



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 20 ottobre 2021*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario relatore

\*\*\*\*\*

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

VISTO il testo unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del 27 agosto 2021 formulata dal Comune di Cavaion

Veronese (VR), acquisita al prot. Cdc n. 9222 del 27 agosto 2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 45/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Chiara Bassolino;

#### FATTO

**I.** La richiesta di parere formulata - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131- dal Comune di Cavaion Veronese (VR) ha ad oggetto quesiti in materia di società a capitale pubblico.

In particolare, il Sindaco del Comune di Cavaion Veronese evidenzia che *“una società partecipata da venti comuni (società A) affidataria in house della gestione dell'acquedotto comunale dei detti venti comuni, esercita anche altre attività di servizi (Multiutility) per le quali, non essendo in possesso del know how necessario, ha stipulato un accordo di cooperazione con altra società pubblica (società B) ai sensi dell'art. 5 c. 6 D.lgs. 50/2016 ...”*. La Società A intende acquisire una quota pari allo 0,1% del capitale sociale della società B al fine di costituire *“una catena di house o meglio di un “in house a cascata” mediante il quale il comune socio di A le affida in house il servizio e la società A lo riaffida in house, in tutto o in parte alla società B”*. Il consiglio di amministrazione della società A e molti comuni soci ritengono che l'acquisizione di detta partecipazione non rientri nelle materie soggette al controllo analogo e che non sia applicabile l'art. 5 del D.lgs. n. 175/2016 (**“TUSP”**) ritenendo che siano soggette a tale procedura solo le acquisizioni che comportano il controllo di cui all'art. 2359 del c.c.; l'amministrazione comunale invece è di diverso avviso.

Ciò premesso, con la richiesta di parere, il Sindaco chiede:

- 1) *“se le due società pubbliche siano legittimate a stipulare accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 5 c. 6 del D.lgs. 50/2016 in quanto in detta norma è disposto “a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune”, lasciando pensare che i servizi in oggetto siano servizi di entrambi i soggetti e non solo di uno e l'altro collabora per la realizzazione degli obiettivi del primo senza alcun suo obiettivo specifico”;*
- 2) *“se l'acquisizione della quota di partecipazione della società B da parte della società A come descritto e finalizzata alla costruzione di un in house a cascata debba seguire la procedura prevista dall'art. 5 del d.lgs. 175/2016 e sia materia di controllo analogo”;*
- 3) *“se ricorrendone i presupposti, l'ente che esercita il controllo analogo, ancorché congiunto, possa essere investito delle responsabilità di cui all'2497 del c.c.”.*

#### DIRITTO

**II.** Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e

oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana);

- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale *“ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). È stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, *“la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta *“qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010);

- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo *“concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...”*, implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011/QMIG). A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una

specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'Ente.

**III.** Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente.

Occorre precisare che la richiesta di parere è stata trasmessa direttamente dall'Ente e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Tale modalità, comunque, come già più volte evidenziato dalla Sezione, non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, prevedendo che le richieste possano essere formulate "*di norma*" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

**IV.** Sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere è solo parzialmente ammissibile.

In particolare, la Sezione ritiene che il primo quesito sia inammissibile in quanto nella richiesta di parere si evidenzia che l'accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016 ("**Codice dei contratti pubblici**") è già stato stipulato tra le società ivi indicate. Il Collegio, pertanto, per pacifica giurisprudenza, non può esprimersi in sede consultiva su un'attività amministrativa già posta in essere e *in itinere*.

Parimenti, è inammissibile il terzo quesito con il quale il Comune istante chiede "*se ricorrendone i presupposti, l'ente che esercita il controllo analogo, ancorché congiunto, possa essere investito delle responsabilità di cui all'2497 del c.c.*". La Sezione, infatti, ritiene che l'esame del quesito andrebbe ad interferire con l'ambito di cognizione del giudice ordinario.

L'applicazione ai soggetti pubblici della responsabilità per esercizio abusivo di attività di direzione e coordinamento di cui agli artt. 2497 e ss. del codice civile - introdotta con la riforma societaria del 2003 e il cui ambito di applicazione è stato successivamente precisato dall'art. 19 del d.l. n. 78/2009 - è stata fin da subito discussa, inserendosi nell'ambito del più ampio dibattito sulla disciplina applicabile alle società a partecipazione pubblica; dibattito incentrato sulla costante tensione tra la soggezione di esse alle generali regole societarie dettate dal codice civile e alla loro peculiarità dovuta alla natura pubblica del socio.

Di recente, la Suprema Corte di Cassazione ha affermato che la cognizione sulla domanda proposta nei confronti di un Comune ai sensi dell'art. 2497 c.c. spetta al giudice ordinario (Cass. civ. Sez. Unite, Ord. 13/9/2018, n. 22406); conseguentemente, la giurisprudenza civile si è già più volte pronunciata in proposito (Tribunale Roma Sez. spec. in materia di imprese, Sent., 08/01/2021; Tribunale di Palermo, Sez. V; sentenza 28 aprile 2021).

Il secondo quesito può invece ritenersi ammissibile con la seguente precisazione.

Nella richiesta di parere si antecede alla formulazione dei quesiti una descrizione di un'operazione di acquisto di partecipazioni tra una società partecipata dal Comune istante e un'altra società a capitale pubblico, alla quale dovrebbero seguire alcuni affidamenti *in house* di servizi non specificati.

Sulla legittimità di tali operazioni la Sezione non può esprimersi in quanto esula dalla funzione consultiva fornire un preventivo vaglio di legittimità sull'azione amministrativa. Peraltro, le informazioni fornite sono del tutto parziali.

Ciò premesso, con il parere la Sezione si esprimerà in via generale e astratta sul secondo quesito, fornendo un'interpretazione sulla normativa ivi richiamata ed esulando, dunque, ogni valutazione relativamente alla concreta fattispecie delineata nella richiesta di parere.

V. Nel merito, quindi, con il secondo quesito il Comune istante ha chiesto “*se l'acquisizione della quota di partecipazione della società B da parte della società A come descritto e finalizzata alla costruzione di un in house a cascata debba seguire la procedura prevista dall'art. 5 del D.Lgs. 175/2016 e sia materia di controllo analogo*”.

Alla luce dei principi sopra delineati, il parere di questa Sezione è limitato a chiarire se l'acquisizione da parte di una società a capitale pubblico di partecipazioni di un'altra società a capitale pubblico rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 5 del TUSP.

La suddetta disposizione prevede che “*A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*”

2. *L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.*

3. *L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.*

4. *Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti*

*ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi”.*

La disciplina in esame, dunque, trova espressa applicazione sia nelle ipotesi di acquisto da parte di una pubblica amministrazione di partecipazioni dirette sia indirette in società già costituite.

La nozione di partecipazione indiretta è delineata nel precedente art. 2 del TUSP che, alla lett. g), dispone che *“ai fini del presente decreto si intendono per: .... g) «partecipazione indiretta»: la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica”*:

Le partecipazioni indirette rilevati ai sensi del TUSP sono, quindi, esclusivamente quelle detenute per il tramite di una società (o altro organismo) soggetta a controllo pubblico.

La nozione di controllo, a sua volta, è definita dall'art. 2 del TUSP che alla lett. m) precisa che per *“società a controllo pubblico”* si intendono quelle in cui *“una o più amministrazioni esercitano poteri di controllo”* ai sensi della precedente lettera b).

Quest'ultima riconduce il *“controllo”* alla *“situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile”* e cioè quando: 1) si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) si dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) una società è sotto influenza dominante di un'altra in virtù di particolari vincoli contrattuali. Inoltre, la suddetta lett. b) precisa che ai fini della disciplina recata dal TUSP *“il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”*.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, quest'ultima ipotesi - come reso evidente dalla locuzione *“anche quando”* - integra quelle elencate in precedenza. Il suddetto criterio di individuazione, basato sull'applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSP, deve essere riconsiderato, come altresì sottolineato dalle Sezioni riunite in speciale composizione (n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL), quando, in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis cod. civ.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. *“gara a doppio oggetto”*), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie; cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/2020; n. 11/SSRRCO/QMIG/19).

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, ne discende che la procedura prevista dall'art. 5 del TUSP trova applicazione nelle ipotesi in cui una società sottoposta a controllo da parte di una pubblica amministrazione - secondo la nozione delineata dal medesimo TUSP - acquisti una partecipazione in una società già costituita (a eccezione dei casi in cui l'acquisto della partecipazione avvenga in conformità a espresse previsioni

legislative).

Ciò chiarito, ribadendo che esula dal presente parere ogni valutazione in merito alla concreta fattispecie delineata nella richiesta del Comune, e sebbene non direttamente attinente al secondo quesito, la Sezione ritiene opportuno compiere qualche breve e generale considerazione in merito alla disciplina in materia di affidamenti *in house* dettata con il TUSP in coordinamento con quella precedentemente introdotta dal Codice dei contratti pubblici, a sua volta adottata in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

In particolare, le condizioni affinché un'amministrazione aggiudicatrice (o un ente aggiudicatore) possa affidare un appalto o una concessione mediante l'istituto dell'*in house* - e, dunque, in via diretta, senza ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica - sono puntualmente disciplinate dalla suddetta normativa di riferimento e, in sintesi, sono: a) l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando, dunque, un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative; b) oltre l'80 per cento delle attività del soggetto affidatario deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; c) nel soggetto affidatario non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Con il Codice dei contratti pubblici e il TUSP, recependo gli arresti giurisprudenziali comunitari e nazionali, oltre al cd. *in house* tradizionale, sono state disciplinate le seguenti tipologie di *in house*:

- 1) l'*in house* cd. frazionato o pluripartecipato che si configura qualora il controllo sul soggetto affidatario è esercitato anche da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, ricorrendo le seguenti condizioni: (i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; (ii) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; (iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti;
- 2) l'*in house* cd. invertito o capovolto che si configura qualora il soggetto controllato, essendo a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione al soggetto controllante;
- 3) l'*in house* orizzontale che si configura qualora una persona giuridica controllata, che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore. In altri termini,

l'amministrazione aggiudicatrice esercita un controllo analogo su due operatori economici distinti di cui uno affida un appalto all'altro;

- 4) l'*in house* cd. a cascata o indiretto che si configura qualora il controllo è esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. In tal caso l'amministrazione aggiudicatrice, dunque, esercita il controllo analogo su un ente che a sua volta controlla l'organismo *in house* cui viene concesso l'affidamento diretto da parte dell'amministrazione. E' opportuno segnalare che, al riguardo, le Linee Guida ANAC n. 7, adottate in attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016, precisano, al paragrafo 6.3.5, che in caso di *in house* a cascata, l'Autorità verifica la sussistenza del controllo analogo dell'Amministrazione A sulla società B e della società B sulla società C al fine di consentire l'iscrizione nell'Elenco di A come amministrazione che concede affidamenti diretti alla società C.

E', altresì, opportuno segnalare che il TUSP specifica, all'art. 16, comma 7, che le società *in house* devono acquisire lavori, beni e servizi nel rispetto delle procedure di cui al Codice dei contratti pubblici.

Infine, occorre evidenziare che l'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici subordina l'affidamento *in house* alla previa valutazione "*sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione*" e all'indicazione "*nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

Avverso tale disposizione è stato proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale che, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 192, ha rilevato che "*una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto ... è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e ... costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali ...*". Inoltre, sottolinea la Corte che l'art. 5, comma 1, del TUSP, "*manifesta la stessa cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche (comprese quelle in house), prevedendo, nella sua versione attuale, che "l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica ... deve essere analiticamente motivato ..., 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"* (sentenza 27 maggio 2020, n. 100). Anche la Corte di Giustizia si è pronunciata favorevolmente sulla compatibilità della disciplina nazionale con il diritto euro-unitario (sentenza 6 febbraio 2020 cause C-89/19 e C-91/19).

La giurisprudenza amministrativa ha, dunque, precisato che nell'attuale quadro normativo l'amministrazione aggiudicatrice che intenda ricorrere all'affidamento diretto deve adempiere ad un onere motivazionale rafforzato, che consenta un "*penetrante controllo della scelta effettuata ... anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del*



*razionale impiego delle risorse pubbliche*” (Cons. Stato, comm. spec., parere 1° aprile 2016, n. 464), in particolare consistente (Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2020, n. 8028; sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257): a) nell’espone le ragioni di preferenza per l’affidamento *in house* rispetto al ricorso all’evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio, così dando “*dimostrazione della ragionevolezza economica della scelta compiuta*” (Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 774 del 29 marzo 2017) e rendendo note le ragioni dell’esclusione del ricorso al mercato; b) nell’esplicitare i benefici per la collettività derivanti da tale forma di affidamento, in tal modo esplicitando la finalizzazione dell’istituto al perseguimento di obiettivi di carattere latamente sociale, percepibili al di fuori della dimensione meramente organizzativa dell’Amministrazione (Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102). In particolare, “*con specifico riferimento alla prospettiva economica, si richiede all’amministrazione di valutare la convenienza dell’affidamento del servizio secondo lo schema dell’in house rispetto all’alternativa costituita dal ricorso al mercato, attraverso una comparazione tra dati da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio, al fine di dimostrare che quello fornito dalla società in house è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 novembre 2018, n. 6456, secondo cui “è onere dell’autorità amministrativa affidante quello di rendere comunque comparabili i dati su cui il confronto viene svolto”, con necessaria allegazione di “dati di dettaglio”)*” (Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5351).

Si rileva, infine, che l’ANAC ha approvato lo schema di linee guida recanti «*Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell’articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.*». Il Consiglio di Stato, al quale era stato richiesto un parere, il 7 ottobre 2021 ha sospeso la decisione richiedendo ulteriori approfondimenti all’Autorità anche alla luce della nuova disciplina relativa al Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui al d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 che all’art. 10 contempla, con alcune previsioni *ad hoc*, gli affidamenti *in house*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara inammissibili i quesiti n. 1 e 3 e con riferimento al quesito n. 2 rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cavaion Veronese (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

IL RELATORE

f.to digitalmente Chiara Bassolino

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 4 novembre 2021

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini