



## CORTE DEI CONTI

### LA CORTE DEI CONTI

#### Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente (relatore)
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Nicola CARLONE	Consigliere
Caterina Angela MARRA	Referendario

nella camera di consiglio del 13 maggio 2026, ha assunto la seguente

#### DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 44 del 1° aprile 2026 - trasmessa tramite nota del Segretario del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 45 del 1° aprile 2026 e in pari data acquisita mediante l'applicativo "Centrale pareri", nonché assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 0001752 dell'8 aprile 2026 - con la quale il Sindaco del Comune di Imperia (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione del Consiglio di presidenza n. 73 del 30 marzo 2026, con la quale si dispone che, a decorrere dal 30 marzo 2026 e fino alla copertura del posto di funzione da parte del nuovo titolare, il Presidente di sezione Maria Teresa

Polverino permane, *ad interim*, presso la Sezione regionale di controllo per la Liguria in qualità di Presidente della Sezione medesima;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 16/2026 del 12 maggio 2026 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Uditi i magistrati relatori, Presidente di sezione Maria Teresa Polverino e Consigliere Claudio Guerrini;

#### PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Imperia ha presentato una richiesta di parere in ordine a questione concernente il rapporto intercorrente tra il Comune stesso e una società partecipata in maniera totalitaria.

Al riguardo, premette che il Comune, optando per l'affidamento secondo il modello dell'*in house providing*, ha rilasciato una concessione demaniale marittima per (l'ultimazione del) la costruzione e la gestione di un porto turistico della città a una società di cui detiene l'intero capitale sociale.

Precisato che l'atto di concessione in argomento prevede che il concessionario (previa autorizzazione dell'Autorità competente) possa affidare a terzi le attività oggetto della concessione stessa ai sensi dell'art. 45-*bis* del Codice della Navigazione di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (cod. nav.), l'istante riferisce che, allo scopo di poter assicurare la realizzazione del progetto di completamento del porto turistico stesso, sarebbe attualmente allo studio dell'Amministrazione l'ipotesi di formulare alla propria società *in house* l'indirizzo (modificativo di precedente indirizzo precedentemente adottato) di esercitare la suddetta facoltà procedendo all'affidamento a un operatore economico terzo, da individuarsi tramite procedura ad evidenza pubblica, della gestione di una porzione rilevante dell'*asset* portuale, ovvero del maggior numero dei posti barca del compendio destinati a funzione esclusivamente commerciale, a fronte dell'assunzione da parte del medesimo operatore economico dell'obbligo di eseguire tutte le opere previste dal progetto stesso.

Siffatta determinazione di indirizzo, peraltro, prevederebbe comunque il

mantenimento in capo alla società *in house*, oltre che della titolarità e della *governance* dell'intera concessione, anche dell'integrale gestione dei posti barca riferiti alla nautica sociale e ai servizi di interesse generale, nonché dello svolgimento di alcune fondamentali attività riferite alla gestione del bene demaniale anche nella parte in affidamento al soggetto terzo. La possibilità dell'affidamento a terzi, infine, verrebbe concessa nei termini e nei limiti derivanti da un nuovo piano economico finanziario (PEF) dell'operazione complessiva in via di elaborazione, idoneo ad assicurare il rispetto degli equilibri generali di bilancio della società partecipata per tutta la durata della concessione.

Tanto esposto, il Comune formula il quesito volto a comprendere se il modello dell'*in house providing* prescelto dall'Amministrazione per le attività di realizzazione e gestione dell'approdo turistico sia compatibile in linea di principio con un successivo affidamento ex art. 45-*bis* cod. nav. da parte della società partecipata concessionaria a un soggetto terzo che avvenga con le modalità e nei termini, anche dimensionali, succintamente indicati.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto i profili soggettivo e formale.

Essa, infatti, è stata presentata da un Comune, ossia da Ente espressamente legittimato a dar luogo all'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, nonché sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente stesso e, infine, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali nel rispetto della procedura stabilita dalla suddetta norma.

A questo riguardo non riveste di per sé rilevanza la circostanza che la soluzione del quesito formulato sia destinata ad avere effetto diretto nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dall'Ente richiedente, ossia, nella specie, di una società affidataria "*in house*" della gestione di un porto turistico per il Comune di Imperia, essendo innegabile che anche per quest'ultimo sussista un interesse concreto alla definizione del criterio orientativo sulla questione nell'ambito dell'esercizio di proprie attribuzioni, ovvero, in particolare, ai fini della

fissazione dei termini della concessione demaniale e dello svolgimento del controllo analogo sull'organismo partecipato (v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG).

2. In quanto connessa alla disciplina dei beni pubblici e ai rapporti dell'Ente istante con una società partecipata, la richiesta di parere è in linea di principio ammissibile anche sotto il profilo oggettivo. Tuttavia, il relativo riscontro da parte di questa Sezione risulta possibile soltanto nei limiti derivanti dalle indicazioni fornite, in ordine al corretto inquadramento e svolgimento della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, da varie pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie, oltre che delle Sezioni regionali stesse.

È stato infatti già chiarito che l'apporto consultivo della Corte dei conti non deve determinare *“l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale”* (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010), nel senso che deve prescindere da valutazioni di casi o atti gestionali specifici tali da determinare un'ingerenza della Sezione regionale di controllo nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva del tutto incompatibile con la sua posizione di organo magistratuale terzo e indipendente. Peraltro, la funzione consultiva della Corte dei conti, circoscritta ex lege *“alle materie di contabilità pubblica”*, non può estendersi fino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa in quanto, diversamente, *“le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali”* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 78/2015 e Sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Ed invero, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo risulta

indirizzata a fornire agli enti locali un indirizzo in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge in materia di contabilità pubblica, di regola da indicare nell'istanza dell'ente (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR), allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa (cfr. Sez. reg. contr. Basilicata, deliberazione n. 117/2025/PAR). I quesiti proposti, pur se ovviamente originati da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, devono *“avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; a contrario, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell'Amministrazione”* (cfr. Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 163/2022/PAR).

Sotto altro profilo, è stato altresì rimarcato che *“la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG). In altri termini, il parere non può concernere la soluzione di questioni relative alla regolazione normativa di rapporti sostanziali, in quanto tali suscettibili di formare oggetto di controversie dinanzi ad altri plessi giurisdizionali (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

3. Muovendo da tali premesse e venendo all'esame di merito della questione proposta, occorre preliminarmente precisare che essa non attiene alla legittimità complessiva dell'operazione prospettata dal Comune istante. Una valutazione di tale natura, peraltro, involgerebbe profili potenzialmente suscettibili di scrutinio da parte di altri plessi giurisdizionali (in specie, del giudice amministrativo), tra cui, in particolare, la qualificazione giuridica della complessa fattispecie nella quale

coesistono elementi riconducibili alla concessione di beni pubblici con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici ((cfr. Cons. St. sent. n. 648/2012, TAR Liguria sent. n. 946/2021 e sent. n. 203/2025), nonché il rapporto dell'art. 45-bis cod. nav., sia con l'ulteriore normativa di settore esistente (in specie con il D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 relativo alla concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto), sia con la disciplina generale in materia di contratti pubblici (e quindi *in primis* con il relativo codice di cui al decreto legislativo 3 marzo 2023, n. 36) e con le norme a cui in questa si fa rinvio (in particolare, per quel che qui rileva, il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 sui servizi pubblici locali a rilevanza economica).

Il quesito sollevato, da esaminarsi in questa sede in termini generali e unicamente in relazione all'applicabilità di principi e norme rientranti nella materia della contabilità pubblica, presuppone come avvenuta la valutazione di cui sopra e si pone su un piano logicamente conseguente. Viene, infatti, chiesto sostanzialmente di chiarire se, nel caso che una società affidataria *in house* della realizzazione e della gestione di un porto turistico proceda, in applicazione dell'art. 45-bis cod. nav. e conformemente agli indirizzi impartiti dal Comune socio controllante, ad affidare ad altri soggetti la parte preponderante delle suddette attività, vengano sol per questo meno le condizioni per poter configurare il rapporto intercorrente tra il Comune e la società stessi alla stregua del modello *in house* così come definito dalla normativa vigente.

Trattasi dunque di questione che, come risulterà nel prosieguo, nel suo inquadramento sistematico implica il coordinamento di vari profili tra loro distinti, quali, la natura e i presupposti dell'affidamento *in house*, il regime giuridico del subaffidamento di attività insistenti su beni demaniali marittimi e il ricorso al mercato da parte della società per l'esecuzione di singole prestazioni o segmenti dell'attività affidata dall'ente pubblico.

4. In via generale, si osserva che nel nostro ordinamento non esiste un precetto che imponga all'affidatario *in house* di eseguire la prestazione interamente in proprio, con il corrispondente divieto di affidarne, anche in parte, lo svolgimento a

terzi. Nella materia dei contratti pubblici da tempo si è piuttosto affermata la diversa regola che obbliga gli organismi di diritto pubblico (categoria nella quale rientra una società che svolge *in house providing*) a rispettare, per i propri affidamenti “a valle”, i principi e le norme dell’evidenza pubblica (cfr. Cons. St. sent. n. 2765/2009 e, di recente, conforme TAR Salerno sent. n. 742/2026). Siffatto principio ha poi trovato esplicazione specifica con riferimento alle società *in house* con il tuttora vigente articolo 16, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in sigla TUSP). Tale disposizione, peraltro, nel sottoporre espressamente dette società alla disciplina del Codice dei contratti pubblici per l’acquisto di lavori, beni e servizi, non pone soglie quantitative alle prestazioni acquisibili secondo il sistema normativo richiamato.

Del resto, nell’ordinamento vigente ha di recente trovato ingresso, nell’ambito delle disposizioni introdotte in relazione agli investimenti pubblici in particolare previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell’Unione europea 2014-2020 e 2021-2027, un esempio normativo della compatibilità tra l’iniziale affidamento diretto *in house* e il successivo ricorso esteso al mercato da parte del soggetto affidatario.

Ed invero, nell’ambito delle misure tese al rafforzamento della capacità amministrativa, l’articolo 10 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, dispone in primo luogo che, al fine di accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, le amministrazioni (tra cui anche gli enti locali in relazione a progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali) possono avvalersi di società *in house* qualificate in base alla normativa vigente per lo svolgimento di attività di supporto tecnico-operativo comprensive delle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. Al comma 6 della disposizione è quindi stabilito che, per l’espletamento delle suddette attività di supporto, le società in argomento possono provvedere, oltre che con risorse interne, anche mediante il ricorso a competenze di persone fisiche o giuridiche acquisite sul mercato nel rispetto delle regole dell’evidenza pubblica.

In questo caso specifico, dunque, il legislatore, non prevedendo nuovamente limiti all'acquisizione esterna delle prestazioni necessarie, presuppone un modello in cui il ricorso al mercato si configura come modalità ordinaria di esecuzione "a valle" dell'affidamento diretto a società *in house*, le quali pertanto non vengono concepite come apparati chiamati ad eseguire integralmente in proprio tutte le attività richieste dalle amministrazioni, senza che ciò comporti alcuna attenuazione del rapporto di immedesimazione funzionale tra amministrazioni e società.

5. Ciò posto, con riferimento all'oggetto della questione in esame giova altresì richiamare le nozioni essenziali e di comune dominio relative all'istituto giuridico dell'*in house providing*.

