



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2025

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA – Presidente
- Dott. Renato CATALANO – Consigliere
- Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario
- Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario (*relatore*)
- Dott. Marco MAZZOCCO – Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

COMUNE DI PORTO SAN GIORGIO (FM)

GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura –

Società Consortile Cooperativa a R.L.

Vista la deliberazione di Consiglio comunale n. 50 del 28 novembre 2024, con oggetto "*Sottoscrizione capitale sociale da parte del Comune di Porto San Giorgio al GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile a R.L.*", trasmessa, via posta elettronica certificata, dal Comune di Porto San Giorgio (FM) in data 4 dicembre 2024, con nota prot. 34538, assunta, al protocollo della Sezione n. 3778, in data 5 dicembre 2024;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2025;

Premesso in

FATTO

Con nota del Comune di Porto San Giorgio del 4 dicembre 2024 è stata trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016,

n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la delibera di Consiglio Comunale n. 50 del 28 novembre 2024, con cui detto Comune ha disposto “[...] di sottoscrivere una quota di capitale sociale pari ad € 250,00 della società: “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L.” Iscritta al Registro delle Imprese della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura delle Marche dal 27/10/2016 – Numero REA PS – 196428 - P.Iva 02465230411 - C.F. 90039640413 - Iscritta all’Albo delle Società Cooperative al n. C118228”.

La deliberazione consiliare n. 50/2024 trasmessa dall’Ente risulta corredata da:

- Statuto della Società Consortile Cooperativa "GALPA MARCHE", approvato con detta deliberazione;
- parere favorevole espresso dall’organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Porto San Giorgio (rif. Verbale n. 27 del 21 novembre 2024);
- attestato di avvenuta pubblicazione all’Albo Pretorio del Comune, dal 13 novembre 2024 al 25 novembre 2024, dell’atto “Avviso con oggetto sottoscrizione capitale sociale da parte del comune di Porto San Giorgio al GALPA Marche - Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – società consortile cooperativa a r.l.”;
- Decreto dirigente della direzione attività produttive e imprese della Regione Marche n. 292 del 28 dicembre 2023, ad oggetto “Reg. (UE) n. 2021/1060 artt. 31-34 del e Reg. (UE) n.1139/2021 artt. 29-30 – DGR n. 1995 del 18/12/2023- Programma Nazionale FEAMP Italia 2021-2027, Priorità 3 CLLD. Approvazione avviso pubblico per la selezione delle strategie di sviluppo locale e dei GAL della pesca”;
- Decreto dirigente della direzione attività produttive e imprese della Regione Marche n. 111 del 8 luglio 2024, con cui, in esito all’avviso pubblico approvato con Decreto n. 292/ APIM del 28/12/2023 e ss.mm.ii., è stata approvata “la strategia di sviluppo locale trasmessa dal Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche Società Cooperativa Consortile a r. l. con sede legale Via De Cuppis 2- FANO (PU) C.F. 90039640413 /P.IVA 02465230411 e acquisita al prot . dell’ufficio 0486659 del 23/04/2024 dal valore di € 6.000.000,00”;

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla delibera del Consiglio comunale di Porto San Giorgio n. 50 del 28 novembre 2024, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP). Con il predetto atto consiliare, l'Amministrazione comunale ha deliberato di sottoscrivere una quota di capitale sociale della società "GALPA Marche - Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche - Società Consortile Cooperativa a R.L.", al fine di consentire "[...] all'Ente la partecipazione attiva alla strategia di sviluppo locale [...] partecipativo predisposta dal GALPA Marche e approvata con Decreto Regione Marche n. 111/2024 [...]".

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo, previsto dagli artt. 31-34 del Regolamento UE n. 2021/1060 e dagli artt. 29-30 del Regolamento UE n. 2021/1139, costituisce uno degli strumenti di intervento a sostegno della progettazione integrata nel periodo 2021-2027 che opera, nell'ambito del FEAMPA, tramite l'approvazione ed attuazione di Strategie di Sviluppo Locale (SSL) implementate dai Gruppi di Azione Locale (GAL). Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), Fondo UE per il periodo di programmazione 2021-2027 (come stabilito dal Reg. (UE) n. 1139 del 7 luglio 2021 che lo disciplina), si articola sulla base delle priorità previste dal Reg. FEAMPA, che si inquadrano nell'ambito dei più generali Obiettivi Strategici dei Fondi previsti all'art. 5 del Regolamento 2021/1060. Tra queste, la Priorità 3), intende favorire *"la crescita di un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo delle comunità di pesca e acquacoltura"* ed è volta a contrastare lo spopolamento e la marginalizzazione economica delle aree dipendenti da pesca e acquacoltura e a rafforzare lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) a favore dei *Fisheries Local Action Group* (GAL della pesca).

Con DGR n. 1995 del 18/12/2023, nell'ambito del succitato Programma Nazionale (FEAMPA 2021/2027 - Priorità 3 CLLD), la Regione Marche ha approvato modalità e criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (SSL) e, con DD n. 292/APIM del 28/12/2023, la Direzione regionale per le attività

produttive ha quindi approvato l'avviso pubblico per la selezione delle stesse, prevedendo il finanziamento di massimo due strategie, per l'importo di euro 3.000.000,00, o una singola strategia per l'importo di euro 6.000.000,00, invitando i Gruppi di Azione Locale (GAL) - cui l'art. 33 del Reg. (UE) n. 2021/1060 ha assegnato il compito di attuare le strategie di sviluppo locale 2021/2027 - a presentare domanda. In attuazione dei suddetti atti, il Comitato di selezione, individuato ai sensi del citato Avviso, ha valutato la ricevibilità e l'ammissibilità del partenariato "Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche", Società Cooperativa Consortile a r. l., con sede legale a Fano, C.F. 90039640413/P.IVA 02465230411, approvando le strategie dallo stesso proposte.

Secondo quanto riferito nella menzionata delibera consiliare n. 50/2024, *"con atto Notaio [...] del 14/03/2024 (Racc. 16.777 - Rep 23.192) la società GAC Marche Nord ha provveduto ad approvare il nuovo statuto societario (Allegato D al fascicolo istruttorio) e la nuova denominazione sociale come segue: "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L". Sempre in base a quanto indicato dalla citata d.C.C. n. 50/2024, il GAC Marche (poi divenuto GALPA Marche), al fine di poter rispondere al citato Avviso pubblico regionale di cui al Decreto dirigenziale n. 292/2023, aveva progettato e proposto una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo – comprensiva di tutti i comuni litoranei della Regione Marche (tra cui il Comune di Porto San Giorgio) - per la costituzione di un GAL pesca, aprendo la possibilità agli enti interessati di diventare soci della società consortile. Tale invito è stato accolto dal Comune di Porto San Giorgio in data 1 marzo 2024: nella deliberazione consiliare in parola viene dato atto che "il comune di Porto San Giorgio, con nota prot. 6061 del 01/03/2024, comunicava, al Presidente del Consiglio di Amministrazione del GAC Marche Nord – Società Cooperativa consortile srl, l'interesse dell'ente a partecipare al progetto, compilava la scheda per l'individuazione degli ambiti di intervento e rinviava a successivi atti la formale richiesta di partecipazione alla società".*

