

Provincia di Arezzo

**VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE**

**n° 175 del 25/11/2021**

**OGGETTO: SOCIETA' PARTECIPATA IN HOUSE CORTONA SVILUPPO S.R.L.-  
DETERMINAZIONI CIRCA L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DA PARTE DEL COMUNE A  
TALE SOCIETA'- ATTO DI INDIRIZZO**

L'anno duemilaventuno il giorno 25 - venticinque - del mese novembre alle ore 14:15 presso questa sede Comunale, a seguito di apposito invito diramato dal sindaco, si è riunita la Giunta Comunale.

All'appello risultano i Signori:

		PRESENZA
MEONI LUCIANO	SINDACO	FISICA
ATTESTI FRANCESCO	Vice SINDACO	SKYPE
SPENSIERATI SILVIA	ASSESSORE	SKYPE
ROSSI PAOLO	ASSESSORE	SKYPE
STORCHI ALESSANDRO	ASSESSORE	ASSENTE
DI BERARDINO VALERIA	ASSESSORE	SKYPE

Presiede **Il Sindaco, Luciano Meoni**

Assiste ed è incaricato della redazione del presente verbale: **Il Segretario, Dott. Dottori Roberto**, presente fisicamente.

Essendo legale il numero degli intervenuti, il Presidente dichiara aperta la Seduta per la trattazione dell'oggetto sopra indicato.

## LA GIUNTA COMUNALE

### Premesso che:

1. - il Comune di Cortona è proprietario di una società partecipata denominata Cortona Sviluppo s.r.l., che gestisce per conto dell'Ente alcuni servizi ed in particolare la mattazione pubblica, la convegnistica ed i servizi cimiteriali;
2. - le vicende relative alla gestione di tale società in house sono state caratterizzate, negli ultimi anni, da vicende e valutazioni alterne, che hanno visto:
  - a. un primo momento (riconducibile agli intenti espressi con la deliberazione n. 9 del 13/02/2014) in cui era stato stabilito di procedere all'individuazione di un socio privato all'interno della compagine societaria di Cortona Sviluppo s.r.l., attraverso lo svolgimento di una "gara a doppio oggetto" secondo i requisiti comunitari di Partenariato Pubblico Privato Istituzionale operante nei servizi di interesse generale (individuazione di un socio tecnico cui cedere il 40% delle quote societarie come da Deliberazione C.C. n. 9/2014, confermata dalla Deliberazione G.C. n. 2/2015);
  - b. - un secondo momento caratterizzato, a fronte della complessità riscontrata in tale fase, dall'intento di procedere ad una diversa definizione degli assetti societari, rinforzando in modo netto il controllo diretto dell'Ente ed in particolare ponendo a compimento una serie di atti poi sfociati nella revoca di tale procedura di gara e nell'affidamento dei servizi alla Società ai sensi dell'articolo 192 del TUSP;
3. che la fase relativa al ritorno della gestione sotto la forma della società in ha portato al compimento di una serie di importanti atti che, nel complesso, hanno consentito di rafforzare e ribadire il concetto di controllo analogo sotteso all'*inhouse*, rappresentati in particolare:
  - a. dalla Delibera della Giunta Comunale, con i quali, nella complessità di una definizione puntuale dei contenuti della gara ed al contesto complessivo, sono stati definiti i contenuti dell'oggetto gestionale (Deliberazione G.C. n. 56 del 21/05/2015);
  - b. dalla Delibera della Giunta Comunale con la quale sono stati forniti puntuali dettagli in tema di attività della Società stessa e dei controlli da parte dell'Ente, accentuando e rendendo ancor più formali le modalità di concreto esercizio dei controlli medesimi (Deliberazione della Giunta Comunale n. 132 del 22/12/2015).
  - c. dalla definizione del percorso di riorganizzazione di cui all'atto numero 22 del 17/02/2017, la Giunta ha tracciato un percorso di riorganizzazione complessiva della Società Cortona Sviluppo s.r.l., in attuazione della quale si è proceduto a quanto in appresso;
  - d. dal potenziamento degli aspetti relativi ai contenuti della trasparenza delle attività societarie, anche attraverso l'implementazione della sezione "Società Trasparente" sul portale di Cortona Sviluppo s.r.l.;
  - e. dall'acquisizione della quota assolutamente marginale ed insignificante del residuo capitale societario di proprietà privata, pari allo 0,02% (Rogito notarile del 23/02/2017, Repertorio n. 65634, Raccolta n. 18006);
- a. - con la Direttiva numero 4/2017, la Deliberazione n. 22 del 17/02/2017 ed infine il Regolamento approvato dal Consiglio Comunale il 12/07/2017 è stato definito formalmente, oltre che sostanziale come precedentemente svolto, il controllo analogo attuato sulla società ;
  - a. dalla messa a disposizione della società degli strumenti di gestione delle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, quale la Piattaforma "Start" della Regione Toscana (Deliberazione del Consiglio Comunale n. 63/2017);
- b. - con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 65 del 12/07/2017 è stato definito ed approvazione il

nuovo Statuto della Società ed è stata deliberata la prosecuzione dello svolgimento dei servizi affidati alla Cortona Sviluppo da parte dell'Ente, nelle more di ogni diversa determinazione, per come già disposto negli atti di proroga degli affidamenti in essere;

- c. - con la Deliberazione n. 121 del 31/08/2017 la Giunta Comunale ha proposto al Consiglio Comunale di deliberare l'annullamento della procedura di gara a doppio oggetto bandita da Cortona Sviluppo S.r.l., con relativa indicazione delle motivazioni ad esso connesse;
- d. - con Deliberazione Giunta Comunale n° 136 del 26/09/2017 la Giunta ha presentato al Consiglio Comunale la proposta di deliberare: a) l'annullamento della procedura di gara a doppio oggetto; b) la presa d'atto del fatto che la società svolge servizi di interesse generale essenziali (art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016); c) che si proceda ad un affidamento in house, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 192 del D.Lgs. n. 50/2016 e 5 del D.Lgs. n. 175/2016 dei seguenti servizi:
  - i. - mattatoio comunale, per la durata di anni cinque salva possibilità di revoca al venir meno dei requisiti dell'in house od al verificarsi di ragioni di pubblico interesse;
  - ii. - convegnistica nel centro comunale di Sant'Agostino, fino alla scadenza del mandato dell'attuale Consiglio di Amministrazione della società e comunque con la possibilità di revoca al venir meno dei requisiti dell'in house od al verificarsi di ragioni di pubblico interesse;
  - iii. - gestione dei cimiteri comunali, per la durata di anni cinque salva possibilità di revoca al venir meno dei requisiti dell'in house od al verificarsi di ragioni di pubblico interesse;
- b. - con Deliberazione Giunta Comunale n° 136 del 26/09/2017 la Giunta ha deliberato altresì di dare atto che la regolazione dei rapporti con la Società, per quanto attinenti ad aspetti riconducibili ad una unicità patrimoniale e per quanto oggetto di una nuova definizione, risultano regolati:
  - i. - dalla scheda allegata alla sopracitata delibera di cui alla lettera A relativamente ai rapporti economici, che si articola inoltre nei contenuti risultanti dalla scheda relativa ai "conti economici previsionali 2017/2019 - Note esplicative" (di cui al prot. 30927/2017 che si allega alla stessa quale allegato "A1" per farne parte integrante unitamente alla validazione dell'Organo di controllo della società di cui al prot. 30928/2017 allegato A.2);
  - ii. - dalla scheda allegata alla sopracitata delibera di cui alla lettera B relativamente alla funzionalità dei singoli servizi, specificando inoltre che gli standard qualitativi e funzionali sono rappresentati da quanto risultante in concreto dai precedenti affidamenti effettuati (superati per gli aspetti economici, ma non per quelli relativi ai contenuti attesi, alla ratio ed alle modalità di svolgimento);
  - iii. - dalla scheda allegata alla sopracitata delibera di cui alla lettera C relativamente agli aspetti generali sul funzionamento della società, che integrano senza sostituirli i concetti canonici sottesi all'in house, i contenuti della Direttiva n. 4/2017 ed il Regolamento sul Controllo Analogico di cui alla delibera consiliare n. 62 del 12/07/2017;
- e. - dall'acquisizione di specifiche relazioni che, in vista degli intenti di affidamento del servizio in house alla società intendevano procedere in tal senso, rappresentate:
  - a. - di cui al protocollo numero 30969/2017 relativa agli aspetti della convegnistica, effettuata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 192 del Codice dei Contratti e dell'articolo 5 del d.Ls 174/2016
  - b. - di cui al protocollo numero 30477/2017 relativa agli aspetti del mattatoio, effettuata

in attuazione di quanto previsto dall'articolo 192 del Codice dei Contratti e dell'articolo 5 del d.Ls 174/2016

- c. - di cui al protocollo numero 30973/2017 relativa alla gestione dei Cimiteri, cui si aggiunge quella di cui al protocollo numero 30436/2017 relativa agli aspetti manutentivi dello stesso, effettuate in attuazione di quanto previsto dall'articolo 192 del Codice dei Contratti e dell'articolo 5 del d.Ls 174/2016
- d. - della nota di cui al protocollo numero 30806/2017 con la quale il Dirigente del Servizio Finanziario si è espressa sul punto, cui segue il parere favorevole del Collegio Sindacale di questo Ente di cui alla nota numero 30930/2017;
- e. - di cui al protocollo numero 30928/2017 con la quale il Collegio Sindacale della Cortona Sviluppo si è espressa relativamente al complessivo equilibrio del budget previsionale derivante dall'attuazione delle condizioni economiche definite tra Comune e Società in merito a tali servizi ed al bilancio complessivo della Società;
- f. - con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 75/2017 è stata recepita la proposta della giunta approvando l'annullamento della procedura di gara a doppio oggetto e l'affidamento in house dei servizi richiamati nella sopra citata delibera di Giunta nr 136/2017 nei termini appena indicati;

- con deliberazione Giunta Comunale nr 95 del 22/0/2018 fu stabilito che ai fini dell'ammortamento degli investimenti effettuati dalla Società, su beni di proprietà comunale, si tiene conto di un orizzonte temporale di anni 15, dimezzato rispetto agli ammortamenti civilistici, con ciò richiedendo una virtuosa applicazione di tale ambito temporale derivante dal fatto che gli investimenti restano di proprietà comunale. Ai fini di quanto sopra il Comune, stante l'affidamento in house effettuato e la durata volutamente ridotta per principi prudenziali, si impegna a prevedere il ristoro, a valere sugli atti di gara futura e con oneri anche posti a carico dei futuri aggiudicatari, delle quote non ammortizzate su tali ambiti, fermo restando che ogni intervento, in attuazione del doveroso controllo analogo, necessita di preventiva e formale autorizzazione comunale;

Che con deliberazione Giunta Comunale n. 280/2018 è stato approvato lo schema di contratto di servizio successivamente stipulato tra Comune e Società con atto di cui al Repertorio numero 9814 del 21.5.2019;

Dato inoltre atto:

