



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 (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 21 gennaio 2026

Unione Reno Galliera (BO)

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

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

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

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/SSRRCO/AUD/22;

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

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

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

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

Vista la propria deliberazione n. 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 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. 100/2025/PASP;

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 nota del Presidente dell'Unione Reno Galliera acquisita al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006791 del 5 dicembre 2025 avente ad oggetto *"Richiesta parere ai sensi dell'art. 5, c. 3, D. Lgs. n. 175/2016 per acquisizione quote da parte dell'Unione Reno Galliera della società mista pubblico — privata SE.R.A. S.r.l. — trasmissione documentazione — Rif. Vostra deliberazione nr. 100/2025/PASP"*;

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

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

RITENUTO IN FATTO

- 1.** In premessa, va rammentato che in data 6 agosto 2025 il Presidente dell'Unione "Reno Galliera" ha trasmesso, tramite posta elettronica certificata, a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 del T.U.S.P. la delibera del Consiglio dell'Unione n. 29 del 31 luglio 2025, avente ad oggetto *"Servizio refezione scolastica e sociale – Acquisto quote della società mista Se.R.A. S.r.l."*.
- 2.** La vicenda è stata oggetto di apposita pronuncia (del. n. 100/2025/PASP) con la quale questa la Sezione ha dichiarato inammissibile la richiesta di parere sopraindicata. Allo scopo di delineare meglio i contenuti della richiesta di parere oggetto dell'odierno scrutinio si ritiene necessario illustrare brevemente i termini della questione allora esaminata.

2.1 L'operazione societaria oggetto di valutazione nella citata decisione di questa Sezione può riassumersi come segue. I Comuni dell'Unione Reno Galliera (Argelato, Bentivoglio, Castello d'Argile, Castel Maggiore, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale) hanno istituito, nel tempo, in epoca antecedente all'attuale gestione associata, il servizio di refezione scolastica che, in seguito (unitamente alle funzioni e agli altri servizi attinenti all'area organizzativa "Servizi alla Persona") è stato conferito, con differenti convenzioni, all'Unione.

Ne è derivata, fra l'altro, una gestione secondo forme differenziate in relazione ai vari territori:

- mediante concessione di servizi al Raggruppamento temporaneo di imprese RTI CAMST/DUSSMANN/CIR FOOD (Comuni di Argelato, Castel Maggiore, Castello d'Argile e Pieve di Cento);
- mediante concessione alla società mista Se.R.A. S.r.l. (Comuni di San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale, Galliera);
- mediante appalto alla società ELIOR S.p.A. (Comune di Bentivoglio).

Inoltre, il servizio di refezione scolastica è stato originariamente affidato, al tempo in assenza dell'Unione, anche in nome e per conto del Comune di Malalbergo, che partecipa alla società Se.R.A. S.r.l., sebbene appartenente all'Unione Terre di Pianura.

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

Con deliberazione consiliare n. 19 del 29 maggio 2025 (integralmente richiamata nella deliberazione consiliare n. 29/2025) l'Unione ha assunto la decisione di superare la frammentazione più sopra descritta, e, analizzati i vari modelli organizzativi in essere, ha optato per la gestione del servizio di refezione scolastica e sociale a mezzo di concessione a società pubblico-privata.

Il veicolo societario viene individuato nella società mista Se.R.A. S.r.l. già partecipata da tre comuni dell'Unione medesima (San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale e Galliera) che continuerà ad essere formalmente affidataria del servizio sebbene previa nuova procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e per l'affidamento in concessione ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016.

Considerata la necessità di far assumere all'Unione Reno Galliera, in quanto ente committente, la qualità di socio pubblico unico (unitamente al Comune di Malalbergo) con la più volte citata deliberazione consiliare n. 29/2025 viene

approvato l'acquisto delle quote di proprietà dei tre Enti menzionati pari complessivamente al 38,12 per cento del capitale sociale di Se.R.A. S.r.l. per l'importo di 60.599,93 euro.

2.2 L'operazione di acquisto delle quote, come prospettata dall'Amministrazione, costituisce il primo passaggio del processo di riorganizzazione del servizio in questione e riguarda, pertanto, la realtà societaria nella sua attuale configurazione ma destinata a modificarsi nel corso dei mesi successivi. La Sezione al termine delle verifiche sulla documentazione prodotta dall'Amministrazione (in parte, solo dopo l'istruttoria integrativa svolta), ha rilevato che i caratteri fondamentali della società Se.R.A. S.r.l., anticipati limitatamente ad alcuni profili, avrebbero trovato definizione anche nel nuovo statuto della società, non ancora approvato anche se annunciato come predisposto, unitamente ai nuovi patti parasociali.

Ancora, per la dimostrazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione è stato fornito il Piano economico e finanziario (PEF), approvato con deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 19/2025 che, come puntualizzato dall'Unione medesima, non poteva tenere conto dei dettagli della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio e pertanto poteva non coincidere con quello elaborato in prossimità della procedura competitiva.

