione del margine recuperabile.

Per contro, non risultano esplorate in modo analitico le possibili rigidità strutturali connesse alla gestione diretta del personale da parte della A.S.P., anche per il tramite della società *in house*, rispetto all'appalto a cooperative. Tali rigidità, riconducibili alla presenza di un unico committente e alla struttura fissa dei costi, potrebbero determinare costi incrementali con impatti economici potenzialmente negativi a carico dell'A.S.P. o della società *in house* stessa.

In base a quanto riportato nel *budget* economico 2025 dell'A.S.P., tra i principali vantaggi dell'esternalizzazione, infatti, figura proprio la circostanza che "*il costo dell'appalto è commisurato, come previsto dalla Regione Toscana, al costo della cd "giornata assistenziale", cosicché non verranno pagati i posti letto vuoti*" e inoltre "*l'appalto ha un margine di aumento del 20%, che può servire in caso di uscita o assenza del personale dipendente, alla corresponsione del prezzo per le ore mancanti a parametro*".

Peraltro, l'assenza nella documentazione prodotta di un chiaro confronto analitico tra i corrispettivi alla società *in house* e i dati consuntivi dell'Ente non consente di effettuare una valutazione comparativa rigorosa con il modello gestionale attualmente in essere tramite appalto a cooperative, con riflessi anche sulla verifica del pieno assolvimento dell'onere motivazionale.

Tali profili avrebbero richiesto una maggiore ponderazione ai fini dell'assunzione della determinazione finale. Ad ogni modo, il Collegio prende atto che anche i profili relativi alla convenienza economica dell'operazione risultano coperti dalla dichiarazione di asseverazione, rilasciata dalla società di revisione, nei limiti ivi precisati.

Per quanto concerne, infine, l'onere di motivazione della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel confronto tra gli scenari società *in house* e mercato, nell'atto deliberativo e nel PEF viene evidenziato che l'esternalizzazione dei servizi mediante appalti, aggiudicati a cooperative sociali, presenta significative criticità, tali da giustificare il ricorso all'erogazione di servizi in autoproduzione in house providing tramite una società interamente partecipata dall'A.S.P. Più in dettaglio, con riferimento allo scenario attuale di appalto a cooperativa

vengono individuate, *inter alia*, le seguenti criticità: *i)* la necessità di bandire gare periodiche e di rivedere i capitolati, l'alternanza degli appaltatori; *ii)* la criticità della c.d. "clausola sociale" e la fuga dei migliori; *iii)* la carenza di controllo diretto del personale e del potere disciplinare; *iv)* la difficoltà di apportare varianti al contratto; *v)* i contenziosi che si creano riguardo alle revisioni prezzi e sicurezza; *vi)* la gestione diretta delle relazioni industriali con le rappresentanze sindacali.

Il Collegio prende atto.

5. Valutazioni conclusive della Corte dei conti e facoltà dell'Amministrazione di procedere egualmente (art. 5, comma 4, T.U.S.P.).

In via preliminare, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, questa Corte ritiene che l'atto deliberativo di costituzione della Montespertoli Servizi S.r.l. rientri nel perimetro, soggettivo e oggettivo, di cognizione demandato a questa Corte ex art. 5 TUSP.

5.1. In ordine ai profili formali, non sono state rilevate criticità significative.

5.2. Nel merito, questa Sezione ha esaminato l'atto deliberativo n. 13 del 2025 partitamente per ciascuno dei parametri giuridici ed economico-finanziari ex art. 5, comma 1, T.U.S.P.

5.2.1. Sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., pur nella genericità e sinteticità del tessuto motivazionale dell'atto deliberativo – come risultante dalla documentazione allegata che ne costituisce parte integrante - è emersa la coerenza della partecipazione in Montespertoli Servizi S.r.l. con le finalità istituzionali dell'ASP.

Per quanto concerne il profilo delle attività ammissibili ex art. 5, comma 1, e art. 4, c. 2, T.U.S.P., nell'atto deliberativo n. 13 del 2025 l'onere motivazionale è parimenti assolto *per relationem*. Attesa la riconduzione dell'oggetto sociale all'art. 4, comma 2, *lett. d)*, T.U.S.P., l'operazione può ritenersi coerente con il dettato normativo.

5.2.2. In merito all'assolvimento dell'onere motivazionale sulla sussistenza dei parametri economici, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, il Collegio prende atto che l'ASP dovrà effettuale un conferimento iniziale a capitale di rischio pari a 10.000,00 euro, essendo socio unico. Il Collegio ribadisce che i rapporti tra socio e società- ancorché *in house* – dovranno essere pienamente informati al principio dell'autonomia patrimoniale perfetta.

In ordine alla sostenibilità finanziaria oggettiva, l'atto deliberativo è utilmente suffragato dal *Business Plan* appositamente redatto. Al fine di esporre gli effetti della prevista operazione di costituzione della Montespertoli Servizi S.r.l. in tale documento sono riportati conto economico, stato patrimoniale, rendiconto finanziario e indicatori di sostenibilità economico finanziaria della società costituenda per un triennio (2026-2028). Il piano economico e finanziario risulta asseverato e reca un giudizio di "coerenza" nel suo complesso. Inoltre, le proiezioni economico-finanziarie del b*usiness plan* risultano accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni su aspetti gestionali.

Fermo restando quanto già esposto al precedente par. 4.2.1. e ss. (v. *supra*), alla luce dell'articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti e considerata, in particolare, la presenza di un PEF asseverato, l'obbligo motivazionale ex l'art. 5, comma 1, T.U.S.P. può ritenersi tendenzialmente assolto.

Ciononostante, nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva nel tempo della società, l'ASP è tenuta a porre in essere ogni azione necessaria per garantire che le assunzioni di base esposte nel PEF, su cui fa leva l'intero giudizio di sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, siano osservate nella concreta dinamica dei rapporti tra l'Azienda e la società. L'erogazione dei corrispettivi da parte della A.S.P. alla Montespertoli Servizi S.r.l. deve avere luogo secondo le modalità e i termini convenzionali convenuti nel contratto di servizio, di guisa da prevenire situazioni di tensioni finanziarie, analoghe a quelle in cui attualmente versa l'A.S.P.

Il Collegio sottolinea che eventuali ritardi nella corresponsione del corrispettivo a favore della società potrebbero minare *in nuce* l'intera sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione (v. *supra* par. 4.2.1.6).

5.2.3. Da ultimo, il Collegio sottolinea che sono state formulate specifiche osservazioni sulla necessità di rendere maggiormente coerenti alcune previsioni statutarie con la disciplina propria delle società in house (v. *supra* par. 3.2.) e sulla convenienza economica dell'operazione (v. *supra* par. 4.3.2.).

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. 13 del 2025 dell'Azienda di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*" non ravvisa elementi ostativi alla costituzione della Montespertoli Servizi 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, alla Azienda di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*", in persona del Presidente *p.t.* e al Consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016;
- al Revisore unico dell'Azienda di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*"

ORDINA

all'Azienda di servizi alla persona "*Casa di Riposo Santa Maria della Misericordia*" 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 17 luglio 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Anna Peta	Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 21 luglio 2025.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)