1. - che il complesso gestionale affidato a Cortona Sviluppo, al netto di alcuni servizi specifici relativi a funzionalità di recente attivazione od aggiuntivi del principale affidamento, attengono a tre sfere di operatività ben connotate: il mattatoio comunale, la gestione dei cimiteri comunali, la gestione della convegnistica;
2. - Che il complesso di tali operazioni (cui si sommano la gestione delle pubbliche affissioni, l'organizzazione della Cortona Antiquaria ed altre attività marginali rispetto ai tre ambiti sopra descritti) rende oggettivamente difficile individuare sul mercato un operatore economico in grado di svolgere tali compiti;
3. - Che tali compiti sono connotati da funzioni di interesse pubblico indiscutibile (come, ad esempio, la gestione del servizio mattatoio altrimenti assente sul territorio o la gestione dei cimiteri, di per se tipica attività pubblica) che rendono impossibile una separazione delle tre branche operative ed infungibile il servizio assicurato dalla società in house, senza dimenticare che il ricorso ad altri soggetti renderebbe fortemente problematica la gestione di aspetti pseudo pubblici davvero delicati;
4. - Che la natura in house dell'attività della Società è stata riconosciuta dalla stessa Corte dei Conti, sezio Giurisdizionale della Toscana con sentenza numero 341/2019 del 13/09/2019, riferibile proprio al nostro caso, ove si afferma testualmente che “ *non si giustifica una diversa qualificazione del patrimonio a seconda che si tratti di una società in house o meno individuandosi in ambedue i casi un patrimonio separato ma pur sempre riconducibile*

- all'Ente pubblico*”;
5. - che allo stato attuale sono stati programmati importanti investimenti, pari ad euro 400.000, per l'adeguamento del mattatoio comunale che necessita di importanti implementazioni funzionali sotto il profilo degli investimenti;
  6. - che si rende necessario definire un quadro operativo in grado, pena la perdita di importanti occasioni di finanziamento pubblico, di consentire la programmazione di medio periodo o comunque l'accesso a fonti di co-finanziamento che l'attuale durata preclude a prescindere da valutazioni di merito;
  7. - che la ridotta durata dell'affidamento residuo, senza alcuna volontà di impegnare amministrazioni future o diverse valutazioni delle prossime amministrazioni, determina un effetto preclusivo su ogni scelta potenziale, così da imporre un allungamento di almeno cinque anni e rende sostenibile, agli occhi di ogni potenziale finanziatore, le valutazioni progettuali della Società;
  8. - che nell'ambito di tali attività è indispensabile procedere ad una ponderazione rivolta ad ottiche di medio periodo, così da consentire di giungere ad accordi gestionali con la società senza scontare le criticità legate alla ridotta durata dell'affidamento residuo;
  9. - che le condizioni contrattualmente stabilite tra Comune e Società sono di reciproca soddisfazione sotto un profilo sostanziale e formale, e che in tal senso è del tutto superfluo invocare il concetto (che pure è autonomamente in grado di supportare la scelta di ragionare in ottica temporale più lunga dell'attuale) dell'unicità patrimoniale tra le due entità;

Rammentato inoltre, volendo fin d'ora esaminare sotto un profilo astrattamente tecnico la vicenda fin da questo primo atto di indirizzo, che gli orientamenti prevalenti consentono:

- A. - di affermare con certezza, e fin da questa fase, che la Cortona sviluppo rispetta i requisiti relativi alla società in house codificati, da ultimo, in giurisprudenza (TAR Liguria 680/20-10-2020), nella presenza dei tre requisiti, in capo all'affidatario, quali il controllo dell'amministrazione aggiudicatrice analogo a quello esercitato sui propri servizi, la realizzazione dell'80% dell'attività della controllata effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante e l'assenza di partecipazione diretta di capitali privati;
- B. - la scelta del modello in house non dev'essere specificamente supportata da un'istruttoria ed una motivazione che diano specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Come si desume dall'art. 5 comma 2 del regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 e dall'art. 18, lett. a) del codice dei contratti pubblici (che esclude dal proprio campo di applicazione le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007), nel settore del trasporto pubblico locale l'in house providing è una modalità affatto ordinaria di affidamento dei relativi servizi, “perfettamente alternativa al ricorso al mercato (Tar Liguria, sez. II, [sentenza n. 683 del 3 ottobre 2020](#));
- C. - Ai sensi dell'art. 192 comma 2 D. Lgs. n. 50/2016, “*ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto 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*”.
- D. - Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito come la relazione ex art. 34, c. 20, del D.L. n. 179/2012 sulle modalità di affidamento del servizio richieda un onere motivazionale rafforzato e più incisivo circa la praticabilità delle scelte alternative (Cons. di St., V, 8.4.2019, n. 2275), da compiersi mediante un'analisi effettuata in concreto, caso per caso, sulla base di dati comparabili (Cons. di St., V, 16.11.2018, n. 6456)

E. - Si noti poi che le PA non hanno alcun obbligo di “.....*procedere sempre e comunque all’outsourcing e invece possono, se ciò ritengono, produrre in proprio, ovvero in house, gli stessi beni e servizi che potrebbero comperare sul mercato*”; pertanto, la scelta effettuata da un ente locale di rendere un servizio pubblico “*con una certa modalità organizzativa piuttosto di un’altra, ovvero in questo caso di ricorrere all’in house e non esternalizzare, è ampiamente discrezionale, e quindi, è sindacabile nella presente sede giurisdizionale nei soli casi di illogicità manifesta ovvero di altrettanto manifesto (Consiglio di Stato sez. VI, 30.04.2018, n. 2583)*;

**Visto** il Codice dei Contratti di cui al D.Lgs. n. 50/2016;

**Visto** il Testo Unico delle Società Partecipate di cui al D.Lgs. n. 175/2016;

**Visti** gli artt. 48, 49 e 134, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000;

**Visti** i pareri favorevoli espressi ai sensi dell’art. 49, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 per quanto attiene alla regolarità tecnica e contabile;

CON VOTI UNANIMI REGOLARMENTE RESI NELLE FORME DI LEGGE ED IN DETTAGLIO:

- SINDACO, MEONI LUCIANO  
FISICAMENTE PRESENTI NELLA SALA DELLA GIUNTA  
- ATTESTI FRANCESCO  
- SPENSIERATI SILVIA  
- ROSSI PAOLO  
- DI BERARDINO VALERIA  
PRESENTI IN VIDEOCONFERENZA SKYPE

ESPRESSI IN VIDEOCONFERENZA SKYPE AI SENSI DELL’ARTICOLO 10 – COMMA 4- DEL  
REGOLAMENTO PER FUNZIONAMENTO GIUNTA COMUNALE N. 80 DEL 9.10.2014

## **DELIBERA**

1. - di richiamare le premesse sopra riportate che costituiscono parte integrante del presente deliberato;
2. - di prendere atto, per come necessario, che la società svolge servizi di interesse generale essenziali (art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016) e che tale circostanza (relativa ai servizi descritti in premessa e costituenti l’intero oggetto dell’operatività societaria) legittima non solo il mantenimento della suddetta società, oggetto di specifica determinazione, ai sensi di quanto previsto dall’art. 5 del D.Lgs. 175/2016, ma una proroga degli affidamenti ad essa effettuati;
3. - di richiedere agli uffici comunali ed alla stessa Società Cortona Sviluppo, il compimento degli atti necessari per disporre (con distinto atto del Consiglio Comunale munito di tutti i passaggi tecnici necessari) un ulteriore affidamento di anni cinque decorrenti dal termine dell’attuale concessione, così da consentire alla società suddetta di operare nel rispetto dell’ artt. 192 del D.Lgs. n. 50/2016 e 5 del D.Lgs. n. 175/2016 negli attuali servizi
4. - di dare mandato alle diverse Strutture/Aree Organizzative del Comune di Cortona, ciascuna per quanto di specifica competenza, di provvedere all’adozione dei provvedimenti amministrativi necessari alla concreta realizzazione di quanto disposto ai punti precedenti, da sottoporre al Consiglio Comunale:
  - a. unitamente agli atti relativi alla copertura della perdita di esercizio dell’anno 2020;
  - b. Entro il termine del 31/12/2021;

5 - di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 – 4 comma- del D.L.vo 267/2000.

Letto e sottoscritto.

**Il Sindaco  
Luciano Meoni**

**Il Segretario  
Dott. Dottori Roberto**

**Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del T.U. 445/2000 e del D.Lgs 82/2005 e  
rispettive norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.**