Deliberazione n. 67/2026/PASP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del giorno 16 giugno 2026
ASP dei Comuni della Bassa Romagna
Richiesta ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016

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

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

VISTO il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il R. D. 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;
VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e succ. mod. ed int.;
VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e succ. mod. ed int.;
VISTA la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
VISTO l'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, così come novellato dall'art. 11, c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118;
VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/SSRRCO/AUD/22;
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2022;

VISTA la propria deliberazione n. 159/2025/INPR, con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2026;
VISTA la propria deliberazione n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023, concernente l'approvazione delle "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)"*;
VISTA la richiesta di cui alla deliberazione dell'Amministratore Unico dell'ASP del Comuni della Bassa Romagna n. 8 del 30 marzo 2026, avente ad oggetto «Affidamento in house del servizio di gestione della farmacia "Santo Monte" di Bagnacavallo (RA)», trasmessa dall'Ente ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016 e acquisita al protocollo SEZ_CON_EMI-SC_ER-003149 del 11 maggio 2026;
VISTA la nota SEZ_CON_EMI-SC_ER n. prot. 3149 del 11 maggio 2026, con la quale la Sezione ha chiesto all'Ente, a fini istruttori, di voler compilare e trasmettere il questionario di cui alla del. n. 32 del 2023 di questa Sezione regionale di controllo sopra citata (All. 1), recante le indicazioni istruttorie preliminari per l'esame dei provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.);
VISTA la nota, acquisita agli atti della Sezione con prot. n. SC_ER3454 del giorno 21 maggio 2026, con la quale l'Ente ha fornito riscontro alla richiesta istruttoria formulata dalla Sezione;
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 31 del 2026, con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;
UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo;

RITENUTO IN FATTO

1. L'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, con nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER - 003149 del 11 maggio 2026, ha inviato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016, la del. n. 8 del 30 marzo 2026 – corredata dei relativi allegati – avente ad oggetto: "Affidamento in house del servizio di gestione della farmacia "Santo Monte" di Bagnacavallo" (RA).
1.2 Con il suddetto atto, l'organo amministrativo ha deliberato di:
- procedere all'acquisizione della quota di partecipazione nella società Ravenna Farmacie S.r.l. nella misura dello 0,2% del capitale sociale, per un importo complessivo di euro 66.500,00;
- dare atto che, ai sensi dell'art. 4 c. 1 e 2 del D.Lgs. 175/2016, l'acquisizione delle quote è strettamente necessaria al conseguimento delle finalità istituzionali di ASP;
- approvare lo Statuto della Società che, allegato alla deliberazione, ne forma parte integrante e sostanziale;
- dare atto che lo schema della deliberazione di che trattasi è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5 c.2 del D.Lgs. 175/2016, mediante pubblicazione sul sito web istituzionale di ASP;
- trasmettere copia della delibera alla Corte dei conti e all'Autorità Garante della Concorrenza e

del Mercato ai sensi dell'art. 5 c.3 del D.Lgs. n. 175/2016;

- dare atto che la spesa complessiva di euro 66.500,00 viene contabilizzata al conto contabile "Immobilizzazioni Immateriali" dello Stato Patrimoniale dell'Asp e sarà adottata con successiva determinazione da parte del Direttore Generale dell'Ente;
- dare atto dell'individuazione del responsabile del procedimento.

1.3 L'Ente istante ha trasmesso alla Sezione ai fini della pronuncia ex art. 5 del T.U.S.P. la seguente documentazione a corredo dell'istanza:

- la richiesta di parere preventivo ai sensi dell'art. 5, c. 3, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (T.U.S.P.) – Acquisizione di partecipazione *in house* in Ravenna Farmacie S.r.l. da parte di ASP dei Comuni della Bassa Romagna per la gestione del Servizio Farmacia;
- la deliberazione n. 8 del 30 giugno 2026 – affidamento *in house providing* a Ravenna Farmacie della farmacia Santo Monte di Bagnacavallo;
- lo Statuto di Ravenna Farmacie S.r.l.;
- la relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale (D.Lgs. 201/2022, art. 14, c. 2, 3 e 4; art. 31, c. 1 e 2);
- la relata di avvenuta pubblicazione sull'home page del sito istituzionale dell'Asp dei Comuni della Bassa Romagna, www.aspbassaromagna.it, della delibera n. 8 del 30/03/2026, "Affidamento in house del servizio di gestione della farmacia "Santo Monte" di Bagnacavallo (RA)".

1.4 Con nota SEZ_CON_EMI-SC_ER n. prot. 3149 del 11 maggio 2026, la Sezione ha chiesto all'Ente, a fini istruttori, di voler compilare e trasmettere il questionario di cui alla deliberazione n. 32 del 2023 di questa Sezione regionale di controllo (All. 1).

L'Ente ha fornito riscontro alla suddetta richiesta istruttoria con nota prot. n. SC_ER3454 del giorno 21 maggio 2026 acquisita agli atti della Sezione.

1.5. Nelle premesse della delibera, l'Amministrazione ha evidenziato, tra l'altro, che:

- ASP dei Comuni della Bassa Romagna è una Azienda di Servizi alla Persona i cui Soci sono i Comuni di Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda e Sant'Agata ed è proprietaria e titolare della Farmacia "Santo Monte" sita a Bagnacavallo (RA), in via Mazzini n.5, attraverso la quale gestisce ed eroga il servizio farmaceutico sul territorio comunale;

-l'esercizio farmaceutico è stato finora gestito mediante l'affidamento in appalto – ad operatore economico individuato mediante apposita procedura ad evidenza pubblica – dei servizi professionali funzionali al corretto esercizio dell'attività farmaceutica;

- ASP, anche alla luce delle positive esperienze di gestione *in house providing* riscontrate sui territori di propria competenza, approssimandosi la scadenza del contratto di appalto in essere, ha inteso valutare l'opportunità di adottare un differente modello gestorio, al fine di incrementare l'efficienza e l'efficacia del servizio erogato;

-in particolare, ASP ha inteso valutare l'opportunità di adottare un modello di gestione *in house*, ritenendolo idoneo non soltanto a garantire la gestione professionale del servizio mediante

l'impiego di personale qualificato e *know-how* di settore, bensì anche a sviluppare un modello organizzativo più flessibile, efficiente ed efficace e ad assicurare una gestione economicamente positiva grazie all'esclusione del rischio di impresa, al raggiungimento di economie di scala e sinergie e, prevedibilmente, all'incremento degli utili, restando fermo il quadro di direzione strategica e controllo sulla gestione in capo ad ASP, da esercitarsi nelle forme del c.d. controllo analogo;

- in considerazione del fatto che sul territorio di pertinenza di ASP operano attivamente nel settore della gestione di farmacie due diverse società *in house* partecipate entrambe da alcuni dei Comuni soci dell'ASP stessa, ASP ha inteso verificare con entrambi i soggetti già *in house* dei propri soci, e precisamente con la società "Sfera S.r.l." (partecipata fra gli altri dal Comune di Lugo) e con la società "Ravenna Farmacia S.r.l." (partecipata, per tramite della partecipazione nella holding Ravenna Holding dai Comuni di Alfonsine, Cotignola e Fusignano), le condizioni economico finanziarie e gestionali che si sarebbero determinate nel caso di gestione *in house* della farmacia Santo Monte di Bagnacavallo.

Pertanto, con determina n. 153 del 27.10.2025, ASP ha avviato un dialogo comparativo volto all'approfondimento delle condizioni economico finanziarie, gestorie e di conformità normativa all'assetto di controllo pubblico che si sarebbero verificate nel caso di scelta del modello di gestione *in house* così da poter definire non soltanto se il modello di gestione *in house* fosse effettivamente la soluzione più efficiente, efficace ed economica di gestione del servizio se rapportata al modello di affidamento con procedura di appalto in essere ma anche, in caso affermativo, quale delle modalità organizzative e gestorie tra le due società *in house* – Sfera Srl e Ravenna Farmacia S.r.l. - fosse maggiormente conforme alle finalità di interesse pubblico manifestate dalla stessa ASP.

Il dialogo comparativo instaurato con le due società *in house* aveva carattere esplorativo, essendo finalizzato al recepimento di documentazioni organizzative e gestorie secondo il modello dell'*in house providing* e all'acquisizione di informazioni necessarie a valutare l'effettiva opportunità e convenienza del modello gestorio *in house*. La partecipazione a questo processo comparativo non determinava alcun diritto in capo alle società *in house* né, tantomeno, l'affidamento diretto del servizio.

ASP, a esito del dialogo comparativo instaurato e previo approfondito esame delle documentazioni pervenute anche grazie alla Relazione stilata dal Nucleo di valutazione all'uopo nominato, rilevava l'effettiva convenienza del modello gestorio *in house* rispetto alle risultanze della gestione tramite appalto di servizio e riteneva che la documentazione presentata dalla società Ravenna Farmacie S.r.l. fosse maggiormente idonea a soddisfare le esigenze e le aspettative dell'Ente.

All'esito di tale verifica ASP Bassa Romagna si è quindi determinata ad identificare i processi amministrativi necessari per procedere all'affidamento *in house* della farmacia "Santo Monte" attraverso l'acquisizione delle quote necessarie e sufficiente per poter esercitare un controllo analogo congiunto sulla società Ravenna Farmacie S.r.l.

A tal fine si è verificato, anche sulla base della documentazione presentata dalla stessa Ravenna Farmacie S.r.l., che l'acquisto di quote societarie di Ravenna Farmacie, cedute da parte della holding "Ravenna Holding S.p.A.", in misura pari allo 0,2% del capitale sociale, a fronte del corrispettivo versato da ASP di euro 66.500,00, concretizza, per ASP Bassa Romagna, la capacità di esercitare un controllo analogo congiunto su Ravenna Farmacie S.r.l.

Giova richiamare, con riferimento alla natura del servizio oggetto dell'operazione, l'orientamento espresso dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione 23 ottobre 2025, n. 336, secondo cui i servizi pubblici locali continuano ad essere disciplinati dalle pertinenti disposizioni del D. Lgs. n. 267 del 2000 e del D. Lgs. n. 201 del 2022, mentre le partecipazioni pubbliche restano regolate dal D. Lgs. n. 175 del 2016, ciascuno secondo i rispettivi ambiti applicativi.

In tale contesto, la citata deliberazione ha evidenziato che la gestione delle farmacie comunali, pur connotata da una rilevante funzione sociale, non è qualificata dall'ordinamento quale servizio sociale in senso proprio ma integra un servizio pubblico di rilevanza economica.

Ne consegue che le società partecipate chiamate alla gestione del servizio farmaceutico restano assoggettate alla disciplina generale in materia di società pubbliche e ai vincoli di finanza pubblica, salva diversa espressa previsione normativa.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

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

della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet *istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito* internet *istituzionale, a tali ragioni*" (cfr. art. 5, c. 4).

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

a) delineando la "natura" della funzione assegnata alla Corte;
b) indicando 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, la Sezione regionale di controllo; **iii)** per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259, la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);
c) disciplinando la procedura per l'esercizio della funzione:

   "*L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21*-bis *della L. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento*" (cfr. art. 5, c.3);
d) stabilendo i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione (art. 5, c. 1, 2 e 3):

d1) i c. 1 e 2 dell'art. 5 impongono all'amministrazione un'analitica motivazione in ordine: **a)** alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4; **b)** alle ragioni ed alle finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica; **c)** alla sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; **d)** alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **e)** alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese;

d2) il c. 3 dell'art. 5, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: **a)** la conformità dell'atto a quanto disposto dai c. 1 e 2 dell'art. 5; **b)** la conformità a quanto disposto dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, SSRRCO, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

1.3. L'intervenuta modifica del T.U.S.P., come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte

Costituzionale, secondo la quale le norme del T.U.S.P. si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento della finanza pubblica, "*trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta* spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento*" (Corte cost., sentt. n. 86/2022 e n. 194 del 2020). Pertanto, "*la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del T.U.S.P.,* [le cui norme configurano] *parametri interposti* [di coordinamento finanziario *ex* art. 117, c. 3, Cost.] *sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*" (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del *diritto*).

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

E proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della L. D. n. 118/2022, è stato emanato il D. Lgs. n. 201/2022, rubricato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*": all'art. 17, c. 5, del D. Lgs. n. 201/2022, con riferimento agli affidamenti a società *in house*, si prevede che "*5. L'Ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al c. 1 del medesimo art. 20* [*1. Fermo quanto previsto dall'art. 24, c. 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17, c. 4, del D. L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, c. 4, e alla struttura di cui all'art. 15.*], *delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società* in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione*".

2. Istanza pervenuta alla Sezione

2.1. Tanto premesso, il Collegio è chiamato ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., sull'atto di acquisto della partecipazione societaria da parte dell'ASP dei Comuni della Bassa Romagna nella società Ravenna Farmacie S.r.l.

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

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

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

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

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

2.7. Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, T.U.S.P. stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere (pur trattandosi nella sostanza di un controllo, cfr. Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22) e prevede che, qualora quest'ultimo sia "*in tutto o in parte negativo*", l'amministrazione pubblica interessata possa

comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale (c.d. obbligo di motivazione rafforzata).