La Regione Marche, con Decreto dirigenziale n. 111 del 8 luglio 2024, ha approvato la Strategia di Sviluppo Locale proposta dal "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L", ammettendola al finanziamento di euro 6.000.000,00. Con tale provvedimento dirigenziale, l'Amministrazione regionale ha, tra l'altro, decretato di: *"1. di prendere*

atto della strategia di sviluppo locale presentata con riferimento all'avviso pubblico approvato con Decreto n. 292/APIM del 28/12/2023 e ss.mm.ii., dal seguente GAL (Gruppo di azione locale): Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche Società Cooperativa Consortile a r. l. sede legale Via De Cuppis 2- FANO (PU) C.F. 90039640413 /P.IVA 02465230411; 2. Di approvare, ai sensi di quanto previsto all'avviso pubblico approvato con Decreto n. 292/APIM del 28/12/2023 e ss.mm.ii e per le motivazioni di cui al documento istruttorio la strategia di sviluppo locale trasmessa dal Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche Società Cooperativa Consortile a r. l. con sede legale Via De Cuppis 2- FANO (PU) C.F. 90039640413 /P.IVA 02465230411 e acquisita al prot. dell'ufficio 0486659 del 23/04/2024 dal valore di € 6.000.000,00; [...] 10. Di approvare lo schema di convenzione tra la Regione Marche e il Gruppo di azione locale nel settore della pesca selezionato per l'attuazione della priorità 3 del PN FEAMPA 2021/2027, di cui all'allegato A, parte integrante e sostanziale del presente atto; 11. Che è stata verificata la regolarità contributiva (DURC) per il beneficiario Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche Società Cooperativa Consortile a.r.l. e risulta essere regolare (scadenza 24/09/2024 prot. INAIL_43883187); 12. Di pubblicare il presente atto per estremi sul B.U.R. della Regione Marche ai sensi dell'art. 4 della L.R. 28 luglio 2003, n. 17 e in formato integrale nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale e sul sito regionale norme.marche.it, ai sensi dell'art. n. 27 del D.lgs n. 33/2013 e come disposto dalla DGR n. 1158 del 9/10/2017".

Tanto premesso, vengono in rilievo, quindi, le disposizioni dell'art. 5 TUSP, oggetto di recente novella legislativa proprio con riferimento al terzo e al quarto comma, in cui si prevede una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni. A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: *"3. 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”.

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza “di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”. Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile abbia avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti dalla complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di

amministrazione attiva (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Preliminarmente, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla *«ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti»*. Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina di cui al d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

Orbene, l'oggetto della presente pronuncia consiste nell'adesione di una pubblica amministrazione ad un Gruppo di Azione Locale (GAL), costituito in forma di società consortile cooperativa a r.l.. In argomento, le Sezioni riunite di controllo della Corte dei conti, in sede nomofilattica, con deliberazione n. 43/SSRRCO/QMIG/2024, hanno ritenuto 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, TUSP, rimanendo assoggettati all'onere di motivazione analitica, per i profili non direttamente coperti dallo stesso art. 4, c. 6, TUSP, e al controllo della Corte dei conti nelle forme dell'art. 5, cc. 3 e 4, TUSP". In tal senso si è espressa anche questa Sezione regionale di controllo con la deliberazione n. 121/2024/PAR. D'altronde, "la possibilità di fare ricorso ad una pluralità di moduli organizzativi per la costituzione dei GAL (ad esempio, società consortile, consorzio, associazione o fondazione riconosciuta) trova conforto nell'ampia casistica affrontata dalla giurisprudenza (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 183/2023/PASP; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 162/2023/PASP; T.A.R. Sicilia sez. IV - Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048; T.A.R. Lombardia sez. I - Milano, sentenza 7 giugno 2017, n. 1258; Cons. St., sez. V, sentenza 24 novembre 2021, n. 7867; 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; TAR Umbria - Perugia, 8 febbraio 2021, n. 44)." (delibera n. 43/SSRRCO/QMIG/2024). In base alla medesima pronuncia n. 43/2024/QMIG delle Sezioni riunite, "deve ritenersi che la facoltà concessa dall'art. 4, c. 6, TUSP e il relativo richiamo ai Regolamenti europei, incidano, estendendolo, sul vincolo di attività che si impone alle pubbliche amministrazioni in materia di costituzione societaria, individuando altre finalità delle partecipazioni pubbliche, oltre a quelle espressamente indicate al comma 2 del medesimo articolo 4, ritenute meritevoli e compatibili con la disciplina del TUSP, già in sede legislativa. Ne deriva che l'onere motivazionale, seppur con modalità meno stringenti sotto questo profilo, continua a gravare sull'ente pubblico interessato all'operazione (ad esempio è stata richiesta la prospettazione della corrispondenza tra competenza territoriale dell'ente socio e l'ambito territoriale di operatività del GAL partecipato, cfr. Sez. reg. contro. Piemonte deliberazione n. 92/2023/PASP), non potendosi ritenere che l'operazione societaria in discorso sia di per sé esentata dagli ulteriori requisiti motivazionali imposti dall'art. 5 TUSP e dal conseguente controllo intestato alla Corte dei conti. A conferma di ciò può, peraltro, richiamarsi anche la disposizione transitoria di cui all'art. 26 TUSP la quale, con riferimento alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni,

esclude l'applicazione dei soli vincoli finalistici e di attività dell'art. 4, ma lascia fermo l'onere di motivazione analitica e i controlli di cui al successivo articolo 5 TUSP."

Dunque, nella delineata prospettiva normativa e giurisprudenziale, la necessità di sottoporre al vaglio della Magistratura contabile gli atti di acquisto della qualità di socio trova ragione nella rilevanza degli effetti che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determinano sotto i profili del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, degli obiettivi di contenimento del numero di organismi partecipati, della tutela dell'assetto concorrenziale del mercato, nonché delle conseguenze che eventuali carenze o vizi dell'atto deliberativo a monte producono sulla stabilità dell'atto costitutivo o di acquisto di partecipazioni a valle.

Ad ogni modo, preme evidenziare, sin d'ora, come l'eventuale assunzione o mantenimento di partecipazioni pubbliche debba avvenire nella rigorosa osservanza del principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa. In tal senso, è chiaro che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. artt. 81, 97 e 119 Costituzione; legge 24 dicembre 2012, n. 243).

2. La deliberazione del Consiglio comunale di Porto San Giorgio n. 50 del 28 novembre 2024.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio comunale di Porto San Giorgio n. 50 del 28/11/2024 (d'ora innanzi anche d.C.C. n. 50/2024) pervenuta alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP. Ebbene, con tale provvedimento consiliare, il Comune ha deliberato:

"- di richiamare le premesse e le motivazioni quali parti integranti e sostanziali del presente deliberato;

- di sottoscrivere una quota di capitale sociale pari ad € 250,00 della società: "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L." Iscritta al Registro delle Imprese della Camera di Commercio Industria Artigianato e

Agricoltura delle Marche dal 27/10/2016 – Numero REA PS – 196428 - P.Iva 02465230411

- C.F. 90039640413 - Iscritta all'Albo delle Società Cooperative al n. C118228;

- di fare propria la scheda per l'individuazione degli ambiti d'intervento di cui al prot. 6061 del 01/03/2024;

- di dare atto che l'adesione al "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L" consente all'Ente la partecipazione attiva alla strategia di sviluppo locale di partecipativo predisposta dal GALPA Marche e approvata con Decreto Regione Marche n. 111/2024;

- di approvare il nuovo statuto societario (Allegato G Racc. 17.353 Rep. 24.061);

- di impegnarsi a versare alla società, oltre alla quota di capitale sociale, il contributo consortile che verrà stabilito annualmente dall'Assemblea dei soci in sede di approvazione del bilancio, dando atto che, come previsto dallo Statuto "Gli Enti pubblici provvederanno ai versamenti se ammissibili secondo le normative che li regolano";

- di dare mandato al Dirigente del II^ Settore – Servizio Partecipate ed al Dirigente del III^ Settore – Servizio demanio, patrimonio e Mercato Ittico, ciascuno per la propria competenza, di adottare tutti gli atti di gestione di competenza consequenziale al presente atto e strumentali alla adesione alla società consortile "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L" ivi compresa l'assunzione dei relativi impegni di spesa e liquidazione della quota di sottoscrizione del capitale sociale di € 250,00 (Dirigente del II^ Settore – Servizio Partecipate) e del contributo associativo annuo di cui al punto precedente (Dirigente del III^ Settore – Servizio demanio, patrimonio e Mercato Ittico);

- di dare atto che le spese previste dal presente provvedimento (capitale sociale e quota consortile) trovano copertura finanziaria nella variazione di bilancio di cui alla proposta CC n. 2327 del 11/11/2024;

- di dare mandato al Sindaco e/o suo delegato al compimento di ogni atto propedeutico necessario e conseguente alla presente deliberazione e alla partecipazione alle attività del "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L";

- di dare atto che l'approvazione del presente provvedimento costituisce aggiornamento ed integrazione della Nota di Aggiornamento al Dup 2024/2026 e del Dup 2025/2027, dando

atto che il presente provvedimento costituisce attuazione delle politiche di cui all'obiettivo strategico OST_16;

- di inviare il presente atto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 175/2026 e smi;

- di dare atto che l'efficacia del presente provvedimento resta subordinata all'esito delle procedure di cui al precedente punto;

- di trasmettere il presente atto al servizio CED comunale per la pubblicazione sul sito internet istituzionale;

- di trasmettere il presente provvedimento al "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L";

- di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art.134, comma 4, del Testo Unico degli EE.LL., approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, pubblicato in G.U. 227 del 28.9.2000 – Supplemento Ordinario n.162".

La deliberazione consiliare trasmessa dal Comune di Porto San Giorgio risulta corredata da una copia del Verbale di Assemblea Straordinaria della società cooperativa GALPA Marche del 11 novembre 2024, rep. 24.061, con cui è stata disposta la modifica e l'integrazione dello Statuto che viene allo stesso allegato.

Si rileva, altresì, che a tale deliberazione consiliare risulta allegato il parere favorevole dell'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente, espresso in data 21 novembre 2024 (rif. Verbale n. 27/2024).

Nel descrivere le ragioni ed il percorso intrapreso dal Comune, che hanno condotto all'assunzione dell'atto deliberativo oggetto dell'odierno esame, la citata deliberazione consiliare afferma, tra l'altro, che:

"[...] l'adesione al "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L" costituisce l'unica possibilità per l'accesso alle risorse messe a disposizione dal progetto PNFEMPA Italia 2021/2027, considerato che ai sensi dell'art. 33 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 le strategie di sviluppo locale vengono attuate attraverso i GAL;

le risorse previste dal programma FEAMPA per i territori inseriti nei GAL sono aggiuntive a quelle messe a disposizione dalla Regione Marche e [...] attraverso l'adesione al "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società

Consortile Cooperativa a R.L.", il territorio del Comune di Porto San Giorgio riceverebbe indubbi vantaggi in termini sia finanziari che di complessiva crescita economico sociale;

l'adesione al "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L.", in ossequio ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, consente al comune di Porto San Giorgio di perseguire l'obiettivo della realizzazione di strategie locali atte a:

- migliorare l'implementazione delle politiche a favore delle aree costiere ed interne interessate dalla presenza di attività riguardanti il comparto ittico, in particolare, di quelle che si stanno spopolando;*
- promuovere una maggiore qualità della progettazione locale;*
- promuovere la partecipazione della comunità locale ai processi di sviluppo, contribuendo a rafforzare il dialogo tra società civile e istituzioni locali;*
- promuovere il coordinamento tra politiche, strumenti di governance e procedure per accedere ai finanziamenti comunitari [...]"*.

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

Come noto, le finalità sottese al TUSP concernono l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

Ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP, la Corte dei conti delibera *"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."*

I commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (rubricato "Oneri di motivazione analitica"), cui fa espresso richiamo il sopra riportato comma 3, stabiliscono quanto segue: *"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'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai commi sopra richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: *i)* necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); *ii)* 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; *iii)* compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; *iv)* 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. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia: in particolare, relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *“nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP 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.”* (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). In questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della “convenienza economica” e della “sostenibilità finanziaria”, pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, delibere n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della “motivazione” dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione n. 50 del 28 novembre 2024 del Consiglio comunale di Porto San Giorgio, provvedimento di cui nei precedenti paragrafi sono stati già riportati alcuni contenuti essenziali.

3.1 Regole di competenza (art. 7 TUSP).

L'atto deliberativo in questione risulta essere stato assunto dal Consiglio comunale (delibera n. 50 del 28 novembre 2024), nel rispetto di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera c), del TUSP.

3.2 "Vincoli di scopo" e "vincoli di attività" (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo istituzionale, sicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP esige, innanzitutto, una analitica motivazione *"con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4"*. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/2022). In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un "vincolo di scopo" al comma 1 – ai sensi del quale *"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"* – cui si accompagna al comma 2 un "vincolo di attività" in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR).

Ciò premesso, con riguardo alla “necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’art. 4” (art. 5, comma 1, del TUSP), la delibera n. 50/2024 del Consiglio comunale di Porto San Giorgio precisa che “[...] *la compatibilità del “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L” con i fini istituzionali dell’ente emerge dalla “essenzialità e necessità” dello stesso per accedere ai fondi comunitari, rendendo insindacabile l’adozione della presente deliberazione sotto il profilo della stretta necessità e quindi dell’interesse pubblico (Deliberazione Corte dei conti Sezione Lombardia n. 323/2023/PASP). Il Comune di Porto San Giorgio è ricompreso nell’area territoriale di attuazione della Strategia di Sviluppo Locale di tipo partecipativo approvata con Decreto Dirigenziale n. 111 del 08/07/2024 della Regione Marche, per cui deve riconoscersi che l’attività del “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L” ha il carattere di stretta inerenza con le finalità istituzionali dell’ente locale” e ancora “[...] l’adesione al partenariato pubblico-privato del “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L” presenta, anche ai fini di quanto previsto dall’art. 4 del Tusp, i caratteri della necessità per il perseguimento di finalità istituzionali di servizi di interesse generale non ottenibili in altro modo, essendo il partenariato pubblico-privato quale strumento previsto dalla normativa comunitaria per accedere ai fondi comunitari per lo sviluppo locale dell’ambito territoriale di competenza [...]”.*

Con riferimento alla verifica della “stretta inerenza” dell’acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali del Comune, nel caso in esame, corre l’obbligo di sottolineare come, con riferimento ai vincoli finalistici, l’articolo 4, comma 6, del TUSP, indichi espressamente 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 e dell’articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014”. L’articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 riguarda propriamente i GAL e l’articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 regola i GAL nel settore della pesca. Di conseguenza, la sussunzione dell’operazione societaria in fattispecie riconosciuta dal legislatore, sulla base di una valutazione di meritevolezza svolta *ex ante* in considerazione dei rapporti con la disciplina eurounitaria, rende ragione del rispetto del vincolo di attività, nonché di quello di scopo, di cui all’articolo 4 del TUSP. Tale circostanza è

peraltro confermata dall'articolo 26, comma 6-bis, del TUSP laddove si prevede che *"Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6"*. Il Gruppo di Azione Locale (GAL) concretizza, infatti, una di quelle espresse previsioni normative che lo stesso legislatore qualifica come attività sociali "d'interesse" per l'Amministrazione socia (cfr. Sez. contr. Campania, delibere n. 130/2024/PASP e n. 205/2024/PASP; Sez. contr. Lombardia, del. 162/2022/PAR).

3.3 Adempimento dell'onere di motivazione sulla "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". Adempimento relativo all'indicazione, qualora l'Amministrazione sia un ente locale, che "lo schema di atto deliberativo" sia stato sottoposto "a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate" (art. 5, comma 2, TUSP).

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: *"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."*

Con riferimento alla consultazione pubblica, nella delibera consiliare oggetto dell'odierno esame viene dato atto che *"lo schema di atto deliberativo viene sottoposto a forme di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. 175/2016 mediante pubblicazione all'albo pretorio on line e sul sito istituzionale dal 13/11/2024 al 25/11/2024"*, allegando anche l'attestato di avvenuta pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune.

In punto di compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme sui trattati europei la deliberazione consiliare in parola afferma che *"l'intervento è espressamente riconducibile ad un finanziamento previsto, organizzato e strutturato da un Regolamento comunitario e dai provvedimenti consequenziali nazionali e regionali"*; quindi, l'operazione risulta specificamente connessa e preordinata all'acquisizione di un finanziamento previsto, organizzato e strutturato da un regolamento comunitario e dai conseguenti provvedimenti nazionali e regionali (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera n. 101/2024/PASP; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 295/2024/PASP).

Tanto premesso, si deve, tuttavia, evidenziare come la delibera consiliare n. 50/2024 non appaia coerente con la normativa europea, ed in particolare con l'art. 32, comma 2, lett. a) del Regolamento UE n. 1303/2013, secondo cui lo sviluppo locale di tipo partecipativo è gestito da *“gruppi d'azione locali 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”*. Tale limite deve essere rispettato tanto nella costituzione della compagine del partenariato, quanto nella composizione degli organi decisionali (Consiglio di amministrazione, assemblea, etc.) (Sez. contr. Campania, del. n. 227/2024/PASP e n. 130/2024/PASP). La scelta viene confermata anche dall'articolo 31, comma 2, lett. b) del Regolamento UE n. 1060/2021 (lo Stato membro provvede affinché lo sviluppo locale di tipo partecipativo *“sia guidato da gruppi di azione locale, composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati, nei quali nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale”*). Trattasi di norme contenute in fonti regolamentari produttive di effetti diretti negli ordinamenti dei singoli Stati membri dell'Unione europea, *“con conseguente necessità di disapplicazione delle eventuali fonti normative interne che dovessero porsi con esse in contrasto e diretta applicazione della disciplina sovranazionale.”* (cfr. Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 130/2024/PASP). Nel quadro normativo interno, l'acquisto di partecipazioni in una società pubblica mista da parte del socio privato è disciplinato dall'art. 17 TUSP, che prevede uno specifico meccanismo selettivo di tipo competitivo e una soglia minima di partecipazione; nondimeno, per le ragioni anzidette, siffatta disciplina può trovare applicazione, nel caso di specie, nel rispetto degli ulteriori limiti sanciti dalla sopra richiamata disciplina regolamentare (cfr. Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 130/2024/PASP). Eppure, sull'osservanza della suindicata disciplina normativa, la deliberazione all'esame si limita ad affermare, tautologicamente, che *“nei GAL né le autorità pubbliche, né alcun altro gruppo d'interesse può rappresentare più del 49% degli aventi diritto al voto nell'ambito degli organi decisionali”*, ma non fornisce puntuali attestazioni al riguardo né dalla documentazione in atti emerge alcuna attestazione dell'osservanza delle norme poc'anzi richiamate. Del resto, la documentazione pervenuta relativa allo statuto (allegato G) contiene un elenco di soci (*“ELENCO AGGIORNATO DEI SOCI PRESENTI”*) senza fornire

informazioni idonee ad attestare, anche in relazione alla compagine sociale e ai meccanismi di funzionamento degli organi decisionali, la coerenza dell'assetto societario con la menzionata regolamentazione comunitaria.

Ciò posto - benché il Comune si accinga a aderire ad una società già esistente, il cui statuto, da quanto in atti, risulta essere stato recentemente aggiornato - non possono non rilevarsi alcune problematiche al riguardo. Lo Statuto della Società Consortile Cooperativa "GALPA Marche", allegato alla deliberazione n. 50/2024, all'art. 5, prevede espressamente: *"il numero dei soci è illimitato, purché non inferiore al minimo stabilito dalla legge [...] possono essere soci della società consortile gli enti pubblici, le associazioni, le cooperative, i consorzi, gli imprenditori individuali, le società, le fondazioni e le organizzazioni e gli istituti privati e pubblici ed ogni soggetto economico che, a giudizio insindacabile dell'Organo Amministrativo, sia in grado di concorrere all'attuazione dell'oggetto sociale; possono altresì partecipare alla Società, persone fisiche in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi statuari [...]".* E ancora *"Chiunque intendesse partecipare alla società, dovrà presentare apposita domanda scritta al consiglio di amministrazione [...] Sull'ammissione dei nuovi soci che abbiano presentato domanda decide il consiglio di amministrazione, che comunica la decisione - con relativa motivazione, se negativa - al richiedente entro 60 (sessanta) giorni dalla notifica. [...]".*

Il richiamato art. 5 dello Statuto societario e le altre disposizioni statutarie non disciplinano come le predette norme nazionali ed eurounitarie vengano rispettate in relazione anche alla composizione della compagine sociale e alla regolamentazione degli organi societari né individuano l'adozione di criteri e meccanismi di selezione dei soci; la regola dell'adozione di procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente si pone come strumentale ad assicurare sia il perseguimento dell'interesse pubblico che il rispetto della concorrenza; ciò in virtù della (dirimente) constatazione che la Pubblica Amministrazione, anche quando ricorre agli strumenti di diritto privato, realizza un'attività comunque finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico per mezzo di risorse della collettività. Attività che si incrocia - trasversalmente - con l'esigenza, di matrice eurounitaria, di garantire la tutela della concorrenza.

Tuttavia, lo Statuto trasmesso in allegato alla DCC n. 50/2024 - oltre a non individuare alcun criterio o meccanismo competitivo per la selezione del socio privato, che si porrebbe a presidio tanto del buon andamento dell'azione amministrativa

quanto dell'assetto concorrenziale del mercato (cfr. Sez. reg. controllo Campania, delib. n. 227/2024/PASP e n. 130/2024/PASP) – non sembra prevedere neppure accorgimenti a garanzia del rispetto del limite sancito dall'art. 32, comma 2, lett. a) del Regolamento UE n. 1303/2013; e, considerata l'assenza di meccanismi volti a garantire l'osservanza di tali disposizioni relativamente sia alla compagine sociale sia alla composizione degli organi decisionali (Consiglio di amministrazione, assemblea, etc.), la procedura per l'ammissione dei nuovi soci, così come delineata, potrebbe, infatti, esporre ad un controllo maggioritario della compagine sociale da parte di autorità pubbliche o da parte di autorità private, in violazione dello statuito limite del 49%, rischiando di frustrare il bilanciamento tra contrapposti interessi auspicato dal legislatore eurounitario e ponendo l'operazione potenzialmente in contrasto con quanto previsto dall'art. 32, co. 2, lett. a) del Regolamento UE n. 1303/2013 e dall'art. 31, co. 2, lett. b) del Regolamento UE n. 1060/2021, norme direttamente applicabili nell'ordinamento italiano (cfr., Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 227/2024/PASP).

Le incertezze e le carenze poc'anzi rappresentate costituiscono, quindi, profili di criticità dell'operazione in relazione all'osservanza dell'ordinamento eurounitario e dello stesso TUSP.

3.4 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla "sostenibilità finanziaria", alla "convenienza economica" e alla "compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

L'art. 5 del TUSP, al comma 1, dispone che *"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"*. È importante, quindi, verificare che la motivazione analitica dell'atto deliberativo evidenzi la necessità del nuovo strumento societario per il

perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente aderente, indicando le specifiche ragioni di convenienza economica sottese alla scelta adottata; in questo ambito, la magistratura contabile ha fatto anche richiamo ad una nozione di convenienza economica – adoperata in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato – che descrive la stessa come la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito (cfr. deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). Dunque, occorre che siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità) (cfr. Sez. reg. controllo Toscana, delib. n. 227/2022/PASP; Sez. reg. contr. Molise, delib. n. 186/2022/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 194/2022/PASP). In questo ambito, è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite di questa Corte abbiano avuto modo di precisare che *“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”* (Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG). In tal senso, la valutazione di convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività dell'investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell'atto 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), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite n. 27/2022/PASP).

Sul versante della sostenibilità dell'operazione, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, la 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”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG). Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario

attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell'amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponcano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento). Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

Ciò premesso, in ordine alla fattispecie in esame occorre far presente che il FEAMPA (Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura), strumento finanziario istituito con il Regolamento UE n. 2021/1139 del 7 luglio 2021 per il sostegno del settore pesca e acquacoltura (periodo di programmazione 2021-2027), intende incoraggiare lo sviluppo locale di tipo partecipativo, ai sensi dell'articolo 31 del Regolamento UE n. 2021/1060. Le strategie di sviluppo locale vengono attuate dai GAL, che devono essere composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali, sia pubblici che privati, e ricevono contributi per la realizzazione dei loro interventi (risorse finanziarie pubbliche). In base al predetto articolo 31, lo Stato membro provvede affinché lo sviluppo locale di tipo partecipativo: sia concentrato su aree subregionali; sia guidato da gruppi di azione locale, composti dai rappresentanti degli interessi socioeconomici pubblici e privati, nei quali nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale. Il successivo articolo 33 del medesimo Reg. UE, in merito ai gruppi di azione locale, prevede che questi "*siano inclusivi e scelgano*

al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita". Sul piano giuridico, dunque, il GAL integra un partenariato pubblico-privato, individuato dall'articolo 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 nonché, nel caso di specie, dall'art. 31 del Regolamento UE n. 2021/1060.

La deliberazione consiliare 50/2024 del Comune di Porto San Giorgio precisa che *"GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacultura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L."* ha risposto all'avviso della Regione Marche di cui al Decreto 292/2023, presentando una *Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo che comprende tutti i comuni litoranei della Regione Marche, include tutti i porti e gli approdi marchigiani, tra cui Porto San Giorgio, e comprende 2 comuni dell'entroterra Maceratese (Comune di Visso e Sefro) legati all'attività dell'Acquacultura (Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo PNFEAMPA – Italia 2021/2027 – Acquisita al protocollo dell'Ufficio Regione Marche al n. 0486659 del 23/04/2024 – Allegato E al fascicolo istruttorio)"* (cfr. Delibera Consiglio comunale di Porto San Giorgio n. 50/2024 pag. 4). In particolare, la delibera consiliare n. 50/2024, indica che la partecipazione del Comune *"al partenariato per l'attuazione della Strategia di Sviluppo Locale FEAMPA e del piano di Azione Locale 2021/2027 contribuisce a favorire l'inclusione del territorio comunale, degli Enti e delle imprese che in esso insistono, ai benefici contributivi posti in essere dal "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacultura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L [...]"*.

Con particolare riferimento alle motivazioni circa la necessità del nuovo strumento societario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, come sopra indicato (v. § 3.2), la deliberazione consiliare n. 50/2024 precisa che *"la compatibilità del "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacultura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L" con i fini istituzionali dell'ente emerge dalla "essenzialità e necessità" dello stesso per accedere ai fondi comunitari, rendendo insindacabile l'adozione della presente deliberazione sotto il profilo della stretta necessità e quindi dell'interesse pubblico (Deliberazione Corte dei conti Sezione Lombardia n. 323/2023/PASP); il Comune di Porto San Giorgio è ricompreso nell'area territoriale di attuazione della Strategia di Sviluppo Locale di tipo partecipativo approvata con Decreto Dirigenziale n. 111 del 08/07/2024 della Regione Marche, per cui deve riconoscersi che l'attività del "GALPA Marche*

- Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L” ha il carattere di stretta inerenza con le finalità istituzionali dell’ente locale; in attuazione della specifica disposizione di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo D.Lgs. 175/2016, ed al fine di meglio rispondere alle finalità della disciplina comunitaria contenuta nell'articolo 34 del regolamento (CE) 1303/2013, il partenariato è stato costituito in forma societaria di cooperativa consortile a responsabilità limitata, scegliendo la forma societaria che rientra tra le tipologie ammesse dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 175/2016”.

In merito alla motivazione sulla convenienza economica e circa la sostenibilità finanziaria dell’operazione la deliberazione consiliare di Porto San Giorgio (D.C.C. n. 50/2024) riferisce quanto segue:

“- il Comune di Porto San Giorgio ha un indubbio vantaggio alla sottoscrizione di quote della società poiché in tal modo, oltre alla partecipazione alla fase di individuazione delle esigenze in base alle quali definire le strategie di sviluppo partecipativo, potrà meglio orientarne l'attuazione e il monitoraggio in sede di assemblea della società e di possibile partecipazione alla struttura di governance;

- dalla partecipazione societaria il Comune potrà beneficiare dei servizi aggiuntivi che verranno messi a disposizione dal “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L” (es. nella promozione del proprio territorio e delle realtà sociali, culturali e imprenditoriali, nella gestione amministrativa di progetti comunitari, nella partecipazione a iniziative transnazionali, ecc.);

- l’adesione al “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L” costituisce l’unica possibilità per l’accesso alle risorse messe a disposizione dal progetto PNFEMPA Italia 2021/2027, considerato che ai sensi dell’art. 33 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 le strategie di sviluppo locale vengono attuate attraverso i GAL;

- le risorse previste dal programma FEAMPA per i territori inseriti nei GAL sono aggiuntive a quelle messe a disposizione dalla Regione Marche e che attraverso l’adesione al “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L”, il territorio del Comune di Porto San Giorgio riceverebbe indubbi vantaggi in termini sia finanziari che di complessiva crescita economico sociale;

- l’adesione al “GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L”, in ossequio ai principi di efficienza, di efficacia e di

economicità dell'azione amministrativa, consente al comune di Porto San Giorgio di perseguire l'obiettivo della realizzazione di strategie locali atte a: migliorare l'implementazione delle politiche a favore delle aree costiere ed interne interessate dalla presenza di attività riguardanti il comparto ittico, in particolare, di quelle che si stanno spopolando; promuovere una maggiore qualità della progettazione locale; promuovere la partecipazione della comunità locale ai processi di sviluppo, contribuendo a rafforzare il dialogo tra società civile e istituzioni locali; promuovere il coordinamento tra politiche, strumenti di governance e procedure per accedere ai finanziamenti comunitari".

Sotto il profilo più strettamente inerente alla sostenibilità finanziaria dell'operazione deliberata, l'atto consiliare in questione indica, poi, che "a fronte del versamento della quota sociale di € 250,00 e del contributo consortile annuale determinato, negli ultimi anni, in € 250,00 l'Ente può beneficiare dell'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo approvato con decreto Regione Marche n. 111 del 08/07/2024 finanziato anche con fondi comunitari; lo Statuto specifica che gli Enti Pubblici provvederanno al versamento di tali contributi consortili, determinati annualmente dall'assemblea dei soci in sede di approvazione del bilancio, se ammissibili e secondo le normative che li regolano; lo Statuto prevede che ai costi di gestione si provvede, relativamente all'attuazione delle SSLP di cui all'art. 30 del Regolamento UE 2021/1060, mediante le spese di funzionamento allocate nel piano finanziario del relativo Piano di Azione per la programmazione 2021/2027 o di equivalenti strumenti di programmazione per i periodi successivi; la società, tramite i propri organismi direttivi, potrà individuare eventuali ulteriori linee di finanziamento per il raggiungimento dell'oggetto sociale; alla struttura organizzativa, anche a supporto del coordinatore tecnico e/o del direttore e del responsabile amministrativo (i cui costi sono finanziati dal progetto approvato con Decreto Dirigente n. 111/2024), si provvede mediante il distacco di unità di personale dei soci con oneri a carico dell'Ente distaccante; [...] ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 6 dello Statuto "GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società Consortile Cooperativa a R.L", considerato che trattasi di una partecipazione ad un modello societario a responsabilità limitata, "per le obbligazioni sociali risponde soltanto la cooperativa con il suo patrimonio e, conseguentemente, i soci nel limite della quota sottoscritta".[...] dall'analisi degli ultimi bilanci approvati (Allegato I al fascicolo istruttorio - bilanci 2016-2023), emergono i seguenti

risultati e si rileva che non sono mai stati chiesti ai soci intervenienti di ripiano perdite e/o ricapitalizzazioni:

Iza - Prot. 34538	Denominazione società	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2017	31/12/2016
	Utile/perdita al	161 € -	2.756 €	2.599 € -	45 € -	2.546 €	95 €	614 € -	3.627 €
	4C Marche Nord Soc. Cooperativa consortile a.r.l.	19.876 €	16.716 €	16.550 €	10.451 €	11.247 €	10.293 €	10.966 €	8.852 €
	Patrimonio Netto								

Tutto ciò premesso, è bene ricordare che, in tale ambito, sussiste a carico dell'Ente locale l'onere di motivare la decisione in riferimento ai profili attinenti alla sostenibilità finanziaria e alla convenienza economica dell'operazione nonché circa le ragioni per cui ritiene che la *governance* societaria sia in grado di consentire una efficace ed efficiente gestione ed un ottimale perseguimento degli interessi pubblici coinvolti.

Tuttavia, per quanto sin qui rappresentato e per le ulteriori ragioni di seguito esposte, questo Collegio ritiene che la deliberazione consiliare n. 50/2024 del Comune di Porto San Giorgio non contenga motivazioni del tutto idonee a giustificare appieno il ricorso allo strumento della società cooperativa consortile a responsabilità limitata per la realizzazione del menzionato partenariato pubblico-privato.

La Sezione osserva che la delibera oggetto dell'odierno esame non fornisce una motivazione analitica della decisione assunta ai sensi dell'art. 5 TUSP, ma appare appoggiarsi esclusivamente su considerazioni di carattere generale, suffragate da scarni dati contabili (attesa anche la completa mancanza di un adeguato piano dei costi dell'iniziativa che si intende intraprendere e del *business plan* o di un piano economico-finanziario o comunque di altre forme analoghe di analisi di fattibilità dell'attività di impresa da espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponcano le ipotesi di sviluppo), richiamando, peraltro solo in via incidentale, "l'analisi degli ultimi bilanci approvati (Allegato I al fascicolo istruttorio - bilanci 2016-2023)", da cui emergerebbe che l'organismo di cui si intende acquisire la partecipazione ha registrato, nell'arco degli ultimi otto anni, modesti risultati d'esercizio, quattro dei quali negativi.

Con particolare riguardo, poi, alla forma societaria scelta, non può non constatarsi come la commistione tra regole sul funzionamento di "tipi" e "modelli" differenti ("E'

costituita la società cooperativa consortile a responsabilità limitata denominata: "GALPA MARCHE [...]" la quale sarà disciplinata dalle norme contenute in quest'atto da quanto previsto dall'art.2615-ter C.C. e dalle norme in materia di consorzi, da quelle in materia di cooperative e dalle norme di legge in materia di società a responsabilità limitata in quanto compatibili con la disciplina cooperativistica" – cfr. art. 1 Statuto), risulti foriera di alcune incertezze che, oltre al rischio di pregiudicare la predisposizione di idonei meccanismi decisionali agli effetti delle sopra richiamate norme nazionali ed eurounitarie (v. § 3.3), potrebbero rallentare od ostacolare la complessiva *governance* dell'organismo in vista della stringente ineludibile necessità di un accorto e proficuo utilizzo dei fondi assegnati a valere sul FEAMPA, quale ragione stessa di esistenza dei GAL. Da questo angolo visuale, si osserva, in particolare, come un'ordinata gestione economico-finanziaria dell'iniziativa, in piena sintonia con l'ordinamento giuscontabile e con il TUSP, debba tener conto della circostanza che, nell'orizzonte normativo 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"* (Sez. reg. contr. Puglia, delib. 101/2024/PASP). Proprio in questa ottica, ed anche in considerazione dei suindicati modesti risultati di esercizio del GAL, deve farsi presente che l'art. 2615-ter del Codice civile, rubricato *"Società consortili"* – norma cui fa espresso rinvio l'articolo 1 dello Statuto annesso alla d.C.C. 50/2024 in cui, peraltro, si fa riferimento anche a *"norme in materia di consorzi"* – prevede, al secondo comma, che *"l'atto costitutivo può stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro"*. Quindi, per una società consortile, lo Statuto può prevedere l'obbligo per i soci di versare, oltre ai conferimenti di capitale iniziali, ulteriori contributi in denaro. In tal senso, l'art. 5 dello Statuto della società GALPA Marche – statuto che non fa espresso riferimento ad alcuna norma del TUSP – nel disciplinare i *"Requisiti dei soci e quote sociali"*, pur indicando che *"Gli Enti pubblici provvederanno ai versamenti se ammissibili secondo le normative che li regolano"* afferma, comunque, che *"i soci operatori sono obbligati, per tutto il periodo di partecipazione [...] a versare i contributi consortili"*; a norma del successivo art. 11 dello stesso Statuto, l'Assemblea dei soci, in sede di approvazione del bilancio preventivo annuale, provvede alla *"quantificazione dei contributi consortili"*. Tale contributo consortile, pertanto, non appare quantificabile al momento dell'acquisizione della partecipazione e la delibera consiliare n. 50/2024 del Comune

di Porto San Giorgio indica solamente che *“Sulla base delle informazioni acquisite con nota del GALPA Prot. dell’Ente n. 27859/2024 tale contributo consortile, negli ultimi anni, “è sempre stato stabilito in € 250,00”*; tali circostanze, alla luce della norma statutaria approvata, comportano, comunque, non pochi rischi, potendo di fatto l’Assemblea dei soci optare per contribuzioni annuali molto più consistenti, che esporrebbero il Comune di Porto San Giorgio a costi più elevati oltre che ingiustificati alla luce della disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese nonché dell’ordinamento giuscontabile e dello stesso TUSP. L’indicazione riportata nella deliberazione consiliare, secondo cui il contributo consortile *“negli ultimi anni è sempre stato stabilito in € 250,00”*, non garantisce affatto un limite alle contribuzioni da parte dei soci, anche a fronte, ad esempio, di quanto disposto dagli artt. 2615, comma 2 e 2615 *ter* c.c.; quest'ultima norma prevede infatti *“l’obbligo dei soci di versare contributi in denaro”* a seguito di specifica deliberazione dell’organo amministrativo, ciò in quanto *“la prassi dimostra come la mutualità consortile assai spesso richieda non tanto ingenti conferimenti in fase iniziale quanto piuttosto periodici contributi per far fronte, ad esempio, ai costi fissi di gestione o ai servizi resi ai singoli aderenti alla struttura societaria consortile”* (cfr. Sez. reg. contr. Puglia, delib. 102/2024/PASP). In tal senso, l’attribuzione agli organi societari della facoltà di determinare discrezionalmente i contributi gravanti sui singoli soci, comporta non trascurabili rischi di elusione del quadro normativo che, saldandosi con l’assenza di autonoma sostenibilità finanziaria dell’operazione societaria, *“si traducono anche in un meccanismo di alterazione dell’assetto concorrenziale del mercato, in contrasto con la regola per cui la scelta, da parte della P.A., dello strumento societario non può essere disgiunta dalla necessità di salvaguardare i principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con essa entrano in rapporto”* (cfr. Sez. reg. contr. Campania, deliberazioni n. 27/2024 PASP, n. 130/2024/PASP, n. 205/2024/PASP).

La deliberazione consiliare in esame, in merito ai costi di gestione dell’organismo societario – costi che, si osserva, non appaiono illustrati in nessuno dei documenti trasmessi a questa Sezione di controllo – precisa che *“[...] relativamente all’attuazione delle SSLP di cui all’art. 30 del Regolamento UE 2021/1060, mediante le spese di funzionamento allocate nel piano finanziario del relativo Piano di Azione per la programmazione 2021/2027 o di equivalenti strumenti di programmazione per i periodi successivi”*, aggiungendo, tuttavia, come *“[...] alla struttura organizzativa, anche a*

supporto del coordinatore tecnico e/o del direttore e del responsabile amministrativo (i cui costi sono finanziati dal progetto approvato con Decreto Dirigente n. 111/2024), si provvede mediante il distacco di unità di personale dei soci con oneri a carico dell'Ente distaccante"; a ciò deve, altresì, aggiungersi che l'art. 26 dello Statuto approvato con DCC 50/2024 dispone che "1. Attesa la natura consortile della società e considerata la possibile sussistenza in capo ai soci delle strutture complementari per l'attuazione dei servizi oggetto della attività consortile, la società consortile potrà chiedere il supporto operativo per l'espletamento di talune funzioni ed attività ai soci, che le svolgeranno, utilizzando le strutture a loro disposizione, senza oneri a carico della società. 2. La Società Consortile potrà anche avvalersi dell'opera di personale legato ai soci da rapporto di lavoro subordinato e/o assimilato che potranno essere distaccati con oneri a carico delle Amministrazioni di provenienza", circostanze che comporterebbero l'esposizione dell'Ente aderente ad ulteriori costi in merito ai quali in sede di deliberazione consiliare non viene esplicitata alcuna valutazione, mancando del tutto una analisi, anche prospettica, dei costi dell'organismo societario.

Anche su tale punto, non può non evidenziarsi la carenza di adeguati elementi valutativi a sostegno delle argomentazioni addotte dall'Ente. Come già sottolineato, pur prendendo atto delle ragioni espresse dall'Amministrazione istante, la delibera consiliare non fa riferimento ad un'analisi degli scenari della gestione che potrebbero avere una ricaduta sul bilancio. Si rileva, altresì, l'assenza di un documentato piano dei costi dell'organismo di cui il Comune intende acquisire una quota societaria, che, quand'anche in modo limitato – per quanto riferito dall'Ente – graveranno comunque sulle pubbliche finanze, nonché di una adeguata valutazione dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, quali, ad esempio, quelli di carattere organizzativo, per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato e gli eventuali accantonamenti da stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite, anche se l'atto deliberativo in esame precisa che *"dall'analisi degli ultimi bilanci [...] si rileva che non sono mai stati chiesti ai soci interventi di ripiano perdite e/o ricapitalizzazioni"*.

La mancanza di tali informazioni rappresenta una criticità dell'operazione in oggetto. Sotto il profilo della sostenibilità dell'operazione, sembrano emergere alcune significative carenze ed incertezze che non possono far ritenere completamente

assolto l'onere motivazionale richiesto dall'art. 5, co. 1, TUSP, anche in considerazione dell'assenza di un *business plan* o di altro analogo strumento di analisi.

Quanto alle attività poste in capo all'organismo societario, lo Statuto societario allegato alla deliberazione n. 50/2024 del Consiglio comunale di Porto San Giorgio descrive, come di seguito, lo scopo sociale della società cooperativa consortile denominata GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale pesca e acquacoltura: *“La società consortile non ha scopo di lucro e, intendendo far partecipi i soci dei benefici della mutualità e della cooperazione, si propone di promuovere a mezzo della propria struttura organizzativa lo sviluppo e la razionalizzazione delle attività di promozione dei soci, armonizzandone gli aspetti commerciali.*

La società è costituita con la finalità di garantire uno sviluppo sostenibile e un miglioramento della qualità della vita nelle zone di pesca, in attuazione della priorità 3 – Consentire un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo di comunità della pesca e dell'acquacoltura del Programma Operativo del Fondo Europeo per Affari Marittimi, e la Pesca e l'Acquacoltura 2021 – 2027 e degli altri strumenti programmatici a livello regionale, nazionale ed europeo, per lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca, e dei territori in cui agiscono i soci. Nell'interesse generale del comprensorio, la Società, interagendo con le realtà locali, perseguirà i seguenti obiettivi prioritari, senza che ciò costituisca limitazione alcuna per qualsiasi ulteriore azione di interesse locale:

- Preservare e incrementare l'occupazione nell'area di riferimento, sostenendo la diversificazione o la ristrutturazione economica e sociale nel settore della pesca;*
- Mantenere la prosperità economica e sociale di tale area e aggiungere valore ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura;*
- Promuovere la qualità dell'ambiente costiero;*
- Promuovere la cooperazione nazionale e transnazionale tra le zone di pesca;*
- Implementare azioni di animazione sul territorio, al fine di dare la massima promozione e condivisione delle strategie di sviluppo che intende perseguire;*
- Comporre, mediante la reale compartecipazione delle forze locali, il quadro generale delle risorse territoriali attuali e potenziali, necessarie per programmare la loro ottimale utilizzazione in forma integrata;*
- Implementare strategie di sviluppo utili alla definizione di approcci innovativi finalizzati all'integrazione dell'attività di pesca all'economia locale e che possano contribuire alla*

diversificazione ed al rafforzamento delle zone di riferimento, interessati da problemi socioeconomici connessi ai mutamenti nel settore della pesca, promuovendo un approccio partecipativo diffuso su scala locale;

- Incentivare lo sviluppo delle singole attività produttive e l'approntamento delle relative infrastrutture, strutture, servizi di carattere generale, attività di informazione e formazione mirata ecc., fornendo, altresì, l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria per la loro piena utilizzazione;*

- Incentivare, anche attraverso l'organizzazione diretta, la formazione ed istruzione degli operatori del settore e non, utile alla diversificazione delle attività di pesca in altre attività integrate di tutela e gestione attiva del territorio costiero (pescaturismo e ittiturismo, ecoturismo, sport acquatici ecc);*

- Favorire l'integrazione della filiera ittica e dei suoi operatori attraverso iniziative concertate e condivise;*

- Operare per la salvaguardia e la promozione del patrimonio naturale e architettonico locale valorizzando le identità e le unicità del territorio costiero.*

La società può, inoltre, intraprendere ogni azione prevista nei programmi comunitari, nazionali e regionali coerenti con gli obiettivi del presente articolo [...] La società, per il tramite dei propri organismi direttivi, potrà inoltre individuare eventuali ulteriori linee di finanziamento, nell'ambito dell'attuazione di interventi che concorrano al raggiungimento dell'oggetto sociale [...] La società potrà assumere rappresentanze per le causali di cui al presente articolo e compiere tutte le operazioni mobiliari, immobiliari e bancarie, rilasciare avalli, fidejussioni e garanzie reali anche a favore dei terzi, e compiere tutti quegli atti occorrenti per il conseguimento dell'oggetto sociale. La società potrà svolgere le attività sopra descritte anche a favore di terzi non soci”.