In conclusione, la Sezione ha affermato come le accertate carenze documentali, l'incompletezza del quadro informativo e di conseguenza l'incoerenza motivazionale non potevano essere superati perché i documenti e l'intero quadro istruttorio su cui formulare il parere poteva realisticamente venire ad esistenza solo successivamente, dopo la definizione della reale situazione giuridica ed aziendale e che, al momento della domanda, doveva considerarsi soltanto *in fieri* (del. n. 100/2025/PASP).

3. Decisa nei termini suddetti l'istanza del 6 agosto 2025, in data 5 dicembre 2025 l'Unione Reno Galliera, con nota del Presidente acquisita al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006791, ha inoltrato una "Richiesta parere ai sensi dell'art. 5 c. 3 D. Lgs. n. 175/2016 per acquisizione quote da parte dell'Unione Reno Galliera della società mista pubblico — privata SE.R.A. srl — trasmissione documentazione — Rif. Vostra deliberazione nr. 100/2025/PASP" ed ha inviato a questa Sezione la seguente documentazione.

A) Deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 29 del 31/07/2025 avente per oggetto "Servizio refezione scolastica e sociale — acquisto quote della società mista Se.R.A. S.r.l. " e relativi allegati:

1. Visura Camerale della Società Se.Ra ristorazione;

2. Statuto della Società Se.Ra ristorazione;
3. Bilanci ultimi 3 esercizi della Società Se.Ra ristorazione;
4. Business Plan;
5. Patti Parasociali vigenti;
6. Questionario relativo all'operazione di acquisto delle quote sociali, redatto sulla base del modello messo a disposizione dalla Corte; [non allegato in quanto sostituito con l'allegato F) di cui alla successiva delibera nr. 51 del 27/11/2025].
7. Parere del Revisore dei conti dell'Unione Reno Galliera.

B) Deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 51 del 27 novembre 2025 avente per oggetto "Servizio refezione scolastica e sociale. Approvazione modifiche statuto e patti parasociali SE.R.A. srl - definizione delle quote pubbliche. " e relativi allegati:

All. A: Prospetto di confronto delle modifiche statutarie della SE. R.A. S.r.l.,

All. B: Nuovo statuto della SE.R.A. Srl

All. C: Patto parasociale tra Soci e Pubblici e Socio Privato

All. D: Patto di sindacato di voto pubblico

All. E: Aggiornamento del business Plan/PEF

All. F: Aggiornamento del Questionario relativo all'operazione di acquisto delle quote sociali, redatto sulla base del modello messo a disposizione dalla Corte e relativi allegati (scheda aiuti di stato e tabella indicatori).

C) Documenti già oggetto di richiesta di integrazione istruttoria in occasione dell'esame dell'istanza presentata in data 6 agosto 2025 (prot. 0005726 del 03/09/2025).

Viene, inoltre, dato atto dell'invio della medesima comunicazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

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 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 principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo” (cfr. art. 5, c. 3). A mente del successivo c. 4 dell’art. 5, per gli atti delle Amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali, sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

Dispone inoltre che *“la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”.*

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

- a) delinea la “natura” della funzione assegnata alla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione il cui esercizio esita in un atto definito “parere” dal legislatore. Al riguardo occorre puntualizzare che, nonostante il *nomen*, l’attribuzione legislativa si concreta in un’attività di controllo, come evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo (n. 16/QMIG/2022 e n. 19/QMIG/2022);
- b) indica le Sezioni competenti a svolgere detta funzione: **i)** per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; **ii)** per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; **iii)** per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259 è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);

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

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

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

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

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

1.3 L'intervenuta modifica del T.U.S.P. ad opera della L. n. 118/2022, come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del T.U.S.P. si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, *"trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento"* (Corte cost., 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 costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri (v. successivo punto **2.5.**), di cui all'art. 5, delineati dal T.U.S.P., novellato dalla Legge n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo T.U.S.P., come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, c. 2, lett. i), della medesima L. n. 118/2022 (*"l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'art. 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, [tenendo conto] anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione"*).

E, proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della L. 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, come già evidenziato, il Collegio è chiamato ad esprimersi,

ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., sull'operazione approvata con deliberazione del Consiglio dell'Unione Reno Galliera n. 29 del 31 luglio 2025, alla luce della deliberazione consiliare n. 51 del 27 novembre 2025. La menzionata operazione si sostanzia nell'acquisto, da parte dell'Unione Reno Galliera, di quote della società Se.R.A. S.r.l. pari complessivamente al 38,12 per cento del capitale sociale e attualmente di proprietà dei comuni di San Pietro in Casale (quota del 17,426 per cento), San Giorgio di Piano (quota dell'11,978 per cento), Galliera (quota del 8,713 per cento).

2.2 Come già detto, in base al richiamato art. 5 del T.U.S.P., le amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis della L. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria (diretta o indiretta).

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

2.7 Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, T.U.S.P. stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere (pur trattandosi, come già evidenziato, 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. motivazione rafforzata).