Trattasi di un modulo gestionale, contemplato dalla normativa europea e nazionale, attraverso il quale una pubblica amministrazione, in alternativa all'esternalizzazione delle prestazioni verso operatori economici terzi, organizza l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi affidandoli direttamente (cioè senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica) a una propria società partecipata. Esso realizza una forma di c.d. auto-produzione amministrativa, posto che la società, pur essendo un soggetto giuridico formalmente distinto, è considerata un'articolazione interna (una *longa manus*) dell'ente pubblico affidante.

Affinché possa configurarsi tale modello, e quindi considerarsi legittimo l'affidamento diretto di pubbliche commesse in luogo della selezione della controparte mediante confronto competitivo, sono ritenuti comunemente necessari tre requisiti fondamentali e cumulativi che, per quanto concerne l'ordinamento italiano, sono oggi definiti positivamente dall'articolo 2, comma primo, lett. c) e o) e dall'articolo 16, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP) e possono essere enunciati nei termini essenziali come di seguito:

- "*controllo analogo*": l'ente pubblico affidante deve esercitare sulla società partecipata un controllo simile a quello esplicito sui propri uffici o servizi interni, così da poterne condizionare in maniera decisiva sia la determinazione degli obiettivi strategici che le decisioni più significative;
- "*attività prevalente*": la società deve effettuare oltre l'ottanta per cento del proprio

fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dell'ente pubblico, in modo da assicurare che la parte preponderante della propria attività sia svolta a favore dell'ente controllante;

- "*partecipazione pubblica totalitaria*": nel capitale sociale non devono esserci quote in titolarità di soggetti privati (salvi i casi di partecipazione privata prescritti in via eccezionale da norme di legge e che non comportino poteri di controllo o di veto).

6. Orbene, si ritiene che, in generale, il problema della compatibilità con il modello dell'*in house providing* del ricorso al sub-affidamento a un operatore economico terzo di un segmento maggioritario delle attività richieste dall'Ente, per quanto attuato mediante procedure di evidenza pubblica, debba essere valutato avendo riguardo alla verifica della effettiva permanenza, sia nella fase decisionale dell'operazione che al suo esito, delle suddette condizioni sostanziali che, normativamente, giustificano l'affidamento diretto alla società partecipata da parte dell'Ente.

6.1 Con riferimento al divieto di ingresso di soggetti privati nella compagine sociale, occorre che non venga prevista una modifica in tal senso dell'assetto della proprietà della società. D'altro canto, un'operazione di questo tipo neppure sarebbe ammissibile in base all'art. 4, comma 4, del TUSP, secondo cui la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o l'organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; del TUSP (ovvero l'attività di cui al comma 2, lett. c, dello stesso articolo) non può formare oggetto di attività di una società *in house*.

6.2 Parimenti, un rischio di compromissione dello schema normativo dell'*in house providing* non sembra profilarsi neanche riguardo al limite quantitativo minimo dell'attività che le società devono riservare all'esecuzione delle prestazioni richieste dagli enti pubblici soci.

Il ricorso al mercato, da parte della società *in house*, per l'acquisizione di

lavori, forniture e servizi necessari per l'espletamento a sua volta di una parte rilevante delle attività oggetto dell'affidamento diretto, infatti, di per sé non sembra tradursi nello svolgimento da parte della società di attività a favore di soggetti diversi dall'ente pubblico affidante. In altre parole, il sub-affidamento a terzi non determinerebbe per la società una produzione ulteriore realizzata al di fuori del rapporto con il Comune e destinata al mercato contendibile, in potenziale violazione delle norme che subordinano tale possibilità al vincolo quantitativo espresso in termini di soglia di fatturato e al vincolo finalistico del conseguimento di economie di scala o di recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società (art. 16, commi 3 e 3-bis, TUSP) e il cui rispetto è peraltro presidiato da un rigoroso sistema sanzionatorio (v. art. 16, commi 4-6, TUSP).

6.3 Una maggiore riflessione deve essere invece riservata al tema con riferimento al profilo del controllo analogo.

Tale espressione allude al potere di comando direttamente esercitato dall'Ente pubblico sulla società partecipata con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal Codice civile.

Come detto sopra, la situazione ricorre se l'ente pubblico partecipante mantiene il potere di influire in maniera determinante e vincolante nella definizione delle linee strategiche e delle principali decisioni anche operative della società *in house*.

Attingendo dalle varie elaborazioni giurisprudenziali, è possibile precisare ulteriormente che tale necessario requisito implica l'esercizio da parte del socio pubblico di un controllo, *ex ante*, contestuale ed *ex post*, sia sulla struttura e sugli organi societari (*in primis* mediante il potere di nomina e di revoca degli amministratori), sia sulle modalità di svolgimento delle attività affidate. A quest'ultimo riguardo, il controllo si realizza, tra l'altro, attraverso: i) la definizione o approvazione dei principali atti societari a carattere strategico o programmatico (statuto, piano industriale, altri piani o programmi di vario tipo, budget economico e finanziario, eccetera); ii) l'emanazione di atti di indirizzo sulla gestione della

società; iii) adozione di direttive generali sul funzionamento amministrativo delle società; iv) svolgimento di vigilanza e verifiche sull'operato della società, sullo stato di attuazione degli obiettivi e sui risultati intermedi, con individuazione delle azioni correttive.

Quel che occorre evidenziare è che l'obiettivo ultimo della previsione del controllo analogo è la creazione di un modello in cui l'ente pubblico socio sia concretamente in grado di perseguire e realizzare mediante la società gli obiettivi di interesse pubblico fissati alla base dell'affidamento diretto della gestione di alcune attività.

In tale prospettiva, il ricorso da parte di una società al sub-affidamento a terzi di una porzione anche rilevante delle attività ricevute in gestione dall'ente socio può in generale non risultare incompatibile con il modello *in house*, purché non determini uno svuotamento sostanziale dei poteri in cui si sostanzia la posizione di "controllo analogo" dell'ente pubblico stesso e nemmeno comporti una trasformazione della società in un mero centro di imputazione formale, privo di un effettivo potere di direzione, coordinamento e responsabilità sull'attività affidata.

Sotto tale profilo, può assumere rilievo la circostanza che l'ipotesi di un siffatto sub-affidamento discenda da un preciso indirizzo espresso dall'ente socio sulla base di una valutazione effettuata dai propri organi e che sia comunque previsto che la società continui comunque a svolgere direttamente una quota significativa e qualificante delle attività oggetto dell'affidamento.

Tali elementi possono costituire un indice sintomatico significativo della permanenza del requisito del controllo analogo, in quanto evidenzino che:

- la scelta di particolare importanza di ricorrere al sub-affidamento si collochi all'interno della sfera decisionale dell'ente affidante;
- la società *in house* operi effettivamente come soggetto attuatore di una linea strategica definita dall'Amministrazione controllante;
- resti in capo all'ente pubblico la capacità di incidere in modo vincolante sull'assetto organizzativo e gestionale dell'affidamento e sulla realizzazione delle finalità pubbliche cui esso è preordinato.

Ovviamente diverse sarebbero le valutazioni da svolgere qualora fosse la società *in house* ad assumere in autonomia decisioni strategiche in ordine all'esternalizzazione di attività rilevanti, in assenza o al di fuori di specifici indirizzi dell'Ente, visto che una siffatta eventualità potrebbe porsi in tensione con il necessario requisito del controllo analogo in questione.

6.4 Perché possa ritenersi conservato tale requisito occorre tuttavia un ulteriore fattore, connesso al presupposto per cui, nel modello organizzativo in parola, la società *in house* va concepita come centro di imputazione (non solo formale) di attività pubbliche, dotato di capacità e strumenti operativi di coordinamento e gestione dell'intervento affidato. in esecuzione e nel rispetto degli indirizzi dettati dall'ente affidante.

Da ciò, infatti, deriva in primo luogo che, anche in presenza di un ampio ricorso a sub-affidamenti, la società *in house* deve mantenere la regia complessiva delle attività ad essa affidate, ivi comprese, appunto, quelle oggetto di sub-ingresso di terzi, e deve restare l'unico soggetto responsabile nei confronti dell'ente pubblico socio della loro attuazione (cfr. la citata sentenza Cons. St. n. 2765/2009).

La decisione di esternalizzare alcune attività, pertanto, non può determinare neanche in parte lo spostamento verso terzi della responsabilità pubblica dell'intervento, poiché diversamente verrebbero vanificati i poteri dell'Ente socio di indirizzo, vigilanza e verifica sugli interventi affidati alla società *in house*.

In quest'ottica deve essere valutata la situazione che verrebbe a crearsi nella prospettata ipotesi che, nell'esercizio della facoltà contemplata dall'art. 45-bis cod. nav., una società *in house* concessionaria di beni demaniali relativi a un porto turistico, previa autorizzazione dell'autorità competente, sub-affidi parte delle attività oggetto della concessione a un operatore economico selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica.

Si osserva allora che la suddetta previsione normativa non incide di per sé sulla imputazione soggettiva del rapporto concessorio, che resta inalterato in capo al concessionario originario, il quale continua a rispondere nei confronti dell'Amministrazione concedente del corretto adempimento degli obblighi

concessori e del rispetto delle finalità pubblicistiche sottese all'uso del bene demaniale.

Ne consegue che l'ipotizzato affidamento a terzi di specifiche attività o porzioni del compendio in questione non determinerebbe, sul piano giuridico, una traslazione della titolarità della concessione, ma configura un modulo organizzativo che si colloca all'interno del rapporto concessorio medesimo, restando ferma la responsabilità complessiva della società *in house* concessionaria.

In secondo luogo, sempre ai fini di fornire una garanzia *ex ante* della rispondenza dell'esecuzione dell'affidamento agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'ente socio, occorre altresì che, sia i documenti relativi alle procedure ad evidenza pubblica volte alla selezione del soggetto sub-affidatario, sia gli obblighi contrattuali da porre a carico dell'operatore economico scelto, siano definiti in conformità agli indirizzi elaborati dall'ente socio.

7. Alla luce delle considerazioni che precedono, si può dunque pervenire a un primo dato conclusionale e affermare che, in linea di principio, la coerenza d'insieme del ricorso al modello dell'*in house providing* non è ancorata all'esecuzione integrale diretta da parte della società affidataria di tutte le attività materiali e operative riconducibili all'oggetto dell'affidamento, bensì piuttosto alla permanenza di una direzione pubblica effettiva dell'intervento preordinata alla tutela e realizzazione dell'interesse pubblico perseguito, circostanza che può ritenersi verificata soltanto a condizione che l'ente pubblico affidante possa concretamente esercitare i poteri in cui si sostanzia il requisito del controllo analogo sulla società partecipata e questa conservi nei suoi confronti la responsabilità unitaria dell'operazione complessiva.

Da ciò si può far discendere che, a livello puramente astratto, l'iniziale concessione demaniale diretta a una società *in house* non risulta incompatibile con un successivo affidamento a un operatore economico terzo ai sensi dell'art. 45-bis del Codice della navigazione, anche quando tale affidamento riguardi una porzione rilevante delle attività oggetto della concessione, purché:

- il sub-affidamento avvenga nel rigoroso rispetto dei principi e delle regole

- dell'evidenza pubblica;
- permangano i requisiti sostanziali previsti dalla normativa in materia di affidamenti *in house* e, in particolare, siano salvaguardati il controllo analogo dell'ente affidante sulla società e la funzione strumentale di questa in funzione dell'interesse pubblico perseguito;
  - la società affidataria *in house* conservi la titolarità della concessione, nonché il ruolo di centro direzionale e organizzativo e la responsabilità unitaria per tutto il complesso delle attività esecutive della concessione stessa;
  - il rapporto che si instaura tra la società *in house* e l'operatore economico sub-affidatario sia disciplinato in modo tale che quest'ultimo sia tenuto a operare in aderenza agli indirizzi stabiliti dall'ente per la cura dell'interesse pubblico a esso affidato;
  - la decisione di procedere al sub-affidamento sia adeguatamente motivata in relazione ai vantaggi per la collettività e alla congruità economica, nonché alla salvaguardia degli equilibri economico-finanziari della società *in house*.

8. L'ultima condizione sopra segnalata consente di introdurre alcune notazioni aggiuntive e di completamento sul tema.

Come noto, la scelta di una pubblica amministrazione di ricorrere al modello dell'*in house providing*, in luogo delle altre forme di affidamento delle commesse pubbliche che prevedono il ricorso al mercato nel rispetto del principio della concorrenza, nell'ordinamento vigente deve essere sorretta da un robusto apparato provvedimentale, documentale e motivazionale che dia conto di vari profili valutativi.

La disciplina cui si fa riferimento è contenuta in diverse norme.

L'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede che gli enti appaltanti o concedenti adottino per ciascun affidamento diretto un provvedimento motivato in cui siano evidenziati, tra l'altro, i vantaggi per la collettività e la congruità economica della operazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.

In base all'art. 14, commi 2 e 3 e all'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 201 del 2022 (disposizioni che, in virtù del rinvio operato dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, si applicano in caso di affidamento *in house* di servizi di interesse economico generale di livello locale, quale risulta essere la gestione di un porto turistico), analoghi (se non rafforzati) oneri procedurali sono stabiliti a carico degli enti locali che optano per la scelta in esame, i quali devono preliminarmente evidenziare in un'apposita relazione istruttoria le valutazioni a tal fine effettuate secondo i criteri ivi specificamente indicati, nonché corredare la deliberazione di affidamento del servizio con una qualificata motivazione (avente anch'essa un contenuto minimo normativamente stabilito) e con un piano economico-finanziario che rechi, tra l'altro, le proiezioni in termini di sostenibilità dell'operazione complessiva.

In tale quadro, si ritiene necessario che i vari presupposti adottati a giustificazione del concreto ricorso al modello dell'*in house providing* siano oggetto di valutazioni continuamente aggiornate e adeguate all'effettivo corso dell'intervento avviato, in particolare sotto i profili della convenienza e sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione e della sua rispondenza agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Peraltro, siffatta esigenza, che sembrerebbe senz'altro manifestarsi nel caso di eventuale riconsiderazione dell'assetto gestionale di un'operazione (quale risulta essere la decisione di ampliare il ricorso al sub-affidamento di attività rientranti nell'oggetto di una concessione demaniale marittima), trova oggi espressione nell'art. 17, comma 5, del d.lgs. n. 201 del 2022, secondo cui, nel provvedimento annuale di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, deve darsi evidenza delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione. Contestualmente a tale provvedimento, inoltre, gli enti locali devono presentare, ai sensi dell'art. 30, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 201 del 2022, anche una relazione che dia conto della ricognizione effettuata riguardo alla situazione

gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori e che rilevi, in particolare, la misura del ricorso all'affidamento a società *in house*, nonché, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Imperia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Imperia (IM).

Così deliberato nella camera di consiglio del 13 maggio 2026.

Il magistrato relatore

*(Claudio Guerrini)*



CLAUDIO  
GUERRINI  
14.05.2026  
08:08:09  
GMT+02:00

Il presidente relatore

*(Maria Teresa Polverino)*



MARIA TERESA  
POLVERINO  
CORTE DEI  
CONTI  
14.05.2026  
08:37:44  
GMT+01:00

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto



CINZIA CAMERA  
CORTE DEI  
CONTI  
14.05.2026  
09:42:16  
GMT+02:00