



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

| | |
|---------------------|------------------------------|
| Cinzia Barisano | Presidente, <i>relatrice</i> |
| Nunzio Mario Tritto | Primo Referendario |
| Daniela Piacente | Primo Referendario |
| Donatella Palumbo | Referendario |
| Antonio Arnò | Referendario |
| Benedetta Civilla | Referendario |

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sull'istanza di parere avanzata dall'**Università di Foggia** avente ad oggetto l'adesione al costituendo "**Gruppo di azione locale per la pesca Gargano Mare - Società Consortile a Responsabilità Limitata**", ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, come novellato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118, approvata con Decreto Rettorale n. 774 del 17 aprile 2024;

vista la disposizione della Presidente della Sezione n. 2525 del 10.6.2024 di assegnazione della citata istanza ai fini della relazione al Collegio;

udita la relatrice dr.ssa Cinzia Barisano nella camera di consiglio del 18.6.2024, convocata con ordinanza n. 16/2024;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

PREMESSO in FATTO

1. Con nota via pec dell'8.5.2024, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 2024 del 9.5.2024, l'Università di Foggia (Unifg) ha trasmesso - ai fini delle

verifiche previste dall'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19.8.2016, n. 175 («*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», T.U.S.P.), come modificato dall'art. 11 della l. 5.8.2022, n. 118 («*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*») – la documentazione relativa all'adesione al costituendo « Gruppo di azione locale per la pesca Gargano Mare - Società Consortile a Responsabilità Limitata » (in forma abbreviata, «GAL Gargano Mare Scarl») e segnatamente:

- a) decreto rettorale n. 774 del 17.4.2024 di approvazione della proposta di adesione al costituendo GAL;
- b) delibera n. 76 della Giunta del Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimenti, Risorse Naturali e Ingegneria, adottata nella seduta del 9.4.2024, con cui è stata proposta l'adesione dell'Ateneo foggiano al costituendo GAL;
- c) lettera del 18.3.2024, indirizzata dal Presidente dell'Associazione generale cooperative italiane (AGCI) – Associazione regionale della Puglia al Rettore dell'Università di Foggia, contenente l'invito a manifestare interesse per la sottoscrizione e l'acquisto di quote di partecipazione del costituendo GAL;
- d) bozza di statuto del GAL;
- e) bozza di delibera adesione al GAL;
- f) manifestazione d'interesse (scheda di adesione);
- g) parere favorevole della Commissione Partecipazioni dell'Ateneo foggiano, espressa nella riunione tenuta nei giorni 11.4 e 12.4.2024;
- h) nota del 24 aprile 2024 con la quale il Presidente AGCI (Associazione Generale Cooperative Italiane) Puglia ha previsto la costituzione del GAL in data 20 maggio 2024, presso uno studio notarile in Manfredonia (FG).

2. L'operazione di che trattasi prevede la sottoscrizione, da parte dell'Ateneo, di n. 8 quote del capitale della società per un importo complessivo di 400,00 euro, nel quadro di un'iniziativa volta a rafforzare sul territorio marino costiero *“il dialogo sociale tra imprese del settore ittico (garantendo una rappresentazione significativa dei settori della pesca, dell'acquacoltura, del settore della trasformazione e commercializzazione del prodotto ittico), le istituzioni, la società civile, l'Università e gli enti di ricerca, promuovendo adeguati strumenti di governance territoriale, al fine ultimo di favorire lo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura, nelle sue tre dimensioni: economica, sociale ed ambientale”* (lettera di

invito del 18 marzo 2024 dell' AGCI) . A tal fine, la società “ *non ha fini di lucro ed ha come scopo l'istituzione di una organizzazione comune per garantire ed attuare politiche di sviluppo sostenibile ambientale, sociale ed economico dell'area costiera di competenza. La società, quale configurazione del Gruppo di Azione Locale della Pesca, ai sensi degli artt. 31-34 del Reg. (UE) n. 1060/2021 e degli artt. 29-30 del Reg. (UE) n. 1139/2021, svolge tutte le attività ed iniziative atte a promuovere lo sviluppo del sistema pesca e delle comunità costiere, il miglioramento e la valorizzazione delle attività socio-economiche e culturali del territorio in cui opera, attraverso, in via prioritaria ma non esclusiva, l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo approvata dalla Regione Puglia in qualità di Organismo Intermedio del PN FEAMPA 2021/2027*” (art. 4 della bozza di statuto) .

3. Questa Sezione, nell'esame della natura, dei caratteri e dei singoli presupposti del controllo che la Corte dei conti è tenuta ad esercitare ai sensi dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., avuto riguardo alla verifica del presupposto oggettivo che connota la fattispecie qui in esame, ha rilevato difformità di orientamenti fra le Sezioni regionali della Corte dei conti in ordine all'assoggettamento al controllo delle ipotesi di adesione di un'amministrazione pubblica a un GAL costituito in forma societaria.

In sintesi, un primo orientamento, fatto proprio anche da questa Sezione (deliberazione n. 148/2023/PASP), ha condotto a pronunce di non luogo a provvedere. E ciò in quanto è stata ritenuta l'esclusione dalle ipotesi assoggettate al controllo ex art. 5, cc. 3 e 4 T.U.S.P., dell'adesione ad un GAL in forma societaria da parte di un ente pubblico, in base al regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, nel presupposto che esso rappresenti specifico strumento individuato dal Reg. (UE) 1303/2013 all'art. 34 per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 32 del Regolamento stesso. A sostegno è stato sostenuto che anche il T.U.S.P., laddove definisce le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, farebbe salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione del richiamato art. 34 del regolamento UE (T.U.S.P., art. 4, comma 6).

Un secondo orientamento ha invece valorizzato il profilo relativo all'assenza, nelle disposizioni regolamentari euro unitarie, di prescrizioni o indicazioni che impongano il ricorso allo strumento societario per la costituzione dei GAL, limitandosi le norme a statuire la necessaria rappresentazione organica negli stessi degli interessi pubblici, accanto a quelli privati, ed il bilanciamento dei relativi poteri. In omaggio al principio di libertà delle forme, pertanto, il GAL potrebbe potenzialmente assumere vesti giuridiche differenti, purché il modello optato consenta di garantire l'operatività del partenariato. Né, secondo tale orientamento, può assumere rilievo in senso contrario il citato comma 6 dell'art. 4 T.U.S.P., il quale, nel fare salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione del suddetto art. 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013, rileverebbe limitatamente alla verifica circa la ricorrenza del requisito finalistico ex art. 4, comma 6, T.U.S.P., attenuandone l'onere motivazionale da parte dell'Ente.

Premesso questo, questa Sezione, con Deliberazione n. 79/2024/QMIG adottata nella Camera di consiglio del 14 maggio 2024, al fine di acquisire un orientamento uniforme di carattere generale, ha ritenuto opportuno sollevare dinanzi alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, la seguente questione interpretativa di massima: *“Se l'adesione di una pubblica amministrazione a un Gruppo di azione locale (GAL) costituito in forma societaria, in attuazione dell'art. 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013, dell'art. 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 e dell'art. 61 del regolamento (UE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.5.2014, ricada nel regime derogatorio previsto dall'art. 5, comma 1, T.U.S.P. per le ipotesi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni poste in essere «in conformità a espresse previsioni legislative» e sia, in quanto tale, sottratta – oltre che agli oneri motivazionali ivi contemplati – al controllo della Corte dei conti nelle forme del successivo comma 3, ovvero se, integrando la scelta fra uno dei possibili moduli organizzativi di partenariato locale, soggiaccia al ridetto controllo del giudice contabile”.*

4. Con Deliberazione 43/SSRRCO/QMIG/2024 adottata nell'Adunanza del 5 giugno 2024, le Sezioni Riunite in sede di controllo si sono pronunciate al

riguardo, stabilendo che “*gli atti deliberativi di adesione di una pubblica amministrazione a un Gruppo di azione locale (GAL) costituito in forma societaria, in attuazione dell’art. 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013, dell’art. 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 e dell’art. 61 del regolamento (UE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.5.2014, non ricadano nel regime derogatorio previsto dall’art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P., rimanendo assoggettati all’onere di motivazione analitica, per i profili non direttamente coperti dallo stesso art. 4, c. 6, T.U.S.P., e al controllo della Corte dei conti nelle forme dell’art. 5, cc. 3 e 4, T.U.S.P.*”.

5. In data 7 giugno 2024, è pervenuta nota di riscontro a specifica richiesta istruttoria di questa Sezione del 5 giugno 2024 tesa a conoscere gli esiti di quanto rappresentato nella nota di cui al punto *h)* sopra indicata, nella quale il Rettore di Unifg ha comunicato il differimento della data di costituzione del GAL al 27 maggio 2024, e la mancata partecipazione dell’Ateneo alla costituzione stessa. A seguito di autonome verifiche effettuate sul portale Telemaco-Infocamere, è stato effettivamente riscontrato che la società è stata iscritta nel Registro delle imprese in data 30 maggio 2024. Ne consegue che il parere chiesto non è relativo all’adesione al costituendo GAL bensì all’acquisto di partecipazione societaria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La procedura di controllo della Corte dei conti ex art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P.

L’art 5, comma 3, del T.U.S.P., come modificato dall’art. 11 comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l’atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione anche indiretta sia trasmesso dall’Amministrazione pubblica procedente all’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che può esercitare i poteri attribuiti dall’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti. Quest’ultima deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità del provvedimento a

quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 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. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, negativo, l'amministrazione interessata può procedere, previa motivazione che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, comma 4, T.U.S.P.).

La natura del controllo esercitato dalla Corte dei conti è stata esaustivamente descritta nella pronuncia di carattere nomofilattico delle Sezioni Riunite in sede di controllo (16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022), in cui sono stati declinati i parametri di valutazione della conformità dell'atto con cui si delibera la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione, ai contenuti motivazionali indicati nell'art. 5 T.U.S.P., oltre che del 4, 7 e 8 del medesimo T.U.S.P., con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Come previsto nella pronuncia citata, è necessario, pertanto che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga, in via generale, un'analitica motivazione in ordine ai seguenti profili:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.);

b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

In definitiva, gli obblighi di motivazione analitica e di trasmissione alla Corte dei conti ai fini del relativo controllo:

- sul piano soggettivo, incombono sulle amministrazioni pubbliche;
- sul piano oggettivo, riguardano l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, fatta eccezione per i casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative.

2. Regole di competenza, presupposto soggettivo del controllo di cui all'art.5, comma 4, e rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 8 T.U.S.P..

Trattandosi nel caso di specie di richiesta di parere formulata da una Università pubblica (Unifg) alla locale Sezione regionale di controllo della Corte di conti, formulata attraverso un decreto rettorale adottato in via d'urgenza, possono ritenersi rispettate le prescrizioni normative attinenti:

- al profilo della competenza dell'organo chiamato a pronunciarsi che, ai sensi dell'art.5, comma 4, T.U.S.P. è stato correttamente individuato nella locale Sezione regionale di controllo;

- al requisito soggettivo dell'organo richiedente, che, ai sensi dell'art.2 T.U.S.P., è una pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001;

- al requisito della competenza dell'organo richiedente il parere, richiesta adottata con Decreto adottato in via d'urgenza dal Rettore al quale, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto di Unifg, spetta assumere i provvedimenti amministrativi di competenza del senato accademico e del consiglio di amministrazione, riferendone, per la ratifica, nella prima seduta utile, e che quindi, ai sensi dell'art.8 T.U.S.P., è da ritenersi adottato dall'organo che sovrintende alla gestione amministrativa dell'ente.

3. Verifica del presupposto oggettivo.

3.1. La verifica del presupposto oggettivo mira ad accertare che la fattispecie esaminata sia relativa ad un organismo societario che il T.U.S.P. prevede come assoggettato al controllo di cui all'art. 5, comma 3.

Ai fini del T.U.S.P. (art. 2, comma 1) si intendono per:

- «*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'art. 2615-ter c.c. (lett. l);

- «*società a partecipazione pubblica*», le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico (lett. n);

- «*società a controllo pubblico*», le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lett. b) (lett. m);

- «*controllo*», la situazione descritta nell'art. 2359 c.c., che può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo (lett. b).

Inoltre, le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a «*società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*» (art. 3, comma 1).

3.2. Come in premessa già sinteticamente accennato, l'accertamento del presupposto oggettivo nella fattispecie qui in esame, rappresentata dall'adesione di una Pubblica Amministrazione ad un GAL costituito in forma societaria, ha determinato orientamenti contrastanti fra le diverse pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che si sono espresse al riguardo.

Secondo una prima soluzione ermeneutica, esitata in pronunce di non luogo a provvedere (Sez. reg. contr. Veneto, deliberazioni n. 13/2023/PASP, n. 157/2023/PASP e n. 254/2023/PASP, ed anche Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 148/2023/PASP), l'adesione ad un GAL in forma societaria in base al reg. (UE) 1303/2013 non rientrerebbe tra le ipotesi assoggettate al controllo ex art. 5, cc. 3 e 4, T.U.S.P., in quanto strumento direttamente previsto dalla normativa europea (art. 34 del Reg. (UE) 1303/2013) per l'attuazione delle

strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 32 del medesimo regolamento. Il GAL rappresenta una forma di partenariato locale strumentale al programma LEADER (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*), sicché la partecipazione pubblica alla società rappresenterebbe un elemento essenziale per accedere ai fondi comunitari per lo sviluppo locale e, per detta partecipazione, possono ravvisarsi i caratteri di necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali e della produzione di servizi di interesse generale non diversamente ottenibili in altro modo, ovvero non ottenibili dal mercato. Tale forma di partecipazione societaria avrebbe il carattere di essenzialità e, come tale, sarebbe ascrivibile alle ipotesi di eccezione di cui al primo periodo del primo comma dell'art. 5 T.U.S.P., trattandosi costituzione della società in conformità a espresse previsioni legislative. Lo stesso T.U.S.P., all'art. 4, c. 6, fa salva la possibilità per le pubbliche amministrazioni di costituire società in attuazione del richiamato art. 34.

3.3. Un secondo orientamento (Sez. reg. contr. Toscana 297/2023/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia *ex multis* n. 295/2023/PASP e 304/2023/PASP, Sez. reg. contr. Campania n. 99/2023/PASP, Sez. reg. contr. Piemonte n. 92/2023/PASP, Sez. reg. contr. Sicilia n. 337/2023) ha escluso che tali tipologie di operazioni societarie possano ritenersi al di fuori del controllo della Corte dei conti in quanto le fonti normative europee richiamate si limiterebbero a stabilire alcune caratteristiche dei GAL, senza tuttavia imporre allo scopo il ricorso allo strumento societario. La disposizione di cui all'art. 4, c. 6, T.U.S.P. opererebbe come riconoscimento legislativo espresso della facoltà per le amministrazioni di fare ricorso allo strumento societario per la costituzione dei GAL, attenuando l'onere motivazionale dell'atto deliberativo sotto il profilo della strumentalità rispetto alle finalità istituzionali dell'ente pubblico, senza però esentare l'ente stesso dal rispettare gli ulteriori requisiti motivazionali e procedurali, sui quali rimane necessario chiedere la pronuncia della Corte dei conti.

3.4. Il descritto contrasto interpretativo è stato risolto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la citata Deliberazione 43/2024/PASP. In tale sede è stato, *in primis*, sottolineato che la clausola derogatoria per i casi "*in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale,*

avvenga in conformità a espresse previsioni legislative” (art. 5, c. 1, primo periodo, T.U.S.P.), ha un’evidente portata eccezionale rispetto alla procedura ordinaria, e va interpretata in modo non estensivo. Affinché possa escludersi l’applicazione dell’onere di analitica motivazione, deve sussistere una esplicita connessione tra previsione legislativa e specifica operazione societaria da realizzare, sia di costituzione che di acquisto di partecipazioni. Ne consegue che, nei casi eccezionali in cui la scelta di compiere una determinata operazione societaria sia adottata o disciplinata dallo stesso legislatore, gli spazi di azione della pubblica amministrazione si riducono all’attuazione della volontà normativa. Con una correlata sostanziale attenuazione dell’onere di motivazione in merito ai presupposti giuridici ed economici del ricorso allo strumento societario da parte dell’ente pubblico partecipante, essendo valutazioni già compiute a monte dal legislatore.

3.5. Diversamente, affermano le Sezioni Riunite, non integrano il regime derogatorio di cui al citato art. 5, c. 1, T.U.S.P. gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla pubblica amministrazione la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali. In questi casi, infatti, la previsione normativa non disciplina concrete operazioni societarie, ma, rimanendo sul piano generale ed astratto, individua alcune specifiche attività che possono essere svolte dalle amministrazioni con lo strumento societario, enucleando in modo più preciso le fattispecie già elencate all’art. 4, c. 2, T.U.S.P. o aggiungendone di ulteriori.

3.6. La previsione di cui all’art. 4, c. 6, T.U.S.P. di costituzione di GAL in forma societaria può effettivamente riferirsi a questo modello di intervento legislativo. L’art.4, infatti, enucleate nel comma 2 le attività esercitabili attraverso lo strumento societario, prevede comunque nel comma 6 che: *“è fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014”.*

In tale senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale ai GAL costituiti in forma societaria *“è applicabile anche la normativa di cui al d.lgs. n. 175/2016 T.U.S.P., tanto che lo stesso legislatore si premura di fare “salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014” per escludere gli stessi enti dall'ambito di applicazione del divieto di costituzione di società ovvero di acquisto e mantenimento di partecipazioni, anche di minoranze, in società non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente costituente o partecipante”* (così, TAR Umbria – Perugia, sentenza 8 febbraio 2021, n. 44; cfr. anche T.A.R. Sicilia, sez. IV - Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048; T.A.R. Lazio sez. II - Roma, sentenza 7 agosto 2013, n. 7889; T.A.R. Lazio, sez. I - Roma, sentenza 3 dicembre 2020, n. 12969; T.A.R. Lombardia sez. I - Milano, sentenza 7 giugno 2017, n. 1258; T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, sentenza 15 luglio 2016, n. 616; T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, sentenza 18 giugno 2015, n. 880).

3.7. Invero, gli articoli dei regolamenti europei richiamati nel suddetto comma 6 non appaiono richiedere o autorizzare direttamente il ricorso al modello societario per l'operazione in discorso (ma certamente non escluderlo) limitandosi a stabilire alcune caratteristiche dei Gruppi di azione locale, chiamati a svolgere un ruolo di centralità per il perseguimento degli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale, nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Nello specifico, gli artt. 32 e 34 del Reg. (UE) 1303/2013 dettano la disciplina eurounitaria dello “sviluppo locale di tipo partecipativo” (SLTP) e dei GAL. Lo SLTP si basa sulla metodologia di sviluppo locale denominata LEADER (*Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale*) e coinvolge quattro fondi regolati dal quadro strategico comune, ossia Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR -, Fondo sociale europeo -FSE-, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale -FEASR- e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca-FEAMP- per i singoli periodi di programmazione (2014-2020, ma analoghe previsioni sono contemplate per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027) (art. 32 par.1) La responsabilità

dell'attuazione delle strategie di SLTP è affidata ai GAL che sono *“composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto”* (art. 32, par.2, lett.b)) E' previsto poi che *“l'autorità o le autorità di gestione responsabili provvedono affinché i gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita”* (art.34, par. 2) .

In sintesi, i GAL sono *“strutture”* rappresentative del territorio dal punto di vista istituzionale, economico e sociale, incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento (cfr. anche T.A.R. Sicilia, sez. IV - Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048; T.A.R. Sardegna, sez. I, sentenza 7 febbraio 2005, n. 145). La loro costituzione non appare vincolata al ricorso allo strumento societario, potendo far ricorso ad una pluralità di moduli organizzativi, purché il modello optato consenta di garantire l'operatività del partenariato pubblico-privato in linea con le prescrizioni normative euro unitarie, in un'ottica di bilanciamento dei relativi poteri (cfr. Corte di Giustizia, causa C-24/13, sez. IX, sentenza 16 gennaio 2014, n. 24; Cass. civ., sez. un., 4 marzo 2009, n. 5161; T.A.R. Umbria, sez. I - Perugia, sentenza 8 febbraio 2021, n. 44).

3.8. Ricostruita così l'intera fattispecie avente a fondamento l'adesione di un ente pubblico ad un GAL, le Sezioni Riunite concludono ritenendo che la facoltà concessa dall'art. 4, c. 6, T.U.S.P. in concreto individui altre finalità delle partecipazioni pubbliche, oltre a quelle espressamente indicate al comma 2 del medesimo articolo 4 T.U.S.P.. Permane l'onere motivazionale previsto dall'art. 5 T.U.S.P., seppur con modalità meno stringenti sotto il profilo finalistico, ed il conseguente controllo intestato alla Corte dei conti.

Il conseguente principio di diritto affermato dalle Sezioni Riunite è stato, pertanto, così espresso: *“gli atti deliberativi di adesione di una pubblica amministrazione a un Gruppo di azione locale (GAL) costituito in forma societaria, in attuazione dell'art. 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del*

Consiglio del 17.12.2013, dell'art. 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 e dell'art. 61 del regolamento (UE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.5.2014, non ricadano nel regime derogatorio previsto dall'art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P., rimanendo assoggettati all'onere di motivazione analitica, per i profili non direttamente coperti dallo stesso art. 4, c. 6, T.U.S.P., e al controllo della Corte dei conti nelle forme dell'art. 5, cc. 3 e 4, T.U.S.P."

4. Rispetto dei vincoli tipologici (art.3 T.U.S.P.)

L'art. 3, comma 1, T.U.S.P. dispone che *"Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"*.

Come è stato sopra chiarito, nel caso di specie si tratta di un'adesione di un ente pubblico al "Gruppo di azione locale per la pesca Gargano Mare Società consortile a responsabilità limitata (in forma abbreviata, «GAL Gargano Mare Scarl»), la quale, anche per quanto ampiamente argomentato nel punto precedente, appare conforme a quanto previsto dal comma 1 citato.

5. Adempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (art. 4 T.U.S.P.).

Tutto quanto ritenuto ed esposto nel punto 3 circa la natura e la finalità dei GAL, determina la conseguente attenuazione dell'obbligo di motivare il requisito finalistico previsto dall'art.4, comma 1 del T.U.S.P., ferma restando la conformità dell'operazione in esame alla disciplina eurounitaria prevista negli artt. 32 e 34 del Regolamento 1303/2013, come sopra descritta. Nel caso di specie, come emerge chiaramente dalla lettera invito dell'A.G.C.I., in coerenza con le finalità previste nel Regolamento, l'obiettivo generale dell'operazione è quello di *"rafforzare sul nostro territorio marino costiero il dialogo sociale tra imprese del settore ittico (garantendo una rappresentazione significativa dei settori della pesca, dell'acquacoltura, del settore della trasformazione e commercializzazione del prodotto ittico), le istituzioni, la società civile, l'Università e gli enti di ricerca, promuovendo adeguati strumenti di governance territoriale, al fine ultimo di favorire lo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura, nelle sue tre*

dimensioni: economica, sociale ed ambientale.” L’adesione al GAL dell’Ateneo foggiano, come è stato evidenziato in atti, appare comunque coerente con dette finalità, soprattutto in termini di sostegno alla formazione e alla ricerca.

6. Adempimento dell’onere di motivazione analitica in ordine alla convenienza economica, sostenibilità finanziaria e compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa (art.5, comma 1, T.U.S.P.).

6.1. Diversamente dall’affievolita dimostrazione del vincolo finalistico di cui al punto precedente e delle intrinseche ragioni che sostengono l’operazione in esame, grava in maniera piena sul soggetto istante l’onere di motivazione analitica in ordine alla convenienza economica, sostenibilità finanziaria e compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa (art.5, comma 1, T.U.S.P.), nei termini che sono stati declinati analiticamente dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella sopra citata Deliberazione 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022. E’ stato ivi specificatamente chiarito 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”*. In particolare, sempre secondo la medesima deliberazione, *la sostenibilità finanziaria sotto il profilo oggettivo,” si riferisce 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”*. Tra gli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche utili a tal fine, le Sezioni Riunite hanno suggerito lo *“sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende avviare o proseguire. Trattasi di uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegue la finalità di supportare le analisi di fattibilità*

tecnica ed economico-finanziaria concernenti investimenti complessi e di durata pluriennale, consistenti tanto in nuove iniziative imprenditoriali (start-up) quanto in acquisizioni di realtà esistenti o nella loro espansione.”

Sotto il profilo soggettivo, invece, la sostenibilità finanziaria dell'operazione dovrà essere dimostrata, tra l'altro, dando *“conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio...”*

La valutazione della convenienza economica dell'operazione implica, invece, la considerazione sia dell'efficacia della soluzione individuata rispetto alle esigenze e agli scopi dell'ente sia del corretto impiego delle risorse pubbliche anche rispetto ad una eventuale maggiore proficuità di usi alternativi (efficienza ed economicità dell'azione amministrativa).

6.2. Nella fattispecie in esame, premesso che non è stato trasmesso il parere del Collegio dei revisori dei conti relativo all'operazione in discorso, anche considerando che la spesa di 400,00 euro non possa essere ritenuta particolarmente significativa per l'Università di Foggia, va comunque valutato che né nella delibera e né negli allegati trasmessi risulta effettuata alcuna analisi dell'adesione al GAL in termini prospettici, in chiave di possibili scenari futuri prodromici ad eventuali perdite, che potrebbero avere una ricaduta sul bilancio dell'Ateneo in termini non soltanto di ripiano. Va, infatti, al riguardo considerato che, al di là della iniziale sottoscrizione di otto quote del capitale sociale, la bozza di Statuto del GAL-Gargano Mare S.c.ar.l. prevede, all'art.7, in caso di eccessivo squilibrio dell'indebitamento rispetto al patrimonio netto della società, la possibilità di finanziamento da parte dei soci, anche non in proporzione alle rispettive partecipazioni, postergato rispetto alla soddisfazione degli altri creditori, restituibile solo se effettuato un anno prima della dichiarazione di fallimento (ma comunque, si aggiunge, non opponibile ai creditori, ai sensi dell'art. 169 del d.lgs. 14/2019 e ss.mm.). Al riguardo, si ricorda che nell'art. 14 del T.U.S.P., il quale regola la fase della crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica, viene rigidamente disciplinato il passaggio di risorse finanziarie dal patrimonio dei soci-enti pubblici a

quello dei concreti veicoli societari. La *ratio* della norma è di *“impedire che, attraverso aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o il rilascio di garanzie in favore di società in perdita strutturale, venga meno l'effetto segregativo, proprio dell'autonomia finanziaria delle società di capitali, facendo refluire i debiti della società sul bilancio dell'ente socio ... per la tutela delle risorse pubbliche, poiché preserva il bilancio dell'ente socio dal rischio di dover rispondere di un debito altrui”* (Deliberazione SSRCC n. 19/SSRRCO/QMIG/2023).

Ulteriore potenziale criticità è rinvenibile nell'art.9 della bozza di Statuto laddove, in ragione della causa mutualistica tipica delle società consortili, è prevista la possibilità che il consiglio d'amministrazione, per il funzionamento della società, preveda a carico dei soci una quota annuale contributiva non superiore alla quota di partecipazione del singolo socio moltiplicata per 1,5. Tale “tetto” alle contribuzioni non è previsto in via assoluta, ma soltanto “di norma”, lasciando aperta la possibilità che lo stesso, in presenza di particolari necessità gestionali, possa essere liberamente superato.

Entrambe queste eventualità appaiono tutt'altro che rassicuranti rispetto ad una valutazione prospettica della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della società totalmente assente ed in mancanza di qualsiasi considerazione al riguardo in alcun modo reperibile nella documentazione inviata. Tale carenza non consente altro che una pronuncia negativa in merito al profilo in esame, che doveva essere analiticamente motivato.

7. Adempimento dell'onere di motivazione in ordine 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” (art. 5, comma 2, T.U.S.P.).

La compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme sui trattati europei appare intrinseca, considerato che l'operazione, come è stato ampiamente sopra argomentato, è riconducibile espressamente a normativa comunitaria.

In conclusione, tenuto conto delle osservazioni sopra formulate e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all' art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, la Corte dei conti, la Sezione regionale di controllo per la Puglia

PQM

rende parere parzialmente negativo nei termini di cui in motivazione, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, come modificato dall'art.11 della l. 5 agosto 2022, n.118, richiesto via pec in data 8 maggio 2024, sul Decreto del Rettore dell'Università di Foggia relativo all'approvazione della partecipazione dell'Ateneo al «**Gruppo di azione locale per la pesca Gargano Mare - Società Consortile a Responsabilità Limitata** »

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Rettore dell'Università di Foggia, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella camera di consiglio del 18 giugno 2024

La Presidente relatrice

Dr.ssa Cinzia Barisano

Il Direttore della Segreteria

(dott. Salvatore SABATO)