2.8 Con pronuncia n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 questa Sezione ha approvato le *"Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)"*, mettendo in risalto come il necessario vaglio istruttorio – che deve essere svolto dall'amministrazione prima di sottoporre alla Sezione regionale la delibera per l'espressione del giudizio richiesto dalla Corte – esiga una oggettiva serietà di analisi e di verifica che la molteplicità dei presupposti indicati dall'art. 5 del T.U.S.P. individuano in modo specifico e puntuale. Invero, la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'amministrazione. Peraltro, l'amministrazione deve svolgere una sua istruttoria preliminare 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 magistratuale 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 i seguenti parametri contemplati 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 principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*, nonché *"della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"*.

2.9. È pertanto alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato che va scrutinata la delibera del Consiglio dell'Unione Reno Galliera, procedendo, prima, alla verifica del rispetto da parte dell'Amministrazione delle disposizioni in tema di organo competente ad adottare l'atto nonché dei requisiti contenutistici dello stesso, per poi passare all'accertamento degli adempimenti degli oneri di motivazione, declinati sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici, sia rispetto a quelli economico-finanziari.

3. Competenza alla pronuncia

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

3.2 Sul tema si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte dei conti con

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

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

4. Ammissibilità soggettiva

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

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

A sua volta, l'art. 1, c. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, specifica, per quanto qui di interesse, che *"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale [...]"*.

Quale Ente locale e forma associativa fra comuni ai sensi degli art. 2, c. 1, e 32 del D. Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) l'Unione Reno Galliera è annoverabile nella nozione di "amministrazione pubblica" in applicazione del combinato disposto

dell'art. 2, c. 1, del T.U.S.P. e dell'art. 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165/2001 e soddisfa pertanto il profilo della legittimazione a richiedere pareri alla Sezione regionale ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P. medesimo.

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

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

4.3 Tanto premesso, il Collegio ritiene sussistere il requisito dell'ammissibilità soggettiva.

5. Ammissibilità oggettiva

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

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

5.3 Le Sezioni riunite in sede di controllo, con la più volte citata deliberazione n. 16 del 2022, nell'evidenziare le peculiarità del parere da rilasciare ai sensi dell'art.5 del T.U.S.P. hanno chiarito come, in caso l'Amministrazione abbia già stipulato il negozio di costituzione o acquisto, "la verifica della Corte dei conti non possa procedere secondo la procedura, i parametri e gli esiti indicati dall'art. 5, c. 3 e 4, del T.U.S.P., venendone a mancare il presupposto a fondamento."

Dalla documentazione in atti e dalle verifiche svolte tramite il Registro delle imprese (in data 9 gennaio 2026), l'Ente non compare nell'elenco dei soci di Se.R.A. S.r.l. pertanto il provvedimento di acquisizione della partecipazione societaria non risulta già eseguito.

5.4 Sicché, per quanto esposto, deve ritenersi sussistente il requisito

dell'ammissibilità oggettiva.

6. Merito

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

6.2 Con deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 51 del 27 novembre 2025 avente ad oggetto "Servizio refezione scolastica e sociale. Approvazione modifiche statuto e patti parasociali Se.R.A. S.r.l.- definizione delle quote pubbliche" l'Unione preliminarmente riepiloga l'operazione sottoposta al vaglio della Sezione ed approvata definitivamente con la deliberazione consiliare n. 29/2025 (in attuazione della precedente deliberazione consiliare n. 19/2025) già oggetto di scrutinio da parte della scrivente Sezione con deliberazione n.100/2025/PASP, che si sostanzia nell'acquisto delle quote sociali di Se.R.A. S.r.l., di proprietà dei Comuni di San Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale, come da seguente dettaglio:

Comune	Azioni nr.	Quota	Prezzo €
San Pietro in Casale	17.426,00	17,426%	27.704,55
San Giorgio di Piano	11.978,00	11,978%	19.043,10
Galliera	8.713,00	8,713%	13.852,28
			60.599,93

L'Unione, preso atto della declaratoria di inammissibilità formulata dalla Sezione (del. n. 100/2025) e, nel contempo, acquisita la consapevolezza di dover acquisire ai fini dell'espressione del parere, di un quadro completo in ordine all'assetto societario che la società andrà ad assumere, con deliberazione consiliare n.51/2025, fra l'altro,

- approva, ai fini della prosecuzione dell'iter di gara, le modifiche allo Statuto di Se.R.A. S.r.l. assumendo, detto documento revisionato (allegato B alla deliberazione medesima), quale statuto da allegarsi agli atti della procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del socio privato e l'affidamento del servizio, autorizzando inoltre il rappresentante dell'Unione Reno Galliera, una volta entrata a far parte della compagine sociale, a intervenire in assemblea per la relativa approvazione;
- approva la fissazione della quota sociale del socio privato operativo in Se.R.A. S.r.l. che sarà scelto mediante gara a doppio oggetto, nell'80

per cento del capitale sociale;