In relazione a quanto precede, appare piuttosto esteso il perimetro delle attività poste in capo all'organismo societario, il cui statuto non fa, peraltro, alcun espresso riferimento alle disposizioni dell'art. 4, comma 6, TUSP né ad altre norme del TUSP. Ad ogni modo, un oggetto sociale così ampio e generico – oltre a generare alcune problematiche di compatibilità con lo stesso art. 4 TUSP – sembra travalicare lo scopo dichiarato dal Comune di Porto San Giorgio di aderire a tale società consortile per “l'accesso alle risorse messe a disposizione dal progetto PNFEMPA Italia 2021/2027”. Alla luce di tale finalità dichiarata dall'Ente istante, risulta irragionevole la durata

dell'organismo societario, fissata dall'art. 3 dello Statuto fino alla data del 31 dicembre 2050, durata palesemente sproporzionata rispetto all'arco temporale di riferimento della menzionata programmazione europea (2021/2027). Del resto, lo stesso avviso pubblico adottato con Decreto dirigente della direzione attività produttive e imprese della Regione Marche n. 292 del 28 dicembre 2023 (avente ad oggetto "Reg. (UE) n. 2021/1060 artt. 31-34 del e Reg. (UE) n.1139/2021 artt. 29-30 – DGR n. 1995 del 18/12/2023- Programma Nazionale FEAMPA Italia 2021-2027, Priorità 3 CLLD. Approvazione avviso pubblico per la selezione delle strategie di sviluppo locale e dei GAL della pesca") indica che "Possono, pertanto, presentare la propria candidatura: [...] soggetti costituiti in partenariato, che scelgano al loro interno un partner amministrativo capofila per le questioni finanziarie nella forma di Associazioni Temporanee di Scopo (ATS) [...]". In direzione analoga, lo schema di convenzione "per l'attuazione della strategia di sviluppo locale (SSL)", tra Regione, in qualità di Organismo intermedio e GAL (cfr. art. 3 Schema di convenzione adottato con DGR 1208 del 7 agosto 2023, reperibile sul sito internet della Regione Marche - [CLLD/GAL Pesca](#)), afferma che "La presente Convenzione ha validità dalla data di sottoscrizione sino al compimento di tutti gli adempimenti previsti dal Reg. UE n. 2021/1060 e dal Reg. UE n. 2021/1139, ovvero sino alla conclusione delle azioni e attività previste dalla SSL approvata (Allegato I) e dei controlli ex post in coerenza con la conclusione della Programmazione FEAMPA 2021/2027."

In considerazione di quanto sin qui esposto, è doveroso, altresì, ribadire quanto affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/2022/QMIG) laddove osservano che: "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. 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". Tra gli strumenti principali di analisi si annovera quindi il *Business Plan* (o altro documento equipollente), che 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; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire. Sulla base delle proiezioni del *Business Plan* dovranno essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Ancora, secondo il citato atto delle Sezioni riunite *"parimenti, 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). Le previsioni del Business Plan devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale ("break even point") in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati. Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del BP possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti*

gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento. In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate."

Ciò posto, si deve rimarcare che la deliberazione consiliare del Comune di Porto San Giorgio, oggetto dell'odierno esame, risulta priva di *business plan* o altri simili documenti di pianificazione economico-finanziaria ed analisi di fattibilità, nonché di ulteriori elementi conoscitivi, fatte salve considerazioni di carattere meramente generale. La carenza di puntuali informazioni sulle prospettive della società, relativamente alla gestione economico-patrimoniale, alle spese di funzionamento ed agli obiettivi di efficienza gestionale ed amministrativa, rappresenta, a parere di questo Collegio, una significativa criticità, pregiudicando, di fatto, il vaglio della sostenibilità e convenienza economica dell'operazione. Emerge, in senso più ampio, un utilizzo dello strumento societario per lo svolgimento di un'attività che sembra essere sostanzialmente associativa, prevalentemente con fondi pubblici e sganciata da qualsivoglia analisi circa la capacità del progetto di generare in via autonoma un flusso economico. In un quadro così tratteggiato, alla rilevata assenza di un *business plan* o, comunque, di idonee informative sul versante della pianificazione e della gestione economico-finanziaria, si aggiunge la mancanza di un'analisi comparativa delle opzioni gestionali alternative, in termini di costi e benefici ed anche con riferimento alla possibilità di espletare le attività progettuali con modalità che non costringano l'Amministrazione comunale all'adesione o all'ingresso in organismi di diritto privato di qualsivoglia natura.

Come già osservato, poiché la forma giuridica scelta per la creazione del Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche, non è prevista "espressamente" dalle normative europee o nazionali, assume particolare rilevanza la motivazione circa la convenienza economica della forma giuridica scelta ed in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. La deliberazione n. 50 del 28 novembre 2024 trasmessa dal Comune di Porto San

Giorgio, oltre a non fornire specifici elementi conoscitivi circa analisi economico-finanziarie e studi di fattibilità svolti in merito all'operazione in oggetto, non appare dimostrare sufficientemente la capacità della società cooperativa GALPA di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale, né fornire adeguati elementi circa l'evoluzione prospettica della stessa.

Alla luce di tutto quanto precede, questo Collegio ritiene che la deliberazione consiliare n. 50/2024 del Comune di Porto San Giorgio non contenga motivazioni del tutto adeguate a sostegno del ricorso allo strumento della società cooperativa consortile a R.L. per la realizzazione del menzionato partenariato pubblico-privato ed, in particolare, non risultano vagliate soluzioni alternative a quella in concreto assunta per la costituzione di detto partenariato, nonostante lo stesso Ente abbia riferito di aver aderito, in data 1/3/2024 (v. *supra*), alla proposta progettuale del GAL – la cui strategia risulta già approvata dalla Regione per un valore finanziario di euro 6.000.000,00 – anche prima di pervenire (e, dunque, anche senza pervenire) alla decisione di acquisire una partecipazione societaria dello stesso GAL. D'altronde, non risultano del tutto chiarite le ragioni per le quali la partecipazione alla società venga individuata dal Comune quale unico possibile strumento per attingere ai summenzionati fondi europei e per partecipare all'assegnazione di progetti/interventi finanziati da tali fondi con riguardo all'area territoriale e costiera di riferimento dell'Ente locale, posto che, in virtù dell'avviso pubblico di cui al succitato decreto regionale n. 292/2023 ed in attuazione dello schema di convenzione tra GAL e Regione Marche (*cfr.* art. 4 Schema di convenzione adottato con DGR 1208/2023, reperibile sul sito *internet* della Regione - [CLLD/GAL Pesca](#)), il contributo pubblico riconosciuto allo stesso GAL è destinato anche a finanziare *“operazioni connesse ai bandi che il GAL predisporrà e pubblicherà, finalizzati alla selezione dei beneficiari (interventi a regia), previa adozione degli atti di volta in volta necessari per l'attuazione delle singole tipologie di intervento”*.

In conclusione, pur prendendo atto della peculiarità della fattispecie sopra descritta e del fatto che l'Ente, in più occasioni, ribadisca come *“l'adesione al GALPA Marche – Gruppo di Azione Locale Pesca e Acquacoltura Marche – Società*

Consortile Cooperativa a R.L. costituisce l'unica possibilità per l'accesso alle risorse messe a disposizione dal progetto PNFEMPA Italia 2021/2027, considerato che ai sensi dell'art. 33 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 le strategie di sviluppo locale vengono attuate attraverso i GAL", la Sezione rileva, tuttavia, la non completa conformità del provvedimento consiliare e dell'operazione societaria in argomento alle norme del decreto legislativo n. 175/2016.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni e le valutazioni riportate nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Porto San Giorgio n. 50 del 28 novembre 2024, avente ad oggetto "SOTTOSCRIZIONE CAPITALE SOCIALE DA PARTE DEL COMUNE DI PORTO SAN GIORGIO AL GALPA MARCHE - GRUPPO DI AZIONE LOCALE PESCA E ACQUACOLTURA MARCHE - SOCIETA' CONSORTILE COOPERATIVA A R.L."

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 gennaio 2025.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 27 gennaio 2025

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente