Deliberazione n. 155/2025/PASP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 10 novembre 2025

Comune di Lugo (RA)

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 (di seguito "TUSP"), 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-0006262 del 17 ottobre 2025, con cui il Comune di Lugo ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, c. 3, del TUSP la deliberazione del Consiglio comunale n. 93 del 16 ottobre 2025;

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

Udito il relatore, dott. Massimiliano Maitino

RITENUTO IN FATTO

1. In data 17 ottobre 2025 il Segretario generale del Comune di Lugo ha trasmesso, tramite posta elettronica certificata, a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3, del TUSP la deliberazione del Consiglio comunale n. 93 16 ottobre 2025, avente ad oggetto "*Provvedimenti relativi all'acquisizione della partecipazione nella società Area Blu S.p.A. e all'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali in house providing*". Nella deliberazione viene dato atto dell'acquisizione del parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, espresso dal Segretario Comunale, ed in ordine alla regolarità contabile espresso dal Dirigente del Servizio Finanziario, ex art. 49, c. 1, del TUEL.

La deliberazione consiliare è pervenuta alla scrivente Sezione corredata dei seguenti atti:

1. All. A - Statuto della società *Area Blu S.p.A.;*

2. All. B – Convenzione tra soci ai sensi dell'art. 30 del TUEL;
3. All. C – Relazione ai sensi dell'art. 14, c. 3, del D.Lgs. n. 201/2022;
4. All. D – Contratto di servizio per la gestione dei servizi cimiteriali;
1. Parere dell'Organo di revisione dell'Ente espresso ai sensi dell'art. 239, c. 1 *lett. b)*, del TUEL (verbale n. 23 del 9 ottobre 2025);
2. Questionario relativo all'operazione di acquisto della partecipazione, redatto sulla base del modello messo a disposizione dalla scrivente Sezione con deliberazione n. 32/2023/INPR;

Con tale atto consiliare il Comune di Lugo ha deliberato, fra l'altro:

- di approvare la partecipazione nella società Area Blu S.p.A., mediante acquisto dal Comune di Imola, socio avente la maggior quota, di nr. 3.900 azioni del valore nominale unitario di € 5,16 al prezzo di euro/azione € 6,30 per un totale di € 24.570,00;
- di dare atto che, una volta perfezionatasi l'operazione di cui sopra l'assetto societario di Area Blu S.p.A. sarà il seguente:

Enti soci	**N.ro azioni**	**Valore nominale**	**%**
Comune di Imola	1.244.749,00	6.422.904,84	90,4961
Con.Ami	37.429,00	193.133,64	2,7212
Città Metropolitana di Bologna	33.418,00	172.436,88	2,4296
Comune di Cstel San Pietro Terme	20.051,00	103.463,16	1,4578
Comune di Medicina	13.565,00	69.995,40	0,9862
Nuovo Circondario Imolese	9.358,00	48.287,28	0,6803
Comune di Dozza	6.684,00	34.489,00	0,4859
Comune di Mordano	3.424,00	17.667,84	0,2489
Comune di Castel Guelfo di Bologna	2.895,00	14.938,20	0,2105
Comune di Lugo	3.900,00	20.124,00	0,2835

- di approvare lo Statuto di Area Blu S.p.A. (All. A) e lo schema di convenzione fra soci (All. B), ex art. 30 del TUEL, disciplinante il controllo analogo congiunto tra i soci e le modalità di partecipazione e monitoraggio della programmazione e della gestione;
- di ritenere adeguata e, conseguentemente, di approvare specificamente

la disciplina definita nell'ambito degli artt. 13, 14 e 15 dello Statuto societario e dalla citata convenzione in merito al controllo analogo;

- di confermare che, come risulta dalla citata convenzione fra soci, il Comune di Lugo sarà rappresentato nel C.d.A. della società Area Blu S.p.A. da un componente designato dal Comune di Imola previo consenso degli altri enti soci;
- di dare atto che la somma di € 24.570,00 è prevista nel bilancio 2025/2027 esercizio 2025 alla missione 1 programma 3 capitolo di spesa 01033.01.1020205540 "Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale in altre imprese";
- di stabilire che l'impegno di spesa sarà effettuato mediante apposito atto a cura del Responsabile Unico del Procedimento;
- di approvare l'allegata relazione redatta ai sensi dell'art 14 del D.Lgs. 201/2022 (All. C), alla quale si fa integralmente richiamo con riferimento anche all'analitica motivazione relativa agli specifici aspetti rilevanti ai sensi dell'art. 5, c. 1, del TUSP, e alla puntuale verifica circa il corretto rispetto da parte di AREA blu s.p.a. delle disposizioni previste dal TUSP e dalle altre vigenti normative sul tema richiamate o citate nella parte narrativa che precede;
- di autorizzare l'affidamento in "*in house providing*", con decorrenza dalla data di sottoscrizione del contratto di servizio a seguito dell'acquisizione delle quote di partecipazione in Area Blu spa e per la durata prevista dallo stesso (All. D), e nel rispetto delle tempistiche e delle procedure indicate nella parte narrativa che precede, della gestione dei cimiteri e dei servizi cimiteriali di Lugo, ad Area blu spa, il tutto secondo il Contratto di servizio (Disciplinare) che contestualmente si approva (All. D) e nel rispetto degli indicatori (All. D) cui il Lugo e la società Area Blu S.p.A. dovranno attenersi per la regolamentazione dei servizi cimiteriali, salva la possibilità per la Giunta di integrarne con proprio atto successivo gli aspetti di dettaglio, non riservati alla competenza dirigenziale e comunque non sostanziali;
- di dare atto, in conformità a quanto prescritto dall'art. 5, c. 2, del TUSP, 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, così come risulta dalla relazione ex art. 34, c. 20, del D.L. 179/2012;
- di trasmettere la presente deliberazione ai sensi dell'art. 5, c. 3, del TUSP,

alla Corte dei Conti, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'esercizio dei poteri ivi previsti.

Il Magistrato istruttore, ai fini dell'espressione del parere in argomento, ha richiesto elementi informativi con nota SC_ER-0006420 del 28 ottobre 2025 con la finalità di acquisire un quadro istruttorio il più possibile definito e completo, dati che sono stati forniti dal Comune di Lugo con nota acquisita al prot. al prot. SC_ER-0006503 del 3 novembre 2025.

Gli approfondimenti hanno riguardato i seguenti punti:

1. modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5, c. 2 ultimo periodo, del TUSP in tema di forme di consultazione pubblica;
2. chiarimenti in ordine alla portata di alcune disposizioni della Convenzione ex art. 30 del TUEL stipulata fra i soci di Area Blu S.p.A. con particolare riferimento alle maggioranze richieste per l'assunzione delle decisioni del Coordinamento soci.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1 L'art. 5 del TUSP, 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 TUSP, 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 TUSP 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 TUSP 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. nn. 86/2022 e 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 TUSP, novellato dalla L. n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo TUSP, 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. n. 118/2022, è stato emanato il D.Lgs. n. 201/2022 (di seguito "TUSPL"), 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, del TUSP, sull'acquisto, da parte del Comune di Lugo, di n. 3.900 azioni della società Area Blu S.p.A. di proprietà del Comune di Imola del valore nominale unitario di € 5,16 al prezzo unitario di € 6,30 per un totale di € 24.570.

2.2 In base al richiamato art. 5 del TUSP, 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 TUSP); **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 TUSP.

2.7 Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, del TUSP 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 TUSP 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, del TUSP, 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 TUSP (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 consiliare del Comune di Lugo trasmessa alla Sezione ai sensi dell'art. 5 del TUSP, 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 TUSP, 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 TUSP 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 TUSP 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 TUSP è contenuta nell'art. 2, c. 1 *lett. a)*, del medesimo TUSP che enuclea le amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2, del D.Lgs. n. 165/2001, 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. 165/2001, 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 […]*".

Il Comune di Lugo soddisfa pertanto il profilo della legittimazione a richiedere pareri alla Sezione regionale ai sensi dell'art. 5 del TUSP medesimo.

4.2 Nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del TUSP 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 comunale in linea con quanto richiesto dal TUSP e dal TUEL.

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 TUSP 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 TUSP 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 del Comune di Lugo, di azioni della società Area Blu S.p.A. ossia uno dei modelli consentiti ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, c. 1, e dell'art. 2, c. 1 *lett. l)*, del TUSP.

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 TUSP 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 TUSP, venendone a mancare il presupposto a fondamento."

Dalle verifiche svolte tramite il Registro delle imprese in data 20 ottobre 2025, l'Ente non compare nell'elenco dei soci di Area Blu S.p.A. 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 TUSP in rapporto alla menzionata disciplina di riferimento.

Si ritiene opportuno preliminarmente chiarire che, lo scrutinio dell'operazione di acquisizione delle azioni di Area Blu S.p.A. si pone in una fase precedente rispetto all'affidamento dei servizi cimiteriali alla società, che non è oggetto di esame in questa sede cionondimeno, in caso di acquisto di partecipazioni finalizzate all'affidamento di servizi secondo il modello "*in house providing*" quale quello di che trattasi, i profili sono, con tutta evidenza, strettamente connessi e le valutazioni svolte non possono non estendersi al rispetto dei requisiti posti dalla disciplina vigente, in capo alla società, per il legittimo affidamento *in house*.

Dalla documentazione versata in atti è possibile ricostruire la vicenda in esame nei termini di seguito esposti.

6.2 La gestione del servizio cimiteriale in generale

I servizi cimiteriali rientrano nel perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e sono pertanto soggetti alla disciplina di cui al D.Lgs n. 201/2022 recentemente intervenuto a riordinare la materia.

L'art. 14, c. 1, del TUSPL prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possono adottare una delle seguenti modalità di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'art. 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'art. 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o

mediante aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL.

Il successivo c. 2 del medesimo art. 14 dispone che, ai fini della scelta della modalità di gestione, l'Ente locale tiene conto "*delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30*".

Infine il c. 3 dispone che "*degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni*".

Sulla scelta della modalità di gestione dei servizi cimiteriali il Comune di Lugo ha adottato la relazione ex art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022, approvata dalla medesima delibera consiliare n. 93/2025.

L'affidamento a "società *in house*", ai sensi dell'art. 17, c. 1, del TUSPL può essere effettuato nei limiti e secondo le modalità previste in materia di contratti pubblici e secondo la disciplina dettata dall'art. 16 del TUSP.

Tuttavia, per gli affidamenti "*in house*" di importo superiore alle soglie di rilevanza europea l'art. 17, c. 2, stabilisce che gli enti locali e gli altri enti competenti adottino la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una "qualificata motivazione", che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio e "illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli art. 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi". Ai sensi di quanto disposto dall'art. 14

del D.Lgs n. 36/2023 che rinvia direttamente ai valori stabiliti dalle Direttive europee in materia, la soglia di rilevanza europea per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni è pari a € 5.538.000. Il Comune di Lugo nella relazione ex art. 14 del TUSPL, evidenzia che, nel caso in esame, il predetto importo non viene superato, non troverebbe pertanto applicazione la disposizione di cui all'art. 17, c. 2, citato.
Il documento, tuttavia, contiene le ragioni della qualificata motivazione, dandosi atto che "sono stati contemplati gli obiettivi e gli standard della gestione come previsti dal contratto di servizio, in conformità all'art. 8 del TUSPL ("competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete"), nonché una dettagliata ricostruzione di indicatori di benchmark, illustrati nei paragrafi 5.5 e, 5.6".

6.3 La gestione del servizio cimiteriale del Comune di Lugo

Dalla disamina della delibera consiliare n. 93/2025 e della relazione ex art. 14 del TUSPL, emerge che attualmente i servizi cimiteriali nel Comune di Lugo vengono gestiti in forma diretta in parte tramite appalto ad un fornitore esterno (la stessa Area Blu S.p.A.) e in parte con personale comunale coinvolto in numerose attività amministrative analiticamente descritte.
L'acquisizione della partecipazione azionaria nella società è quindi finalizzata all'adozione di un nuovo modello gestionale che prevede l'affidamento *in house providing* ad un unico soggetto, Area Blu S.p.A., di tutte le attività in cui si articola il servizio, peraltro già gestito dalla società per alcuni comuni limitrofi.
Il Comune evidenzia che "la dimensione organizzativa del Comune, unita ai limiti alle spese di personale, alla difficoltà di aggiornamento delle attrezzature e dei mezzi, non consente di garantire un servizio adeguato, programmabile e sostenibile nel lungo periodo" mentre "la gestione mediante società in house specializzata rappresenta la soluzione più idonea, consentendo di:

- disporre di personale tecnico dedicato;
- accedere a economie di scala derivanti dalla gestione integrata con altri Comuni soci;
- uniformare procedure, standard di qualità e modalità di erogazione;
- migliorare la qualità del servizio percepita dall'utenza, soprattutto in un settore delicato come quello cimiteriale".

L'operazione sottoposta al vaglio della Sezione consiste nell'acquisto, da parte del Comune di Lugo di 3.900 azioni della società Area Blu S.p.A. di proprietà del Comune di Imola al prezzo di € 6,30 per azione di cui € 1,14 per sovrapprezzo

azioni (determinato con riferimento al patrimonio netto della società al 31 dicembre 2024 pari a € 8.664.908,58) per un totale di € 24.570. Viene puntualizzato nella documentazione in atti che la somma è iscritta nel bilancio di previsione 2025/2027 del Comune di Lugo alla missione 1 programma 3 capitolo di spesa 01033.01.1020205540 "Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale in altre imprese".

Dalle ricerche sul sito istituzionale del Comune di Imola è emerso che, su indicazione della Giunta comunale, con decreto n. 1058 del 3 settembre 2025 del Segretario generale del Comune di Imola è stato approvato l'avviso pubblico (da pubblicarsi sul sito istituzionale del Comune medesimo, del Nuovo circondario imolese e della Società) per manifestazione di interesse all'acquisizione di 3.900 azioni possedute dal Comune di Imola nella società Area Blu S.p.A., propedeutico alla eventuale successiva deliberazione del Consiglio comunale (organo competente ai sensi dell'art. 42 del TUEL e dell'art. 7 del TUSP ogni decisione in merito alla cessione della partecipazione azionaria).

In applicazione delle specifiche clausole statutarie di Area Blu S.p.A. (art. 7) l'avviso puntualizza che la vendita resta in ogni caso subordinata al mancato esercizio da parte degli altri Enti soci del diritto di prelazione di cui all' art. 7 dello Statuto societario, ed alla verifica da parte del Consiglio di amministrazione della società Area Blu S.p.A. della sussistenza in capo all'offerente dei requisiti di cui agli artt. 1 e 4 dello Statuto. Il trasferimento delle azioni è altresì condizionato all' adesione del nuovo socio alla "Convenzione ai sensi dell'art. 30 del TUEL per la gestione in house a mezzo di Area Blu S.p.A." sottoscritta dagli enti soci per l'esercizio congiunto del "controllo analogo" sulla società.

Nella delibera consiliare n. 93/2025 del Comune di Lugo viene dato atto che l'Ente "ha presentato manifestazione di interesse per l'acquisto dell'intero pacchetto di **n. 3.900 azioni** di proprietà del Comune di Imola, come previsto dall'avviso pubblico trasmesso in data 18/09/2025 con PG. 19795/25" e che il Comune di Imola, con nota acquisita al "P.G. 19940/25 del 22/09/25, ha comunicato che entro il termine previsto dall'avviso pubblico è pervenuta la sola manifestazione d'interesse del Comune di Lugo".

La compagine sociale di Area Blu S.p.A. risulta attualmente composta come segue:

Enti soci	N.ro azioni	Valore nominale	%
Comune di Imola	1.248.649,00	6.443.028,84	90,7796
Con.Ami	37.429,00	193.133,64	2,7212
Città Metropolitana di Bologna	33.418,00	172.436,88	2,4296
Comune di Cstel San Pietro Terme	20.051,00	103.463,16	1,4578
Comune di Medicina	13.565,00	69.995,40	0,9862
Nuovo Circondario Imolese	9.358,00	48.287,28	0,6803
Comune di Dozza	6.684,00	34.489,00	0,4859
Comune di Mordano	3.424,00	17.667,84	0,2489
Comune di Castel Guelfo di Bologna	2.895,00	14.938,20	0,2105
Totale	1.375.473,00	7.097.440,24	

Mentre, per effetto del trasferimento di n. 3.900 azioni dal Comune di Imola al Comune di Lugo si modificherà come rappresentato nel prospetto successivo:

Enti soci	N.ro azioni	Valore nominale	%
Comune di Imola	1.244.749,00	6.422.904,84	90,4961
Con.Ami	37.429,00	193.133,64	2,7212
Città Metropolitana di Bologna	33.418,00	172.436,88	2,4296
Comune di Cstel San Pietro Terme	20.051,00	103.463,16	1,4578
Comune di Medicina	13.565,00	69.995,40	0,9862
Nuovo Circondario Imolese	9.358,00	48.287,28	0,6803
Comune di Dozza	6.684,00	34.489,00	0,4859
Comune di Mordano	3.424,00	17.667,84	0,2489
Comune di Castel Guelfo di Bologna	2.895,00	14.938,20	0,2105
Comune di Lugo	3.900,00	20.124,00	0,2835
Totale	1.375.473,00	7.097.440,24	

Come già evidenziato, ai fini della pronuncia sull'istanza presentata, risulta in primo luogo necessario verificare che Area Blu S.p.A. risponda ai requisiti necessari per qualificare la società come *in house* dal momento che eventuali

profili di criticità sul punto si rifletterebbero, inevitabilmente, in termini negativi sulle valutazioni in merito all'acquisto del menzionato pacchetto azionario finalizzato al successivo affidamento diretto dei servizi cimiteriali. A riguardo si rinvia alla deliberazione della Sezione n. 59/2024/PASP.

La possibilità di procedere all'affidamento *in house* è subordinata in primo luogo al ricorrere delle condizioni di cui agli art. 4 e 16 del TUSP, e all'art. 3, c. 1 *lett. e)*, dell'All. I.1. del D.Lgs. n. 36/2023 (che richiama la disciplina comunitaria di riferimento).

Si rinvia ai punti successivi per la verifica dei suddetti parametri e delle ulteriori disposizioni del TUSP richiamate dall'art.5.

6.4 *Area Blu S.p.A.*

Ai sensi dell'art. 1 dello Statuto sociale Area Blu S.p.A. "*è espressione organizzata dagli Enti Locali, per lo svolgimento in comune, in maniera unitaria e coordinata, di attività strumentali e funzionali agli Enti locali stessi ed a loro forme consortili. La società è espressione della collaborazione di pubbliche amministrazioni, portatrici di interessi omogenei, per la produzione di beni, servizi ed attività strettamente necessari al perseguimento delle loro attività istituzionali ed opera in regime di affidamento diretto" in numerosi settori elencati al successivo art.2 fra i quali rientrano "cimiteri ed esecuzione delle operazioni cimiteriali, gestione amministrativa dei rapporti contrattuali e/o concessori stipulati con terzi relativi a fabbricati aree, cimiteri ed impianti sportivi di proprietà degli enti soci*".

La società, quindi, opera secondo il modello *in house providing.*

Nello specifico, e come meglio dettagliato al successivo punto 6.6, Area Blu S.p.A. rispetta i requisiti di cui all'art. 4, c. 4, del TUSP che prescrive, quale oggetto sociale esclusivo della società *in house*, una o più delle attività di cui al c. 2 lett. a), b), d) ed e).

In conformità al dettato dell'art. 16 del TUSP il capitale delle società *in house* deve essere interamente pubblico, salvo deroghe legislative e, l'ente pubblico o gli enti pubblici congiuntamente, devono esercitare sulla società in house un controllo "analogo" a quello esercitato sui propri servizi (c.1). Lo statuto della società deve prevedere che oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (c.3).

Al riguardo dalla documentazione in atti risulta che Area Blu S.p.A. è una società a partecipazione pubblica totalitaria per espressa previsione statutaria (art. 5).

L'art. 4.6 dello Statuto vincola la società ad effettuare oltre l'ottanta per cento

dei ricavi da vendite e prestazioni nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli Enti soci. Dimostrazione del rispetto della clausola statutaria è fornita, per l'esercizio 2024, nell'ambito della Relazione sul governo societario predisposta ai sensi dell'art.6, c. 4, del TUSP ove gli amministratori evidenziano che, a fronte di un fatturato totale di € 28.001.628 la componente riconducibile ad attività svolte per Enti pubblici soci ammonta a € 27.502.465 pari al 98,22 per cento del totale.
In relazione al caso in esame, particolare attenzione va concentrata sul requisito del controllo analogo che, come noto, si sostanzia in una "*influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata*" esercitata dall'amministrazione o dalle amministrazioni socie (art. 2, c. 2 *lett. c)* e *d)*, del TUSP.
Definizione che trova specificazione nella vasta giurisprudenza interna e comunitaria in materia.
Al fine di consentire, l'effettivo esercizio del controllo analogo da parte degli enti soci l'art. 16, c. 2, del TUSP ha previsto la facoltà di derogare alla disciplina civilistica di riferimento:
a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni degli artt. 2380-*bis* e 2409-*novies* c.c.;
b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, c. 3, c.c.;
c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-*bis*, c. 1, c.c.
Pertanto, in estrema sintesi, il controllo analogo può essere esercitato sia in virtù di specifiche previsioni statutarie che richiedono, per le decisioni maggiormente significative (operative e strategiche) *quorum* deliberativi rafforzati o anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali. Prassi molto diffusa, ritenta idonea dalla giurisprudenza amministrativa, è anche quella del ricorso ad un organo esterno costituito dai rappresentanti degli enti soci con compiti di coordinamento e consultazione sulle principali decisioni di carattere strategico e operativo e poteri in grado di incidere in forma vincolante sull'autonomia decisionale dell'organo amministrativo della società.
L'esigenza di rendere effettivo il controllo analogo congiunto acquisisce particolare rilievo nei casi di partecipazioni a carattere pulviscolare.
Alla luce delle descritte coordinate normative di riferimento coniugate con la consolidata giurisprudenza amministrativa sul punto occorre soffermarsi sulle

concrete modalità di esercizio del controllo analogo nel caso in esame.
Ai sensi dell'art. 14 dello Statuto di Area Blu S.p.A. l'Assemblea ordinaria delibera sia in prima che in seconda convocazione con il voto favorevole di tanti enti locali soci che rappresentino almeno il 94 per cento del capitale sociale ad eccezione della fattispecie disciplinata dall'art. 2369, c. 4, c.c. (approvazione del bilancio e nomina e revoca delle cariche sociali). Lo Statuto dispone inoltre che l'Assemblea delibera sugli oggetti attribuiti dalla legge alla sua competenza nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 31 dello Statuto in merito al Coordinamento soci.
Il successivo art. 15 prevede, anche per le deliberazioni dell'assemblea straordinaria, una maggioranza qualificata del 94 per cento del capitale sociale.
Le clausole statutarie sull'amministrazione della società (art. 16), in linea con le disposizioni di cui all'art. 11, c. 3, del TUSP contemplano le due ipotesi dell'amministratore unico o dell'organo collegiale composto di 3 o 5 membri, disponendo inoltre che l'organo amministrativo viene eletto dall'Assemblea della società, in conformità alla volontà degli enti locali soci manifestata in sede di Coordinamento dei soci. Attualmente la società è amministrata da un Consiglio di amministrazione formato da tre componenti nominato in data 30 aprile 2025.
L'art. 31 dello Statuto "formalizza e riassume le forme di controllo esercitate complessivamente dagli enti locali soci o loro forme consortili nei confronti di Area Blu S.p.A. e costituisce clausola di riferimento […] per il rapporto tra gli enti pubblici e la società". Al punto 2 elenca i vari ambiti che ricomprendono tutte le principali decisioni di carattere strategico e gestionale riservati agli enti pubblici soci in forma collettiva mediante apposito coordinamento disciplinato da una convenzione di diritto pubblico ai sensi dell'art. 30 del TUEL per la gestione in house a mezzo di AREA BLU S.p.A.
Il Coordinamento degli enti soci stabilisce con cadenza annuale il programma della produzione dei beni e servizi che, tenuto conto dell'oggetto sociale, gli enti pubblici soci intendono svolgere e realizzare tramite Area Blu S.p.A. (art. 31, punto 4). In esecuzione del proprio compito gestionale Area Blu S.p.A. redige appositi progetti di produzione dei beni e dei servizi oggetto della programmazione degli enti soci (art. 31, punto 5). I progetti gestionali sono sottoposti a validazione da parte del Coordinamento soci e l'esecuzione delle prestazioni di beni e servizi è regolata da appositi disciplinari di settore, sulla base di schemi tipo predisposti del coordinamento soci. L'organo amministrativo riferisce periodicamente al Coordinamento soci, che verifica, lo stato di attuazione degli obiettivi (art. 31, punti 6,7,8). Al successivo punto 10, l'art. 31 dispone che al fine di consentire al Coordinamento soci l'espletamento delle

funzioni e compiti di cui ai punti precedenti, il bilancio, i piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari di breve e lungo periodo della società nonché gli atti di competenza dell'assemblea possono essere deliberati invia definitiva dai competenti organi della società solo previo parere conforme del Coordinamento soci.

La menzionata convenzione stipulata ai sensi dell'art. 30 del TUEL disciplina, all'art. 5, il funzionamento del coordinamento soci:

"*1. Il Coordinamento è convocato, in occasione della seduta d'insediamento, dal Socio che detiene la maggiore quota di capitale della Società.*

2. Il Coordinamento nomina, fra i propri componenti, un Presidente. Il Coordinamento è convocato dal proprio Presidente, presso la sede della Società o in altro luogo opportuno sempre all'interno dei territori di riferimento degli enti locali, almeno dieci giorni prima di ogni Assemblea dei Soci e, negli ulteriori casi in cui sia ritenuto necessario per lo svolgimento delle funzioni e compiti di cui all'articolo 4, anche su richiesta di ogni Socio componente il Coordinamento medesimo. L'avviso di convocazione deve essere inviato almeno otto giorni prima di quello fissato per la seduta e indicare le materie all'ordine del giorno.

3. Le deliberazioni del Coordinamento vertono sugli oggetti sui quali sarà successivamente chiamata a deliberare l'Assemblea della Società e sugli altri indicati nel precedente articolo 4. Esse sono assunte, in spirito di leale collaborazione, ricercando l'unanimità dei consensi. Laddove sia riscontrata l'impossibilità di raggiungere tale unanimità, il Coordinamento delibera con il voto favorevole di tanti componenti che rappresentino almeno il 94% (novantaquattro per cento) del capitale della Società, nonché la maggioranza assoluta del numero degli enti locali soci in AREA BLU S.p.A. Delle sedute è redatto apposito verbale.

4. I rappresentanti degli enti locali sono tenuti a partecipare al Coordinamento essendo previamente legittimati nei modi di legge ed in conformità dello specifico ordinamento locale.

5. L'intervento in coordinamento può avvenire anche mediante mezzi di telecomunicazione, a condizione che tutti i partecipanti possano essere identificati e sia consentito loro di seguire la discussione, di ricevere, di trasmettere o visionare documenti, di intervenire oralmente e in tempo reale su tutti gli argomenti e esprimere le proprie deliberazioni. Tuttavia, almeno il Presidente ed il segretario dovranno essere presenti nel luogo di convocazione scelto per la riunione ove si considererà tenuto il Coordinamento dei soci. Inoltre, in caso di impossibilità di intervenire in adunanza, i soci potranno far pervenire le determinazioni relative agli argomenti indicati nell'avviso di convocazione, in

forma scritta, esprimendo le proprie determinazioni e il proprio voto a mezzo posta elettronica certificata all'indirizzo areablu@cert.areablu.com, entro un'ora prima dell'orario di inizio dell'assemblea indicato nell'avviso di convocazione. Il Presidente provvederà a dare lettura della suddetta comunicazione e dell'intenzione di voto espresso dandone esplicito conto nel verbale.
6. Ciascun ente locale è obbligato a votare nelle assemblee della Società, e ad assicurare comportamenti e adottare atti uniformandosi alla volontà espressa dal Coordinamento.
7. Gli enti locali soci si impegnano a votare in assemblea su questioni che riguardano servizi o attività prestate esclusivamente nei confronti di uno o più soci, in conformità alla volontà espressa in seno al coordinamento dal comune o concordemente dai soci interessati. La delibera dovrà documentare la sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione per la Società.
8. L'organizzazione e il funzionamento del Coordinamento, per quanto non previsto nella presente Convenzione, sono demandati ad apposito regolamento approvato dall'organismo medesimo".
Si rileva inoltre che l'art. 6 della più volte citata convenzione prevede, in tema di nomina degli organi sociali, che, nel caso di organo adi amministrazione di tre componenti, quale quello attualmente in carica, "*un componente, con funzioni di Presidente ed amministratore delegato, è designato dal Comune di Imola e lo rappresenta, il secondo componente dal Comune di Imola previo consenso degli altri enti locali, e li rappresenta, ad eccezione della Città Metropolitana che nomina il terzo componente, e la rappresenta*".

Alla luce degli elementi informativi ricavati dalla documentazione in atti e più sopra sinteticamente riassunti, la Sezione riscontra nel modello organizzativo elaborato dagli enti pubblici soci per il controllo analogo congiunto della società Area Blu S.p.A. i requisiti fondamentali richiesti dalla disciplina di riferimento.
D'altra parte, nel caso concreto posto all'attenzione della Sezione, il Comune di Imola detiene la maggioranza delle azioni, pari a oltre il 90 per cento del capitale sociale, mentre le azioni residue sono di proprietà degli altri otto soci che partecipano con quote nettamente minoritarie. Anche successivamente al perfezionarsi dell'operazione in esame, atteso che il Comune di Lugo acquista una quota pari allo 0,28 per cento del capitale sociale, il Comune di Imola resta azionista di maggioranza, con una quota del 90,4961 per cento e, considerando anche la quota del Consorzio Azienda Multiservizi Intercomunale (Con.Ami), controllato dal Comune medesimo, raggiunge una quota superiore al 93 per

cento.

Fra l'altro anche il meccanismo di nomina degli amministratori assegna al Comune di Imola un ruolo di rilevo stante la possibilità di designare un candidato con funzioni di Presidente ed amministratore delegato che lo rappresenta e un secondo componente (seppure previo consenso degli altri enti locali) mentre la Città metropolitana di Bologna è l'unico socio di minoranza a nominare l'amministratore che la rappresenta.

Si osserva pertanto che nei casi, come quello in esame, in cui il capitale sociale si concentra in mano a uno o pochi enti, risultano fondamentali meccanismi che garantiscano, in seno al coordinamento soci, il maggior consenso possibile in relazione alle decisioni da assumere. Le disposizioni della Convenzione fra i soci di Area Blu S.p.A. sembrano andare in questa direzione ove prevedono che (in caso non sia raggiunta l'unanimità dei consensi) le decisioni sono assunte con un criterio non solo maggioritario ma anche capitario.

Proprio perché il principio capitario costituisce uno strumento fondamentale per l'esercizio del controllo analogo da parte dei soci di minoranza proprietari di quote "pulviscolari" il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti sul punto chiedendo all'Ente di chiarire con quali modalità vengono assunte le decisioni quando, per effetto di modifiche nella compagine sociale (quale quella che si produrrà in esito al perfezionarsi dell'acquisto di azioni da parte del Comune di Lugo) i soci dovessero essere in numero pari e non si raggiungesse la maggioranza assoluta.

Il Comune di Lugo ha riferito che "*nell'ipotesi in cui i soci siano in numero pari e si determini un'eventuale parità nel conteggio dei voti, richiedendo la Convenzione la maggioranza assoluta (es. su 10 enti, sono necessari almeno 6 voti favorevoli), la deliberazione non si intende approvata e si considera respinta per assenza di maggioranza deliberante.*

In tale circostanza, il Coordinamento provvede a rinviare la decisione, riaprendo il confronto per ricercare l'unanimità o comunque una maggioranza assoluta, come previsto dall'art. 5, comma 3 della Convenzione.

Si evidenzia, peraltro, che nella storia della società Area Blu, fin da quando ha assunto la natura di società in house providing nell'anno 2007, non si è mai verificato un caso di stallo decisionale dovuto a contrapposizioni tra soci, anche in periodi in cui il numero dei soci era pari. Ciò in virtù, tanto dello spirito di leale collaborazione che la Convenzione impone ai soci, orientandoli alla ricerca dell'unanimità dei consensi, quanto della natura del Coordinamento Soci di Area Blu che esprime pareri sui punti all'ordine del giorno a valle di una istruttoria tecnica della documentazione prodotta".

Preso atto degli ulteriori elementi informativi acquisiti in esito all'istruttoria svolta la Sezione sottolinea l'opportunità di valutare una puntuale regolamentazione delle modalità di deliberazione del Coordinamento soci anche in ragione della circostanza che l'ampliarsi della compagine sociale può comportare maggiori difficoltà nel raggiungimento dell'unanimità dei consensi, modalità che devono in ogni caso garantire adeguata rappresentatività ai soci di minoranza.

6.5 Verifica parametro di cui all'art. 3, c. 1, del TUSP - Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (quesito A.1 di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR)

Area Blu S.p.A. rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, l'art. 3 del TUSP 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 TUSP) - 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 TUSP: 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 TUSP 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* […]".

Nello specifico, per quanto riguarda il caso in esame, l'art. 4 citato limita ulteriormente il campo delle attività ammissibili per le società *in house*. Queste devono avere come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2 del medesimo articolo:
a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. n. 50 del 2016;
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;
e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, c. 1 *lett. a)*, del D.Lgs. n. 50 del 2016.
Inoltre, salvo quanto previsto dall'art. 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.

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 "*La società è espressione organizzata dagli Enti Locali, per lo svolgimento comune, in maniera unitaria e coordinata, di attività strumentali e funzionali agli Enti locali stessi ed a loro forme consortili. La società è espressione della collaborazione di pubbliche amministrazioni, portatrici di interessi omogenei, per la produzione di beni, servizi ed attività strettamente necessari al perseguimento delle loro attività istituzionali ed opera in regime di affidamento di retto nei settori della gestione, riqualificazione, progettazione e realizzazione di opere pubbliche, edifici ed immobili, infrastrutture ed aree pubbliche, dei servizi connessi alla gestione della mobilità, delle linee viarie, della sicurezza stradale e*

della sosta di veicoli".

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;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti.

L'Ente inoltre puntualizza che "*La Società è struttura organizzativa degli enti locali soci e di loro forme consortili purché a totale partecipazione pubblica, mediante la quale essi provvedono in forma unitaria ed integrata agli interventi di loro competenza relativi alla realizzazione, riqualificazione, progettazione, gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare degli enti soci, all'organizzazione, gestione e realizzazione di sistemi per il controllo del traffico, della mobilità, della sicurezza e della sosta e della qualità e sicurezza urbana*".

Ai quesiti **A4** "a) In caso di società *in house*, la società ha ad oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) di cui sopra (art. 4 c.4 TUSP)?

b) Salvo quanto previsto dall'art. 16 TUSP, la società opera in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (art. 4 c. 4 TUSP)?" l'Ente ha risposto affermativamente.

Sul punto si evidenzia che, le aree di intervento della società, elencate dall'art. 4 dello Statuto, sono numerosissime e riguardano realizzazione, organizzazione, progettazione e gestione di:

- opere stradali, opere civili e tecnologiche;
- impianti sportivi;
- impianti di illuminazione;
- impianti elettrici e tecnologici;
- aree verdi (ville, orti botanici, parchi, boschi, giardini, verde cimiteriale, scolastico e spazi pubblici);
- fabbricati, edifici scolastici ed in genere delle strutture pubbliche
- cimiteri ed esecuzione delle opere cimiteriali.

A queste si aggiungono, fra l'altro, elaborazione progetti e direzioni lavori di opere da realizzare per conto proprio o commissionate dagli enti soci, gestione

amministrativa dei rapporti concessori o contrattuali con terzi, gestione impianti semaforici, sistemi di controllo e regolazione delle zone a traffico limitato, sistemi di regolazione e di indirizzo e controllo del traffico e della mobilità urbana ed extraurbana.

Al quesito **A5** "Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, la partecipata oggetto di investimento qualora ricadente nella fattispecie di cui all'art. 4 c. 2 *lett. d)*, del TUSP e controllata da enti locali, ha rispettato il divieto di costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni in società?" l'Ente ha risposto affermativamente.

Il Comune di Lugo ha risposto negativamente a tutti gli altri quesiti della Sezione A del questionario (A6-A11) che riguardano tipologie di società e attività consentite codificate dall'art. 4, c. 6 e seguenti, del TUSP, estranee all'oggetto sociale di Area Blu S.p.A.

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 del. 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 del. 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, c. 3 e 4, del TUSP.

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 D.Lgs. n. 14/2019 "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 relazione alle risposte fornite dall'Ente ai quesiti che attengono ai parametri della convenienza economica e della sostenibilità contrassegnati con le lett. "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 "la proiezione dei ricavi e dei costi (2025 - 2027) ha preso le mosse dal budget 2025 di Area Blu S.p.A., società in house. In dettaglio, i valori prospettici esposti nel Piano sono stati calcolati applicando alle singole voci di budget 2025 il tasso di inflazione programmata rintracciabile nel "DEF" 2024. Si precisa, quindi, che l'andamento dei ricavi è considerato a disciplinari costanti (ovvero in assenza di riduzione/aumento dei corrispettivi/canoni da parte degli Enti Soci e/o nuovi servizi come da piano commerciale ovvero considerando tutti i rinnovi dei disciplinari in essere iso-condizioni).
La determinazione dei ricavi e dei costi contempla, inoltre, l'ingresso, in seno alla compagine sociale di Area Blu S.p.A., del nuovo Socio Comune di Lugo e, l'affidamento da parte di quest'ultimo della gestione dei servizi cimiteriali".

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 rinviando a quanto rappresentato in relazione al punto precedente.

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 che il Piano si compone di tre annualità 2025-2027 mentre come indicato nell'allegato C alla relazione predisposta ai sensi dell'art.14 del D. Lgs. n. 201/2022 i dati relativi alle annualità oltre il 2027 sono stimati costanti per tutta la durata dell'affidamento.

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 formalmente approvato dall'Assemblea dei soci di Area Blu S.p.A. in data 31 gennaio 2025.

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?

c) Le strategie di intervento e le iniziative individuate appaiono chiare?

L'Ente istante risponde affermativamente e riferisce che "il Piano riflette la natura di Società in house providing di Area Blu S.p.A., la quale si distingue per un attento presidio dei costi di produzione volto a garantire la fornitura di beni/servizi, a favore degli Enti locali soci, rispettosa del criterio di economicità/qualità.

Le strategie di intervento e le iniziative della Partecipata rientrano nelle finalità istituzionali di pertinenza degli Enti locali soci, quindi, del Comune di Lugo, ai sensi dell'art. 4, comma 1°, TUSP, pertanto, le stesse sono state sviluppate in coerenza con i compiti e le funzioni assegnate ai medesimi Enti Locali soci".

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 evidenziando che la partecipata Area Blu S.p.A. "*monitora l'andamento degli indici di Bilancio e gli indicatori di Performance e ne dà informativa con regolarità annuale con la Relazione sul Governo Societario ex art.6, co. 4, D. Lgs 175/2016*".

Quesito B.7

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

L'Ente risponde che la società dispone di un'adeguata organizzazione e inserisce il link alla sezione del sito istituzionale in cui viene ne fornita rappresentazione.

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 il medesimo link al sito istituzionale del 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 rinviando ai contenuti della Relazione sul governo societario di cui all'art. 6, c. 4, del TUSP.

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 e puntualizza che "Ai sensi dell'art. 17, c. 2, dello Statuto di Area Blu S.p.A., l'Organo Ammnistrativo (in conformità e, in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi fissati in seno al "Coordinamento dei soci", strumento per l'esercizio, da parte dei soci Enti locali, del controllo analogo congiunto, ad esito della Convenzione stipulata ai sensi dell'art. 30 del TUEL) approva alla chiusura di ogni esercizio una relazione sul generale andamento della gestione della Società e, sulla sua prevedibile evoluzione che il Presidente trasmette ai Soci.

Annualmente i risultati sono pubblicati all'interno della Relazione sul Governo Societario, che evidenzia, tra gli altri, un "Margine di tesoreria" e, un "Risultato di esercizio" positivi a dimostrazione della solidità economico - finanziaria di Area Blu S.p.A".

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 puntualizzando che le "risposte sono avallate da quanto emerso dalla lettura delle Relazioni accompagnatorie al Bilancio 2024 rilasciate dal Collegio Sindacale e dalla Società di revisione Contabile e pubblicate sul sito".

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.

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?

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 affermativamente, si segnala inoltre che sono stati prodotti in allegato all'istanza presentata il Documento unico di regolarità contributiva (scadenza 22 ottobre 2025), il Certificato di sussistenza dei requisiti previsti dall'art.17-bis, c. 5, D.Lgs. n. 241/1997, il prospetto dati della Centrale dei rischi.

Quesito B.19

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

L'Ente risponde affermativamente e precisa che il rischio massimo per il Comune di Lugo è pari all'investimento che si intende effettuare "non sono concesse fideiussioni, ma si ritiene che l'investimento generi fornitura di servizi in regime di economia di spesa".

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 ad entrambi i quesiti segnalando che "come già rammentato al punto B.1 le proiezioni contenute nel Piano si basano sul Budget 2025; quest'ultimo a sua volta riflette le dinamiche storiche e correnti dei relativi dati". Anche in relazione alle variazioni dei ricavi storici prospettici rinvia al punto B1 ove era stato rappresentato che dette variazioni sono state ottenute applicando il tasso di inflazione previsto dal "DEF" 2024 ai valori esposti nel Budget 2025 di Area Blu S.p.A.

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 affermativamente ad entrambi i quesiti limitandosi a riferire che eventuali dismissioni di cespiti riguarderanno beni completamente ammortizzati.

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 affermativamente e riferisce che la determinazione è stata svolta deducendo dai flussi di cassa "gli investimenti previsti (sia quelli di mantenimento che quelli relativi alle iniziative industriali) e il pagamento delle imposte, portando in conto l'effetto delle dismissioni di cespiti d'investimento e di altre operazioni straordinarie previste.

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? (Solo per i servizi pubblici locali a rete il D.Lgs. n. 201/2022 (art. 14) prevede l'asseverazione. 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 indicando che il Piano industriale 2025-2027 è stato approvato dall'Assemblea dei soci in data 31 gennaio 2025.

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.

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 positivamente segnalando che il Programma di valutazione del rischio aziendale è contenuto nella Relazione sul governo societario allegata alla Relazione sulla gestione ed è stato approvato in sede di approvazione del bilancio dall'Assemblea dei soci.

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 evidenziando che negli ultimi tre esercizi la società ha sempre raggiunto un risultato di esercizio positivo.

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 dati di cui alla tabella indici? In caso di risposta affermativa fornire i dati

L'Ente istante ha risposto positivamente al quesito, nell'ambito della relazione ex art. 14 del TUSPL sono stati calcolati gli indici che evidenziano performance positive.

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 negativamente.

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 negativamente.

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 negativamente allegando la certificazione della Centrale

rischi.

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 negativamente rinviando al Documento unico di regolarità contributiva e alla Certificazione dell'Agenzia delle entrate allegate all'istanza trasmessa.

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. In relazione ai primi due nella sezione note evidenzia che "Area Blu S.p.A. in qualità di società *in-house providing*, è soggetta al controllo analogo congiunto, esercitato dagli Enti Soci secondo quanto previsto nella Convenzione richiamata all'art. 31 del rispettivo Statuto.

Ad esito del controllo analogo congiunto, gli enti soci definiscono e monitorano gli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento ai sensi dell'art. 19 del TUSP. Ad oggi, la verifica in sede di controllo analogo in merito al raggiungimento degli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento assegnati alla Società ha dato esito positivo."

In relazione al terzo quesito evidenzia che "visto che l'obiettivo di Area Blu S.p.A. è il perseguimento dell'equilibrio economico - finanziario nel fornire beni e servizi, ai soci Enti pubblici, nel rispetto del criterio di economicità / qualità, si ritiene che la scelta di investimento sia adeguata e in linea con le decisioni assunte in tal senso da tutte le P.A. di riferimento".

Ulteriori elementi in merito alla convenienza economica della scelta, anche in rapporto all'attuale gestione *in house* sono forniti nella relazione ex art.14 del TUSPL.

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 che al 31 dicembre 2024 la società aveva 97 dipendenti e un Organo amministrativo collegiale composto da tre membri.

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 e riporta i dati sul fatturato (€ 28.323.420 nell'esercizio 2024, € 31.640.687 nell'esercizio 2023 e € 25.929.391 nell'esercizio 2022).

Quesito E.4

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

L'Ente istante risponde negativamente riprendendo i contenuti dei piani di razionalizzazione ex art.20 T.U.S.P. predisposti negli anni precedenti dagli enti locali soci. Puntualizza che ai sensi dell'art.19 del T.U.S.P. i soci assegnano annualmente obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e del personale il cui conseguimento è rendicontato periodicamente.

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, del TUSP) - 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 "Il Comune di Lugo ha conferito le competenze relative alle attività economiche e produttive all'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e quindi le residue competenze dirette non prevedono l'erogazione di servizi o contributi alle imprese. Nel caso in cui l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna dovesse erogare contributi alle imprese, si rivolgerà alla competente struttura regionale (Distinct body) per un parere preventivo sulla compatibilità in materia di Aiuti di Stato".

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 rinvia ai chiarimenti forniti al punto F2.

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.

F.7 In caso di risposta negativa al quesito 6, indicare nello spazio accanto le motivazioni. L'Ente rinvia ai chiarimenti forniti al punto F.2.

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 negativamente e ha motivato la scelta nei seguenti termini, riproponendo le argomentazioni contenute nel paragrafo "Compensazioni e aiuti di stato" della relazione elaborata ai sensi dell'art. 14 del TUSPL.

"In considerazione degli obblighi di servizio pubblico e della rilevanza sociale del settore, il Comune riconoscerà al gestore un canone annuo motivato da ragioni

di interesse pubblico qualificato, e da un'analisi comparativa […] conforme ai principi di congruità della spesa. Trattasi, pertanto, di un servizio pubblico essenziale, accessibile in via indifferenziata dall'utenza, la cui erogazione si fonda su valori costituzionali di solidarietà e di tutela della dignità della persona, che giustificano l'impegno di risorse comunali a sostegno della gestione. L'equilibrio economico-finanziario del servizio è garantito attraverso un modello che integra gettito tariffario e contributo comunale, con l'obiettivo di contenere la pressione tariffaria sugli utenti e di assicurare continuità e qualità del servizio a condizioni eque. Tale assetto riflette l'esigenza di bilanciare interesse pubblico e sostenibilità economica, evitando squilibri che potrebbero compromettere la funzione sociale del servizio. Si tratta, quindi, di un modello gestionale orientato al perseguimento di finalità collettive, che destina i proventi da concessioni eccedenti alle manutenzioni straordinarie, liberando risorse comunali e garantendo la conservazione del patrimonio cimiteriale (per approfondimenti si veda il paragrafo 5.5). Ne consegue che il servizio cimiteriale, pur non ispirandosi al principio di massima redditività economica, è erogato secondo modalità che configurano un'eccezione giustificata e motivata dal perseguimento di un interesse pubblico superiore. Si ravvisano, dunque, condizioni conformi ai principi giurisprudenziali che ammettono deroghe alla redditività dei beni pubblici in presenza di servizi essenziali, nel rispetto degli articoli 106, 107 e 108 del TFUE, con adeguata motivazione dei presupposti di fatto e di diritto e con verifica di congruità della spesa a presidio della legalità e della sostenibilità amministrativa. Non sussistono, dunque, elementi tali da determinare l'insorgenza di un aiuto di Stato".

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 erroneamente al primo quesito, dal momento che aveva risposto negativamente al quesito F8.

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.). Se sì, in base a quale norma statutaria?

Il quesito è finalizzato a verificare il corretto adempimento delle disposizioni di cui all'art. 5, c. 2 ultimo periodo, del TUSP, a mente del quale "*gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*".

L'Ente istante risponde affermativamente e conferma quanto contenuto nella delibera consiliare n. 93/2025 ove si legge che la proposta di deliberazione "*è stata sottoposta all'esame della Commissione Consiliare di Controllo Società Partecipare del 06/10/2025 che ai sensi del Regolamento di funzionamento del Consiglio Comunale (art. 20-ter) è svolta in seduta pubblica fruibile dalla collettività e pertanto si ritiene ottemperato a quanto previsto dall'art. 5 comma 2 capoverso 2 in tema di consultazione pubblica*".

Il Magistrato istruttore al fine di acquisire ulteriori elementi necessari a completare il quadro istruttorio, ha svolto sul punto uno specifico approfondimento chiedendo all'Ente di chiarire le modalità con le quali il Comune ha dato attuazione alle menzionate disposizioni di cui all'art. 5, c. 2, del TUSP, con particolare riferimento agli strumenti utilizzati per assicurare ai cittadini interessati, operatori economici e non, il diritto di formulare idonee e tempestive osservazioni in ordine alla scelta comunale di acquisire una partecipazione azionaria nella società Area Blu S.p.A. Al Comune è stato inoltre richiesto se abbia adottato uno specifico regolamento destinato a disciplinare l'esercizio delle forme di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale oppure se le stesse trovino la propria disciplina in altri atti adottati dall'Ente.

Il Comune ha riferito che la menzionata disciplina "*prevede l'obbligo per gli enti locali di sottoporre lo schema dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica secondo modalità da essi stessi disciplinate.*

La disposizione ha natura aperta e rimette all'autonomia dell'Ente la scelta degli strumenti più idonei a garantire la conoscibilità dell'atto e la possibilità di formulare osservazioni.

Tale interpretazione è stata di recente confermata dal Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 416 del 21 gennaio 2025, che ha riconosciuto la piena legittimità dell'utilizzo delle forme istituzionali di pubblicità previste dal TUEL e dallo Statuto comunale (Albo pretorio on-line e sito web istituzionale) quale corretta modalità di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5, co. 2, TUSP, senza necessità di ulteriori forme di consultazione di mercato.

Occorre rimarcare che non vi sono nella prassi esempi concreti di regolamentazione specifica da parte degli enti locali, anche perché non risulta

ancora del tutto chiara e univoca la finalità di tale disposizione, che demanda al singolo Ente la facoltà di determinare le modalità della consultazione.
Si rileva peraltro che, in assenza di regolamenti comunali ad hoc, la disciplina inerente alle modalità di consultazione pubblica è già implicitamente contenuta nelle fonti che regolano la pubblicità legale e la trasparenza amministrativa. In particolare, l'art. 124 del D.lgs. 267/2000 (TUEL) e l'art.3 del Regolamento di Organizzazione dell'Albo Pretorio dell'Ente prevedono la pubblicazione all'Albo pretorio on-line per 15 giorni consecutivi, quale forma legale di conoscenza degli atti, modalità espressamente ritenuta sufficiente dal Consiglio di Stato (sent. n. 416/2025). Pertanto, l'Amministrazione ha correttamente operato nel rispetto di tali disposizioni, garantendo trasparenza, conoscibilità e possibilità di osservazioni da parte dei soggetti interessati.
Non a caso la maggior parte degli enti si limita a pubblicare l'atto in questione sull'Albo pretorio telematico, al fine di favorirne la piena conoscibilità nella comunità locale, in conformità alle prime indicazioni provenienti dalla giurisprudenza in materia".
Prosegue l'Ente rappresentando quanto segue. "*In ogni caso questa Amministrazione, per rafforzare l'iter di verifica della compatibilità dell'atto deliberativo con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa secondo modalità desumibili dal Testo unico e dalle fonti normative comunali, nelle more di una regolamentazione specifica in materia, ha ritenuto di seguire il seguente percorso:*
a) nel DUP 2025/2027 del Comune di Lugo, approvato con delibera n. 4 del 23/01/2025, è stata manifestata la volontà di acquisire una partecipazione societaria per la gestione dei cimiteri comunali (cfr. pag. 99): si sottolinea che il DUP è stato oggetto di ampio percorso partecipativo unitamente al DUP dell'Unione (in assemblee pubbliche, negli organismi di decentramento, sindacati…);
b) in attuazione di tale indirizzo, la Delibera di Giunta Comunale n. 55 del 11/04/2024 ad oggetto: "Atto di indirizzo per la predisposizione di progetto inerente la partecipazione in Area Blu s.p.a. e l'affidamento della gestione in house dei cimiteri comunali e relativi servizi" e la Delibera di Giunta Comunale n. 99 del 31/07/2025 ad oggetto: "Acquisto quote di partecipazione nella società Area Blu s.p.a. per affidamento in house providing dei servizi di gestione dei servizi cimiteriali ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016 e dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. 201/2022. Individuazione del budget per l'investimento" sono state adottate al fine di avviare l'iter di acquisto

della partecipazione e pubblicate nell'Albo pretorio comunale per 15 giorni, come previsto dal Testo unico degli enti locali, dallo Statuto comunale e dal Regolamento di organizzazione dell'Albo pretorio dell'Ente;

c) a tale duplice pubblicazione è seguita l'uscita di alcuni articoli sulla stampa locale, con avvio di conseguenza di un acceso confronto sui social media che ha avuto per oggetto i temi più rilevanti connessi alle predette deliberazioni, ripresi successivamente nel percorso di competenza dell'organo consiliare;

*d) lo schema di delibera di Consiglio comunale ad oggetto '*Provvedimenti relativi all'acquisizione della partecipazione nella società Area Blu S.p.A e all'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali in house providing' *è stato sottoposto all'esame della Commissione Consiliare di Controllo Società Partecipate del 06/10/2025 che ai sensi del Regolamento di funzionamento del Consiglio Comunale (art. 20 ter) si svolge in seduta pubblica fruibile dalla collettività in presenza o in streaming;*

e) di tale convocazione è stata data notizia sul sito del Comune il 2/10/2025, nella sezione "Notizie" della home page, con un preavviso di cinque giorni; pertanto, la comunità locale era invitata a partecipare alla seduta della Commissione in presenza oppure in remoto;

f) occorre sottolineare che solitamente le commissioni consiliari si tengono a ridosso del Consiglio Comunale stante la difficoltà da parte degli uffici di produrre tutta la documentazione dell'argomento, la Presidenza (per inciso, assegnata alla minoranza) ha proceduto a convocare la Commissione "società partecipate" in data 6 ottobre, mettendo a disposizione tutta la documentazione (comprensiva dello schema deliberativo e di tutti gli allegati) con netto anticipo, quindi, rispetto alla data del Consiglio Comunale;

g) in tale commissione sono stati trattati molti punti, sicuramente i più importanti, relativi alla gestione in house, alla qualità dei servizi, ai costi per il Comune e per i cittadini oltre al dato di fatto che la soluzione gestionale proposta è una logica conseguenza derivante dalla perdurante assenza di soluzioni gestionali efficaci viste quelle già sperimentate ripetutamente e con scarsa soddisfazione per i deludenti risultati;

h) il Consiglio comunale è stato convocato successivamente per la data del 16 ottobre, dopo aver dato risposta scritta a tutti i quesiti pervenuti, peraltro sviluppati in modo esaustivo anche nel corso della seduta di Consiglio;

i) anche la seduta di Consiglio era pubblica e la relativa registrazione è stata pubblicata sul sito dell'Ente per ragioni di massima trasparenza, contestualmente allo schema di atto corredato dagli esiti della discussione avvenuta in Consiglio e

da un apposito comunicato che, per incrementare i livelli partecipativi alla luce della importanza dell'argomento, invitava i cittadini interessati a formulare osservazioni entro il termine di 30 giorni (ciò a ulteriore integrazione degli adempimenti di pubblicazione ordinaria sull'Albo pretorio previsti dallo Statuto e dal regolamento di organizzazione). Sempre in riferimento alla consultazione pubblica di cui all'art. 5, co. 2, l'Amministrazione ha voluto rafforzare l'attuazione del processo partecipativo, introducendo una finestra di 30 giorni per la presentazione di eventuali osservazioni, formalmente indicata nel comunicato pubblicato sul sito web istituzionale. Tale misura, sebbene non espressamente richiesta dalla norma, costituisce una garanzia ulteriore di partecipazione e trasparenza.

l) le osservazioni eventualmente pervenute nel periodo stabilito saranno valutate dall'Amministrazione prima che si perfezioni l'iter di acquisizione della partecipazione in esame, prevista attualmente per il mese di gennaio 2026.

Le modalità attuate dal Comune di Lugo rispettano pienamente le prescrizioni dell'art. 5, co. 2, del D.lgs. 175/2016, poiché:

a) lo schema dell'atto deliberativo è stato pubblicato nelle forme previste dalle fonti interne (Statuto, TUEL, Regolamento di organizzazione);

b) la consultazione è stata resa effettiva mediante sedute pubbliche, streaming, informazione diffusa e apertura di un termine specifico per osservazioni;

c) la disciplina interna, pur priva di un regolamento specifico, soddisfa l'onere di individuare "modalità disciplinate" come richiesto dal legislatore;

d) le misure adottate sono coerenti con la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sent. n. 416/2025) che considera legittima la pubblicità via Albo pretorio e sito web istituzionale come forma idonea di consultazione pubblica".

In calce alla nota di risposta sono stati forniti collegamenti ipertestuali che rinviano ai vari documenti indicati nel testo della nota di risposta pubblicati sul sito web istituzionale, fra questi anche il collegamento ad una sezione del sito in cui risulta pubblicato, in data 31 ottobre 2025, successiva all'invio della richiesta istruttoria, l'avviso "Consultazione pubblica sull'acquisizione di partecipazioni nella società Area Blu SpA del Comune di Lugo", corredato da tutti gli allegati (Atto deliberativo, All. A – Statuto di Area Blu S.p.A., All. C - Relazione ai sensi dell'art. 14, c. 3, del D.Lgs. 201/2022, All. D – Contratto di servizio per la gestione dei servizi cimiteriali).

Alla luce degli ulteriori elementi istruttori acquisiti il Collegio, con riferimento all'affermazione secondo cui non esisterebbero, nella prassi, esempi concreti di

regolamentazione da parte degli enti locali in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5, c. 2 del TUSP, osserva che alcuni enti locali hanno adottato il Regolamento delle forme di partecipazione popolare all'Amministrazione locale, disciplinando, in tale ambito, la consultazione pubblica. In ogni caso, anche in assenza di regolamentazione specifica, numerosi sono i casi di enti che hanno individuato indirizzi operativi per lo svolgimento di dette consultazioni che, giova rimarcarlo, sono contenuti in una disposizione in vigore ben prima delle modifiche all'art. 5 ad opera della L. n. 118/2022.
Il Collegio, pur evidenziando la distinzione tra "consultazione pubblica" e "pubblicità legale", non può che prende atto di quanto rappresentato in via di fatto dall'Ente e statuito in punto di diritto dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza n. 416 del 21 gennaio 2025.

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 del TUSP, valutando la completezza dell'istruttoria compiuta dall'ente secondo le indicazioni della Corte?
L'Ente risponde affermativamente, il parere favorevole dell'Organo di revisione, acquisito con verbale n. 23 del 9 ottobre 2025 è allegato all'istanza presentata.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della L. 5 agosto 2022, n. 118, esprime parere positivo per le considerazioni esposte in parte motiva.

DISPONE

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

- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del Comune di Lugo 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 10 novembre 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Massimiliano Maitino	Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)	(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria il 17 novembre 2025

Per il funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)