- autorizza e approva l'alienazione parziale, in uno con la gara a doppio oggetto per la scelta del socio e l'affidamento del servizio, della quota che l'Unione deterrà una volta che sarà divenuta socia per effetto della compravendita, per trasferimento, delle quote dei Comuni di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale;
- da atto che la quota posta in alienazione, di cui al punto precedente, sarà posta in gara nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di cui alle richiamate deliberazioni di Consiglio n. 19 e n. 29 del 2025, unitamente alla quota in alienazione in possesso del Comune di Malalbergo;
- approva il patto parasociale con il socio privato operativo, Allegato C;
- approva il patto di sindacato di voto con il Comune di Malalbergo Allegato D;
- aggiorna, tenuto conto delle previsioni di capitolato, il Piano economico finanziario (PEF) del servizio mediante il documento Allegato E, costituendo esso anche PEF della Società in ragione dell'oggetto sociale esclusivo, dando atto che resta dimostrata la sostenibilità economico-finanziaria della scelta operata nonché la sostenibilità della società mista affidataria;
- approva, in aggiornamento, i questionari Allegato F da trasmettersi alla Sezione sulla base di quanto indicato con deliberazione n. 32/2023/INPR.

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

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

attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione".

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

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

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

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

L'Unione puntualizza che Se.R.A Srl è qualificata oggi come società a mera partecipazione pubblica in quanto, pur a fronte di quote pubbliche complessivamente pari al 51 per cento del capitale sociale, per effetto di patti parasociali, risulta determinante il voto favorevole del socio privato. La effettiva e concreta gestione del servizio è rimessa al socio privato cui compete, sopportandone il rischio imprenditoriale, l'organizzazione e gestione aziendale in modo diretto.

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

- a) la fornitura di pasti, incluse le derrate alimentari, e la fornitura di servizi di ristorazione collettiva;
- b) la realizzazione e la gestione di centri di produzione pasti per la ristorazione collettiva;
- c) la gestione di servizi di ristorazione collettiva a scopo sociale, quali, in particolare:
 - la produzione dei pasti per la soddisfazione delle esigenze dei plessi scolastici di competenza dei Comuni;
 - la produzione di pasti per esigenze dei servizi sociali dei Comuni;
 - la distribuzione dei pasti nei plessi scolastici o presso altre strutture, anche temporanee, individuate dai Comuni (es. centri estivi) e per esigenze dei servizi sociali;
 - la gestione del centro di produzione pasti individuato dai Comuni e delle cucine

decentrate;

- tutte le attività connesse o correlabili ai servizi di ristorazione scolastica”.

Può destare più di una perplessità, alla luce delle specifiche caratteristiche dell’Organismo partecipato in esame, l’art 2.6 dello Statuto ove si prevede che “La società potrà svolgere, nei limiti delle normative vigenti, la propria attività anche per enti pubblici diversi dai Comuni soci mediante sottoscrizione di appositi contratti”, clausola di cui è stata prevista l’eliminazione in sede di approvazione delle modifiche come meglio sarà evidenziato in seguito.

Allo stato attuale lo Statuto (art. 9) disciplina anche il rapporto fra società e soci pubblici demandando a questi ultimi l’approvazione delle linee guida per lo sviluppo dei servizi affidati alla società medesima quali: definizione dei parametri per gli standard di qualità del servizio, obiettivi generali in rapporto ai bisogni dei vari comuni, aggiornamento della modalità di verifica della qualità dei servizi. Gli indirizzi di *governance* elaborati sulla base delle linee guida di cui ai precedenti commi costituiscono misure per consentire alle Amministrazioni l’esercizio del controllo effettivo sui servizi affidati alla società.

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

Si segnala infine che, lo Statuto di Se.R.A. Srl (art. 8.12), prevede che il socio privato attuale, ove non risulti aggiudicatario della nuova procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento del servizio, dovrà essere liquidato ai fini dell’uscita dalla Società, così acconsentendo l’ingresso del socio privato aggiudicatario.

Come già evidenziato, con deliberazione consiliare n. 51/2025 l’Unione Reno Galliera, nelle more del perfezionamento dell’acquisizione delle quote, approva le modifiche da apportare al vigente statuto di Se.R.A. S.r.l. assumendo detto documento revisionato (allegato B alla deliberazione medesima), quale statuto da allegarsi agli atti della procedura ad evidenza pubblica per l’individuazione del socio privato e l’affidamento del servizio, autorizzando inoltre il rappresentante dell’Unione Reno Galliera, una volta entrata a far parte della compagine sociale, a intervenire in assemblea per la relativa approvazione.

Con la medesima deliberazione l’Unione approva i patti parasociali che regoleranno la *governance* della società (patto parasociale fra i soci pubblici e il socio privato e patto con il Comune di Malalbergo per la gestione coordinata della partecipazione pubblica).

Aggiorna inoltre, tenuto conto delle previsioni di capitolato, il Piano economico finanziario (PEF) del servizio (Allegato E), che coincide con il PEF della Società tenuto conto dell'oggetto sociale esclusivo, dando atto che resta dimostrata la sostenibilità economico-finanziaria della scelta operata nonché la sostenibilità della società mista affidataria. Infine, vengono aggiornati i questionari (Allegato F) da trasmettersi alla Sezione come indicato con deliberazione n. 32/2023/INPR.

Sulla base del patto parasociale fra soci pubblici e socio privato (allegato C alla deliberazione consiliare n. 51/2025) quest'ultimo si obbliga ad approvare, nella prima assemblea utile, le modifiche allo statuto sociale vigente al fine di recepire integralmente le disposizioni fissate nella procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto, tra cui la previsione di un quorum deliberativo assembleare pari all'85 per cento del capitale sociale per le deliberazioni aventi ad oggetto la modifica dello statuto e le altre materie indicate all'art. 15 dello statuto medesimo.

Il nuovo statuto esplicitamente qualifica Se.R.A. S.r.l. quale società a partecipazione mista pubblica privata ai sensi dell'art. 17 T.U.S.P. "concessionario gestore della procedura ad evidenza pubblica indetta dall'Unione Reno Galliera, anche nell'interesse dell'Unione Terre di Pianura e, per essa, del Comune di Malalbergo, per l'affidamento dei Servizi di ristorazione scolastica e collettiva a valenza sociale di competenza dei medesimi territori" di cui al CIG ancora da assegnare (art. 1.2 Statuto modificato). Prevede come oggetto sociale esclusivo l'esercizio di tutte le attività e servizi necessari od opportuni al fine di eseguire le prestazioni di cui alla concessione ed elimina la previsione di cui all'art.2.6 relativa alla facoltà di svolgere la propria attività per enti pubblici diversi dai soci.

Viene integrato l'art.3 relativo alla durata della società specificando che questa potrà essere anticipatamente sciolta "al termine di efficacia dell'affidamento del servizio di cui al comma 1.2 del presente Statuto, ove non si proceda al rinnovo della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento, tramite la Società, del servizio"

Alcune disposizioni dell'art.17, T.U.S.P. vengono trasfuse nell'art. 5 dello Statuto: "Capitale sociale e sue variazioni" ove si stabilisce un valore minimo del 30 per cento alla quota di partecipazione del socio privato che deve inoltre essere selezionato con procedura ad evidenza pubblica e possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita (art. 5.3).

Ai sensi del successivo art. 5.4 "la durata della partecipazione alla società del

socio privato non può essere superiore alla durata della concessione di cui risulta affidataria la società. Pertanto, al termine della concessione:

(i) in caso di rinnovo della procedura ad evidenza pubblica, il Socio Privato avrà l'obbligo di trasferire, entro tre mesi dalla richiesta formale dei Soci Pubblici, la propria quota sociale al futuro aggiudicatario subentrante, con pagamento del prezzo della quota che sarà quantificato dalla Società in base al valore della stessa determinato ai sensi di legge;

(ii) nei casi diversi da quello di cui al (i), la Società provvederà alla liquidazione della quota del Socio Privato nell'ambito della procedura di liquidazione della stessa".

Gli interventi di maggior rilievo in relazione alla *governance* del servizio e della società riguardano:

- la completa eliminazione delle clausole statutarie che disciplinano il rapporto fra società e soci pubblici (art.9, statuto attuale);
- le modifiche dei *quorum* assembleari che prevedono la regolare costituzione dell'assemblea con la presenza di tanti soci che rappresentino almeno l'81% del capitale sociale e l'assunzione delle deliberazioni con il voto favorevole della maggioranza dell'intero capitale sociale e, per alcune materie, con il voto favorevole dell'85 per cento del capitale sociale;
- la configurazione dell'organo amministrativo che risulta formato da tre membri di cui uno, il Presidente è nominato, di comune accordo, dai soci pubblici ai sensi dell'art. 2449 c.c.
- la previsione del voto favorevole del Presidente del Consiglio di amministrazione, di nomina pubblica, per le deliberazioni relative ad alcuni argomenti di maggiore rilievo fra i quali si cita l'approvazione dei programmi annuali e pluriennali della società da sottoporre all'assemblea dei soci (art. 17.12 statuto).

L'Unione, con deliberazione n. 51/2025, approva inoltre l'alienazione parziale della quota dell'Unione medesima (una volta che sarà divenuta socia per effetto della compravendita, per trasferimento, delle quote dei Comuni di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale) dando atto che la quota oggetto di alienazione sarà posta in gara nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di cui alle richiamate deliberazioni di Consiglio n. 19 e n. 29 del 2025, unitamente alla quota in alienazione in possesso del Comune di Malalbergo.

La quota del socio privato operativo di Se.R.A. S.r.l. (selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto) viene individuata nell'80 per cento del capitale sociale, evidenziando che la compagine sociale sarà formata come segue:

Soci	Quota
Socio privato	80%
Unione Reno Galliera	14,950%
Comune di Malalbergo	5,050%

L'Unione Reno Galliera puntualizza che "un differente assetto di partecipazione pubblica, nel senso di riduzione del capitale sociale in mano pubblica, non pregiudica le facoltà e prerogative dei soci pubblici che restano sostanzialmente le medesime già oggi operanti" a fronte dei quorum costitutivi e deliberativi previsti dall'art. 15 dello Statuto, dal patto parasociale tra soci pubblici e privato, nonché dal patto di sindacato di voto e, contestualmente, consente di recuperare risorse economiche dalla vendita di tali quote a valore di mercato nell'ambito della gara a doppio oggetto.

Al riguardo la Sezione osserva come la configurazione definitiva della società, nei termini già descritti, comporti effetti rilevanti sulla posizione dei soci pubblici. Si fa riferimento, non solo, alla previsione di incrementare la quota del socio privato dall'attuale 49 per cento all'80 per cento ma anche alla completa eliminazione delle disposizioni di cui all'art. 9 dello Statuto che, nella attuale configurazione, riservano agli enti pubblici soci significativi poteri di *governance* sul servizio affidato.

Cionondimeno si prende atto che la definizione dell'assetto sociale definitivo di Se.R.A. S.r.l. come delineato dalla documentazione in atti è conforme alla disciplina di cui all'art. 17 T.U.S.P.

Peraltro, lo stesso D. Lgs. n. 36/2023, all'art. 174, prevede fra le possibili forme di partenariato pubblico privato (PPP) quello istituzionale (c. 4) che si realizza attraverso "la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175".

Inoltre, l'affidamento a società pubblico-privata rientra fra le forme di gestione del servizio pubblico locale di cui al D. Lgs n. 201/2022 (art.16): "Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016".

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

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

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

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

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

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

Puntualizza l'Ente che il "servizio di refezione scolastica costituisce servizio pubblico a domanda individuale, ai sensi del Decreto del Ministero dell'interno del 31/12/1983 recante "Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale", di rilievo primario anche per effetto di quanto previsto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 63/2017, ove si prevede che "Fermo restando quanto disposto, in relazione al tempo pieno, dall'articolo 130, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, laddove il tempo scuola lo renda necessario, alle alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado sono erogati, nelle modalità di cui all'articolo 3, servizi di mensa, attivabili a richiesta degli interessati." Prosegue affermando che il servizio di refezione scolastica rientra tra i servizi pubblici a domanda individuale istituiti dagli Enti locali ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. n. 267/2000 nonché dell'art. 11 e seguenti del D. Lgs. n. 201/2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

Inoltre, nel suddetto atto deliberativo le Sezioni Riunite indicano che *“In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo*

versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del T.U.S.P.P. ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili”.

In merito al parametro della “sostenibilità finanziaria” le Sezioni riunite nella medesima deliberazione hanno avuto modo di precisare che tale concetto “assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato”.

Sotto il primo versante (profilo di tipo oggettivo), la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l’atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa in cui si intende investire.

In particolare, con la suddetta pronuncia di orientamento le Sezioni riunite indicano come possano “fornirsi primi orientamenti generali sullo scrutinio che le competenti sezioni della Corte dei conti sono chiamate ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell’art. 5 T.U.S.P., ferma restando poi l’esigenza che lo stesso trovi concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall’Amministrazione, valutandone la completezza e l’adeguatezza di approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l’istruttoria condotta dall’Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell’adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione

dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato".

Questa Sezione nella già citata deliberazione n. 32/2023/INPR ha recepito dette indicazioni di orientamento declinandole 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, T.U.S.P.

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

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

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

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

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

In riferimento al criterio della convenienza economica, nella relazione sul modello di gestione allegata alla delibera n.19/2025 L'Unione evidenzia che la società in questione essendo dotata *"di una sostanziale autonomia operativa, è in grado di: -valorizzare il servizio, grazie alla realizzazione di attività innovative, migliorative e dinamiche, sempre nel rispetto delle condizioni contrattuali e previo accordo con il concedente;*

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

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

La presenza dell'amministrazione pubblica all'interno della compagine societaria del gestore consente, infatti, in qualità di socio, di poter vigilare e indirizzare l'attività del gestore, dunque risolvendosi in una condotta ulteriore, a tutela e garanzia del servizio e della collettività, rispetto alla mera applicazione del contratto."

In riferimento al criterio della sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo e soggettivo dell'investimento l'Unione evidenzia i risultati positivi fatti registrare da Se.R.A. S.r.l. e riferisce che la spesa di 60.599,93 euro, per l'acquisizione delle quote societarie su indicate, trova copertura nel bilancio di previsione 2025/2027,

annualità 2025, alla missione 4, programma 6, titolo 3, capitolo/articolo 3933101/1000, a seguito dell'approvazione della deliberazione di salvaguardia degli equilibri ed assestamento generale di bilancio

Inoltre, in allegato alla delibera dell'Unione n. 19/2025, è stato predisposto un Piano economico-finanziario (PEF) a dimostrazione della sostenibilità economica e finanziaria degli investimenti e delle attività che saranno richieste alla società mista Se.R.A. S.r.l. per tutto il periodo (presunto) di affidamento del servizio (10 anni). Riferisce l'Ente che il piano è stato predisposto a seguito dell'analisi dei bilanci della società Se.R.A. S.r.l. dal 2019 al 2024 "al fine di tener conto della specifica struttura dei costi, dell'attivo immobilizzato e dell'organizzazione aziendale esistente", si basa inoltre sull'osservazione del mercato di riferimento, e tiene conto degli investimenti che, probabilmente, saranno richiesti in sede di gara. Detto piano è stato successivamente aggiornato con deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 51/2025 (allegato E) in quanto, riferisce l'Ente, "in sede di predisposizione del capitolato del servizio e di tutta la documentazione di gara, si sono consolidati gli elementi tecnici, organizzativi ed economici del servizio". Il documento fornisce dimostrazione della "perdurante sostenibilità economico-finanziaria della gestione, fermo restando che non sono previsti nuovi oneri a carico del bilancio degli enti pubblici".

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

Quesito B.1

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

L'Ente istante risponde affermativamente segnalando che "La società di cui si acquisisce la partecipazione è la società a partecipazione mista pubblico-privata Se.R.A. Srl, già costituita e partecipata dai Comuni di San Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale (di cui l'Unione acquisisce le quote) e Malalbergo, affidataria del contratto di servizio in scadenza. Ne deriva che l'Unione, quale ente locale competente, stante il conferimento di funzioni, ha predisposto il business plan della Società sulla base delle assunzioni per il futuro contratto di servizio che sarà aggiudicato, pur sempre alla Se.R.A. S.r.l., benché solamente in esito alla gara a doppio oggetto per la scelta del nuovo socio privato. Il business plan è stato quindi redatto dall'Unione e non dalla società in quanto solo l'Unione, ente committente del servizio, è a conoscenza dei presupposti economico-contrattuali

che saranno posti in gara e sui quali si poggerà la sostenibilità economico-finanziaria del contratto di servizio e, di riflesso, della società. La descrizione dello scenario di riferimento è contenuta nella relazione propedeutica all'affidamento del servizio approvata con deliberazione di Consiglio Unione n. 19/2025. Il PEF già approvato con le precedenti deliberazioni è stato aggiornato e riapprovato con le previsioni definitive di gara”.

Quesito B.2

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

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito B.3

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

L'Ente istante indica in dieci anni la durata del piano, *pari alla durata fissa del prossimo contratto di servizio affidato in esito a procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto*, evidenziando che è stato inserito anche lo scenario a 15 anni, essendo prevista una opzione di rinnovo per ulteriori 5 anni.

Quesito B.4

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

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

Quesito B.5

B.5 Credibilità e strategia del piano

a) Il piano appare credibile?

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

L'Ente istante risponde affermativamente rinviando ai chiarimenti forniti in

relazione al punto B1.

Quesito B.6

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

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

Quesito B.7

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

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

Quesito B.8

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

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

Quesito B.9

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.10

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

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

Quesito B.11

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.12

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.13

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

L'Ente risponde affermativamente ad entrambi i quesiti.

Quesito B.14

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.15

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

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

Quesito B.16

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.17

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

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.18

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

L'Ente risponde negativamente.

Quesito B.19

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.20

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

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

Quesito B.21

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

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

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

Quesito B.22

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

L'Ente risponde affermativamente.

Quesito B.23

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

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

Quesito B.24

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

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

In relazione alle risposte fornite dall'Unione Reno Galliera ai quesiti di cui alla lettera "C" si rappresenta quanto segue.

Quesito C.1

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

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

L'Ente riferisce altresì che il piano, approvato dal Consiglio dell'Unione, non è stato asseverato e copre un arco di temporale di dieci anni, pari alla durata del prossimo contratto di servizio che sarà oggetto di gara precisando che il piano contempla altresì la proiezione a 15 anni in considerazione dell'opzione di rinnovo di 5 anni.

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 negativamente segnalando che i menzionati programmi di valutazione del rischio sono previsti come obbligatori solo per le società a controllo pubblico.

Quesito C.4

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

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.5

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

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito C.6

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

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

Quesito C.7

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

L'Ente istante risponde 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.

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.

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

Al riguardo la Sezione prende atto che, con deliberazione consiliare n. 51/2025 l'Unione ha fornito le risposte ai quesiti da C.3 a C.7, esprimendosi negativamente in ordine alla sussistenza delle ipotesi ivi contemplate e pertanto superando il rilievo formulato dalla Sezione in ordine ai profili di oggettiva sostenibilità finanziaria dell'operazione (del. n. 100/2025/PASP).

Tuttavia, come risulta dalla risposta al quesito B.18 anche in relazione all'istanza in esame, a supporto del Piano non sono stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva vs Agenzia Entrate Riscossioni, vs l'Inps, vs l'Inail.

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

Quesiti da D.1 a D3

D.1 L'amministrazione ha operato una valutazione di efficienza economica della gestione societaria? Fornire sintetici elementi informativi al riguardo.

D.2 L'amministrazione ha operato una valutazione di efficacia della gestione societaria?

D.3 L'amministrazione ha valutato l'economicità della scelta?

L'Ente istante risponde positivamente ai tre quesiti e nella sezione note evidenzia di aver svolto la valutazione in oggetto mediante confronto dei modelli di gestione dei servizi ad oggi esistenti presso i Comuni che ne fanno parte e di cui l'Unione è divenuta ente committente stante il conferimento delle funzioni. Puntualizza inoltre che "tali valutazioni sono state estrinsecate nella relazione approvata con delibera di Consiglio Unione n. 19/2025 avente ad oggetto la scelta del modello di gestione del servizio"

6.9 Parametri di cui all'art. 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 simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali?