2.8 Con pronuncia n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 questa Sezione ha approvato le "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)",* mettendo in risalto come il necessario vaglio istruttorio – che deve essere svolto dall'amministrazione prima di sottoporre alla Sezione regionale la delibera per l'espressione del giudizio richiesto – esiga una oggettiva serietà di analisi e di verifica che la molteplicità dei presupposti indicati dall'art. 5 del T.U.S.P. individuano in modo specifico e puntuale. Invero, la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'amministrazione. Peraltro, l'amministrazione deve svolgere una sua istruttoria preliminare alla sottoposizione alla Sezione sui singoli parametri del "controllo", fornendone in modo esaustivo gli elementi, evitando cioè superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di parametri dal tenore sicuramente elastico. Nell'applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale ed al duplice fine di consentire, per un verso, all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'Ente, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., e, per altro verso, di fornire all'Ente un quadro esaustivo degli approfondimenti necessari, questa Sezione, con la suddetta delibera n. 32/2023, ha approvato e messo a disposizione dell'amministrazione un questionario da allegarsi alla richiesta medesima. Giova precisare, al riguardo, che il questionario contempla una serie di quesiti analiticamente sviluppati afferenti ai seguenti parametri esplicitati dall'art. 5 del T.U.S.P. (di cui anche al precedente punto n. 2.5): "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4* [del T.U.S.P.], *evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*", nonché "*della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".*

2.9. È pertanto alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato che va scrutinato l'atto trasmesso dall' ASP dei Comuni della Bassa Romagna ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P., procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'ASP in parola, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici sia rispetto a quelli economico-finanziari.

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

3. Competenza alla pronuncia

3.1 Ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie l'art. 5, c. 4, del T.U.S.P., opera un riparto di competenza, tra le Sezioni riunite in sede di controllo ("*per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali*"), le Sezioni regionali di controllo ("*per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione*") e la Sezione controllo Enti ("*per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958*").

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

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

4. Ammissibilità dell'istanza

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

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

Il caso di specie concerne l'acquisizione, da parte dell'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, della partecipazione in una società a responsabilità limitata (Ravenna Farmacie S.r.l.) già costituita, ossia uno dei modelli consentiti ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, c. 1, e dell'art. 2, c.1 lett. l), del T.U.S.P.

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

verifica della Corte dei conti non possa procedere secondo la procedura, i parametri e gli esiti indicati dall'art. 5, c. 3 e 4, del T.U.S.P., venendone a mancare il presupposto a fondamento".
Dalle verifiche svolte tramite il Registro delle imprese in data 10 giugno 2026, l'Ente non compare nell'elenco dei soci di Ravenna Farmacie S.r.l. Pertanto, dalla documentazione in atti, il provvedimento di acquisizione della partecipazione societaria non risulta già eseguito.

4.2 In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta di parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente e dell'organo che ha adottato l'atto deliberativo.
L'art. 5, c. 1 e 3 del T.U.S.P. si riferisce in termini generici alle pubbliche amministrazioni quali soggetti tenuti, in caso di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie, anche indirette, sia all'obbligo di motivazione analitica che all'invio del relativo atto per l'esercizio del controllo della Corte.

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

A sua volta, l'art. 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001, specifica, per quanto qui di interesse, che "*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale […]*".
In merito alla qualificazione soggettiva dell'Ente che ha richiesto il parere, ai fini della riconducibilità dello stesso al campo di applicazione del T.U.S.P. si formulano le seguenti osservazioni.
Le Aziende di Servizi alla Persona (ASP) trovano la propria disciplina di rifermento nella L. 8 novembre 2000, n. 328 e, a livello regionale, nella L. R. n. 2 del 12 marzo 2003 "*Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*"; e nella successiva L. R. 26 luglio 2013, n. 12 "*Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona*".
Ai sensi dell'art. 3, c. 1 della L. R. n. 12/2013 le Aziende pubbliche di servizi alla persona sono enti pubblici non economici locali dei quali gli enti soci (gli enti locali, le Unioni di Comuni e le

Aziende sanitarie) si avvalgono per la gestione e l'erogazione dei servizi di cui all'art. 1 della legge medesima, nonché per altre funzioni ed attività previste dallo Statuto dell'ASP.

Nel caso specifico, l'Azienda di Servizi alla Persona dei Comuni della Bassa Romagna, costituita ai sensi della Legge regionale n.2 del 2003, trae origine dalla trasformazione delle seguenti Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza:

- Istituti Riuniti di Assistenza - Casa Protetta Sassoli di Lugo e Ente Assistenza ai Minori di Lugo
- Opere Pie Raggruppate - Casa di Riposo F.lli Bedeschi e Fondazione Forni Gaiani Pozzi Rotondi di Bagnacavallo
- Casa di Riposo Per Anziani "G. Giovannardi E G. Vecchi" di Fusignano
- Istituti Riuniti di Assistenza O.P. Tarlazzi – Zarabbini e O.P. Orfanotrofio Femminile di Cotignola"
- Opera Pia Jus Pascendi Di Conselice

L'ASP è stata costituita con d.G.R. n. 92/2008 che ha approvato anche lo Statuto originario poi modificato e approvato con del. n. 481 del 5 aprile 2018.
L'Azienda è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria, nell'ambito delle norme e dei principi stabiliti dalla Legge regionale e dalle successive indicazioni regionali e non ha fini di lucro. Svolge la propria attività secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi. L'ASP è inserita nel sistema regionale di interventi e servizi sociali definito dalla legge regionale ed orienta la sua attività al rispetto dei principi dalla stessa indicati (art.3 Statuto).
Ha come finalità l'organizzazione ed erogazione di servizi assistenziali, servizi sociali e socio-sanitari rivolti ad anziani e disabili, nonché, a minori, conformemente al Programma di trasformazione e secondo le esigenze indicate dalla pianificazione locale definita dal Piano Sociale di Zona nonché nel rispetto degli indirizzi definiti dall'Assemblea dei soci (…) (art.4 Statuto).
Quale ente pubblico non economico regionale l'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, è annoverabile nella nozione di "amministrazione pubblica" ai sensi del combinato disposto dell'art. 2, c. 1, del T.U.S.P. e dell'art. 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165/2001 e soddisfa pertanto il profilo della legittimazione a richiedere pareri alla Sezione regionale ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P.
Nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del T.U.S.P. impone che l'operazione sia deliberata secondo le medesime modalità relative alla costituzione di società a partecipazione pubblica di cui all'art. 7, c. 1 e 2 del medesimo Testo unico. A mente della menzionata disciplina, in tutti i casi che non riguardano partecipazioni statali, regionali e comunali, l'operazione deve essere assunta con una deliberazione dell'organo amministrativo dell'ente (art. 7, c.1, lett. d, del T.U.S.P.). Il medesimo art. 7, al c. 2, richiede che l'atto deliberativo sia redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, c. 1 del T.U.S.P.

Ebbene, nel caso di specie, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto conformemente a quanto previsto dalla norma regionale di riferimento (art. 4 della L. R. n. 12/2013 recante "Semplificazione degli organi di governo delle Aziende") l'amministrazione dell'ASP è affidata ad un organo monocratico.
Le disposizioni statutarie ne disciplinano, fra l'altro, ruolo e attribuzioni (art.22). L'Amministratore Unico è il rappresentante legale dell'azienda; risponde del proprio operato all'Assemblea dei Soci; è l'organo che dà attuazione agli indirizzi generali definiti dall'Assemblea dei soci, individuando le strategie e gli obiettivi della gestione.
L'acquisto della partecipazione in esame risulta oggetto di una specifica decisione dell'Amministratore unico (Del. n. 08 del 30/03/202) nominato dall'Assemblea dei soci in data 11/11/2021 per un periodo di cinque anni, decorrenti dalla data di insediamento (art.20 dello Statuto).

Tuttavia, tanto l'art. 5 quanto l'art. 7 del D. Lgs. n. 175/2016, nel dettare la disciplina relativa alla costituzione di una società o all'acquisto di una partecipazione societaria da parte di un'amministrazione pubblica, si riferiscono "all'atto deliberativo", ovvero alla decisione di un organo collegiale.

Pertanto, il Collegio, seguendo il proprio orientamento già espresso in un proprio precedente (v. del. n. 102/2025/PASP) del tutto sovrapponibile al caso odierno e dal quale non ha motivo di discostarsi, ritiene che, conformemente alle citate norme del T.U.S.P. e della Legge regionale, il provvedimento dell'Amministratore unico - tra le cui attribuzioni, secondo le previsioni statutarie, vi è quella di dare attuazione agli indirizzi dell'Assemblea dei soci - debba essere preceduto da un atto di indirizzo dell'Assemblea e che sia quest'ultimo atto che debba essere sottoposto al vaglio della Sezione per le finalità di cui all'art. 5, c. 3 e 4, del T.U.S.P., unitamente al susseguente provvedimento dell'organo amministrativo.
Ne consegue che l'atto sottoposto all'esame della Sezione difetta del necessario presupposto soggettivo, pertanto, in applicazione dei principi espressi, la richiesta deve essere dichiarata inammissibile sotto il profilo soggettivo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, alla luce di quanto esposto, dichiara inammissibile la richiesta presentata dall'ASP dei Comuni della Bassa Romagna, per difetto del presupposto soggettivo, nei termini esposti in motivazione.

DISPONE

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

Bassa Romagna entro cinque giorni dalla ricezione ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 16 giugno 2026.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 22 giugno 2026

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