



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario (relatore)
Chiara GRASSI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 29 maggio 2024, in riferimento alla delibera del Consiglio provinciale di Teramo n. 19 del 12 aprile 2024, concernente l'acquisizione di una partecipazione nella Società consortile Gran Sasso Laga s.r.l. ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* (TUSP);

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stata approvata la programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2024/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività per l'anno 2024, in particolare, con riguardo alle attività di indirizzo e coordinamento delle Sezioni regionali;

vista la deliberazione n. 39/2024/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2024;

vista la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 1° febbraio 2023, n. 1, come integrato dal decreto 6 febbraio 2023, n. 2 e dal decreto n. 3 del 1° marzo 2023;

vista la delibera del Consiglio provinciale di Teramo n. 19 del 12 aprile 2024;

viste le note della Provincia di Teramo acquisite al prot. n. 1682 del 10 maggio 2024 e prot. n. 1856 del 23 maggio 2024;

vista l'ordinanza del 28 maggio 2024, n. 21/2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Andrea Di Renzo;

FATTO

La Provincia di Teramo con nota acquisita al prot. n. 1682 del 10 maggio 2024 *“in esecuzione di quanto previsto ex art. 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016”* ha trasmesso *“la Deliberazione di Consiglio n. 19 del 12/04/2024 adottata per l'acquisizione della partecipazione societaria della Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l. (GAL)”*, allegando la seguente documentazione:

- *“VERBALE dell'avvenuta pubblicazione dell'avviso di consultazione pubblica per l'acquisizione della partecipazione della Provincia di Teramo nel GAL Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l.”;*
- *“Statuto del GAL-Società Consortile Gran sasso Laga Srl”;*
- *“PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2014/2020 ABRUZZO MISURA 19 <Sostegno allo Sviluppo Locale LEADER>”;*
- *“Elenco Soci <GAL SOCIETA' CONSORTILE GRAN SASSO LAGA S.R.L.>”;*
- *“Parere del Collegio dei Revisori dei conti n. 01 del 06-02-2024”* (cfr. verbale n. 1 del 6 febbraio 2024).

Il Consiglio provinciale nella delibera n. 19 del 12 aprile 2024 ha richiamato in premessa gli artt. 32, 33, 34 e 35 del regolamento CE/1303/2013, gli artt. 42, 43 e 44 del regolamento delegato n.

CE/1305/2013, il regolamento (UE)/807/2014 della Commissione e il regolamento di esecuzione n. UE/808/2014 ed ha affermato che: “il [...] GAL Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l. è stato costituito con lo scopo principale della realizzazione di progetti comunitari di sviluppo economico in particolare a carattere rurale e, prioritariamente, per la realizzazione di programmi Leader di cui al PSR (Programma di Sviluppo Rurale) della Regione Abruzzo per la valorizzazione in prevalenza delle aree interne della Provincia di Teramo [e che] come risulta nello Statuto, recentemente aggiornato ed acquisito agli atti d’ufficio nonchè allegato alla presente deliberazione della quale costituisce parte integrante e sostanziale [...] ha lo scopo principale di realizzare progetti comunitari di sviluppo economico, in particolare a carattere rurale e prioritariamente per la realizzazione di programmi Leader, di cui al PSR Regione Abruzzo, per la valorizzazione in prevalenza delle aree interne della Provincia di Teramo e che l’attività sociale è riferita ai seguenti ambiti operativi: agricoltura ed attività connesse, agriturismo e turismo rurale; animazione dello spazio rurale; concorso allo sviluppo delle zone rurali; sostegno ed assistenza alle piccole e medie imprese agricole, artigiane, industriali e del terziario; valorizzazione e commercializzazione dei prodotti relativi, con valenza prioritaria per quelli naturali tipici ed originali; formazione professionale ed ausili all’occupazione compresi i servizi di sostituzione temporanea; ricerche di mercato ed altre attività di promozione, servizi collettivi anche informatici e tematici; studi, consulenze e ricerche, nonché ogni altra attività connessa alle precedenti [e che] la Provincia [...] come previsto ex art.2 del vigente Statuto, prevede, tra l’altro, le seguenti finalità proprie dell’Ente: persegue il raggiungimento di un assetto equilibrato del proprio territorio ed opera per il miglioramento della qualità dell’ambiente e delle condizioni di vita nel rispetto delle tradizioni delle sue genti e del patrimonio storico, archeologico, artistico e culturale; salvaguarda e valorizza le diverse risorse culturali, storiche, artistiche, enogastronomiche e paesaggistiche del proprio territorio, con particolare attenzione alle peculiarità delle aree montane e di tutte le aree protette e di alto valore ambientale presenti; persegue la tutela e la valorizzazione di tutte le risorse naturali ed ambientali del territorio, attraverso la promozione di politiche e l’adozione di misure volte alla prevenzione ed al contrasto di ogni forma di inquinamento, all’efficientamento ed alla riduzione dell’utilizzo delle risorse naturali, ivi compreso il consumo di suolo, a favorire l’affermazione di tecniche sostenibili di pesca e di coltivazione in grado di garantire la salvaguardia dell’ambiente marino e dei terreni agricoli, la conservazione delle biodiversità della flora e della fauna presenti, la qualità e la genuinità degli alimenti; favorisce lo sviluppo economico, sociale e culturale attraverso la promozione di politiche di mobilità sostenibile e la diffusione delle buone pratiche, in grado di interconnettere tutte le aree provinciali con il resto del territorio, senza compromettere l’equilibrio ambientale [...] il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con il D.Lgs 19.8.2016, n.175, espressamente consente <...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>”.

Il Consiglio ha quindi deliberato: “DI SOTTOSCRIVERE un numero di 5.000 quote di €1,00 cadauna del capitale sociale del GAL Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l., per un importo complessivo di € 5.000,00 i cui fondi sono già impegnati sul Cap. 690400 del Bilancio 2023 denominato <Quota di partecipazione GAL Gran Sasso Laga> giusta Determinazione dirigenziale n. 2610 del 29.12.2023; DI STABILIRE che, oltre all’apporto finanziario di € 5.000,00 di questo Ente, in qualità di socio, nessun altro onere potrà gravare a carico della Provincia di Teramo per la gestione e funzionamento, o comunque nessuna altra spesa a qualsiasi titolo riconducibile alla predetta Società”.

L’Ente nel “VERBALE procedura preventiva di consultazione pubblica per l’acquisizione della partecipazione della Provincia di Teramo nel GAL Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l.” dà poi atto che “alla scadenza del termine previsto, non sono pervenuti a questo Ente eventuali osservazioni, proposte e suggerimenti utili in riferimento al procedimento di acquisizione di una partecipazione nel GAL Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l.”.

Dall’ “ALLEGATO D” denominato “ELENCO SOCI <GAL SOCIETA’ CONSORTILE GRAN SASSO LAGA S.R.L.”, che fa riferimento al “capitale sociale sottoscritto e versato come da visura 18/01/2024”, si rileva un “totale quota privata” di euro 50.803 e un “totale quota pubblica” di euro 25.047, pari rispettivamente al 56,45 per cento e al 27,83 per cento del valore del capitale (euro 90.000) risultante dall’aumento deciso dalla S.r.l. con verbale di assemblea straordinaria della S.r.l. (cfr. atto notarile rep. N. 16496/12.264, successivamente trasmesso dalla Provincia).

Il Collegio dei revisori nel parere n. 1 del 6 febbraio 2024, avente ad oggetto: “Proposta di Consiglio Provinciale n. 05 del 19.01.2024 AREA 1 – SETTORE 1.1 [...] GRUPPO DI AZIONE LOCALE (GAL) SOCIETA’ CONSORTILE GRAN SASSO EDLLA LAGA S.R.L. – ACQUISIZIONE PARTECIPAZIONE” ha affermato: “Considerato che il Responsabile del procedimento ha attestato la regolarità e la correttezza della istruttoria condotta sulla proposta di deliberazione oggetto del presente parere ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'articolo 147-bis, comma 1, del D.lgs. 18 agosto 2000, n.267 e successive modificazioni e integrazioni, nonché, ai sensi del Regolamento per la disciplina dei controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n.7 del 28 febbraio 2013 e successive modificazioni e integrazioni [...] ESPRIME PARERE FAVOREVOLE sulla proposta di deliberazione in oggetto”.

Il Magistrato istruttore con nota prot. n. 1778 del 20 maggio 2024 ha chiesto chiarimenti e documentazione.

La Provincia ha fornito riscontro con nota acquisita al prot. n. 1856 del 23 maggio 2024, dichiarando che: “in aderenza a quanto previsto ex art.5, c.3, del D.lgs n.175/20169 che prevede che “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”,

non ha proceduto alla acquisizione della partecipazione sociale essendo in attesa della eventuale Delibera di Codesta Ecc.ma Corte ovvero della decorrenza del termine di 60 giorni (cfr. punto 9 della deliberazione consiliare n.19 del 12.04.2024)” e allegando la documentazione richiesta (verbale di assemblea straordinaria rep. n. 16.469/12.264 con la quale la S.r.l. ha deciso l’aumento di capitale “unitamente al <foglio presenze [...] ed allo Statuto [...] della Società consortile Gran Sasso Laga s.r.l. estratto dalla piattaforma [...] della CCIAA”, D.G.R. n. 1056 del 19 dicembre 2015 e n. 846 del 16 dicembre 2014 della Regione Abruzzo e determinazione dirigenziale n. 2610 del 29 dicembre 2023 della Provincia di Teramo).

Il punto “9” della delibera consiliare n. 19 del 12 aprile 2024, cui fa riferimento la citata nota di risposta, richiama il disposto dell’art. 5, comma 3, del Tusp.

L’assemblea straordinaria della S.r.l. con l’atto rep. n. 16.496/12.264 ha deliberato “*di aumentare a pagamento il capitale a pagamento il capitale della <SOCIETA’ CONSORTILE GRAN SASSO LAGA S.R.L.> da Euro 70.000,00 [...] fino all’importo di Euro 90.000,00 [...] mediante offerta delle nuove quote a <terzi> da reperire all’esterno dell’attuale compagine sociale [...] e disponendo che la sottoscrizione avvenga entro il 31 [...] dicembre 2024 [...] come proposto”.*

La Provincia con la nota acquisita al prot. n. 1856 ha dichiarato che: “*questo Ente non è in possesso di altri atti relativi alla decisione della Srl di procedere all’aumento di capitale”.*

DIRITTO

L’art. 5 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), così come modificato dall’art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, in vigore dal 27 agosto 2022, prevede che: “*1. A 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 a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all’articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’articolo 4, 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. 2. L’atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto 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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate. 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’articolo 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 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. 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. 4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”.

Occorre, pertanto, preliminarmente verificare se la fattispecie sopra individuata rientri nel perimetro applicativo dell'art. 5 del Tusp.

A questo riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno espresso il seguente principio di diritto: *“l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di (...) aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio”, precisando che: “l'atto decisionale dell'ente pubblico di autorizzazione alla sottoscrizione della quota di aumento di capitale comporta, invece, conseguenze rilevanti ai fini della verifica dell'eventuale assoggettabilità all'esame preliminare della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP. Qualora l'ente aderente sia terzo rispetto alla società, la sottoscrizione dell'aumento di capitale risulta assimilabile ad un'operazione di acquisto di partecipazioni ex novo. Pertanto, in aderenza al combinato disposto dell'art. 5, comma 3, e dell'art. 8, comma 1, del TUSP, l'atto deliberativo di sottoscrizione dell'aumento di capitale, da parte dell'ente pubblico terzo, in precedenza non socio, va trasmesso alla Corte dei conti per l'esame prescritto dall'art. 5. In ipotesi di adesione ad un aumento di capitale da parte dell'ente pubblico già socio non si assiste, invece, all'acquisto di una partecipazione, ma all'incremento di quella già posseduta”* (cfr. delib. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