L'Ente istante risponde negativamente.

Quesito E.2

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

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

Quesito E.3

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

L'Ente istante risponde affermativamente.

Quesito E.4

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

L'Ente istante risponde negativamente affermando di aver preso atto di quanto contenuto nei piani dei Comuni soci.

Quesito E.5

E. 5 La società oggetto di investimento

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

L'Ente istante risponde negativamente.

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

L'Ente istante risponde positivamente.

6.10 Onere di motivazione: parametro assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia

di aiuti di Stato (art.5, c.2, T.U.S.P.) - Quesiti da F.1 a F.12

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

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

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

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

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

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

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

F.10 In caso di risposta affermativa al quesito 8, a seguito della compilazione della "Scheda aiuti di Stato", l'amministrazione a quale esito è pervenuta? Ovverosia l'intervento o il programma di attività rientra all'interno della disciplina Aiuti di Stato? F.11 Nel caso in cui l'amministrazione abbia ravvisato che l'intervento o il programma di attività da approvarsi rientra nell'ambito degli "Aiuti di Stato", quali attività ha posto in essere? F.12 Si chiede all'amministrazione di indicare nello spazio accanto ulteriori informazioni che ritiene utile comunicare al riguardo.

L'Ente risponde negativamente al primo quesito, afferma di non ravvisare i presupposti per fare rientrare l'intervento nell'ambito degli aiuti di Stato inoltre, richiamando quanto già riferito in relazione ai quesiti B.1 e D.1 riafferma che "l'operazione oggetto di deliberazione mira al trasferimento di parte della

partecipazione pubblica nella società mista dai tre comuni (S. Giorgio di Piano, Galliera e San Pietro in Casale) alla Unione cui appartengono, alla quale hanno conferito le funzioni in materia di mensa. Il trasferimento della partecipazione si rende necessario per rendere coerente l'assetto delle funzioni amministrative con gli strumenti operativi di erogazione del servizio, anche tenuto conto che l'oggetto dell'affidamento alla società mista saranno i servizi mensa per conto di tutti gli 8 comuni di cui si compone l'Unione (e non più solo i precitati tre), oltre al Comune di Malalbergo, che resta socio autonomo poiché appartenente ad altra unione. Nel realizzare questa operazione, anche tenuto conto che si procederà alla gara per la scelta del nuovo socio privato, non si ravvisa alcuna forma di aiuto di stato, né diretta né indiretta".

6.11 Quesiti G.1 e G.2

G.1 L'Ente ha sottoposto lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica? (art. 5, c. 2 T.U.S.P.P.). Se sì, in base a quale norma statutaria?

L'Ente istante risponde affermativamente evidenziando che gli art. 23 e 24 dello Statuto dell'Unione individuano i principi di partecipazione dei cittadini alle attività amministrative dell'Unione, benché non prevedano specifici procedimenti.

La deliberazione consiliare n. 29/2025 da atto che *"non sono pervenute osservazioni a seguito della consultazione pubblica, in ossequio a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 175/2016, relativamente al procedimento volto all'acquisto da parte dell'Unione Reno Galliera delle quote sociali di partecipazione nella società Se.R.A. S.r.l. ad oggi detenute dai Comuni di Galliera, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale, pubblicata dal 02.07.2025 al 17.07.2025 compresi sul sito dell'Unione e dei comuni soci citati"*.

G.2 L'organo di revisione ha espresso il suo parere preventivo in modo esauriente e completo in ordine a tutti i parametri contemplati dall'art. 5 T.U.S.P.P., valutando la completezza dell'istruttoria compiuta dall'ente secondo le indicazioni della Corte?

L'Ente risponde affermativamente.

7. In conclusione il Collegio, pur rilevando che a supporto del piano non sono stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva verso l'Agenzia Entrate Riscossioni, verso l'Inps, verso l'Inail e la Centrale rischi (risposta negativa al quesito B18), in considerazione dell'affermata insussistenza delle specifiche situazioni disciplinate dal D. Lgs. n. 14/2019, preso atto della

documentazione pervenuta e versata in atti, ritiene sostanzialmente conforme ai parametri di cui all'art. 5 del T.U.S.P. l'acquisto da parte dell'Unione Reno Galliera delle quote di partecipazione dei Comuni di San Pietro in Casale, San Giorgio di Piano, Galliera nella società SE.R.A. Servizi ristorazione associati S.r.l. come da seguente dettaglio:

Comune	Azioni nr.	Quota	Prezzo €
San Pietro in Casale	17.426,00	17,426%	27.704,55
San Giorgio di Piano	11.978,00	11,978%	19.043,10
Galliera	8.713,00	8,713%	13.852,28
			60.599,93

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, valutata, alla luce della documentazione versata in atti, la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016, non ravvisa - nei termini di cui in motivazione - elementi ostativi all'adesione dell'Unione Reno Galliera alla società SE.R.A. Servizi ristorazione associati S.r.l.

DISPONE

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

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2026.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 23 gennaio 2026

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate
(firmato digitalmente)