Deliberazione n. 104/2026/PASP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Cristian Pettinari	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del giorno 10 settembre 2026
ASP dei Comuni della Bassa Romagna
Richiesta 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 ed integrazioni;
VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e succ. mod. ed int.;
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 succ. mod. ed int.;
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 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. 159/2025/INPR, con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2026;
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 deliberazione dell'Assemblea dei soci n. 3 del 25 giugno 2026, avente ad oggetto «Approvazione atto di indirizzo per l'affidamento in house providing della gestione della Farmacia Santo Monte», trasmessa dall'Ente ai sensi dell'art. 5, c. 3 e c. 4, del D.Lgs. n. 175/2016 e acquisita al protocollo SC_ER - 0005205 - 31/07/2026;
VISTO il decreto presidenziale n. 46/2026 del 30 luglio 2026, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 10 settembre 2026;
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. L'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, con nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER - 0005205 – 31 luglio 2026, ha inviato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e c. 4, del d. lgs. n. 175/2016, la deliberazione dell'Assemblea dei soci n. 3 del 25 giugno 2026 avente ad oggetto "Approvazione atto di indirizzo per l'affidamento *in house providing* della gestione della Farmacia Santo Monte".
1.2. Con la deliberazione in parola l'organo assembleare ha deliberato, tra l'altro:
- di dare atto di avere proceduto all'autonomo esame dell'intero procedimento amministrativo e della documentazione istruttoria richiamata in narrativa;
- di fare proprie, anche mediante motivazione *per relationem*, le valutazioni contenute nella deliberazione dell'Amministratore Unico n. 8 del 30 marzo 2026, nelle relazioni istruttorie e nella documentazione tecnica ed economica richiamata nell'atto, riconoscendole complete, congrue e pienamente idonee a supportare la decisione dell'Assemblea;
- di esprimere una valutazione favorevole circa la sussistenza di tutti i presupposti previsti dagli articoli 4, 5, 7 e 8 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, dall'art. 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 e dall'art. 7 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;
- di adottare l'atto di indirizzo favorevole all'acquisizione della partecipazione nella società Ravenna Farmacie S.r.l. quale presupposto necessario al successivo affidamento in house providing del servizio di gestione della Farmacia "Santo Monte";
- di autorizzare l'acquisizione della partecipazione societaria nei termini risultanti dalla documentazione istruttoria approvata;
- di confermare che la partecipazione societaria assume carattere esclusivamente strumentale

all'esercizio del controllo analogo congiunto e al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Azienda, non essendo finalizzata ad attività di investimento o di natura speculativa;

- di demandare all'Amministratore Unico l'adozione di tutti gli atti amministrativi ed esecutivi conseguenti al presente atto di indirizzo, ivi compresa l'attuazione della deliberazione n. 8 del 30 marzo 2026, in quanto conforme all'indirizzo espresso dall'Assemblea;

- di disporre la pubblicazione del presente provvedimento e l'adempimento di tutti gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

1.3. Ai fini della pronuncia *ex* art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016 l'ASP dei Comuni della Bassa Romagna ha trasmesso unitamente alla deliberazione dell'organo assembleare di acquisto della partecipazione societaria la documentazione di seguito indicata:

- il parere del revisore dei conti dell'Asp dei Comuni della Bassa Romagna;
- la deliberazione n. 67/2026/PASP del 22 giugno 2026;
- lo statuto della società "Ravenna Farmacia S.r.l.;
- la deliberazione dell'amministratore unico n. 8 del 30 marzo 2026.

Giova evidenziare che con la deliberazione n. 67/2026/PASP, la Sezione di controllo si era già pronunciata rispetto alla decisione dell'ASP dei Comuni della Bassa Romagna di acquistare la partecipazione nella società Ravenna Farmacie S.r.l., nondimeno, senza vagliare la conformità della medesima ai parametri di cui all'art. 5, c. 1, D.Lgs. n. 175/2016, in quanto l'ASP dei Comuni della Bassa Romagna aveva trasmesso la deliberazione dell'organo amministrativo in luogo di quella dell'organo assembleare, concludendo perciò con una declaratoria di inammissibilità della richiesta di parere per difetto del presupposto soggettivo.

Quanto alla mancata trasmissione del questionario di cui alla deliberazione n. 32/2023/INPR, si segnala che esso era stato già trasmesso nell'ambito del procedimento conclusosi con la deliberazione n. 67/2026/PASP con nota prot. n. SC_ER3454 del 21 maggio 2026 acquisita agli atti della Sezione.

Infine, ulteriore documentazione – tra cui il business plan e i bilanci d'esercizio degli ultimi tre anni, in ottemperanza al paragrafo 4.2. della deliberazione n. 32/2023/INPR – è stata trasmessa il 3 settembre 2026 (SEZ_CON_EMI-SC_ER n. prot. 5822 del 3 settembre 2026).

1.4. Nelle premesse della deliberazione, l'Organo assembleare ha rappresentato che la sua decisione, che fa seguito alla deliberazione n. 67/2026/PASP sopra richiamata, è frutto dell'autonomo esercizio delle proprie funzioni attuato attraverso l'esame dell'attività istruttoria espletata dagli uffici e dall'Organo amministrativo e sfociata nella deliberazione dell'amministratore unico n. 8 del 30 marzo 2026.

Ancora, l'Assemblea ha dato atto dell'avvenuta sottoposizione a consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5, c. 2, D.Lgs. n. 175/2016, della proposta di deliberazione, della relativa motivazione e dell'ulteriore documentazione istruttoria a corredo e ha precisato che l'espletata consultazione pubblica, pur essendo già intervenuta, conserva la sua efficacia, "*non essendo mutato l'oggetto della decisione amministrativa sulla quale i soggetti interessati sono stati posti nella condizione di esprimere le proprie osservazioni*".

L'Assemblea dei Comuni della Bassa Romagna ha, quindi, "ratificato" la deliberazione dell'Amministratore unico rispetto alla necessità di procedere all'acquisto della partecipazione nella società Ravenna Farmacia S.r.l., siccome strumentale al conseguimento del controllo analogo congiunto ai fini del successivo affidamento *in house providing* del servizio di gestione della Farmacia "Santo Monte", con l'argomento che gli esiti dell'istruttoria presupposto della medesima sono completi, congrui e pienamente idonei a dimostrare la sussistenza dei presupposti di legge per procedere e che comunque l'operazione è conforme ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità e tutela dell'interesse pubblico.
Ciò posto, l'Organo assembleare ha considerato che:
- il servizio farmaceutico, qualificato dalla giurisprudenza amministrativa e contabile come servizio pubblico essenziale, consistente, oltreché nella fornitura di prodotti farmacologici, altresì nell'erogazione di ulteriori servizi professionali, "*costituisce un presidio di primo rilievo per la tutela della salute dei cittadini, costituzionalmente riconosciuta dall'art. 32 della Carta costituzionale*";
- l'affidamento *in house providing*, annoverato dall'art. 34 del D.Lgs. n. 201/2022 tra le modalità di gestione del servizio farmaceutico, alla società Ravenna Farmacie S.r.l. è l'opzione migliore per la gestione della farmacia "Santo Monte" nel rispetto dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia e per garantire la qualità dei servizi erogati nonché la partecipazione di ASP ai risultati positivi della gestione, considerata la virtuosità della richiamata società emersa dalla documentazione e dalle informazion acquisite;
- in particolare, la società Ravenna Farmacie S.r.l. è un operatore che ha già registrato risultati positivi sul territorio di riferimento, in ragione della modalità di gestione delle farmacie, che avviene attraverso "*[…] l'impiego di personale altamente specializzato e l'applicazione di modalità operative efficienti, volte ad incrementare i servizi erogati secondo il modello della c.d. "Farmacia dei servizi", mediante l'ottimizzazione delle risorse impiegate, anche grazie allo sfruttamento delle economie di scala generate dall'ampia rete di Farmacie gestite*";
- Ravenna Farmacie S.r.l. corrisponderà ad ASP un canone di concessione (articolato in misura fissa e in parte variabile) ed un canone di locazione dei locali che ospitano la Farmacia, di cui è proprietaria, garantendo così all'azienda un'entrata in misura fissa e predeterminata in uno alla partecipazione, in misura percentuale, ai risultati positivi della gestione;
- gli investimenti necessari per il rifacimento dei servizi igienici, dell'impianto di illuminazione e degli arredi, per la sostituzione degli infissi e per la dotazione delle apparecchiature necessarie all'implementazione dei diversi servizi ulteriori saranno a carico della società Ravenna Farmacie S.r.l.;
- ricorrendo all'affidamento *in house providing*, l'ASP non dovrà sopportare gli oneri gestori ed economici derivanti dalla gestione diretta della farmacia "Santo Monte" di Bagnacavallo né, d'altra parte, il rischio connesso al minor controllo esercitabile su un soggetto appaltatore, permettendo dunque la concentrazione delle risorse sulle ulteriori e primarie attività istituzionalmente devolute all'ente.

