



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 24 luglio 2024

composta dai magistrati:

Dott.	Vincenzo PALOMBA	– Presidente (<i>relatore</i>)
Dott.	Renato CATALANO	– Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	– Primo Referendario
Dott.	Antonio MARSICO	– Primo Referendario

ha adottato il seguente

PARERE

Provincia Pesaro-Urbino

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i., recante il "*Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 11 giugno 2008, n. 229 e, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

Visto l'art. 7, comma 8, Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Visto l'atto di indirizzo emanato da Corte conti, sez. aut., del. 27 aprile 2004, n. 4, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato da Corte conti, sez. aut., del. 3 luglio 2009, n. 9/INPR;

Vista la richiesta di parere del Presidente della Provincia di Pesaro - Urbino, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota prot. n. 1671 del 10 giugno 2024;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

PREMESSO CHE

Con nota prot. n. 1671 del 10 giugno 2024, il Presidente della Provincia di Pesaro - Urbino ha formulato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003, in merito alla estensione della disciplina dettata dall'art. 5 del d.lgs. 176/2016, così come modificato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118, ad una delibera avente ad oggetto l'adesione ad un Gruppo di azione locale (di seguito anche GAL) costituito in forma societaria.

In particolare, espone il richiedente, il comma 6 dell'art. 4 d.lgs. 175/2016, TU delle partecipate pubbliche, consente alle amministrazioni pubbliche di partecipare ai gruppi locale e ai gruppi di azione locale nel settore pesca mediante la costituzione di società o enti. Il secondo comma dell'art. 26 dispone che l'articolo quattro del richiamato d.lgs. 175/2016 non è applicabile alle società o enti aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei ovvero progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea. In ragione di tale esimente si chiede se comunque rimane inalterato quanto dispone l'articolo cinque del medesimo d.lgs. 176/2016 così come modificato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118-

CONSIDERATO

L'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 stabilisce che *“le Regioni possono richiedere”* alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”* e che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il consolidato orientamento della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., atto di indirizzo del 27 aprile 2004; Id., del. 17 febbraio 2006, n. 5/QMIG; Id., del. 29 aprile 2009, n. 9/QMIG; Id., del. 24 febbraio 2014, n. 3/QMIG; Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG) ha chiarito che tale funzione consultiva è volta a *“fornire indicazioni generali di orientamento sulla dottrina e sulla giurisprudenza”* e che nella nozione di *“contabilità pubblica”* non possa esservi ricompresa qualsivoglia attività che abbia, comunque, direttamente o indirettamente, riflessi di natura finanziaria (ossia che

comporti, direttamente o indirettamente, una spesa o, comunque, l'utilizzo di risorse pubbliche), pena, altrimenti, la vanificazione di qualsiasi portata delimitativa della norma e la surrettizia trasformazione della magistratura contabile in organo di consulenza generalizzata degli enti territoriali. Nella materia della contabilità pubblica, ai fini della perimetrazione oggettiva di tale funzione consultiva, andrebbe invece ricompreso soltanto il sistema di norme e principi che regola l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici (ossia, gli aspetti relativi, ad esempio, alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, alla gestione delle entrate e delle spese, all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alle modalità di indebitamento, di rendicontazione e di controllo) oppure di quelle norme e principi inseriti nel quadro unitario di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica (soprattutto quella di parte corrente, quali appunto, ad esempio, quelle per il personale o per consumi intermedi), imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente ed in maniera significativa sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell'ente (*ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. 14 giugno 2013, n. 2/PAR; Corte conti, sez. contr. Lazio, del. 10 gennaio 2013, n. 3/PAR; Corte conti, sez. contr. Puglia, del. 28 marzo 2013, n. 45/PAR). Occorre quindi preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta Corte conti, sez. contr. Marche, del. 27 novembre 2013, n. 77/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, L. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata soltanto dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (trattasi di elencazione da considerarsi tassativa, stante la natura speciale della funzione rispetto alle ordinarie competenze attribuite alla magistratura contabile: Corte conti, sez. aut., del. 17 dicembre 2007, n. 13/QMIG; Id., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG; nonché, Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 17/2009/PAR; Corte conti, sez. contr. Veneto, del. n. 339/2013/PAR).

Inoltre, onde evitare il rischio di indebite strumentalizzazioni della funzione consultiva ad opera dell'apparato burocratico dell'ente territoriale, la giurisprudenza reputa ammissibile la richiesta di parere soltanto laddove provenga dall'organo di vertice politico (Sindaco o Presidente di Provincia o Regione) dell'ente (Corte conti, sez. aut., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG; Id., del. 27 aprile 2004, n. 4/INPR) e soltanto laddove l'ente abbia un interesse effettivo alla soluzione della questione giuridica generalmente ed astrattamente prospettata.

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Presidente della Provincia di Pesaro - Urbino, organo rappresentativo dell'ente, per il tramite del CAL; e pertanto, va considerata ammissibile, in quanto proveniente da organo a ciò legittimato ed interessato alla soluzione della questione.

Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Ai fini della sua ammissibilità, oltre che vertere in materia di "*contabilità pubblica*", il quesito deve attenere a questioni di ordine generale ed astratto, senza poter investire specifici fatti di gestione o specifici comportamenti degli amministratori (Corte conti, sez. aut., del. 4 giugno 2009, n. 9/INPR), non potendo la funzione consultiva risolversi in una surrettizia forma di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e terzietà della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG). Pertanto, pur originata da un'esigenza gestionale della P.A., la richiesta di parere, per avere una rilevanza generale e astratta, non deve essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e non deve invadere profili di discrezionalità o scelte di merito riservate all'Amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2006/QMIG cit.; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 78/2015/PAR).

Onde scongiurare il rischio che la funzione consultiva delle sezioni di controllo trasmodi in un indebito strumento di condizionamento o interferenza con le altre funzioni requirenti o giudicanti delle sezioni giurisdizionali, chiamate a pronunciarsi su eventuali profili di responsabilità erariale degli amministratori, o delle altre magistrature ordinaria ed amministrativa, la richiesta di parere non può vertere neppure sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in un'immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale. E non

può neppure riguardare un provvedimento già formalmente adottato, perché altrimenti la funzione consultiva non avrebbe più alcuno scopo di orientamento, traducendosi in un mero controllo di legittimità: per esser tale, il parere non può che essere prodromico allo svolgimento dell'azione amministrativa (Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG; nonché, *ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Sardegna, del. 17 gennaio 2006, n. 1/PAR).

Tanto premesso, nel caso in questione, la richiesta di parere, oltre a vertere chiaramente in materia di contabilità pubblica (avendo la giurisprudenza della Corte costituzionale ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali tra i quali il coordinamento della finanza pubblica, *trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione, pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento*), presenta anche i requisiti di generalità ed astrattezza e non evidenzia ulteriori limiti alla ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

Merito

Nel merito, la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Pesaro – Urbino, pone, come accennato, un quesito in ordine alla estensione della disciplina dettata dall'art. 5 del d.lgs. 176/2016, così come modificato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118, ad una delibera avente ad oggetto l'adesione ad un Gruppo di azione locale (di seguito anche GAL) costituito in forma societaria.

In particolare, il comma 6 dell'art. 4 d.lgs. 175/2016, TU delle partecipate pubbliche, consente alle amministrazioni pubbliche di partecipare ai gruppi locali e ai gruppi di azione locale nel settore pesca mediante la costituzione di società o enti. Il secondo comma dell'art. 26 dispone che l'articolo 4 del richiamato d.lgs. 175/2016 non è applicabile alle società o enti aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei ovvero progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea.

In ragione di tale esimente si chiede se comunque rimane inalterato quanto dispone l'articolo 5 del medesimo d.lgs. 176/2016 così come modificato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118.

Si rammenta al riguardo che, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art 5 del TUSP, al primo comma, recita: “*Ad eccezione dei casi in cui*

la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società 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.

Il successivo terzo comma prevede inoltre che “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”.

Va ancora precisato che l’art. 4 del TUSP concernente le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche fa espressamente salva la “possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014”.

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).

Per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene, infine, 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.

Ciò premesso il parere concerne la questione della riconducibilità o meno di un atto deliberativo avente ad oggetto l'adesione di un ente locale ad un Gruppo di azione locale (di seguito anche GAL) costituito in forma societaria tra quelli da sottoporre a controllo nelle forme dell'art. 5 del T.U.S.P. Si tratta, cioè di stabilire se la costituzione o la partecipazione nei GAL rientri o meno nel regime derogatorio di cui al comma 1 dell'art.

5 TUSP laddove esclude il controllo nei “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” e ciò anche alla luce dell’art. 26, comma 2 (Altre disposizioni transitorie) del medesimo TUSP ai sensi del quale “l’articolo 4 del presente decreto non è applicabile alle società elencate nell’allegato A, nonché alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell’Unione europea”.

La questione, a seguito della rilevazione di interpretazioni difformi maturate in seno alle sezioni regionali di controllo che si sono espresse sul tema, è stata di recente risolta dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la delibera n. 43/SSRRCO/QMIG/2024 del 7 giugno 2024 che ha aderito all’orientamento – già fatto proprio da molte altre Sezioni regionali, con pronunce estese al merito (Sez. reg. contr. Toscana n. 207/2023, Sez. reg. contr. Lombardia ex multis n. 295/2023/PASP e 304/2023/PASP, Sez. reg. contr. Campania n. 99/2023/PASP, Sez. reg. contr. Piemonte n. 92/2023/PASP, Sez. reg. contr. Sicilia n. 337/2023) – che ha escluso che tali tipologie di operazioni societarie possano ritenersi sic et simpliciter al di fuori dal controllo della Corte dei conti. Ciò in ragione della circostanza che le fonti normative europee richiamate si limiterebbero a stabilire alcune caratteristiche dei GAL, senza tuttavia imporre allo scopo il ricorso allo strumento societario. Secondo questa lettura, la disposizione di cui all’art. 4, comma 6 del TUSP opererebbe come riconoscimento legislativo espresso della facoltà per le amministrazioni di fare ricorso allo strumento societario per la costituzione dei GAL, attenuando l’onere motivazionale dell’atto deliberativo sotto il profilo della compatibilità dell’attività specifica con il quadro regolamentare del TUSP, senza però esentare l’amministrazione dal rispettare gli ulteriori requisiti motivazionali e procedurali, ivi inclusa la necessità di richiedere la pronuncia della Corte dei conti.

Secondo le Sezioni riunite in sede di controllo, il dubbio interpretativo, in merito all’ambito di applicazione del regime derogatorio di cui all’art. 5, comma 1, primo periodo del TUSP, in combinato disposto con la facoltà prevista dall’art. 4, comma 6, TUSP, deve trovare soluzione alla luce della ratio sottostante la disciplina legislativa degli atti deliberativi delle pubbliche amministrazioni in materia societaria e della

correlata fase di controllo della Corte dei conti, come messo in evidenza da queste Sezioni riunite nella citata deliberazione n. 16 del 2022.

In tale ambito, la clausola derogatoria per i casi *“in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative”*, avente evidente portata eccezionale rispetto alla procedura ordinaria, va interpretata in modo non estensivo, atteso che (come già hanno avuto occasione di specificare le Sezioni riunite nella deliberazione n. 30 del 2023), il citato regime di esonero opera nei casi in cui sussista un intervento diretto del legislatore, teso a delineare o autorizzare espressamente una specifica operazione societaria. In tali fattispecie si giustifica un sostanziale affievolimento dell'onere di motivazione in merito ai presupposti giuridici ed economici per il ricorso allo strumento societario da parte dell'ente pubblico partecipante, essendo tali valutazioni già compiute a monte dal legislatore e potendo l'atto deliberativo limitarsi dare conto della relativa conformità all'espressa previsione normativa.

Diversamente, deve ritenersi che non integrino il regime derogatorio di cui al citato art. 5, comma 1, TUSP gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla pubblica amministrazione la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali. In questi casi, infatti, la previsione normativa non disciplina concrete operazioni societarie, ma, rimanendo sul piano generale ed astratto, individua alcune specifiche attività che possono essere svolte dalle amministrazioni con lo strumento societario, enucleando in modo più preciso le fattispecie già elencate all'art. 4, comma 2 del TUSP o aggiungendone di ulteriori. Restano invece rimessi all'amministrazione, nel quadro della costruzione della concreta operazione prospettata, gli ulteriori profili di valutazione inerenti al vincolo generale di scopo ex art. 4, comma 1, del TUSP, alle ragioni e finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato e di compatibilità dell'intervento con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, oltre che con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella citata delibera n. 43/2024, hanno ritenuto che anche la fattispecie di cui all'art. 4, comma 6 del TUSP di costituzione di GAL in

forma societaria, all'origine del quesito formulato dalla Provincia di Pesaro - Urbino, sia ascrivibile a questo modello di intervento legislativo in considerazione anche del dettato della disposizione che recita *"è fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014"*.

Ed invero, né il citato comma 6 dell'art. 4 TUSP, né gli articoli dei regolamenti europei ivi richiamati, appaiono richiedere o autorizzare direttamente il ricorso al modello societario per l'operazione in discorso, limitandosi a stabilire alcune caratteristiche dei Gruppi di azione locale, chiamati a svolgere un ruolo di assoluta centralità per il perseguimento degli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale, nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Più in dettaglio, gli articoli 32-34 del Reg. (Ue) n. 1303/2013 (cd. Regolamento disposizioni comuni o, semplicemente, RDC) disciplinano, rispettivamente, lo *"sviluppo locale partecipativo"* (di seguito, SLTP) e i GAL. Essi si basano sull'approccio LEADER (*Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale*) e riguardano quattro fondi regolati dal quadro strategico comune (ossia, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) per il periodo di programmazione 2014-2020. Analoghe previsioni sono contemplate per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027.

In base all'art. 32, lo sviluppo locale di tipo partecipativo è concepito come uno strumento specifico per il perseguimento di finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale, da attuarsi con il contributo prioritario di forze del territorio, unitamente ad altre misure di sostegno. La responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie di SLTP è affidata, ai sensi dell'art. 34 del RDC, ai GAL, i cui compiti, in base all'art. 61 Reg. (Ue) 1305/2013, possono essere integrati da ulteriori funzioni ad essi delegate dall'autorità di gestione e/o dall'organismo pagatore. I GAL sono *"composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto"* (così, art. 32,

par. 2, lett. a, del Reg. 1303/2013). In altre parole, essi sono “*strutture*” rappresentative del territorio dal punto di vista istituzionale, economico e sociale, incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento (cfr. anche T.A.R. Sicilia, sez. IV -Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048; T.A.R. Sardegna, sez. I, sentenza 7 febbraio 2005, n. 145).

L’art. 34, par. 2, del RDC prevede, poi, che “*l’autorità o le autorità di gestione responsabili provvedono affinché i gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita*”.

Dalle disposizioni richiamate emerge con evidenza l’assenza di prescrizioni o indicazioni che impongano il ricorso allo strumento societario per la costituzione dei predetti soggetti, limitandosi le norme euro-unitarie a statuire la necessaria rappresentazione organica nel GAL degli interessi pubblici, accanto a quelli privati, ed il bilanciamento dei relativi poteri (cfr., Sez. reg. contr. Toscana n. 207/2023/PASP). In sostanza, in omaggio al principio di libertà delle forme, i GAL possono essere potenzialmente organizzati con vesti giuridiche differenti, purché il modello optato consenta di garantire l’operatività del partenariato in linea con le prescrizioni normative del RDC (cfr. Corte di Giustizia, causa C-24/13, sez. IX, sentenza 16 gennaio 2014, n. 24; Cass. civ., sez. un., 4 marzo 2009, n. 5161; T.A.R. Umbria, sez. I - Perugia, sentenza 8 febbraio 2021, n. 44).

In tale senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa la quale ha osservato come “*laddove riuniti in una struttura comune legalmente costituita, i GAL assumono la configurazione di soggetto collettivo di diritto privato a partecipazione pubblica necessaria e minoritaria*”. Secondo la medesima giurisprudenza, per stabilire la disciplina concretamente applicabile all’attività dei GAL occorre muovere dalla natura degli atti di volta in volta assunti, secondo la prospettiva della nozione funzionale e dinamica dell’ente pubblico; ciò comporta che non tutte le manifestazioni della loro attività siano sottoposte alle regole del diritto pubblico e che per i GAL costituiti in forma societaria “*è applicabile anche la normativa di cui al d.lgs. n. 175/2016 TUSP, tanto che lo stesso legislatore si premura di fare salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell’articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell’articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15*

maggio 2014 per escludere gli stessi enti dall'ambito di applicazione del divieto di costituzione di società ovvero di acquisto e mantenimento di partecipazioni, anche di minoranze, in società non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente costituente o partecipante" (così, TAR Umbria – Perugia, sentenza 8 febbraio 2021, n. 44; cfr. anche T.A.R. Sicilia, sez. IV - Catania, sentenza 12 aprile 2022, n. 1048; T.A.R. Lazio sez. II Roma, sentenza 7 agosto 2013, n. 7889; T.A.R. Lazio, sez. I - Roma, sentenza 3 dicembre 2020, n. 12969; T.A.R. Lombardia sez. I - Milano, sentenza 7 giugno 2017, n. 1258; T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, sentenza 15 luglio 2016, n. 616; T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, sentenza 18 giugno 2015, n. 880).

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).

Sulla base di questa ricostruzione deve ritenersi che la facoltà concessa dall'art. 4, comma 6 del 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 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.

P.Q.M.

nei termini di cui in motivazioni il parere è reso.

Si dispone la trasmissione, in via telematica, a cura della Segreteria, della presente delibera al Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato nella camera di consiglio del 24 luglio 2024

Il Presidente/relatore

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 29 luglio 2024

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente