CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario (relatore)
Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 ottobre 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Cevo (BS) sull'istanza di parere 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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267(di seguito anche "Tuel");

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche "Tusp");

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale di Cevo (BS) n. 21 del 10 agosto 2026, recante "*acquisto quote di partecipazione nella società in house providing Se.Va.T Servizi Valle Trompia Scrl. Determinazioni. Indirizzi*", trasmessa a questa Corte il 18 settembre 2026 ai sensi dell'art. 5, comma 3, Tusp, e assunta al protocollo generale Cdc n. 16086 in pari data e al protocollo pareri Tusp n. 42/2026;

VISTA la nota del Magistrato istruttore prot. Cdc 16353 del 24 settembre 2026;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_LOM - DEL-Reg.-SC_LOM - 0000393 - 09/11/2026 - 11:17

VISTA la risposta dell'Ente, prot. Cdc 16482 del 29 settembre 2026, con cui sono state fornite le informazioni richieste ed è stato trasmesso il *business plan*;

VISTA la nota del Magistrato istruttore, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione entro il termine di sessanta giorni previsto dalla legge;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il Relatore, I Ref. Francesco Testi;

PREMESSO IN FATTO

In data 18 settembre 2026 il Comune di Cevo (BS) ha presentato alla Sezione, ai fini dell'art. 5, comma 3 Tusp, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 10 agosto 2026, recante "*acquisto quote di partecipazione nella società in house providing Se.Va.T Servizi Valle Trompia Scrl. Determinazioni. Indirizzi*", unitamente ai seguenti allegati: statuto e patti parasociali della società; bilanci d'esercizio degli ultimi cinque anni (con stato patrimoniale, conto economico, nota integrativa e rendiconto finanziario); relazioni degli organi di controllo; relazione sul governo societario; relazione *ex* art. 5 Tusp; delibera di Giunta Comunale n. 78 del 31 luglio 2026 e pertinente relazione *ex* art. 7, d.lgs. n. 36/2023. Il *business plan* è stato fornito successivamente (v. *infra*).

In premessa, la delibera CC rappresenta che l'Ente "*necessita di effettuare la riqualificazione ambientale nel Parco dell'Adamello*": con riferimento all'intervento di "*riqualificazione Chalet Pineta e potenziamento della fruizione turistica e dell'accessibilità - CUP D35B22000550005*", infatti, "*il RUP comunale ha redatto una prima valutazione di massima delle opere e stimato il valore complessivo dell'intervento pari ad euro 5.000.000,00*".

Il sito, si specifica, è caratterizzato dalla "*presenza di vincoli, sia storico monumentali che paesaggistici gravanti*", sicché "*la progettazione dovrà osservare una particolare cura alla salvaguardia di elementi stilistici e storici del contesto e le elaborazioni progettuali dovranno comprendere anche tutte le opportune considerazioni delle caratteristiche dei materiali di finitura sia con riguardo a tali vincoli monumentali sia con riguardo alla specifica funzionalità dei luoghi*" (cfr. del. CC cit., pag. 3).

A fronte di ciò, l'Amministrazione lamenta "*una situazione di carenza di organico, anche con riguardo ai carichi di lavoro già in essere, tale da rendere estremamente difficoltoso sostenere il percorso tecnico amministrativo sotteso all'intervento*" (ivi).

L'Ente intende quindi giovarsi di un "*supporto strumentale in termini di Committenza Ausiliaria in forma integrale, che possa sopperire alle proprie carenze di organico, avvalendosi di una struttura operativa*": a tal fine, dopo alcune interlocuzioni è stata individuata la "*Se.Va.T, società in house providing*" (di seguito anche "Sevat" – *ndR*) a totale partecipazione pubblica, la quale "*possiede al suo interno le professionalità adatte all'espletamento puntuale dei servizi sopra elencati, e la capacità di rendere tale servizio in un intervallo di tempo congruo con le esigenze dell'amministrazione comunale, risultato diversamente non raggiungibile facendo ricorso al solo proprio personale interno*" (cfr. del. CC cit., pag. 4).

Alla luce delle circostanze prospettate, il Comune intende quindi procedere all'acquisizione di una quota di Sevat, società interamente partecipata da soci pubblici, alla quale affidare *in house* i seguenti compiti di committenza ausiliaria: studi di fattibilità; supporto tecnico, finanziario e legale; preparazione delle procedure di gara; supporto nelle attività di gestione dei contratti (cfr. del. CC n. cit. pag. 4 in relazione alla del. GC di affidamento n. 78/2026, parimenti inviata).

Così delineata l'operazione, e dopo aver dato conto sia delle ragioni di asserita preferibilità dell'opzione *in house* – quale unica soluzione prospettata a fronte alle lamentate difficoltà dell'ufficio tecnico comunale – rispetto all'affidamento al mercato, sia del rispetto della disciplina euro-unitaria in materia di aiuti di Stato, la delibera rimarca l'avvenuta sottoposizione dello schema di deliberazione "*a forme di consultazione pubblica mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente di idoneo avviso a far data dal 24/07/2026 e per la durata di giorni 10 e che non sono pervenute osservazioni*" (cfr. del. CC cit., pagg. 6-7).

Conclusivamente, il Consiglio Comunale delibera (pag. 8) tra l'altro di: *i)* "*aderire alla Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., in quanto svolge attività strumentali per numerosi comuni del territorio, necessaria per il perseguimento di finalità pubbliche proprie dell'Amministrazione comunale*"; *ii)* "*autorizzare, all'esito dell'istruttoria da parte della Corte*

dei conti e dell'AG.C.M., la sottoscrizione di una quota di partecipazione di € 200,00 (pari al 0,3882 % del capitale sociale) della Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., somma che trova copertura nel bilancio di previsione 2026/2028;"; *iii)* approvare sia "*lo Statuto della società e i patti parasociali per la Gestione in forma associata del Controllo analogo congiunto esercitato dai soci pubblici, allegati alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale della stessa, che ne disciplina l'assetto organizzativo*", sia la restante documentazione annessa.

Come anticipato, con successiva nota il Magistrato istruttore ha chiesto all'Amministrazione di provvedere all'inoltro del *business plan*, da un lato, e di indicare specificamente le coperture previste per la spesa derivante dall'intervento di riqualificazione correlato all'affidamento in oggetto, dall'altro.

L'inoltro di risposta è avvenuto in data 29 settembre 2026.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 delinea una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti (cfr. C. conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG), avente ad oggetto l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione ed imperniato sull'apparato motivazionale connesso al provvedimento.

Come chiarito da questa Sezione fin dalla deliberazione n. 161/2022/PAR, i parametri di controllo dettati dalla norma in questione prescrivono, per alcuni profili, una verifica di conformità a legge (*i.e.*: analisi sulla compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionale dell'Ente, sul rispetto della normativa euro-unitaria in materia di aiuti di Stato e sull'osservanza delle prescrizioni *ex* artt. 7 e 8 Tusp), e per altri una verifica di conformità in termini di sana gestione finanziaria (ossia lo scrutinio in merito alla convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, anche sotto il profilo della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, nonché quello sulla compatibilità della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità).

Il rispetto di tali parametri deve essere principalmente rapportato all'onere

motivazionale gravante sull'Amministrazione che intenda costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita: l'onere *de quo* non è assolto quando l'atto deliberativo contenga mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche; per converso, l'obbligo di legge può considerarsi assolto anche qualora la motivazione, seppur sintetica, sia capace di illustrare l'*iter* logico e procedimentale di sussunzione della fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 161/2022/PAR).

In sintesi, l'art. 5, comma 3 T.U. cit. impone alla Corte dei conti di verificare che il provvedimento amministrativo rispetti gli oneri di motivazione analitica in ordine ai seguenti aspetti:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (*ex* art. 4 Tusp);

b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina euro-unitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese;

e) adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

2. Nel caso in esame, l'operazione deliberata dal comune di Cevo è articolata in due fasi: da un lato, tramite la del. CC n. 5/2026, la sottoscrizione di una quota di partecipazione per euro 200,00 (0,3882% del capitale sociale) della società Sevat, società *in house* contraddistinta dal "*vincolo della totalità del capitale di proprietà di enti pubblici*" (in termini, art. 1 dello statuto societario); dall'altro, il correlato affidamento del servizio di committenza ausiliaria, articolato in una serie di molteplici compiti di natura tecnica, analiticamente specificati nella relazione *ex* art. 7, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 annessa alla del. GC n. 78/2026 (ivi pag. 5 ss.).

Proprio a tale ultimo riguardo, il Collegio intende focalizzare l'attenzione sul fatto che

detti compiti tecnici risultano appartenenti alle ordinarie funzioni istituzionali, passibili di essere svolte anche ai sensi dell'art. 13 o dell'art. 30, commi 1 e 4, e 31 del Tuel, in tema di convenzioni e consorzi con altri Enti locali.

Segnatamente, le funzioni di committenza ausiliaria indicate nel *corpus* provvedimentale sono concretamente riassumibili nel supporto operativo al Comune e al RUP sotto tre distinti profili: attività procedimentale e progettuale prodromica alla gara; espletamento della procedura ad evidenza pubblica per individuare l'appaltatore incaricato dei lavori in oggetto; gestione della fase esecutiva del contratto. Dal punto di vista motivazionale, l'attività di committenza ausiliaria viene giustificata con l'affermata carenza di organico specificamente formato ed esperto in tale ambito.

3. Così inquadrata la fattispecie, si procede all'analisi dell'atto deliberativo e dei relativi allegati secondo i sopra richiamati parametri di controllo:

A) Vincolo tipologico e vincolo finalistico. Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

A.1) Sul piano del rispetto del vincolo tipologico posto alla partecipazione della pubblica amministrazione alle società di capitali, si osserva che la società consortile a responsabilità limitata figura tra i tipi societari per i quali la legge ammette la partecipazione delle pubbliche amministrazioni (art. 3, comma 1, Tusp).

A.2) Quanto al rispetto del vincolo finalistico, ossia del vincolo di scopo pubblico e del vincolo di attività posto dalla legge alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di partecipare a enti in forma societaria (cfr. Corte cost., sentenza n. 86/2022), occorre osservare che le attività di committenza ausiliaria rientrano nel perimetro delle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, giusta l'art. 4, comma 2, lett. e) Tusp.

Tali attività – secondo la definizione legislativa contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. z) dell'All. I.1 al vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) – consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare sotto forma di consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, di

preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della Stazione appaltante interessata, nonché di gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della Stazione stessa.

In base a quanto già anticipato al **§ 2**, e sulla scorta di quanto già rilevato dalla Sezione in fattispecie consimili (cfr. dell. 319/2025/PASP e 213/2026/PASP), pertanto, l'operazione in commento si prospetta come possibile alternativa, rispetto a funzioni che sono normalmente assegnate agli uffici comunali.

Ciò nondimeno, va ribadito che la scelta discrezionale di affidare all'esterno va adeguatamente motivata in rapporto alla sua preferenza rispetto ad opzioni normative che prevedono – ugualmente in via ordinaria – forme associate di svolgimento delle funzioni, apparendo insufficiente, oltre che una risposta asimmetrica, quella motivazione che ancorasse un intervento di carattere strutturale ad una situazione congiunturale (*id est*, nel caso di specie, la carenza di organico).

In particolare, questa Sezione ha già avuto modo di affermare che "*quando, come nel caso, non si tratta di servizi pubblici di rilevanza economica e non a rete, oltre al quadro economico di raffronto e di analisi comparativa con altre modalità di gestione, quali l'esternalizzazione o la gestione interna (ed attuale) del servizio, è requisito fondamentale per la conformità dell'atto deliberativo (anche, ma non soltanto, ai fini di una corretta valutazione di queste alternative, in termini di convenienza economica e sostenibilità finanziaria) la comparazione con l'ulteriore modello della gestione associata delle funzioni tecnico-patrimoniali secondo i moduli organizzativi tipici della convenzione o del consorzio, come previsto dagli artt. 30 (convenzioni) – in precedenza già richiamato – e 31 (consorzi) del d.lgs. 267/2000*" (così la citata del. 213/2026/PASP e i pertinenti richiami).

Del resto, come chiarito da altra pronuncia di questo Consesso (si v. del. n. 97/2025/PASP della Sezione), la soluzione conforme alla disposizione di cui al richiamato art. 4 Tusp non è esclusa, né contrasta con quanto stabilito dall'art. 62 Cod. contr. in tema di "*aggregazioni e centralizzazione delle committenze*" laddove si preveda il ricorso degli Enti locali ad una stazione appaltante qualificata o ad una centrale di committenza qualificata da formalizzarsi mediante convenzioni ai sensi dell'art. 30 Tuel al fine di acquisire forniture e servizi di importo superiore alle soglie previste per

gli affidamenti diretti, e all'affidamento di lavori d'importo superiore a 500.000 euro.

A fronte di tale inquadramento, mette conto rilevare che nella documentazione fornita alla Sezione il Comune di Cevo non risulta aver effettuato alcuna valutazione circa la percorribilità di convenzioni e/o consorzi con altri Enti locali *ex* artt. 30-31 Tuel, ad es. individuando: funzioni o attività che potrebbero essere esercitate congiuntamente con altri Comuni; altri soggetti pubblici potenzialmente interessati; costi e tempistiche derivanti dal funzionamento della convenzione o del consorzio; raffronto circa i risultati conseguibili, rispetto a quelli ritraibili dall'adesione a Sevat.

A ben vedere, infatti, le relazioni fornite si limitano unicamente ad affermare che Sevat permette di centralizzare i servizi e di ottenere economie di scala, rispetto all'Amministrazione *uti singula* (cfr. *infra* tabella al § **B.3**).

In ultima analisi, ne deriva un profilo di rilievo negativo *in parte qua*, posto che nel corredo motivazionale della delibera in esame non è stata operata la prescritta analisi circa il differente paradigma della gestione associata delle funzioni.

A.3) Si segnala infine che l'allegata relazione *ex* art. 5 Tusp attesta di aver proceduto alla verifica del perimetro degli organismi partecipati dal Comune in relazione al dettato dell'art. 20 Tusp, rimarcando che nel novero delle "*attuali partecipazioni … nessuna … svolge attività analoghe o similari a quelle che saranno svolte dalla futura società*" (ivi, pag. 5).

La Sezione prende atto.

B) Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alle "*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*".

Soffermando l'attenzione sul parametro della sostenibilità finanziaria, giova in primo luogo evidenziare che le Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno affermato che "*il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di*

carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato".

Pertanto, 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, elemento che deve essere attentamente verificato dall'Amministrazione pubblica, nell'àmbito del proprio iter istruttorio interno, mediante il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche; in tal senso, secondo la giurisprudenza, l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni dovrebbe essere supportato almeno da un approfondito *business plan* o da forme analoghe di analisi di fattibilità dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire (cfr. anche Sez. reg. contr. Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

B.1) Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva, occorre fare riferimento alla relazione illustrativa *ex* art. 5 Tusp, allegata al corredo motivazionale della delibera CC n. in esame, *ex* art. 3, l. n. 241/1990.

L'elaborato prende a riferimento i dati societari per il periodo 2019/2024 evidenziando che "*il valore della produzione nel corso degli anni è aumentato di oltre il 702,47%, da € 384.142,00 (2019) a € 3.082.643,00 (2024). La dotazione organica invece da 10 unità del 2019 a 35 nell'anno 2024 con un costo del personale che è passato da € 300.206,00 (2019) a € 1.607.844,00 (2023), in linea con l'implementazione dei servizi e dell'aumento del fatturato, tanto è vero che l'incidenza del costo del personale sul volume delle attività si è ridotta dal 70,15% al 65,11%*" (pag. 3). Osserva il Collegio, peraltro, che tale analisi omette di richiamare i dati aggiornati al 2025.

La carenza, tuttavia, è supplita dall'allegata Relazione sul governo societario del CdA Sevat per l'anno 2025 che rimarca come, "*alla luce degli indicatori sulla situazione economico patrimoniale e finanziaria*" sotto riportati, "*non si rilevano criticità circa i rischi di crisi aziendale*" (ivi pagg. 5-7):

INDICATORI SITUAZIONE ECONOMICA SEVAT (BILANCIO 31.12.2025)			
Indice	**Es. 2025**	**Es. 2024**	**Var. %**
Copertura delle immobilizzazioni	1,70 %	2,00 %	(15,00) %
Indice di indebitamento	92,84 %	71,37 %	30,08 %
Mezzi propri su capitale investito	1,07 %	1,38 %	(22,46) %
Oneri finanziari su fatturato	0,05 %	0,01 %	400,00 %
Indice di disponibilità	44,66 %	38,04 %	17,40 %
Indice di tesoreria primario	44,66 %	38,04 %	17,40 %
INDICATORI SITUAZIONE PATRIMONIALE E FINANZIARIA SEVAT (BILANCIO 31.12.2025)			
Indice	**Es. 2025**	**Es. 2024**	**Var. %**
R.O.E. (*Return On Equity*)	20,43 %	17,97 %	13,69 %
R.O.I. (*Return on Investment*)	(2,95)%	(1,30)%	(126,92) %
R.O.S. (*Return on Sales*)	1,35 %	0,99 %	36,36 %
R.O.A. (*Return on Assets*)	0,39 %	0,50 %	(22,00) %
E.B.I.T. (*Earnings Before Interest and Taxes*) normalizzato	41.092,00	31.880,00	28,90 %
E.B.I.T. (*Earnings Before Interest and Taxes*) integrale	41.092,00	31.880,00	28,90 %

Fonte: Relazione sul governo societario 2025 – all. del. CC n. 21/2026.

Il *business plan*, fornito alla Sezione su richiesta del Magistrato istruttore, precisa quanto segue (cfr. pag. 2):

a) *"l'esercizio 2025 si è chiuso con un valore della produzione pari a € 3.172.993, in crescita dell'1,4% rispetto al 2024 (€ 3.130.390), e con un utile netto di € 21.165, in aumento rispetto ai € 14.809 dell'esercizio precedente. L'incremento del valore della produzione è stato accompagnato da un consolidamento delle attività svolte per gli enti soci e dall'avvio di nuovi interventi infrastrutturali e di manutenzione del patrimonio pubblico"*;

b) *"i costi della produzione ammontano a € 3.134.876, con un incremento principalmente riconducibile al rafforzamento della struttura organizzativa e all'aumento del costo del personale, pari a € 2.040.932, conseguenza dell'espansione delle attività tecniche svolte dalla società"*;

c) *"il margine operativo (differenza tra valore e costi della produzione) migliora passando da € 29.635 nel 2024 a € 38.117 nel 2025, confermando il progressivo rafforzamento dell'equilibrio economico della società"*;

d) *"il patrimonio netto raggiunge € 103.598, con un incremento del 25,7% rispetto ai € 82.432 del 2024, quale effetto dell'utile conseguito"*;

e) *"le immobilizzazioni aumentano sensibilmente fino a € 6.086.115, rispetto ai € 4.126.919 del 2024, riflettendo il rilevante avanzamento degli investimenti e delle opere pubbliche in corso di realizzazione"*;

f) "*le disponibilità liquide passano da € 654.195 a € 1.212.591, evidenziando un significativo miglioramento della capacità finanziaria della società.*

Sulla scorta di tali considerazioni, il *business plan* prospetta "*il consolidamento patrimoniale ed economico di Se.Va.T., nonché la capacità della società di sostenere un crescente volume di investimenti mantenendo condizioni di equilibrio economico-finanziario*" (pag. 2).

Senonché, a maggiore e migliore valutazione rispetto ai casi consimili esaminati nelle precedenti delibere, ritiene il Collegio di soffermarsi sulla portata di alcuni indicatori presenti nella su esposta tabella fornita dall'Amministrazione, con riferimento sia alla situazione economica di Sevat, che a quella patrimoniale e finanziaria.

Sul primo fronte, si rileva l'incremento dell'indice di indebitamento, che denota il grado di ricorso dell'impresa al capitale di terzi rispetto alle proprie risorse, e che passa dal 71,37% del 2024 al 92,84% (+30,08%). Del pari, aumentano percentualmente gli oneri finanziari su fatturato (+400%) da 0,01% nel 2024 a 0,05% nel 2025.

Sul secondo fronte, va rilevato il segno negativo per due esercizi consecutivi del ROI (*Return on Investment*), quale indicatore volto a misurare quanto renda il capitale investito nella gestione operativa dell'attività aziendale: nel caso di specie, si assiste a un peggioramento da -1,30% del 2024 a -2,95% nel 2025, con una flessione pari a -126,92%.

Del pari, preme analizzare l'andamento del ROA (*Return on Assets*), che misura quanto reddito l'impresa riesca a generare utilizzando l'insieme delle attività possedute. Al riguardo si registra un peggioramento dal 2024 al 2025, poiché l'indicatore cala da 0,50% a 0,39%, con una variazione negativa del 22%.

Va rilevato che la suddetta Relazione tace sui profili appena esposti, né essi sono presi in considerazione della delibera CC in esame.

Alla luce di tali ultime circostanze, la Sezione rende quindi parere solo parzialmente favorevole *in parte qua*.

B.2) Passando ad esaminare il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, si segnala anzitutto che dalla delibera CC emerge il limitato importo dell'esborso pecuniario, sostanziandosi l'acquisizione di "*una quota di partecipazione di € 200,00 (pari*

al 0,3882% del capitale sociale) della Se.Va.T. Servizi Valle Trompia s.c.r.l., somma che trova copertura nel bilancio di previsione 2026/2028".

In secondo luogo, la relazione *ex* art. 5 Tusp afferma che "*la sostenibilità finanziaria dell'operazione è assicurata dalla disponibilità di risorse già previste nel bilancio di previsione 2026-2028 esercizio 2026 del Comune di CEVO, per un importo complessivo pari a € 200,00, cifra sufficiente a coprire l'intero importo dell'offerta per l'acquisto delle quote pari al 0,3882% del capitale sociale. In questo modo, l'operazione non comporta alcun ulteriore impegno di spesa rispetto a quanto già pianificato nel bilancio comunale*" (pag. 3).

Inoltre, prosegue la relazione, "*sul piano della società Se.Va.T. scrl, la sostenibilità finanziaria è confermata dalla sua struttura patrimoniale sana, senza evidenza di problematiche economiche. Il business plan allegato descrive un'azienda con bilanci in equilibrio, capacità di generare flussi di cassa positivi e un buon livello di liquidità, che le consente di far fronte agli impegni economici senza difficoltà. Dall'analisi dei dati di Bilancio degli ultimi 5 anni della società è evidenziato lo stato di salute, l'equilibrio economico-finanziario in riferimento all'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, quale garanzia della stabilità e continuità aziendale della società. Il valore della produzione nel corso degli anni è aumentato di oltre il 702,47%, da € 384.142,00 (2019) a € 3.082.643,00 (2024)*" (ivi, pag. 11).

In disparte i rilievi su esposti, il Magistrato istruttore ha approfondito a questione relativa alla copertura dei lavori sottesi all'affidamento *de quo*, nei termini indicati in fatto.

In riscontro, l'Ente ha rappresentato che "*la copertura finanziaria dell'intervento è individuata nelle risorse del Fondo Comuni Confinanti – Programmazione 2019-2027, nell'ambito del primo stralcio del Programma di interventi strategici per la provincia di Brescia. In particolare, il Decreto di Regione Lombardia n. 8419 del 13 giugno 2025 individua il Comune di Cevo – codice beneficiario 10301 tra i soggetti beneficiari del programma, attribuendo all'intervento di competenza del Comune un contributo complessivo di € 5.000.000,00. La fonte di finanziamento sopra indicata è stata recepita negli strumenti di programmazione dell'Amministrazione comunale. In particolare, la Nota di aggiornamento al DUP 2026-2028, approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 27 del 18 dicembre 2025, nell'ambito*

della Missione 07 – Turismo, evidenzia espressamente la volontà dell'Amministrazione di investire nel potenziamento delle strutture ricettive esistenti mediante la creazione di un polo multifunzionale e indica che risultano stanziati € 5.000.000,00 finanziati da Fondi Comuni Confinanti. Il medesimo DUP recepisce inoltre l'intervento nel Programma triennale dei lavori pubblici 2026-2028, con un importo complessivo programmato pari a € 5.000.000,00".

B.3) Con riferimento alla motivazione circa la convenienza economica della scelta gestionale, invece, questa Sezione ha avuto occasione di affermare che essa, seppur in termini sintetici, "*deve essere idonea a rappresentare le ragioni per le quali l'Amministrazione pubblica che intende acquisire la qualifica di socio abbia deciso di avvalersi di quello specifico modello organizzativo di diritto privato (…). Detta scelta si articola in un duplice passaggio logico. In primo luogo, la "convenienza economica" deve essere messa in evidenza rispetto alla preliminare scelta discrezionale che l'Amministrazione pubblica compie: la decisione di svolgere, attraverso un organismo societario, una attività di produzione di beni o di servizi necessaria per il perseguimento dei suoi fini istituzionali. (…) In secondo luogo, quando la scelta di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la "convenienza economica" deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità di scelta dell'erogazione del servizio*" (Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 161/2022/PAR).

