Deliberazione n. 100/2025/PASP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 18 settembre 2025

Unione Reno Galliera (BO)

Richiesta parere ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il R. D. 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D. L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, così come novellato dall'art. 11, c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n.

1/SSRRCO/AUD/22;

Vista la deliberazione di questa Sezione di controllo n. 124/2022/QMIG;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n.135/2022/QMIG;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2022;

Vista la propria deliberazione n. 134/2024/INPR, con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

Vista la propria deliberazione n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 concernente l'approvazione delle "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)*";

Vista la nota acquisita al prot. SC_ER-0005194 del 6 agosto 2025, con cui l'Unione "Reno Galliera" ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, c. 3 T.U.S.P. la delibera del Consiglio dell'Unione n.29 del 31 luglio 2025;

Vista la nota istruttoria prot. SC_ER-0005726 del 3 settembre 2025 e la risposta trasmessa dall'Unione Reno Galliera (acquisita al prot. SC_ER-0005752 dell'8 settembre 2025).

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo

RITENUTO IN FATTO

1. In data 6 agosto 2025 il Presidente dell'Unione "Reno Galliera" ha trasmesso, tramite posta elettronica certificata, a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 del T.U.S.P. la delibera del Consiglio dell'Unione n. 29 del 31 luglio 2025, avente ad oggetto "Servizio refezione scolastica e sociale – Acquisto quote della società mista Se.R.A. S.r.l.". La deliberazione risulta munita dei pareri di regolarità ex art. 49 c. 1 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U.E.L.) ed è corredata dei seguenti allegati:

1. Visura camerale della Società Se.RA S.r.l.;
2. Statuto della Società Se.RA S.r.l.;
3. Bilanci ultimi 3 esercizi della Società Se.RA S.r.l.;
4. Business Plan;

5. Patti Parasociali vigenti;
6. Questionario relativo all'operazione di acquisto delle quote sociali, redatto sulla base del modello messo a disposizione dalla scrivente Sezione;
7. Parere del Revisore contabile dell'Unione Reno Galliera.

Con tale atto consiliare l'Unione ha deliberato, fra l'altro:

- "di dare attuazione al modello di gestione ed organizzazione del servizio di refezione scolastica e sociale approvato dall'Unione con deliberazione di Consiglio n. 19/2025, da intendersi integralmente richiamata";
- "di acquistare, per l'effetto, le quote sociali detenute nella Se.R.A. S.r.l., quale società mista ex art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016, da parte dei Comuni di San Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale" pari rispettivamente al 17,43 per cento, all'11,98 per cento e all'8,71 per cento del capitale sociale;
- di approvare l'acquisto delle quote corrispondendo per esse il prezzo determinato dai Comuni alienanti con il metodo patrimoniale (27.704,55 euro al comune di San Pietro in Casale, 19.043,10 euro al comune di San Giorgio di Piano e 13.852,28 euro al Comune di Galliera);
- di dare atto che la spesa complessiva pari a 60.599,93 euro per l'acquisizione delle quote societarie, trova copertura nel bilancio di previsione 2025/2027, annualità 2025, alla missione 4, programma 6, titolo 3, capitolo/articolo 3933101/1000, a seguito dell'approvazione, nella medesima seduta consiliare, della deliberazione di salvaguardia degli equilibri ed assestamento generale di bilancio;
- di dare atto che lo schema di business plan della Se.R.A. S.r.l. che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione coincide con lo schema di PEF del servizio approvato con la precedente deliberazione n. 19/2025;
- di dare atto che, dalle proiezioni del citato business plan, la Se.R.A. S.r.l. – come dimostrato anche dal PEF del servizio – si manterrà in equilibrio economico-finanziario durante l'intero arco temporale di gestione ipotizzata;
- di approvare i questionari relativi all'operazione di acquisto delle quote sociali redatti sulla base dei modelli messi a disposizione dalla Corte dei Conti per l'Emilia-Romagna, sez. regionale Controllo, con la deliberazione n. 32/2023;
- di trasmettere la presente deliberazione all'Autorità Garante della

Concorrenza e del Mercato nonché alla Corte dei conti per l'Emilia-Romagna sez. Controllo;

2. Ai fini della pronuncia ex art. 5 del T.U.S.P., l'Ente istante ha inviato alla Sezione, unitamente alla citata deliberazione consiliare n.29/2025 la seguente documentazione:

- le relazioni dei revisori della società Se.R.A. S.r.l. dell'ultimo triennio;
- la deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 19 del 29 maggio 2025 avente per oggetto "Servizio refezione scolastica e sociale – individuazione del modello di gestione – approvazione della relazione ed atto di indirizzo" e relativi allegati (relazione sul modello di gestione del servizio di ristorazione, piano economico della relazione, parere legale).

3. Il quadro informativo e documentale fornito in prima battura dall'Unione non è stato ritenuto sufficiente dal Magistrato istruttore ai fini dell'espressione del parere in argomento per cui con nota SC_ER-0005726 del 3 settembre 2025 sono stati chiesti elementi informativi ed integrazioni documentali con l'obiettivo di acquisire un quadro istruttorio il più possibile definito e completo, dati che sono stati forniti dall'Unione con nota acquisita al prot. SC_ER-0005752 dell'8 settembre 2025. Gli approfondimenti hanno riguardato i seguenti punti.

- Acquisizione delle deliberazioni consiliari (dei Comuni di San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale e Galliera) approvative del trasferimento all'Unione delle quote nella società Se.R.A. S.r.l. munite dei relativi allegati, compreso il parere dei rispettivi Organi di revisione.
- Schema sinottico che riporti le date di scadenza degli affidamenti del servizio di refezione scolastica in essere e quelle delle proroghe eventualmente disposte.
- Integrazione del questionario predisposto ai sensi della deliberazione n. 32/2023/INPR di questa Sezione regionale di controllo con riferimento ai quesiti da C3 a C10.
- Dettagliato elenco delle voci che compongono l'aggregato Immobilizzazioni finanziarie della società Se.R.A. S.r.l. al 31 dicembre 2024.
- In merito alle relazioni della Società di revisione della Se.R.A. S.r.l. dell'ultimo triennio e in particolare alla relazione relativa all'esercizio 2024, è stato richiesto di specificare, in ragione delle dichiarazioni contenute nel rapporto di revisione, in che cosa sia consistita la comunicazione intercorsa con i "responsabili della governance" circa i "risultati significativi emersi, incluse le

eventuali carenze significative nel controllo interno identificate nel corso della revisione contabile" e le azioni eventualmente adottate a fronte dei rilevi mossi dal Revisore.

- Elementi conoscitivi relativamente all'intendimento dell'Unione in ordine alla conformazione societaria finale che dovrà assumere Se.R.A. S.r.l. non essendo indifferente che il socio pubblico abbia la maggioranza o meno del capitale sociale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1 L'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11 c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una nuova società e di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) in un organismo societario esistente, sia trasmesso dall'amministrazione *"all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo"* (cfr. art. 5, c. 3). *A mente del successivo c. 4 dell'art. 5, per gli atti delle Amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali, sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.*

Dispone inoltre che *"la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a*

motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni".

1.2 La modifica all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, ad opera della L. n. 118/2022:

a) delinea la "natura" della funzione assegnata alla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione il cui esercizio esita in un atto definito "parere" dal legislatore. Al riguardo occorre puntualizzare che, nonostante il *nomen,* l'attribuzione legislativa si concreta in un'attività di controllo, come evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo (n. 16/QMIG/2022 e n. 19/QMIG/2022);

b) indica le Sezioni competenti a svolgere detta funzione: **i)** per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; **ii)** per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; **iii)** per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259 è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);

c) disciplina la procedura per l'esercizio della funzione:

"L'Amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento" (cfr. art. 5, c. 3);

d) stabilisce i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione (art. 5, c. 1, 2 e 3):

d1) I c. 1 e 2 dell'art. 5 impongono all'Amministrazione un'analitica motivazione in ordine: **a)** alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4; **b)** alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e **c)** della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; **d)** alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **e)** 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;

d2) Il c. 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: **a)** la conformità dell'atto a quanto disposto dai c. 1 e 2 dell'art. 5;

b) la conformità a quanto disposto dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, SSRRCO, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

1.3 L'intervenuta modifica del T.U.S.P. ad opera della L. n. 118/2022, come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del T.U.S.P. si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, "*trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento*" (Corte cost., sent. n. 86/2022 e n. 194 del 2020).

Pertanto, "*la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del T.U.S.P., [le cui norme configurano] parametri interposti [di coordinamento finanziario ex art. 117, c. 3, Cost.] sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*" (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del diritto).

1.4 Il predetto inquadramento costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri (v. successivo punto **2.5.**), di cui all'art. 5, delineati dal T.U.S.P., novellato dalla Legge n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo T.U.S.P., come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, c. 2, lett. i), della medesima L. n. 118/2022 ("*l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'art. 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, [tenendo conto] anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione*").

E, proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della L. D. n. 118/2022, è stato emanato il D. Lgs. n. 201/2022, rubricato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*": all'art. 17, c. 5, del D. Lgs. n. 201/2022, con riferimento agli affidamenti a società in house, si prevede che "*5. L'Ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016, dando conto,*

nel provvedimento di cui al c. 1 del medesimo art. 20 [1. Fermo quanto previsto dall'art. 24, c. 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17, c. 4, del D. L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, c. 4, e alla struttura di cui all'art. 15.], 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".

2. Istanza pervenuta alla Sezione

2.1 Tanto premesso, il Collegio è chiamato ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P.P., sull'acquisto, da parte dell'Unione Reno Galliera, di quote della società Se.R.A. S.r.l. pari complessivamente al 38,423 per cento del capitale sociale e attualmente di proprietà dei comuni di San Pietro in Casale (quota del 17,426 per cento), San Giorgio di Piano (quota dell'11,978 per cento), Galliera (quota del 8,713 per cento).

2.2 In base al richiamato art. 5 del T.U.S.P., le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della L. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria (diretta o indiretta). La norma citata prevede che la Corte dei conti deliberi in ordine alla conformità dello stesso a quanto disposto dai c. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2.3 Come già evidenziato, la rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata di recente oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 citata), le quali ne hanno individuato la ratio nell'esigenza "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già*

esistente determina sotto molteplici profili".

2.4 La medesima pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite ha qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*". Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine l'amministrazione può procedere autonomamente.

2.5 La Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a cinque parametri individuati dalla disciplina di riferimento: **i)** "necessità" della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); **ii)** ragioni e finalità che giustificano la scelta sul piano della convenienza economica in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iii)** sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo di tale scelta, in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iv)** compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **v)** assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2.6 Rimane fermo che la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

2.7 Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, T.U.S.P. stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere (pur trattandosi nella sostanza di un controllo, cfr. Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22) e prevede che, qualora quest'ultimo sia "*in tutto o in parte negativo*", l'amministrazione pubblica interessata possa comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale (cd. motivazione rafforzata).

2.8 Con pronuncia n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 questa Sezione ha approvato le "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)*", mettendo in risalto come il necessario vaglio istruttorio – che deve essere svolto dall'amministrazione prima di sottoporre alla Sezione regionale la delibera per l'espressione del giudizio richiesto dalla Corte – esiga una oggettiva

serietà di analisi e di verifica che la molteplicità dei presupposti indicati dall'art. 5 del T.U.S.P. individuano in modo specifico e puntuale. Invero, la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'amministrazione. Peraltro, l'Amministrazione deve svolgere una sua istruttoria preliminare alla sottoposizione alla sezione sui singoli parametri del "controllo", fornendone in modo esaustivo gli elementi, evitando cioè superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di parametri dal tenore sicuramente elastico. Nell'applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale e al duplice fine di consentire, per un verso, all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'ente, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P.P., e, per altro verso, di fornire all'ente un quadro esaustivo degli approfondimenti necessari, questa Sezione, con la suddetta delibera n. 32/2023, ha approvato e messo a disposizione dell'amministrazione un questionario da allegarsi alla richiesta medesima. Giova precisare, al riguardo, che il questionario contempla una serie di quesiti analiticamente sviluppati afferenti ai seguenti parametri esplicitati dall'art. 5 del T.U.S.P. (di cui anche al precedente punto n. 2.5): "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 [del T.U.S.P.], evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*", nonché "*della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*".

2.9. È pertanto alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato che va scrutinata la delibera del Consiglio dell'Unione Reno Galliera trasmessa alla Sezione ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P.P., procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'Amministrazione, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici sia rispetto a quelli economico-finanziari.

3. *Competenza alla pronuncia*

3.1 Ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie l'art. 5, c. 4, del T.U.S.P., opera un riparto di

competenza, tra le Sezioni riunite in sede di controllo ("*per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali*"), le Sezioni regionali di controllo ("*per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione*") e la Sezione controllo Enti ("*per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958*").

3.2 Sul tema si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, affermando, che *"1. Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo). […]".*

3.3 Ai sensi della citata disciplina di cui all'art.5, c.4, del T.U.S.P. si ritiene pertanto sussistere la competenza di questa Sezione a pronunciarsi sull'istanza in questione.

4. *Ammissibilità soggettiva*

4.1 L'art. 5, c.1 e 3 del T.U.S.P. si riferisce in termini generici alle pubbliche amministrazioni quali soggetti tenuti, in caso di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie, anche indirette, sia all'obbligo di motivazione analitica che all'invio del relativo atto per l'esercizio del controllo della Corte.

La definizione delle amministrazioni pubbliche più in generale sottoposte alla disciplina dettata dal T.U.S.P. è contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. a), del Testo unico che enuclea le amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

A sua volta, l'art. 1, c. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, specifica, per quanto qui di interesse, che "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane,

e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale […]".

Quale Ente locale e forma associativa fra comuni ai sensi degli art. 2, c. 1, e 32 del D. Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) l'Unione Reno Galliera è annoverabile nella nozione di "amministrazione pubblica" in applicazione del combinato disposto dell'art. 2, c. 1, del T.U.S.P. e dell'art. 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165/2001 e soddisfa pertanto il profilo della legittimazione a richiedere pareri alla Sezione regionale ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P. medesimo.

4.2 Nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del T.U.S.P. impone che l'operazione sia deliberata secondo le medesime modalità relative alla costituzione di società a partecipazione pubblica di cui all'art. 7, c. 1 e 2. Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso sottoposto ad esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica delibera del Consiglio dell'Unione Reno Galliera in linea con quanto richiesto dal T.U.S.P. e dal D. Lgs. n. 267/2000.

4.3 Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo ritiene sussistere, nella specie, il requisito dell'ammissibilità soggettiva.

5. *Ammissibilità oggettiva*

5.1 L'art. 5, c. 1, del T.U.S.P. prevede che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo competente si pronunci sull'atto deliberativo avente ad oggetto "*la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale*". L'art. 2 rubricato "definizioni", c. 1 *lett. l)*, del T.U.S.P. definisce le società "*gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile*".

5.2 Il caso di specie concerne l'acquisizione, da parte dell'Unione Reno Galliera, di quote della società mista pubblico-privata Se.R.A. S.r.l. ossia uno dei modelli consentiti ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, c. 1, e dell'art. 2, c.1 *lett. l)*, del T.U.S.P.

5.3 Le Sezioni riunite in sede di controllo, con la più volte citata deliberazione n. 16 del 2022, nell'evidenziare le peculiarità del parere da rilasciare ai sensi dell'art.5 del T.U.S.P. hanno chiarito come, in caso l'Amministrazione abbia già stipulato il negozio di costituzione o acquisto, "la verifica della Corte dei conti non

possa procedere secondo la procedura, i parametri e gli esiti indicati dall'art. 5, c. 3 e 4, del T.U.S.P., venendone a mancare il presupposto a fondamento."
Dalle verifiche svolte tramite il Registro delle imprese in data 17 settembre 2025, l'Ente non compare nell'elenco dei soci di Se.R.A. S.r.l. Pertanto, dalla documentazione in atti, il provvedimento di acquisizione della partecipazione societaria non risulta già eseguito.

5.4 Sicché, per quanto esposto, deve ritenersi sussistente il requisito dell'ammissibilità oggettiva.

6. Merito

6.1 Nel merito, la Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla richiesta formulata ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P. in rapporto alla menzionata disciplina di riferimento.

6.2 La gestione del servizio di refezione scolastica nei comuni dell'Unione

Dalla documentazione in atti risulta che l'Unione Reno Galliera è stata costituita dai comuni di Argelato, Bentivoglio, Castello d'Argile, Castel Maggiore, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale che hanno istituito, nel tempo, il servizio di refezione scolastica e successivamente, con differenti convenzioni, hanno conferito all'Unione la gestione delle funzioni e dei servizi attinenti all'area organizzativa "Servizi alla Persona" che comprende, fra gli altri, il menzionato servizio.
Attualmente risulta gestito in maniera differenziata in relazione ai vari territori:

- per i comuni di Argelato, Castel Maggiore, Castello d'Argile e Pieve di Cento affidamento mediante concessione di servizi unica al Raggruppamento temporaneo di imprese RTI CAMST/DUSSMANN/CIR FOOD con scadenza al 22 agosto 2025;
- per i comuni di San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale, Galliera mediante concessione alla società Se.R.A. S.r.l. con socio privato operativo la CAMST Soc. Coop. a r.l con scadenza al 30 giugno 2025;
- per il comune di Bentivoglio affidamento mediante appalto alla società ELIOR S.p.A. con scadenza al 1° luglio 2025.

Il servizio di refezione scolastica è stato originariamente affidato, al tempo in assenza dell'Unione, anche in nome e per conto del comune di Malalbergo, che partecipa alla società Se.R.A. S.r.l., sebbene appartenente all'Unione Terre di Pianura, alla quale ha conferito la relativa funzione.

Stante la scadenza dei citati affidamenti, per tutti prorogata al 30 giugno 2026, l'Unione si è trovata a dover provvedere all'organizzazione del servizio per tutte le sedi scolastiche in cui è attivo.

6.3 La riorganizzazione del modello di gestione

Con deliberazione consiliare n. 19 del 29 maggio 2025 (integralmente richiamata nella deliberazione n. 29/2025) l'Unione Reno Galliera, conformemente agli indirizzi già espressi con la precedente deliberazione n. 73 del 3 settembre 2024, ha assunto la decisione di superare la frammentazione più sopra descritta, optando per la gestione del servizio di refezione scolastica e sociale a mezzo di concessione a società mista pubblico-privata, previo svolgimento della gara per l'individuazione del socio privato operativo e per l'affidamento del servizio, ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016.

Risulta dalla documentazione in atti che l'Unione ha valutato "necessario uniformare l'erogazione del servizio di refezione scolastica in tutto il territorio […] onde assicurare un livello omogeneo – qualitativo, quantitativo ed economico – del servizio oltre che un interlocutore unico tanto nei rapporti con la committenza pubblica quanto verso l'utenza, nell'ottica di equilibrare i servizi di tutti i territori comunali dell'Unione, quale ambito territoriale ottimale di gestione unitaria del servizio"

L'Unione individua nella società mista Se.R.A. S.r.l. già partecipata da tre comuni dell'Unione medesima (San Giorgio di Piano, San Pietro in casale e Galliera), "il veicolo societario, per ragioni di razionalizzazione economica ed amministrativa, nonché per conservare il valore pubblico accumulato negli anni di gestione". L'opzione adottata risulta coerente con le clausole statutarie che prevedono la possibilità qualora il socio privato, in esito a procedura selettiva da avviarsi almeno sei mesi prima della scadenza, non risulti nuovamente affidatario del servizio, di procedere alla liquidazione della quota di partecipazione per l'uscita dalla società del socio medesimo (art. 8.12).

Poiché la titolarità delle quote è rimasta ai comuni nonostante il servizio di refezione scolastica sia stato conferito all'Unione Reno Galliera, l'operazione in esame è quindi finalizzata, secondo quanto rappresentato, anche a riallineare "l'attribuzione delle funzioni amministrative agli strumenti societari" inoltre "l'assunzione da parte dell'Unione Reno Galliera della qualità di socio pubblico unico per l'intero territorio coincidente con i Comuni appartenenti alla citata Unione consentirebbe al medesimo Ente, in qualità di committente unitario del servizio, di poter esprimersi anche nelle sedi degli organi sociali della società

mista”

Con la stessa deliberazione n. 19/2025 il Consiglio ha disposto di confermare “l’inclusione nel perimetro dei servizi da affidarsi a mezzo di gara dei servizi di ristorazione da effettuarsi nel Comune di Malalbergo […] svolgendo l’attività di committenza anche in nome e per conto sia del Comune di Malalbergo (per quanto concerne i profili societari) che per conto dell’Unione Terre di Pianura (per quanto concerne i profili del servizio)”.

Afferma l’Ente che “risulta tuttora vigente la delega al tempo disposta con la deliberazione di Consiglio comunale di Malalbergo n. 40/2008 e, pertanto, risulta possibile procedere direttamente allo svolgimento dell’attività di committenza anche in nome e per conto del citato comune e della citata Unione Terre di Pianura”.

Nella relazione sul modello di gestione (all. A alla deliberazione n.19/2025) vengono fra l’altro riepilogati gli esiti dell’analisi dei dati relativi alla gestione storica dei servizi di refezione scolastica dando altresì conto dell’esperienza delle diverse forme contrattuali adottate a supporto dell’opzione gestionale prescelta come più sopra descritta.

6.4 Trasferimento delle quote all’Unione e relativa valorizzazione economica

Nella deliberazione consiliare n. 29/2025 l’Ente rappresenta che “per effetto della scelta del modello gestionale del servizio di refezione operata in forza della richiamata deliberazione di Consiglio Unione, occorre procedersi all’acquisto delle quote sociali nella Se.R.A. Srl ad oggi dei comuni di San Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale, pari complessivamente al 38,423% del capitale sociale della Società”.

La deliberazione del Consiglio dell’Unione è stata preceduta dalle seguenti deliberazioni acquisite dalla Sezione in sede istruttoria (corredate, fra l’altro, dal parere favorevole dei rispettivi organi di revisione):

- San Giorgio di Piano, deliberazione di Consiglio Comunale n. 46 del 19/06/2025;
- San Pietro in Casale, delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 26/06/2025;
- Galliera, deliberazione di Consiglio Comunale n. 15 del 26/06/2025.

Con i menzionati provvedimenti, di contenuto sostanzialmente identico, i tre enti

prendono atto delle modalità di gestione del servizio approvate dall'Unione nei termini più sopra descritti, approvano il trasferimento della propria quota all'Unione Reno Galliera mediante negoziazione diretta e stabiliscono nel metodo patrimoniale il criterio di determinazione del valore economico della quota sociale da trasferire all'Unione Reno Galliera.

Alle citate deliberazioni consiliari è stata allegata una nota a firma del Presidente del Consiglio di amministrazione di Se.R.A. S.r.l., datata 29 maggio 2025, che attesta in 158.984 euro l'esatto ammontare del patrimonio netto della società "a seguito delle assemblee dell'11 marzo 2025 (distribuzione degli utili portati a nuovo per € 350.000) e del 15 aprile 2025 (distribuzione intero utile d'esercizio 2024 pari a € 236.487)

Il prezzo di acquisto delle quote sociali risulta pertanto quantificato come indicato nel seguente prospetto.

Comune	Quota	Valore PN €	Prezzo €
San Pietro in Casale	17,426%	27.704,55	27.704,55
San Giorgio di Piano	11,978%	19.043,10	19.043,10
Galliera	8,713%	13.852,28	13.852,28
			60.599,93

L'alienazione di partecipazioni sociali è disciplinata dall'art.10 del T.U.S.P. che prescrive, di norma, il rispetto dei princìpi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione ma prevede "in casi eccezionali a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente […] che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita" che l'alienazione possa essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente.

Nelle citate deliberazioni consiliari i tre comuni, che hanno operato tramite negoziazione diretta con l'Unione, motivano la deroga di cui si sono avvalsi, richiamando la giurisprudenza sia contabile (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 8/2019/PAR) che amministrativa (Cons. Stato, sez. V, sentenza 28 settembre 2016, n. 4014) che "fissa l'obbligo di confronto concorrenziale/competitivo nei soli casi di alienazione a terzi privati della quota sociale, quale unico caso di effettiva e sostanziale privatizzazione/alienazione

della quota con collocamento a mercato della stessa". Evidenziano che il trasferimento in questione "consiste in una mera cessione di titolarità alla pubblica amministrazione oggi funzionalmente competente, onde preservare la qualità di socio pubblico e, dunque, la permanenza dell'intervento pubblico nella società" e "benché giuridicamente consista in una cessione di quote sociali, funzionalmente può iscriversi non già in una alienazione ma, *latu sensu*, in un mantenimento della partecipazione pubblica". Evidenziano inoltre che "la cessione delle quote, invero, realizza un più ampio e complessivo fine pubblico, costituito dalla razionalizzazione e aggregazione dei servizi analoghi su di un territorio di "area vasta", in attuazione del quale si intende confermare un modello gestionale efficace ed efficiente sperimentato per diversi anni, estendendone l'applicazione all'intero territorio di competenza dell'Unione che, dunque, quale ente committente, è titolato in forza di legge ad intervenire anche istituzionalmente negli organi sociali della società partecipata in modo diretto".
In odine al criterio di valorizzazione delle rispettive quote i tre comuni fissano nel criterio patrimoniale il metodo con il quale determinare il valore del trasferimento all'Unione Reno Galliera valutando i metodi reddituale e finanziario non idonei a "determinare il valore di trasferimento, atteso che si basano su proiezioni e scenari di operatività della società sui cui i Comuni soci non possono confidare, atteso che con il riaffidamento del servizio da parte dell'Unione muta sensibilmente il perimetro territoriale di operatività della società, che solo con la committenza in Unione potrebbe appunto verificarsi e giammai se la competenza amministrativa fosse permasta ai singoli Comuni (caso nel quale non si sarebbe nemmeno operato il trasferimento);
- viceversa, il criterio patrimoniale, basandosi sul patrimonio aziendale effettivamente costituitosi nel corso degli anni di gestione del servizio per i Comuni già concedenti e soci, risulta maggiormente idoneo ad individuare il valore di corrispettivo per la cessione, atteso che identifica il concreto apporto su cui l'Unione poggia il vantaggio nel confermare e ricorrere al veicolo societario esistente, così non considerando lo scenario economico-finanziario del servizio e quindi dell'attività sociale, che non risulta confrontabile con quello ante cessione, stante la differenza di perimetro oggettivo".

6.3. La Sezione nella propria attività istruttoria volta all'emissione della presente pronuncia ha tenuto debitamente conto dei suddetti elementi informativi offerti dall'istante alla luce anche delle "*indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n.175/2016 (T.U.S.P.)*", fornite dalla Sezione con delibera n. 32/2023/INPR.

Inoltre, la Sezione informa la propria attività di controllo al seguente principio di orientamento generale definito dalle Sezioni riunite con la già citata delibera n. 16/2022/QMIG :"[n]*ell'esame previsto dall'art. 5, c. 3, del T.U.S.P. sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competenteSezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione*".

Giova precisare, al riguardo, che con la medesima suddetta deliberazione le Sezioni riunite rilevano che "*le valutazioni circa 'la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria' dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull'Amministrazione interessata all'operazione; quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla Corte dei conti. Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli efunzioni,* […]".

Orbene, compete all'amministrazione istante ogni valutazione circa la rispondenza della scelta effettuata ai parametri individuati dal legislatore nell'art. 5 del T.U.S.P., mentre alla Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi ai sensi del medesimo art. 5, spetta un sindacato successivo sulla base della motivazione analitica addotta dall'Ente (che costituisce per essa un onere inderogabile).

6.4 *Se.R.A. S.r.l.* è una società mista pubblico-privata, il socio privato CAMST Soc. coop. a r.l. è stato individuato "a mezzo di procedura ad evidenza pubblica aggiudicata con determinazione del Comune di San Pietro in Casale (al tempo capofila) n.111 del 04/05/2009". In dettaglio la compagine sociale risulta attualmente composta come indicato nel seguente prospetto.

Soci	Quota
CAMST Soc. Coop. a r.l.	49%
Comune di San Pietro in Casale	17,426%
Comune di Malalbergo	12,883%
Comune di San Giorgio di Piano	11,978%
Comune di Galliera	8,713%

Lo statuto, nella configurazione attuale prevede, quale oggetto sociale "l'esercizio in via diretta, anche mediante locazione od affitto di azienda, delle seguenti attività:

a) la fornitura di pasti, incluse le derrate alimentari, e la fornitura di servizi di ristorazione collettiva;

b) la realizzazione e la gestione di centri di produzione pasti per la ristorazione collettiva;

c) la gestione di servizi di ristorazione collettiva a scopo sociale, quali, in particolare:

- la produzione dei pasti per la soddisfazione delle esigenze dei plessi scolastici di competenza dei Comuni;
- la produzione di pasti per esigenze dei servizi sociali dei Comuni;
- la distribuzione dei pasti nei plessi scolastici o presso altre strutture, anche temporanee, individuate dai Comuni (es. centri estivi) e per esigenze dei servizi sociali;
- la gestione del centro di produzione pasti individuato dai Comuni e delle cucine decentrate;
- tutte le attività connesse o correlabili ai servizi di ristorazione scolastica".

Desta qualche perplessità l'art 2.6 dello Statuto ove si prevede che "La società potrà svolgere, nei limiti delle normative vigenti, la propria attività anche per enti pubblici diversi dai Comuni soci mediante sottoscrizione di appositi contratti".

Le clausole statutarie (art.9) disciplinano anche il rapporto fra società e soci pubblici demandando a questi ultimi la definizione delle linee guida per lo sviluppo

dei servizi affidati alla società medesima quali definizione dei parametri per gli standard di qualità del servizio, obiettivi generali in rapporto ai bisogni dei vari comuni, aggiornamento della modalità di verifica della qualità dei servizi. Gli indirizzi di governance elaborati sulla base delle linee guida di cui ai precedenti commi costituiscono misure per consentire alle Amministrazioni l'esercizio del controllo effettivo sui servizi affidati alla società.

Per quanto concerne i quorum deliberativi, l'assemblea assume le deliberazioni con il voto favorevole della maggioranza del capitale mentre per alcune materie viene richiesto una maggioranza qualificata pari al 60 per cento del capitale sociale.

La deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 29/2025 è stata preceduta da modifiche allo Statuto di Se.R.A. S.r.l. che hanno riguardato non soltanto l'introduzione della possibilità di cessione delle quote all'Unione (prima preclusa) e la disciplina del diritto di prelazione (escluso nel caso di trasferimento delle quote di partecipazione integrali dai comuni ad altri comuni, province, unioni, o consorzi) ma anche l'abrogazione di tutte quelle clausole che prescrivevano una maggioranza pubblica del capitale sociale, prefigurando quindi una possibile diversa suddivisione delle quote fra soci pubblici e socio privato.

Al riguardo, in sede istruttoria, l'Unione ha riferito che "pur a fronte della maggioranza pubblica del capitale, anche ai fini di acquisire, mediante l'alienazione, risorse economiche, l'intendimento è quello di conservare alla parte pubblica la quota del 20% e di attribuire al socio privato la quota dell'80%, prevedendo come atto obbligatorio di gara nella successiva gara a doppio oggetto i nuovi patti parasociali da sottoscriversi da parte dell'aggiudicatario socio privato (dei quali si fa riferimento nella deliberazione consiliare n. 29/2025 già trasmessa a codesta Corte e ora all'attenzione della Giunta Unione per la dovuta approvazione) con i quali si assicura il concorso determinante della parte pubblica per le decisioni di maggiore interesse, quali l'approvazione delle deliberazioni, la nomina del Presidente, la nomina del CDA, la nomina dell'organo di revisione.

Si precisa che è intento della Giunta prevedere nei patti parasociali un quorum deliberativo dell'85% per le deliberazioni assembleari più importanti quali: la modifica dello statuto; l'approvazione del bilancio; la nomina del CDA onde esprimere la rilevanza delle quote pubbliche rispetto alla sola maggioranza privata, diversamente sufficiente per assumere qualsiasi altra decisione assembleare.

Oltre ai patti parasociali […], anche lo statuto societario che sarà posto a base di gara (per essere poi approvato obbligatoriamente alla prima assemblea post

gara) conterrà una specifica previsione di quorum deliberativo, pari all'85% del capitale sociale, per le deliberazioni aventi ad oggetto: la modifica dello statuto, l'approvazione del bilancio e la nomina del CDA.
In sintesi, per effetto di queste modifiche statutarie e parasociali, nonostante la prevista riduzione della quota di partecipazione detenuta dal socio pubblico in esito alla gara, rimarranno invariati i suoi poteri di controllo attuali e potrà godere di una entrata finanziaria derivante dalla cessione di parte dell'attuale quota di partecipazione. A parità di potere di controllo il socio pubblico godrà di una entrata una tantum derivante dalla cessione delle quote".
Risulta pertanto evidente che l'operazione di acquisizione sottoposta al vaglio della Sezione riguarda una realtà societaria non attuale ma solamente prospettica, destinata a modificarsi nel corso dei prossimi mesi e i cui caratteri fondamentali, anticipati solo in alcuni profili a seguito dell'istruttoria svolta, saranno effettivamente (e definitivamente) stabiliti dal nuovo statuto.

6.5 Verifica parametro di cui all'art.3, c.1, T.U.S.P.- Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (quesito A.1 di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR)

Se.R.A. S.r.l. rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, l'art. 3 del T.U.S.P. dispone che queste ultime "possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa".

6.6 Vincoli di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.) - Quesiti da A.2 ad A10 di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR

Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici sono assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell'art. 4 del T.U.S.P.: quello generale "di scopo" di cui al c. 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali ("*Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*"); quello "di attività", dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo art. 4.

Giova precisare, al riguardo, che il vincolo di attività segue quello di scopo: occorre, cioè, che sia rispettato, *in primis* il secondo (vincolo di scopo), poi, a seguire, il primo (vincolo di attività). A riprova il fatto che l'art. 2, c. 2 del T.U.S.P. dispone che "*Nei limiti di cui al c. 1* [vincolo di scopo]*, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate* […]".

Con riferimento ai suddetti parametri, l'Unione riferisce che l'acquisto delle quote è finalizzato alla gestione unitaria del servizio di refezione scolastica, dunque, per lo svolgimento di una finalità istituzionale dell'Ente, coerentemente a quanto previsto dall'art. 13 del D.Lgs. n. 267/2000 che riconduce all'ambito delle funzioni assegnate ai comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona".

Puntualizza l'Ente che il "servizio di refezione scolastica costituisce servizio pubblico a domanda individuale, ai sensi del DM Interno 31/12/1983 recante "Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale", di rilievo primario anche per effetto di quanto previsto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 63/2017, ove si prevede che "Fermo restando quanto disposto, in relazione al tempo pieno, dall'articolo 130, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado sono erogati, nelle modalità di cui all'articolo 3, servizi di mensa, attivabili a richiesta degli interessati." Prosegue rappresentando che "anche il servizio di refezione sociale, da intendersi fornitura pasti domiciliare a favore degli utenti in carico al Servizio Sociale e che rappresenta un servizio pubblico attivabile dall'Ente Locale a domanda individuale".

In relazione alle risposte fornite dall'istante ai quesiti contrassegnati con la lett. **A)** "tipologia, vincolo di scopo e di attività", di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR, si rappresenta quanto segue.

Al quesito **A.2** "*La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 c. 1 T.U.S.P.) o ha per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo i criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato (art. 4 c. 3 T.U.S.P.)",* l'Ente risponde affermativamente evidenziando che oggetto sociale della partecipata è "*la produzione di beni e*

servizi strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 c.1 T.U.S.P.P.), ossia l'erogazione del servizio pubblico locale a domanda individuale di mensa scolastica e sociale".

Al quesito **A.3** "*La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto lo svolgimento delle attività sottoindicate*?", l'Ente risponde affermativamente alle seguenti ipotesi:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi";

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento. L'Ente inoltre puntualizza che "*La società Se.R.A. Srl (società mista pubblico privata), già esistente e nella quale partecipano come soci i quattro Comuni di Malalbergo, S. Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale, già affidataria della gestione del servizio nei rispettivi territori, a seguito del rinnovo della gara per l'individuazione del socio privato operativo sarà titolare della concessione di un servizio pubblico di interesse generale a seguito di una procedura di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto, ovvero il servizio pubblico locale a domanda individuale di mensa scolastica e sociale. In questi termini la società svolgerà un servizio di interesse generale, benché risulti altresì strumentale all'ente per la soddisfazione ed erogazione del servizio, pur non essendo in house nè a controllo pubblico*".

L'Unione ha risposto negativamente ai restanti quesiti della sezione A del questionario non essendo la società in questione riconducibile alle tipologie ivi contemplate.

6.7 *Onere di motivazione: parametro della convenienza economica e parametro della sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo, in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare)*

In riferimento al parametro di convenienza economica, le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16 del 2022 rilevano come "[…] *lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo*

dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi".

Inoltre, nel suddetto atto deliberativo le Sezioni Riunite indicano che "*In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del T.U.S.P.P.ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili*".

In merito al parametro della "sostenibilità finanziaria" le Sezioni riunite nella medesima deliberazione hanno avuto modo di precisare che tale concetto "*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*".

Sotto il primo versante (profilo di tipo oggettivo), la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, 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. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa in cui si intende investire.

In particolare, con la suddetta pronuncia di orientamento le Sezioni riunite indicano come possano "*fornirsi primi orientamenti generali sullo scrutinio che le competenti sezioni della Corte dei conti sono chiamate ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell'art. 5 T.U.S.P., ferma restando poi l'esigenza che lo stesso*

trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato".

Questa Sezione nella già citata deliberazione n. 32/2023/INPR ha recepito dette indicazioni di orientamento declinandole, fra l'altro, in apposite *check-list,* con il duplice obiettivo da un lato di fornire all'Amministrazione istante un quadro esaustivo e maggiormente dettagliato degli approfondimenti necessari, dall'altro di consentire all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P.

Per quanto concerne i parametri della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria la Sezione ha evidenziato il rilievo assunto dall'analisi sia dei dati di bilancio che del *business plan* strumento prioritario per verificare le prospettive della società nel medio lungo termine valutandone preliminarmente la coerenza e l'attendibilità. Il set documentale composto da bilanci e *business plan* è da considerarsi alla base di una valutazione informata, accompagnata da un'analisi critica sull'attendibilità delle informazioni prospettiche. La *check-list* articolata nei quesiti contrassegnati con la lettera "B" che si ispira, senza alcuna pretesa di esaustività, alle migliori pratiche di redazione dei piani d'impresa, dovrebbe consentire all'amministrazione che intende valutare l'investimento, mediante la costituzione della società o l'acquisizione della partecipazione diretta o indiretta,

di comprendere se il piano è affidabile.

Acquisiti i bilanci e i *business plan*, effettuate le riclassificazioni ove necessarie/opportune, riscontrate le assunzioni dei piani in termini di ragionevolezza, è possibile condurre un'analisi della *performance* dell'impresa mediante la lettura di indici, margini e flussi. L'obiettivo è quello di standardizzare, per quanto possibile, il processo di valutazione da parte dell'Amministrazione.

Le tre dimensioni della performance patrimoniale, della performance finanziaria, della performance economica permettono di individuare la sostenibilità finanziaria dell'impresa che rappresenta un parametro fondamentale nella valutazione che grava sull'Amministrazione interessata all'investimento.

La Sezione ha puntualizzato altresì la necessità di aggiungere agli indici economici e patrimoniali/finanziari quelli del nuovo testo dell'art. 3, c. 4, del Codice della Crisi d'impresa.

Per quanto concerne i parametri in esame, da ultimo, la Sezione ha posto in evidenza che "l'analisi della sostenibilità finanziaria ha una connotazione prospettica, che si estende a quella storica per le società preesistenti. In considerazione di tale differenza e dei diversi strumenti a disposizione […], per i parametri di verifica della sostenibilità è necessario distinguere fra società preesistenti e società di nuova costituzione". A tal riguardo ha elaborato apposita *check-list* i cui quesiti sono contrassegnati dalla lettera "C".

In riferimento al criterio della convenienza economica, nella relazione sul modello di gestione allegata alla delibera n.19/2025 L'Unione evidenzia che la società in questione essendo dotata "*di una sostanziale autonomia operativa, è in grado di:*

-valorizzare il servizio, grazie alla realizzazione di attività innovative, migliorative e dinamiche, sempre nel rispetto delle condizioni contrattuali e previo accordo con il concedente;

-suggerire ulteriori migliorie da tenere in considerazione per le successive procedure di gara afferenti al medesimo servizio tenendo conto delle criticità emerse nel corso della concessione".

L'Ente afferma alla luce delle analisi svolte in relazione ai vari modelli di gestione attualmente in essere *"che l'affidamento in concessione a società mista, costituisca, anche in futuro, la miglior strada per una gestione efficiente ed efficace del servizio, nonché per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio.*

La presenza dell'amministrazione pubblica all'interno della compagine societaria del gestore consente, infatti, in qualità di socio, di poter vigilare e indirizzare

l'attività del gestore, dunque risolvendosi in una condotta ulteriore, a tutela e garanzia del servizio e della collettività, rispetto alla mera applicazione del contratto.".

In riferimento al criterio della sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo e soggettivo dell'investimento l'Unione evidenzia i risultati positivi fatti registrare da Se.R.A. S.r.l. e riferisce che la spesa di 60.599,93 euro, per l'acquisizione delle quote societarie su indicate, trova copertura nel bilancio di previsione 2025/2027, annualità 2025, alla missione 4, programma 6, titolo 3, capitolo/articolo 3933101/1000, a seguito dell'approvazione della deliberazione di salvaguardia degli equilibri ed assestamento generale di bilancio

Inoltre, in allegato alla delibera dell'Unione n.19/2025, è stato predisposto un piano economico-finanziario (PEF) a dimostrazione della sostenibilità economica e finanziaria degli investimenti e delle attività che saranno richieste alla società mista Se.R.A. S.r.l. per tutto il periodo (presunto) di affidamento del servizio (10 anni). Riferisce l'Ente che il piano è stato predisposto a seguito dell'analisi dei bilanci della società Se.R.A. S.r.l. dal 2019 al 2024 "al fine di tener conto della specifica struttura dei costi, dell'attivo immobilizzato e dell'organizzazione aziendale esistente", si basa inoltre sull'osservazione del mercato di riferimento, e tiene conto degli investimenti che, probabilmente, saranno richiesti in sede di gara.

In ogni caso, nella medesima relazione, l'Ente puntualizza che il menzionato PEF "potrà discostarsi da quello che sarà elaborato in prossimità della procedura competitiva quando saranno noti i termini esatti della gara a doppio oggetto ed il contenuto puntuale del capitolato prestazionale"

In relazione alle risposte fornite dall'Ente ai quesiti che attengono ai parametri della convenienza economica e della sostenibilità contrassegnati con le lettere "B" e "C", si rappresenta quanto segue.

Quesito B.1

B.1 Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene una parte descrittiva con le ipotesi e lo scenario/gli scenari previsti?

L'Ente istante risponde affermativamente segnalando che "l'Unione, quale ente locale competente, stante il conferimento di funzioni, ha predisposto il business plan della Società sulla base delle assunzioni per il futuro contratto di servizio che sarà aggiudicato, pur sempre alla Se.R.A. S.r.l., benché solamente in esito alla gara a doppio oggetto per la scelta del nuovo socio privato. Il business plan è

stato quindi redatto dall'Unione e non dalla società in quanto solo l'Unione, ente committente del servizio, è a conoscenza dei presupposti economico-contrattuali che saranno posti in gara e sui quali si poggerà la sostenibilità economico-finanziaria del contratto di servizio e, di riflesso, della società. La descrizione dello scenario di riferimento è contenuta nella relazione propedeutica all'affidamento del servizio approvata con deliberazione di Consiglio Unione n. 19/2025".

Quesito B.2

B.2 Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene la parte quantitativa coerente con le variabili indicate nella parte descrittiva?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito B.3

B.3 Orizzonte temporale del piano. a) Il Piano di quante annualità si compone? b) Se l'arco temporale è superiore a 5 anni, tale arco temporale risulta giustificato (se sì, indicare nel campo note la motivazione sintetica).

L'Ente istante indica in dieci anni la durata del piano "*pari alla durata fissa del prossimo contratto di servizio che sarà oggetto di gara a doppio oggetto*" e pertanto riferisce che "*la durata è stata prevista tenendo conto dello scenario economico-finanziario ipotizzato*".

Quesito B.4

B.4 Approvazione: a) Il Piano è stato formalmente approvato? b) Da quale organo? c) A quando risale l'approvazione del Piano?

L'Ente istante risponde che il piano è stato approvato con delibera del Consiglio dell'Unione, unitamente alla delibera di acquisto delle quote, in quanto l'Unione "*in qualità di ente committente del servizio, unicamente a conoscenza degli elementi che saranno posti e valorizzati nella nuova gara (che, rispetto alla precedente, amplia notevolmente l'entità oggetto di affidamento, stante l'estensione della modalità di affidamento del servizio a 9 comuni totali, rispetto ai 4 precedenti*)".

Quesito B.5

B.5 Credibilità e strategia del piano

a) Il piano appare credibile?

b) Il piano è fondato su intenzioni strategiche chiare e razionali, condivisibili da parte di un lettore informato, coerenti con la situazione di fatto dell'impresa e del contesto in cui opera?

L'Ente istante risponde affermativamente rinviando ai chiarimenti forniti in relazione al punto B1.

Quesito B.6

B.6 Il piano tiene conto, anche attraverso prove di resistenza (stress test), dei fattori di rischio e di incertezza ai quali è maggiormente esposta la partecipata oggetto di investimento?

L'Ente istante risponde affermativamente rinviando ai chiarimenti forniti in relazione al punto B1.

Quesito B.7

B.7 La partecipata oggetto dell'investimento dispone delle capacità e delle competenze manageriali per realizzare le iniziative?

L'Ente risponde affermativamente puntualizzando quanto segue: "*la società oggetto di acquisto quota è già una società mista affidataria del servizio, una volta completato l'acquisto si procederà all'indizione della gara a doppio oggetto per la scelta del nuovo socio privato operativo, nell'ambito della quale, tramite i requisiti di capacità professionale e tecnica, si individuerà un soggetto idoneo alla gestione del servizio oggetto di concessione. Si evidenzia, inoltre, come rappresentato nella relazione approvata con deliberazione Consiglio Unione n. 19/2025, che la modalità della società a doppio oggetto è risultata la migliore rispetto agli altri sistemi in essere presso i Comuni dell'Unione e che la stessa Se.R.A. S.r.l. si sia sempre dimostrata in grado di eseguire il contratto con soddisfazione dell'utenza e dei committenti*".

Quesito B.8

B.8 La partecipata oggetto di investimento dispone delle risorse chiave (umane e tecniche) per la conduzione dell'attività?

L'Ente risponde affermativamente riproponendo in nota i chiarimenti già forniti al punto precedente.

Quesito B.9

B.9 La partecipata oggetto di investimento ha predisposto un monitoraggio continuativo dell'andamento aziendale che considera il confronto con i dati di andamento del precedente esercizio (ove esistenti), in termini di ricavi, costi, posizione finanziaria netta (PFN), Ebitda?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.10

B.10 La partecipata oggetto di investimento è in grado di stimare l'andamento gestionale anche ricorrendo ad indicatori chiave gestionali (KPI) che consentano valutazioni rapide nel continuo? Ad es. incidenza del costo del lavoro, incidenza del costo delle materie prime, andamento dei ricavi.

L'Ente risponde affermativamente indicando i seguenti indicatori utilizzati: incidenza del costo del lavoro, incidenza del costo delle materie prime, andamento dei ricavi, produttività: pasti/ore

Quesito B.11

B.11 La partecipata oggetto dell'investimento dispone di un piano di tesoreria mensilizzato con una proiezione a 12 mesi delle stime delle entrate e delle uscite finanziarie, il cui scostamento viene valutato a consuntivo?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.12

B.12 La partecipata oggetto dell'investimento dispone di una situazione contabile recante le rettifiche di competenza e gli assestamenti di chiusura, nel rispetto del principio contabile OIC 30, quanto più possibile aggiornata e comunque non anteriore di oltre 120 giorni, quale presupposto necessario per la predisposizione del piano?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.13

B.13 Situazione debitoria. a) La partecipata oggetto dell'investimento ha rappresentato la situazione debitoria in modo completo? b) Tale rappresentazione è affidabile?

L'Ente risponde affermativamente ad entrambi i quesiti.

Quesito B.14

B.14 Il flusso di cassa della gestione operativa approssimabile con l'Ebitda indicato nel Piano è in grado di sostenere il rimborso dell'indebitamento?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.15

B.15 Risorse a servizio del debito. a) La partecipata oggetto dell'investimento è in grado di generare anche per il futuro risorse al servizio del debito? b) Il risultato delle proiezioni tende ad essere positivo?

L'Ente risponde affermativamente ad entrambi i quesiti evidenziando che la partecipata al momento non ha debiti e non si prevede ne avrà in futuro.

Quesito B.16

B.16 Valore contabile dei cespiti. a) Il valore netto contabile dei cespiti è inferiore o al massimo uguale al maggiore tra il valore recuperabile e quello di mercato?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.17

B.17 Anzianità dei crediti commerciali a) A supporto del Piano e disponibile un prospetto recante l'anzianità dei crediti commerciali e le cause del ritardo di

incasso tale da consentire una valutazione oggettiva dei rischi di perdite sui crediti e una stima prudente dei tempi di incasso? b) In difetto, è opportuno che i crediti commerciali siano suddivisi in relazione alla loro anzianità (ad es. crediti non scaduti, crediti scaduti da meno di 30 giorni, crediti scaduti tra i 31 ed i 60 giorni, crediti scaduti tra i 61 e i 120 giorni, crediti scaduti da più di 120 giorni).

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.18

B.18 A supporto del Piano sono stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva vs Agenzia Entrate Riscossioni, vs l'Inps, vs l'Inail e la Centrale Rischi?

L'Ente risponde negativamente.

Quesito B.19

B.19 Si è tenuto adeguatamente conto dei rischi di passività potenziali, anche derivanti dalle garanzie concesse?

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.20

B.20 Piani precedenti. a) esistono piani precedenti? b) In caso affermativo, vi sono differenze?

L'Ente risponde affermativamente al primo quesito e negativamente al secondo.

Quesito B.21

B.21 […] Proiezione dei ricavi. a) Le proiezioni dei ricavi sono coerenti con i dati storici e quelli correnti?

b) Le variazioni dei ricavi prospettici rispetto al dato storico/corrente dell'esercizio in corso sono giustificate?

L'Ente risponde affermativamente. segnalando che l'incremento previsto è stato calcolato sulla base del maggior numero di pasti che saranno oggetto della nuova gara.

Quesito B.22

B.22 Il piano tiene conto in misura adeguata degli investimenti di mantenimento occorrenti? (L'ammontare degli investimenti di mantenimento previsti nel piano e opportuno che sia quantomeno coerente con quello del passato).

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.23

B.23 Eventuale dismissione di cespiti di investimento. a) Se è stata prevista la dismissione di cespiti d'investimento, si è tenuto conto delle effettive prospettive di realizzo in termini di ammontare (al netto dei costi di dismissione) e tempi? b) Le relative stime sono adeguatamente suffragate?

L'Ente risponde che non si prevede la dismissione dei cespiti principali mentre quelli per quelli soggetti a maggiore usura è stato stimato un valore residuo pari a zero.

Quesito B.24

B.24 a) e stata svolta la determinazione dei flussi finanziari al servizio del debito? b) se sì attraverso quali delle suddette modalità.

L'Ente risponde che non è previsto indebitamento e che, in ogni caso. La partecipata produce cassa positiva.

In relazione alle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "C" si rappresenta quanto segue.

Quesito C.1

C.1. È stato redatto un business plan? In caso affermativo, il piano è stato asseverato? (Nel D. Lgs. n. 201/2022 sui servizi pubblici locali a rete è prevista un'asseverazione (art.14). Indicare in nota da parte di quali soggetti il Piano è stato asseverato. Quale organo ha approvato il Piano? Quale arco temporale interessa il Piano?

L'Ente istante risponde affermativamente al primo quesito richiamando quanto già evidenziato in precedenza circa la predisposizione del business plan della società da parte dell'Unione quale Ente locale competente, stante il conferimento di funzioni "*sulla base delle assunzioni per il futuro contratto di servizio che sarà aggiudicato, pur sempre alla Se.R.A. S.r.l., benché solamente in esito alla gara a doppio oggetto per la scelta del nuovo socio privato. Il business plan è stato quindi redatto dall'Unione e non dalla società in quanto solo l'Unione, ente committente del servizio, è a conoscenza dei presupposti economico-contrattuali che saranno posti in gara e sui quali si poggerà la sostenibilità economico-finanziaria del contratto di servizio e, di riflesso, della società. La descrizione dello scenario di riferimento è contenuta nella relazione approvata dal Consiglio Unione con delibera 19/2025*".

L'Ente riferisce altresì che il piano, approvato dal Consiglio dell'Unione, non è stato asseverato e copre un arco di temporale di dieci anni, pari alla durata del prossimo contratto di servizio che sarà oggetto di gara.

Quesito C.2

C.2. Secondo la previsione dell'evoluzione del business della società contenuto nel business plan, entro il terzo anno successivo alla data di acquisizione delle partecipazioni, la società raggiungerà almeno il pareggio economico o un risultato netto positivo e un equilibrio finanziario (art. 14 c. 5 T.U.S.P.)?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Per ciò che concerne i quesiti sotto riportati, non può non rilevarsi che le risposte ai quesiti da C3 a C10 erano originariamente mancanti nel questionario allegato alla richiesta di parere e sono state acquisite successivamente solo in esito all'istruttoria integrativa esperita.

Quesito C.3

C.3. La partecipata oggetto di investimento ha predisposto specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ed è stata informata l'assemblea? (art. 6 c. 2 T.U.S.P.). L'Ente istante risponde negativamente segnalando che i menzionati programmi di valutazione del rischio sono previsti come obbligatori solo per le società a controllo pubblico.

Quesito C.4

C.4. La partecipata oggetto di investimento ha raggiunto il pareggio economico o un risultato netto positivo una volta almeno negli ultimi tre anni? (art. 14 c. 5 T.U.S.P.)

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.5

C.5. La partecipata oggetto di investimento ha mantenuto o conseguito nel triennio precedente l'investimento un equilibrio finanziario? (art. 14 c. 5 T.U.S.P.)

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.6

C.6. L'Ente ha elaborato i prospetti di cui alla tabella indici? In caso di risposta affermativa fornire i dati

L'Ente istante ha risposto positivamente al quesito e fornito i dati che non evidenziano profili di criticità in termini di performance economiche e finanziarie.

Quesito C.7

C.7. Sussistono debiti per retribuzioni scaduti da almeno trenta giorni pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni? (art. 3 c. 4 lettera a Codice della Crisi d'Impresa)

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.8

C.8. Sussistono debiti verso fornitori scaduti da almeno novanta giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti? (art. 3 c. 4 lettera b Codice della Crisi d'Impresa).

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.9

C.9. Sussistono esposizioni nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari che siano scadute da più di sessanta giorni o che abbiano superato da almeno sessanta giorni il limite degli affidamenti ottenuti in qualunque forma purché rappresentino complessivamente almeno il cinque per cento del totale delle esposizioni (art. 3 c. 4 lettera c) Codice della Crisi d'Impresa)?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.10

C.10. Sussistono una o più delle esposizioni debitorie previste dall'art. 25 novies, c. 1 del Codice della Crisi d'Impresa?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Le risposte fornite ai quesiti da C.7 a C.10 del questionario approvato con deliberazione di questa Sezione n. 32/2023/INPR fanno riferimento a specifiche situazioni disciplinate dal D. Lgs. n. 14/2019 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

In particolare, il testo dell'art. 3, c. 4, del Codice elenca i seguenti indici di "allarme" ai fini della rilevazione della crisi:

a) esistenza di debiti per retribuzioni scaduti da almeno trenta giorni pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni;

b) esistenza di debiti verso fornitori scaduti da almeno novanta giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti;

c) esistenza di esposizioni nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari che siano scadute da più di sessanta giorni o che abbiano superato da almeno sessanta giorni il limite degli affidamenti ottenuti in qualunque forma purché rappresentino complessivamente almeno il cinque per cento del totale delle esposizioni;

d) esistenza di una o più delle esposizioni debitorie previste dall'arti. 25 *novies*, c. 1.

Quest'ultimo articolo riguarda situazioni debitorie nei confronti dell''Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle entrate-Riscossione

Come evidenziato l'Unione, in esito alla specifica istruttoria svolta sul punto, ha risposto affermativamente in relazione alla sussistenza di tutte le ipotesi elencate senza fornire nessun'altro dettaglio al riguardo.

Peraltro, come risulta dalla risposta al quesito B.18 a supporto del Piano non sono

stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva vs Agenzia Entrate Riscossioni, vs l'Inps, vs l'Inail.
Alla luce di quanto più sopra rappresentato, complessivamente, risulta che per i profili di oggettiva sostenibilità finanziaria non è possibile pervenire ad un giudizio compiuto considerata la carenza sostanziale delle informazioni fornite.

6.8 Onere di motivazione: parametro compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

Quesiti da D.1 a D3

D.1 L'amministrazione ha operato una valutazione di efficienza economica della gestione societaria? Fornire sintetici elementi informativi al riguardo.
D.2 L'amministrazione ha operato una valutazione di efficacia della gestione societaria?
D.3 L'amministrazione ha valutato l'economicità della scelta?
L'Ente istante risponde positivamente ai tre quesiti e nella sezione note evidenzia che "L'Unione ha proceduto alla valutazione in oggetto mediante confronto dei modelli di gestione dei servizi ad oggi esistenti presso i Comuni di cui si compone l'Unione e di cui l'Unione è divenuta ente committente stante il conferimento delle funzioni. Tali valutazioni sono state estrinsecate nella relazione approvata con delibera di Consiglio Unione n. 19/2025 avente ad oggetto la scelta del modello di gestione del servizio"

6.9 Parametri di cui all'a*rt. 20 del T.U.S.P.*

Come indicato nella citata delibera n. 32/2023, la Sezione, ad integrazione delle analisi in precedenza riportate ha deciso di avvalersi dei noti parametri indicati dall'art. 20, c. 2, del T.U.S.P. provvedendo anche per essi a stilare una *check list* con n. 5 quesiti contrassegnati dalla lettera "E – art. 20 T.U.S.P.".
L'Ente ha risposto come segue.

Quesito E.1

E.1 Dall'analisi effettuata l'Ente ha rilevato che la società oggetto di investimento svolge attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali?
L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito E.2

E.2 Dall'esame del prospetto della dotazione organica della partecipata oggetto di investimento, l'Ente ha rilevato che questa risulta priva di dipendenti o che il numero dei dipendenti è superiore al numero degli amministratori?

L'Ente istante risponde negativamente e riferisce di aver verificato che la società ha un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come risulta dai piani di ricognizione periodica dei comuni soci.

Quesito E.3

E.3 La partecipata oggetto di investimento nei tre esercizi precedenti ha conseguito un fatturato medio di oltre un milione di euro?

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito E.4

E.4 Per la partecipata oggetto di investimento, risulta necessario il contenimento dei costi di funzionamento?

L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito E.5

E. 5 La società oggetto di investimento

a) ha prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti?

L'Ente istante risponde negativamente.

b) si tratta di una società che ha per oggetto la gestione di un servizio di interesse generale?

L'Ente istante risponde positivamente.

6.10 Onere di motivazione: parametro assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato (art.5, c.2, T.U.S.P.) - Quesiti da F.1 a F.12

Per quanto concerne il rispetto dei Trattati europei e, in particolare, la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, l'Ente fornisce i seguenti elementi informativi (oltre alla compilazione della relativa scheda).

F.1 *L'amministrazione ha recepito all'interno della propria struttura organizzativa gli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?* L'Ente risponde negativamente.

F.2 *In caso di risposta negativa al quesito 1, indicare le motivazioni per il mancato recepimento.* L'Ente riferisce che "Ogni servizio dell'Amministrazione valuta in autonomia la compatibilità della normativa in materia di aiuti di Stato in relazione alle singole attività".

F.4 *L'amministrazione ha creato la "struttura" come definita negli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?* L'Ente risponde negativamente

F.5 In caso di risposta negativa al quesito 4, indicare le motivazioni. L'Ente riferisce di aver valutato non necessaria a costituzione di una apposita struttura *ad hoc*.

F.6 *L'amministrazione ha conformato una propria "Scheda aiuti di Stato" sulla base di quella definita negli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"? F.7 In caso di risposta negativa motivare.* L'Ente risponde negativamente affermando che ogni servizio valuta in autonomia la modulistica della scheda degli aiuti di Stato.

F.8 *L'amministrazione per l'intervento o il programma di attività che intende approvare ha predisposto la "Scheda aiuti di Stato"? F.9 In caso di risposta negativa motivare.* L'Ente ha risposto positivamente al quesito.

F.10 In caso di risposta affermativa al quesito 8, a seguito della compilazione della "Scheda aiuti di Stato", l'amministrazione a quale esito è pervenuta? Ovverosia l'intervento o il programma di attività rientra all'interno della disciplina Aiuti di Stato? F.11 Nel caso in cui l'amministrazione abbia ravvisato che l'intervento o il programma di attività da approvarsi rientra nell'ambito degli "Aiuti di Stato", quali attività ha posto in essere? F12 Si chiede all'amministrazione di indicare nello spazio accanto ulteriori informazioni che ritiene utile comunicare al riguardo.

L'Ente risponde negativamente al primo quesito, afferma di non ravvisare i presupposti per fare rientrare l'intervento nell'ambito degli aiuti di Stato inoltre, richiamando quanto già riferito in relazione ai quesiti B.1 e D.1 riafferma che "l'operazione oggetto di deliberazione mira al trasferimento di parte della partecipazione pubblica nella società mista dai tre comuni (S. Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale) alla Unione cui appartengono, alla quale hanno conferito le funzioni in materia di mensa. il trasferimento della partecipazione si rende necessario per rendere coerente l'assetto delle funzioni amministrative con gli strumenti operativi di erogazione del servizio, anche tenuto conto che l'oggetto dell'affidamento alla società mista saranno i servizi mensa per conto di tutti gli 8 comuni di cui si compone l'Unione (e non più solo i precitati tre), oltre al Comune di Malalbergo, che resta socio autonomo poiché appartenente ad altra unione. Nel realizzare questa operazione, anche tenuto conto che si procederà alla gara per la scelta del nuovo socio privato, non si ravvisa alcuna forma di aiuto di stato, nè diretta nè indiretta".

6.11 Quesiti G.1 e G.2

G.1 L'Ente ha sottoposto lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica? (art. 5, c. 2 T.U.S.P.P.). Se sì, in base a quale norma statutaria?
L'Ente istante risponde affermativamente evidenziando che gli art.23 e 24 dello Statuto dell'Unione individuano i principi di partecipazione dei cittadini alle attività amministrative dell'Unione, benché non prevedano specifici procedimenti.
La deliberazione consiliare n. 29/2025 da atto che "non sono pervenute osservazioni a seguito della consultazione pubblica, in ossequio a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 175/2016, relativamente al procedimento volto all'acquisto da parte dell'Unione Reno Galliera delle quote sociali di partecipazione nella società Se.R.A. S.r.l. ad oggi detenute dai Comuni di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale, pubblicata dal 02.07.2025 al 17.07.2025 compresi sul sito dell'Unione e dei comuni soci citati".

G.2 L'organo di revisione ha espresso il suo parere preventivo in modo esauriente e completo in rodine a tutti i parametri contemplati dall'art. 5 T.U.S.P.P., valutando la completezza dell'istruttoria compiuta dall'ente secondo le indicazioni della Corte?
L'Ente risponde affermativamente, il parere favorevole dell'Organo di revisione è allegato all'istanza presentata.

7. Osservazioni conclusive

Esaminata l'istanza pervenuta alla Sezione con documentazione allegata alla medesima istanza e all'esito dell'attività istruttoria suppletiva espletata, si formulano le seguenti osservazioni.
Dall'analisi della documentazione in atti emerge con tutta evidenza che l'operazione di acquisizione sottoposta al vaglio della Sezione riguarda una realtà societaria che è destinata a modificarsi nel corso dei prossimi mesi ed i cui caratteri fondamentali, anticipati solo per alcuni profili (e, in parte, solo dopo l'istruttoria integrativa svolta), saranno definiti dal nuovo statuto che non è stato approvato anche se annunciato come predisposto dall'Amministrazione, unitamente ai nuovi patti parasociali.
Va anche sottolineato che, secondo quanto riferito dall'Ente, il "nuovo" socio privato, che sarà scelto a seguito di procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto, si obbligherà ad approvare, nella prima assemblea utile, le modifiche

alle attuali clausole al fine di adeguare lo statuto vigente recependo integralmente le disposizioni fissate nella procedura medesima.

Ora, ben può verificarsi l'approvazione di variazioni statutarie a seguito della costituzione o dell'acquisizione di partecipazioni e del relativo parere espresso dalla Corte dei conti ai sensi dell'art.5 T.U.S.P.P., ma il caso in esame presenta caratteri di forte singolarità.

La delibera del Consiglio dell'Unione Reno-Galliera è corredata da atti (Statuto e patti parasociali) che fanno riferimento all'attuale configurazione di Se.R.A. S.r.l.; tuttavia, allo stesso tempo, dalla stessa documentazione allegata dall'Unione si evince come sia già stata delineata una diversa configurazione della società resa evidente dall'esplicito riferimento a "nuove clausole statutarie e nuovi patti parasociali".

Ancora, la Sezione rileva come per la dimostrazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione sia stato fornito il Piano economico e finanziario (PEF), approvato con deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 19/2025 che, come puntualizzato dall'Unione medesima, non può tenere conto dei dettagli della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio e pertanto potrebbe non coincidere con quello che sarà elaborato "in prossimità della procedura competitiva quando saranno noti i termini esatti della gara a doppio oggetto ed il contenuto puntuale del capitolato prestazionale".

In questo scenario, si spiega come anche l'azione integrativa condotta al fine di acquisire dati e informazioni ulteriori non abbia fornito alcun elemento utile.

Le accertate carenze documentali, il perplesso quadro informativo e di conseguenza l'incoerenza motivazionale non potevano (e non possono allo stato) essere superati perché i documenti e l'intero quadro istruttorio su cui formulare il parere può realisticamente venire ad esistenza solo successivamente, solo dopo la definizione della reale situazione giuridica ed aziendale attualmente soltanto *in fieri*.

Detto in altri termini, l'acquisto della partecipazione in Se.R.A. S.r.l. da parte dell'Unione Reno Galliera può essere compiutamente valutata ex art. 5 T.U.S.P. solo avendo contezza della esatta configurazione della società che gestirà il servizio.

Infatti, allo stato attuale, Se.R.A. S.r.l. si trova in una fase transitoria ed opera in regime di proroga degli affidamenti concessi. L'Unione, adottata la decisione di incardinare il servizio sull'Ente medesimo (per inciso, è solo l'affidamento del servizio sull'intero territorio dell'Unione che giustifica la partecipazione dell'Ente alla "costituenda" Società), si è determinata a realizzare una nuova

configurazione della Società, nuova configurazione che è stata individuata solo in parte ed è suscettibile di non secondarie integrazioni o modifiche statutarie e dei patti parasociali che saranno realizzate dopo l'esito della procedura di gara a doppio oggetto per la scelta del partener privato il cui stato di avanzamento, peraltro, non è ben chiaro.

8. Per quanto sopra esposto, deve, pertanto, concludersi per una pronuncia di inammissibilità in quanto ricorre l'ipotesi di insussistenza dei presupposti e degli elementi affinché il Collegio possa decidere nel merito.
Va precisato, al riguardo, che la presente pronuncia non è di per sé preclusiva della presentazione di una nuova istanza ex art. 5 del T.U.S.P. sulla medesima questione che, naturalmente, andrà proposta allegando un quadro informativo e documentale completo ed adeguato e che, nello specifico, superi le problematicità dichiarate da codesta Unione (i.e. quesiti da C 7 a C 10 del questionario di cui alla del. n. 32/2023/INPR di questa Sezione) con riferimento ai cc. dd. indicatori di allarme del Codice della crisi d'impresa (D. Lgs. n. 14/2019 e ss. mod. ed int.).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna dichiara l'inammissibilità della richiesta di parere ex art. 5 del T.U.S.P. presentata dal Presidente dell'Unione "Reno Galliera" il 6 agosto 2025 e avente ad oggetto "Servizio refezione scolastica e sociale - Acquisto quote della società mista Se.R. A. S.r.l." (del. Consiglio dell'Unione n. 29 del 31 luglio 2025), nei sensi di cui in motivazione.

DISPONE

- che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria ed entro cinque giorni dal deposito, all'Unione Reno Galliera ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016;

- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Unione Reno Galliera entro cinque giorni dalla ricezione ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 18 settembre 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Antonino Carlo	Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)	(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 22 settembre 2025

Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(*firmato digitalmente*)