Poiché la Provincia di Teramo è soggetto terzo rispetto alla Società consortile Gran Sasso Laga s.r.l., società conferitaria, l'autorizzazione alla sottoscrizione delle azioni prevista dalla delibera n. 19 del 2024, è assimilabile ad un'operazione di acquisto di partecipazioni *ex novo* e perciò comporta l'attivazione dell'attività di controllo (cfr. delib. 16/SSRRCO/QMIG/2022: *“Il parere*

previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti") del citato art. 5. Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno inoltre affermato che: *"le disposizioni dell'art. 5 TUSP (...) impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in discorso, ora sottoponendolo all'esame della Corte dei conti, per intercettare tempestivamente eventuali criticità, esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP (...) grav(a) sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione della società (o di acquisto di una partecipazione) e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi"*, evidenziando come la eventuale attività istruttoria, pure attivabile ove in concreto necessaria, non può supplire al mancato adempimento dell'onere di analitica motivazione prevista dalla norma: *"La novella normativa non prevede, espressamente, la necessità di attività istruttoria (...) La mancata espressa previsione normativa non esclude che l'esercizio della funzione in esame sia attuata anche nel rispetto del principio generale del contraddittorio (...) Nelle ipotesi di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni qui all'esame il legislatore descrive in modo dettagliato il contenuto motivazionale dell'atto deliberativo dell'Amministrazione procedente; ciò riverbera sul perimetro della documentazione che deve essere inviata alla Corte dei conti ai fini del prescritto esame. Ove la competente Sezione della Corte ritenga la documentazione trasmessa non completa o non chiara ovvero di dover acquisire ulteriori elementi al fine di valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge (in particolare, di sostenibilità finanziaria e di coerenza della scelta con i principi di efficacia, efficienze ed economicità) quest'ultima può chiedere, in sede istruttoria, ulteriori atti e/o delucidazioni"* (cfr. delib. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

L'art. 4 del Tusp prevede che: *"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"* (cfr. comma 1); *"Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle*

direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016” (comma 2); “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 PARLAMENTO EUROPEO, Reg. (CE) 17/12/2013, n. 1305/2013, Articolo 42 - Gruppi di azione locale LEADER, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014” (comma 6).

L'art. 34 del regolamento UE/1303/2013 stabilisce che: “I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Gli Stati membri stabiliscono i rispettivi ruoli del gruppo d'azione locale e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi interessati concernenti tutti i compiti attuativi connessi alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. 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. I gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti: a) rafforzare la capacità dei soggetti locali, compresi i potenziali beneficiari, di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di preparare e gestire i loro progetti; b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria che eviti conflitti d'interessi, garantisca che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che non sono autorità pubbliche e consenta la selezione mediante procedura scritta; c) elaborare e approvare criteri oggettivi non discriminatori di selezione delle operazioni che garantiscano la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia; d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o una procedura permanente di presentazione di progetti; e) ricevere e valutare le domande di sostegno; f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione; g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia. I gruppi di azione locale che svolgono compiti non contemplati dal primo comma, lettere da a) a g), che rientrano nelle competenze dell'autorità di gestione, dell'autorità di certificazione o dell'organismo pagatore sono designati come organismi intermedi conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo. Fatt[a] salvo[a] [la lettera b], i gruppi di azione locale possono essere beneficiari e attuare operazioni conformemente alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. Nel caso delle attività di cooperazione dei gruppi di azione locale di cui all'articolo 35, paragrafo 1, lettera c), i compiti di cui al paragrafo 3, lettera f), del

presente articolo possono essere svolti dall'autorità di gestione responsabile; l'art. 61 del regolamento CE/508/2014 attiene al settore della pesca.

È quindi necessario verificare l'adempimento, da parte dell'Ente, dell'onere di analitica motivazione.

L'esame della delibera dell'Ente viene quindi declinato, ai sensi dell'art. 5 del Tusp, secondo i seguenti passaggi.

1. Rispetto delle regole di competenza e dell'obbligo motivazionale (art. 8 Tusp).

Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato che: *“In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie l'art. 8 TUSP impone che l'operazione sia deliberata <secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2>. Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale”* (cfr. delib. n. 20/SSRRCO/PASP/2022).

L'art. 7, comma 1, Tusp dispone che *“ la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali; b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali; c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.”*

L'art. 42 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, collocato al Titolo 3, Capo I (*“organi di governo del comune e della provincia”*) prevede che: *“il consiglio è l'organo di indirizzo politico-amministrativo [e ha] competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: [...] convenzioni fra comuni e quelle fra comuni e province, costituzione e modificazioni di forme associative [...] partecipazione dell'ente locale a società di capitali”*.

L'art. 1, comma 55, della legge 7 aprile 2014, n. 56 afferma che: *“il consiglio [della provincia] è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto”*.

Secondo l'art. 19 dello statuto della Provincia di Teramo: *“il Consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo della Provincia ed esercita le potestà e le competenze previste dalla legge e dal presente statuto [...] spetta al Consiglio provinciale individuare ed interpretare gli interessi generali della comunità e stabilire, in relazione ad essi, gli indirizzi per guidare e coordinare le attività di amministrazione e gestione operativa, esercitando poi sulle stesse il controllo politico-amministrativo al fine di assicurare che l'azione complessiva dell'ente consegua gli obiettivi stabiliti con gli atti fondamentali e con il documento unico di programmazione [...] in particolare, spetta al Consiglio provinciale [...] deliberare sulle spese che impegnino i bilanci per esercizi successivi che non siano già previste [...] adottare i provvedimenti di carattere generale relativi agli organismi partecipati,*

sovvenzionati o sottoposti a vigilanza, ivi comprese le operazioni sul capitale sociale o fondo consortile e i ripianamenti delle perdite con e senza ricostituzione dei medesimi”.

Nell'ipotesi sottoposta all'attenzione della Sezione la delibera è adottata dal Consiglio provinciale; la potestà di indirizzo e controllo politico amministrativo prevista dal Tuel, poi ribadita dalla legge n. 54 del 2006, unitamente alla competenza ad esercitare *“le altre funzioni attribuite dallo statuto”* e alle menzionate competenze previste dallo statuto per l'organo consiliare non può porre in dubbio il rispetto del disposto del citato art. 7, comma 1, del Tusp.

2. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 Tusp) e finalistici (art. 4 Tusp).

L'art. 3, comma 1, del Tusp 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”*; la Società consortile Gran sasso Laga s.r.l. rispetta pertanto, sul punto, il dato normativo.

In ordine al precetto di cui all'art. 4 del Tusp, le Sezioni riunite hanno rilevato che: *“Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici sono inoltre assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell'art. 4 TUSP: quello generale di scopo di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali; quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4”* (cfr. delib. n. 20/SSRRCO/PASP/2022).

La Provincia di Teramo, secondo il proprio statuto: *“persegue il raggiungimento di un assetto equilibrato del proprio territorio ed opera per il miglioramento della qualità dell'ambiente e delle condizioni di vita nel rispetto delle tradizioni delle sue genti e del patrimonio storico, archeologico, artistico e culturale”* (cfr. art. 2, lettera “a”); *“favorisce la creazione e la valorizzazione delle libere forme associative e di cooperazione dei cittadini, con particolare attenzione a quelle di volontariato sociale e sviluppa la più ampia cooperazione con le forme di organizzazione sociale, pubbliche e private locali, nazionali ed internazionali, nei settori economici, sociali, culturali”* (cfr. art. 2, lettera “e”); *“persegue la tutela e la valorizzazione di tutte le risorse naturali ed ambientali del territorio, attraverso la promozione di politiche e l'adozione di misure volte alla prevenzione ed al contrasto di ogni forma di inquinamento, all'efficientamento ed alla riduzione dell'utilizzo delle risorse naturali, ivi compreso il consumo di suolo, a favorire l'affermazione di tecniche sostenibili di pesca e di coltivazione in grado di garantire la salvaguardia dell'ambiente marino e dei terreni agricoli, la conservazione delle biodiversità della flora e della fauna presenti, la qualità e la genuinità degli alimenti”* (cfr. art. 2, lettera “h”); *“La Provincia [...] impronta la propria azione in rapporto con i Comuni, singoli e associati del suo territorio. Sentita la Regione Abruzzo, per l'esercizio di specifiche funzioni, anche in associazione con i Comuni, sono costituite le seguenti zone omogenee: [...] Monti della Laga (Cortino, Rocca S. Maria, Valle Castellana, Torricella Sicura, Campi). E' comunque fatta salva, nell'esercizio di funzioni di una o più zone omogenee, la possibilità, in considerazione delle materie e degli argomenti da trattare, di prevedere*

la partecipazione e l'apporto di altri Comuni appartenenti a zone diverse ed in particolare del Comune capoluogo" (cfr. art. 3, commi 1 e 2).

Inoltre, l'art. 4, comma 6, del Tusp, attraverso il richiamo all'art. 34 del regolamento UE/1303/2013, fa espressamente *"salva la possibilità di costituire"*, e quindi di partecipare, a gruppi di azione locale.

L'art. 34, comma 3, lettera "b", del medesimo regolamento UE/1303/2013 richiede che il gruppo di azione locale elabori *"una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria che eviti conflitti d'interessi, garantisca che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che non sono autorità pubbliche e consenta la selezione mediante procedura scritta"*, con ciò prevedendo un'eccezione alla norma di cui all'art. 17, comma 1, del Tusp, secondo il quale *"nelle società a partecipazione mista pubblico-privata la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento"*.

La Provincia ha dichiarato che, per quanto riguarda l'operazione di aumento del capitale è in possesso del solo verbale di assemblea straordinaria della S.r.l. (cfr. nota acquisita al prot. n. 1856: *"questo Ente non è in possesso di altri atti relativi alla decisione della Srl di procedere all'aumento di capitale"*), tuttavia, secondo i dati riportati nell'elenco dei soci (allegato "D" alla nota acquisita al prot. n. 1682), rispetto al capitale quantificato a seguito dell'operazione di aumento, il capitale privato è pari al 56,45 per cento, quello pubblico al 27,83 per cento; pertanto, il rispetto del citato art. 34, comma 3, lettera "b" risulterebbe assicurato anche in ipotesi dell'acquisizione da parte di soggetti pubblici dell'intera rimanente quota del 15,72 per cento (pari a euro 14.148), poichè anche in tale ipotesi la partecipazione complessiva da parte di soggetti privati rimarrebbe superiore al cinquanta per cento del totale.

3. L'adempimento dell'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1, Tusp).

Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato 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 (...) il concetto di sostenibilità finanziaria 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, la sostenibilità finanziaria 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 (...) nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP (...) Così definita, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata 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 che si intende avviare o proseguire (...) Quanto al relativo contenuto, il Business Plan (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi (...), l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto) (...) Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi 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, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL) (...) Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario (...) In ambito (...) 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 TUSP 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” (cfr. delib. n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

L’onere di motivazione analitica previsto dall’art. 5 del Tuel deve essere rispettato anche in caso di “acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale” relativamente a un gruppo di azione locale.

Infatti, il richiamo, operato dall’art. 4, comma 6, del Tuel alla possibilità di “costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013” non deve ricollegarsi alla “eccezione dei casi in cui la costituzione di una società, o l’acquisto di una partecipazione, anche attraverso l’aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative” o a una normativa eurounitaria, in quanto fa esclusivo riferimento alla diversa previsione, di cui al comma 2 del medesimo art. 4, circa la necessità che “le amministrazioni possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all’articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all’articolo 17, commi 1 e 2; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all’articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016”.

Infatti, come anche recentemente affermato da questa Corte “la circostanza che tale organismo societario sia stato costituito per il perseguimento delle politiche comunitarie ex art. 34 del RDC può assumere rilievo limitatamente alla verifica circa la ricorrenza del requisito finalistico ex art. 4, comma 6, T.U.S.P. [...] che viene ritenuto meritevole e compatibile con la disciplina del T.U.S.P. già in sede legislativa, attenuando conseguentemente l’onere motivazionale dell’Ente in ordine a questo profilo. Ciò, tuttavia, non porta a ritenere che l’operazione societaria in discorso sia di per sé esentata dagli ulteriori requisiti motivazionali imposti dall’art. 5 T.U.S.P. e dal conseguente controllo intestato alla Corte dei conti” (cfr. delib. n. 207/2023/PASP Sezione di controllo per la Regione Toscana); e, ancora: “non essendo la legge a prevedere <espressamente> la costituzione del GAL nella forma giuridica societaria, vi è la necessità di una motivazione qualificata ai sensi dell’art. 5, comma 1 TUSP [...] la scelta di costituzione del citato partenariato locale (GAL), deve essere adeguatamente motivata sul piano

della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, onde dar conto che la forma giuridica individuata sia la migliore alternativa possibile anche con riferimento ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" (cfr. delib. n. 296/2023/PASP Sezione regionale di controllo per la Regione Campania).

La Provincia di Teramo in merito ha dichiarato: "DI STABILIRE che, oltre all'apporto finanziario di € 5.000,00 di questo Ente, in qualità di socio, nessun altro onere potrà gravare a carico della Provincia di Teramo per la gestione e funzionamento, o comunque nessuna altra spesa a qualsiasi titolo riconducibile alla predetta Società" (cfr. punto "7" della delibera n. 19 del 2024); in questo modo l'Ente non ha espresso alcun giudizio in merito alla convenienza e alla sostenibilità economica; il passaggio in questione si risolve anzi in una affermazione non condivisibile, considerato che l'appartenenza ad una compagine sociale comporta senz'altro dei costi ai quali il soggetto partecipante non può decidere unilateralmente di sottrarsi.

Dal mancato rispetto dell'onere di motivazione analitica richiesto dall'art. 5 Tusp consegue il parere negativo in ordine alla acquisizione della partecipazione nella Società consortile Gran Sasso Laga s.r.l. da parte della Provincia di Teramo, come prevista nella delibera consiliare n. 19 del 2024.

4. Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP).

La delibera nulla motiva in ordine alla "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di stato alle imprese"; tuttavia il richiamo al combinato disposto dell'art. 4, comma 6, Tusp e dell'art 34 del regolamento UE/1303/2013 si deve ritenere soddisfatti il requisito di detta richiesta compatibilità.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

RENDE PARERE PARZIALMENTE NEGATIVO

ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, per le ragioni di cui in parte motiva.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Provincia, affinché ne dia comunicazione al Consiglio e all'Organo di revisione dell'Amministrazione provinciale di Teramo.

Si richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul sito *internet* dell'Amministrazione provinciale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d. lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 maggio 2024.

Estensore

Presidente

Andrea DI RENZO

f.to digitalmente

Stefano SIRAGUSA

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 29 maggio 2024

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Carla LOMARCO



CARLA
LOMARCO
CORTE DEI
CONTI
29.05.2024
13:44:42
GMT+01:00