1.5. Si segnala, infine, che il revisore dei conti dell'ASP ha espresso parere favorevole all'affidamento *in house providing* della gestione della farmacia "Santo Monte" alla società Ravenna Farmacie S.r.l.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1. L'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, come 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 c. 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) e che, "*Ai fini di quanto previsto dal c. 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. 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*" (cfr. art. 5, c. 4).

1.2. La modifica all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, ad opera della L. n. 118/2022, riguarda il controllo svolto dalla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in un organismo esistente:

a) <u>delineando la "natura" della funzione assegnata alla Corte</u>;
b) <u>indicando le Sezioni competenti a svolgere detta funzione</u>: **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, 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, la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);

c) disciplinando 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) stabilendo 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 ed alle finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica; **c)** alla 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. 3 dell'art. 5, 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 artt. 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 princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

1.3. L'intervenuta modifica del T.U.S.P., 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 della finanza pubblica, "*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., sentt. 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 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 L. 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., sull'atto di acquisto della partecipazione societaria da parte dell'ASP dei Comuni della Bassa Romagna nella società Ravenna Farmacie S.r.l.

2.2. In base al richiamato art. 5 del T.U.S.P., come detto, 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 di detti atti a quanto disposto dai c. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 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. La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. citata del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22), 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. In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a cinque parametri: **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 forme, 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 (c.d. obbligo di 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 – 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 ed 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., 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 scrutinato l'atto trasmesso dall' ASP dei Comuni della Bassa Romagna ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P., procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'ASP in parola, 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.

2.10. Si dà atto che ai fini dell'istruttoria, l'Ente ha trasmesso il questionario di cui alla deliberazione n. 32/2023/INPR, debitamente compilato, contenente gli elementi informativi richiesti in ordine alla conformità dell'operazione ai parametri previsti dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016.

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

4. Ammissibilità dell'istanza

L'ammissibilità dell'istanza deve essere vagliata sotto il duplice profilo oggettivo e soggettivo.

4.1 Quanto all'oggetto 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 C.c., anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'art. 2615-ter del c.c.".

Il caso di specie concerne l'acquisizione, da parte dell'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, della partecipazione in una società a responsabilità limitata (Ravenna Farmacie S.r.l.) già costituita, 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.

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 10 giugno 2026 e riprodotte in data 7 settembre 2026, l'Ente non compare nell'elenco dei soci di Ravenna Farmacie S.r.l. Pertanto, dalla documentazione in atti, il provvedimento di acquisizione della partecipazione societaria non risulta già eseguito.

4.2 In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, è sufficiente rilevare che, in ossequio a quanto rilevato con la deliberazione n. 67/2026/PASP, la decisione di procedere all'acquisto della partecipazione societaria è adottata dell'Organo assembleare ed è esitata nella deliberazione n. 3 del 25 giugno 2026, trasmessa unitamente all'atto dell'amministratore unico ai fini dell'espletamento delle necessarie verifiche ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016.

Pertanto, l'istanza è ammissibile anche sotto il profilo soggettivo.

5. Merito

Tanto premesso, può procedersi all'esame nel merito dell'atto deliberativo per verificare se esso sia stato analiticamente motivato con riferimento: 1) alla necessità dell'acquisto della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 175/2016; 2) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'acquisto della partecipazione nella società Ravenna Farmacie S.r.l. è stato ritenuto dall'ASP dei Comuni della Bassa Romagna necessario per l'erogazione di un servizio generale, segnatamente la gestione della farmacia "Santo Monte" di Bagnocavallo e l'erogazione delle prestazioni connesse, a mente dell'art. 4, c. 2, lettere a) e d) del D.Lgs. n. 175/2016, secondo lo schema dell'affidamento *in house providing*.
Più nel dettaglio, la scelta di procedere all'acquisto della partecipazione societaria è stata giustificata dalla necessità di conseguire il controllo analogo nella società "Ravenna Farmacie S.r.l." strumentale per poter procedere all'affidamento in house providing della gestione della farmacia "Santo Monte" di Bagnocavallo.
L'ASP, per vero, acclarata la solidità economica e finanziaria della Società in parola e l'esperienza maturata nel campo della gestione delle farmacie e nell'erogazione dei servizi connessi, ha ritenuto conveniente conseguire il controllo analogo nella stessa, così da poter ricorrere all'affidamento in house providing, sfruttando al contempo i vantaggi del modello di gestione citato e l'esperienza maturata nel campo dalla società Ravenna Farmacie S.r.l.
L'ASP, infatti, oltre a non dover affrontare i costi della gestione diretta né i "costi" connessi alla procedura d'appalto, conseguirebbe un canone di concessione unitamente a quello di locazione, essendo proprietaria dei locali, che, peraltro, sarebbero sottoposti ai necessari lavori di manutenzione e ristrutturazione a spese della Società.
L'assetto organizzativo e la modalità di gestione del servizio da parte della società Ravenna Farmacie S.r.l., partecipata interamente da soggetti pubblici, dà ragionevole affidamento circa lo standard di qualità elevata nella gestione della farmacia e nell'erogazione delle prestazioni sanitarie.
Peraltro, l'acquisto della partecipazione rappresenta, per l'Ente, la condizione per il ricorso al modello dell'*in house providing*.
Circa il tema della sostenibilità dell'operazione, declinata sotto il profilo dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità, la Sezione, ha esaminato le dichiarazioni rese nel contesto del questionario di cui alla del. n. 32/2023/INPR di questa medesima Sezione nonché la documentazione versata in atti e non ha rilevato profili problematici o elementi che, allo stato, facciano dubitare della positività dell'operazione di che trattasi.
Concludendo, valutati il nesso di strumentalità tra l'acquisto della partecipazione nella società Ravenna Farmacie S.r.l. e il conseguimento del controllo analogo (congiunto) nella medesima e le motivazioni addotte a sostegno del ricorso all'affidamento *in house providing* della gestione della farmacia "Santo Monte" di Bagnocavallo in uno alle informazioni fornite circa la solidità

economico-finanziaria e le capacità gestionali e professionali della Società *de qua*, la Sezione allo stato attuale non ravvisa elementi ostativi all'acquisto della partecipazione societaria.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, valutata, alla luce del complesso della documentazione versata in atti, la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, c. 3, del D.Lgs. n. 175/2016, non ravvisa - nei termini di cui in motivazione - elementi ostativi all'acquisto della partecipazione nella società Ravenna Farmacie S.r.l. quale presupposto necessario al successivo affidamento in house providing del servizio di gestione della Farmacia "Santo Monte".

DISPONE

- che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria ed entro 5 giorni dal deposito, all'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D.Lgs. n. 175/2016;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'ASP dei Comuni della Bassa Romagna entro cinque giorni dalla ricezione ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D.Lgs. n. 175/2016.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2026.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Prof. Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 14 settembre 2026
Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(firmato digitalmente)