Nel caso oggetto del presente scrutinio, l'analisi sulla convenienza economica è formulata nella relazione illustrativa *ex* art. 5 Tusp sotto i profili dell'ottimizzazione dei costi e del ritorno sull'investimento (ivi, pag. 2 ss.).

Sul primo punto, si prospetta che "*gestire direttamente i servizi strumentali attraverso il controllo delle quote della società Se.Va.T. consente di evitare i costi di intermediazione derivanti da contratti esterni. L'acquisto delle quote permette al Comune di operare in modo più economico, riducendo la necessità di affidamenti a terzi per la fornitura dei servizi*".

Sul secondo punto, viene affermato che "*l'investimento nelle quote della società Se.Va.T. di importo pari ad € 200,00, risulta vantaggioso per il Comune nel medio-lungo periodo, in quanto consente di accedere a potenziali utili derivanti dall'attività della società stessa. Nel 2024 la società ha proceduto ad un aumento di capitale quintuplicando la quota di competenza di ciascun socio a costo zero per le amministrazioni. Inoltre, il controllo diretto migliora la gestione delle risorse e la pianificazione degli interventi, garantendo un impatto positivo sul bilancio*

comunale".

Sotto altra angolazione, va esaminato il profilo dell'attribuzione di funzioni procedimentali nell'alveo della gara e della gestione del contratto di appalto a valle (cfr. del. GC n. 78/2026).

Al riguardo, costituisce acquisizione pacifica nella giurisprudenza contabile che, in base all'art. 5, comma 1 Tusp, la valutazione sulla convenienza economica debba avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, quali la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, mediante comparazione dei benefici e dei costi delle singole soluzioni possibili. Come chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo, l'esame dell'atto deliberativo sotto il profilo della dimostrazione della convenienza economica dell'operazione deliberata è dunque diretto ad accertare che l'istruttoria dell'amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi (cfr. del. n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sul punto, si rileva come nella documentazione fornita alla Corte dei conti sia effettivamente presente una giustificazione delle ragioni della scelta tra autoproduzione ed esternalizzazione delle funzioni di committenza.

Segnatamente, la documentazione annessa alla relazione tecnico-illustrativa *ex* art. 7, d.lgs. n. 36/2023 pone a raffronto i costi per l'espletamento del servizio richiesto tra la gestione tradizionale e l'affidamento *in house* a Sevat, giusta la tabella che segue:

Procedure	**Costi gestione tradizionale (€)**	**Costi gestione Sevat (€)**
Supporto nella stesura degli atti di determinazione e deliberazione per l'approvazione delle diverse fasi del procedimento	2.523,70	Gratuito
Supporto nella gestione dei rapporti con le Autorità preposte al rilascio dei necessari pareri ed autorizzazioni (Commissione Paesaggio, Soprintendenza) ed eventuale compiuta celebrazione della Conferenza dei Servizi	424,70	Gratuito
Studio e sviluppo della procedura di gara, comprensivo di utilizzo della strumentazione digitale prevista, verbalizzazione, commissioni, adozione atti, controlli presso gli enti e pubblicazioni	12.000,00	Gratuito

Espletamento di tutte le verifiche preventive alla formalizzazione del contratto di appalto da parte dell'Amministrazione, finalizzate alla verifica del possesso dei requisiti di Legge in capo all'aggiudicatario dei lavori	656,50	Gratuito
Attività di supporto al RUP perla gestione di tutte le fasi dei lavori, anche nel caso in cui si rendesse necessario applicare penali, verificare riserve, gestire sospensioni, proroghe o risoluzioni di contratti	1.691,35	Gratuito
Supporto nella verifica della contabilità dei lavori e nella proposta di liquidazione degli Stati Avanzamento Lavori intermedi e finali	1.232,00	Gratuito
Raccolta certificazioni esecuzione lavori, aggiornamento pratica di Agibilità e compilazione dei portali Osservatorio LLPP e BDAP	792,90	Gratuito
Esecuzione diretta tramite personale proprio, ovvero tramite supporti esterni contrattualizzati secondo le previsioni del Codice dei contratti, di tutte le prestazioni tecniche professionali necessarie per la procedura in oggetto (ex D.M. 17 giugno 2016 come modificato da D.Lgs. n. 36/2023 allegato I.13, con già sconto massimo del 35%)	507.012,66	490.000,00
Costo acquisto quota di partecipazione società Se.Va.T. scrl	--	200,00
TOTALE	**526.333,81**	**490.200,00**

Fonte: Relazione ex art. 7, d.lgs. n. 36/2023 – all. del. GC n. 78/2026.

La prospettata vantaggiosità per il Comune dell'operazione viene argomentata dall'Ente con i seguenti rilievi (del. CC n. 21/2026 cit., pag. 6 ss.):

i) il "*particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario*" (ossia una società *in house* contraddistinta dal "*vincolo della totalità del capitale di proprietà di enti pubblici*" ai sensi dell'art. 1 dello Statuto) "*consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio*";

ii) "*la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali assicura le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio*";

iii) la società vanta una consolidata esperienza nel settore, data l'attività svolta per i "*numerosi comuni soci del territorio*";

iv) dall'interazione tra la società stessa e l'Amministrazione potranno derivare

"*conseguenti e diretti benefici in favore della qualità dei servizi resi*";

v) "*il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un soggetto operante nel libero mercato*".

A miglior valutazione rispetto ai casi precedentemente esaminati, altresì, si osserva che non pare cogliere nel segno l'asserzione ivi contenuta per cui "*la gestione in house providing comporterà … un rafforzamento del patrimonio comunale da intendersi quale valore patrimoniale ed economico degli assets, oltre che un know how in continua crescita della società pubblica*", laddove risulta sostanziarsi un'affermazione di carattere generico e apodittico.

Come già chiarito *sub* **§ A)**, infine, la documentazione inviata dall'Ente attesta anche l'avvenuta analisi delle "*attuali partecipazioni del Comune (…), nessuna delle quali svolge attività analoghe o similari a quelle che saranno svolte dalla futura società*", con ciò evitandosi i rischi di sovrapposizioni nelle funzioni svolte da organismi partecipati (cfr. relazione *ex* art. 5 Tusp, pag. 5).

Il Collegio, in ragione delle su esposte criticità, formula quindi un pronunciamento solo parzialmente favorevole rispetto all'assolvimento degli oneri istruttori e motivazionali.

C) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Secondo la giurisprudenza contabile, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità dell'utilizzo dello strumento societario rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

Sotto il profilo dell'efficacia, 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 risultati misurabili.

Quanto al profilo dell'economicità e dell'efficienza dello strumento societario prescelto, la motivazione deve adeguatamente dimostrare che la forma giuridica individuata sia la migliore alternativa possibile, proprio sotto i profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Come osservato *sub* §§ **A-B)**, nella documentazione prodromica al provvedimento oggetto di analisi si rinviene un raffronto in ordine ai vantaggi derivanti dalla forma di gestione prescelta (sia pure con riferimento alla sola alternativa tra autoproduzione ed esternalizzazione, e non anche alla percorribilità degli strumenti forniti dagli artt. 30 e 31 Tuel: cfr. *supra* **§ A.2**).

Per altro verso, si richiamano i profili contenuti nella relazione *ex* art. 5 Tusp, con specifiche osservazioni in punto di rispetto dei principi *de quibus* (pag. 4):

i) dal punto di vista dell'<u>efficienza</u>, l'adesione alla Società *de qua* "*consente una rapida esecuzione delle attività grazie alla presenza di personale tecnico interno, riducendo i tempi amministrativi e tecnici rispetto alle procedure di gara. L'utilizzo di Accordi Quadro e una piattaforma di e-procurement digitalizzata abbassa significativamente i tempi per l'affidamento di servizi e opere*". Si soggiunge poi che l'opzione gestionale in parola permette il controllo diretto dei costi e la semplificazione gestionale;

ii) in termini di <u>efficacia</u> "*Se.Va.T. scrl è soggetta a controllo analogo, garantendo che operi come un'estensione diretta dell'amministrazione. Questo assicura l'allineamento strategico e una gestione più efficace delle attività*";

iii) sul piano dell'<u>economicità</u> l'adesione *de qua* "*consente di ottimizzare le risorse economiche e umane del Comune, evitando i costi di gare pubbliche e beneficiando di standard qualitativi elevati con un impatto economico positivo. Le prestazioni aggiuntive offerte da Se.Va.T. scrl (come la gestione dei contratti, il monitoraggio e la contabilizzazione) non comportano costi aggiuntivi per l'ente*".

Fermo quanto sopra, la relazione soggiunge inoltre che la "*struttura patrimoniale di Se.Va.T. scrl, come evidenziato nel business plan allegato, consente di escludere rischi economici nell'immediato futuro, rendendo l'investimento sicuro e vantaggioso. Infine, l'affidamento diretto a Se.Va.T. scrl consente una gestione diretta e integrata delle attività*

comunali, riducendo i rischi di contenziosi, ritardi e incomprensioni operative. La gestione in-house, inoltre, permette di mantenere un maggiore controllo sui costi e sulla qualità del servizio, garantendo una risposta rapida e mirata alle esigenze del Comune, allineandosi perfettamente agli obiettivi strategici dell'amministrazione" (ivi, pag. 6).

Tuttavia, ritiene il Collegio che non soddisfi i requisiti dell'art. 3, l. n. 241/1990 – in tema di tenore esplicativo delle ragioni alla base dell'azione amministrativa – l'affermazione conclusiva per cui "*l'acquisto delle quote di Se.Va.T. scrl è una scelta che ottimizza l'uso delle risorse del Comune, migliora la qualità e l'efficacia dei servizi, garantendo al contempo una gestione economica e finanziariamente sostenibile, riducendo i tempi e i costi amministrativi e offrendo un maggiore controllo sulle attività*" (*ibidem*). Sul punto, si rammenta che per costante orientamento del Giudice amministrativo il vizio di motivazione tautologica si riscontra laddove essa "*si limita ad un certo enunciato, senza però che vengano in alcun modo ostese le ragioni poste a suo fondamento. Ciò fa sì che la motivazione sia soltanto apparente, in quanto meramente assertiva di un postulato che, lungi dall'essere certo e pacifico, abbisogna invece di essere corroborato da tutta una serie di elementi fattuali idonei a confermarne le conclusioni*" (cfr. in termini TRGA, Sez. Bolzano, 13 aprile 2026, n. 88, e i richiami giurisprudenziali ivi richiamati).

La Sezione prende quindi atto dell'adempimento solo parziale degli oneri richiesti.

D) Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla 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.

La delibera in esame (pag. 7) rappresenta che "*l'operazione di acquisto è compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese, ai sensi dell'art. 5 c. 2 del TUSP*" in ragione della struttura statutaria di Sevat, "*società in house interamente a partecipazione pubblica, sulla quale i consorziati esercitano un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture e servizi e che svolge attività prevalentemente a favore dei soci*".

Inoltre, in ordine al rispetto del principio di proporzionalità, si afferma trattarsi "*di un'operazione di acquisto trasparente ed a un prezzo congruo (…) in ragione del fatto che il compenso che sarà corrisposto copre esclusivamente i costi del servizio, con un margine di utile ragionevole e le risorse impiegate sono proporzionate agli obiettivi di interesse pubblico*

perseguiti dall'Ente" (ivi).

Sotto altra prospettiva, l'Ente soggiunge che la società opera prevalentemente nell'ambito territoriale della Provincia di Brescia, di talché "*l'acquisto delle quote e l'affidamento del servizio di committenza ausiliaria non andrebbe ad incidere sugli scambi commerciali tra Stati membri, riducendo il rischio di una distorsione della concorrenza a livello europeo, né vi sarebbe, un effetto significativo sulla concorrenza nel mercato interno*".

La documentazione allegata alla relazione *ex* art. 7, co. 2 d.lgs. n. 36/2023**,** attesta altresì che "*Se.Va.T., grazie alla formazione costante nei confronti dei propri collaboratori, con istanza in data 11/07/2025 e successivo aggiornamento in data 16/07/2025 presentata ad ANAC risulta Stazione Appaltante con qualificazione di terzo livello L1 (senza limiti di importo) per la fase di ambito progettazione e affidamento dei lavori e per la fase di esecuzione, così come previsto dall'art 8 allegato II.14, modificato dal D.lgs. 209/2024*".

Si precisa infine che i patti parasociali acclusi allo Statuto, ritualmente inviati dal Comune istante alla Sezione, contemplano strumenti volti a "*consentire il completo controllo del singolo ente socio su ciascun servizio da esso affidato alla società*" (così art. 5, ult. comma – "*Diritti di controllo dei soci sulla società e sui servizi pubblici ad essa affidati*").

Sulle modalità di esercizio del controllo analogo, peraltro, occorre fare riferimento all'art. 27-*bis* dello Statuto, laddove si prevede che "*i soci esercitano i poteri di controllo analogo come definiti dalla vigente normativa nonché dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria. Tali poteri posso essere esercitati in maniera congiunta, in particolare nelle deliberazioni dei soci tramite gli organi di coordinamento dei soci per come regolati in appositi patti parasociali, od in maniera individuale tramite le prerogative riconosciute al singolo socio nei contratti di servizio. L'esercizio dei poteri di controllo analogo deve comunque avvenire garantendo l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della conduzione dei servizi affidati, l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione e l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento economico-finanziario*".

La Sezione prende atto.

E) Adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

È stato adempiuto anche l'obbligo, previsto dall'art. 5, comma 2 Tusp, di sottoporre lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

La del. CC cit. puntualizza infatti che "*lo schema di deliberazione è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente di idoneo avviso a far data dal 24/07/2026 e per la durata di giorni 10 e che non sono pervenute osservazioni*" (pag. 7).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi 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, rende parere parzialmente non favorevole in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica (cfr. **§ A.2 – B - C** in parte motiva), da parte della deliberazione CC n. 21 del 10 agosto 2026 e della deliberazione GC n. 78 del 31 luglio 2026 del Comune di Cevo (BS).

Qualora l'Amministrazione intenda procedere nei termini di cui alle suddette deliberazioni, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali si discosta dalle osservazioni non favorevoli del presente parere dandone pubblicità nel proprio sito internet istituzionale ed informandone la Sezione.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco, anche nella qualità di presidente del Consiglio Comunale del Comune di Cevo (BS), perché ne informi l'Assemblea.

ORDINA

al Comune di Cevo (BS) di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2026.

Il Relatore

(Francesco Testi)

FRANCESCO TESTI
CORTE DEI CONTI
09.11.2026 10:15:29
GMT+01:00

Il Presidente

(Antonio Buccarelli)

ANTONIO
BUCCARELLI
CORTE DEI
CONTI

Depositata in Segreteria il

9 novembre 2026

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)

SUSANNA PAOLA DE BERNARDIS
CORTE DEI CONTI
09.11.2026 11:08:17 GMT+01:00