



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, avanzata dalla **Provincia di Lecce**, avente ad oggetto l'operazione descritta nella «*Deliberazione Consiglio Provinciale n. 22 del 23.5.2024: "Programma Nazionale FEAMPA 2021-2027–Priorità 3. Attivazione per lo Strumento di Sviluppo delle Comunità di Pesca e Acquacoltura - Adesione a "Blu-Gruppo d'Azione Locale del Salento Società Consortile a responsabilità limitata – Sottoscrizione e acquisizione quote di partecipazione al capitale sociale"*»

vista la disposizione della Presidente della Sezione n. 2306 del 29.05.2024 di assegnazione della citata istanza ai fini della relazione al Collegio;

udita la relatrice, dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 18.06.2024, convocata con ordinanza n. 16/2024;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota prot. n. 21593 del 28.05.2024, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 2291 del 28.05.2024, il Presidente della Provincia di Lecce ha trasmesso – ai fini delle verifiche previste dall’art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19.08.2016, n. 175 (*«Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»*, T.U.S.P.), come modificato dall’art. 11 della l. 05.08.2022, n. 118 (*«Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021»*) – la documentazione relativa all’adesione della medesima Provincia alla costituzione del *«Blu-Gruppo d’Azione Locale del Salento Società Consortile a responsabilità limitata»* (in forma abbreviata, *«BLU-GAL del Salento s.c.a.r.l.»*) e segnatamente:

- la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 22 del 23.05.2024, avente ad oggetto *“Programma nazionale FEAMPA 2021/2027 - Priorità 3. Attivazione per lo Strumento di Sviluppo delle Comunità di Pesca e Acquacoltura - Adesione a “Blu-Gruppo d’Azione Locale del Salento Società Consortile a responsabilità limitata - Sottoscrizione e acquisizione quote di partecipazione al capitale sociale”*;
- il parere del Collegio dei revisori dei conti della Provincia di Lecce, di cui al verbale n. 18/2024;
- lo Schema di Statuto del costituendo BLU-GAL del Salento s.c.a.r.l.

2. Nella predetta deliberazione n. 22 del 23.05.2024 il Consiglio Provinciale ha preliminarmente dato atto che:

- con nota Prot. 12-24 del 02.02.2024, acquisita al protocollo dell’Ente al n. 5583 dell’08.02.2024, l’Associazione datoriale della Pesca LEGACOOOP Puglia ha comunicato di avere *«attivato un processo esplorativo sul territorio salentino finalizzato alla definizione di un partenariato locale pubblico privato che possa efficacemente partecipare all’Avviso pubblico di prossima emanazione da parte della Regione Puglia»*, invitando l’Amministrazione provinciale *«a voler considerare la propria rappresentatività all’interno di un partenariato pubblico-privato ed assicurare il relativo contributo all’implementazione*

di un percorso comune per la definizione della strategia di sviluppo locale dell'area salentina»;

- con Provvedimento del Presidente n. 11 del 20/02/2024, *«la Provincia di Lecce ha deliberato di condividere il percorso comune per la definizione della strategia di sviluppo locale dell'area salentina, intrapreso dalle Associazioni datoriali del settore ittico, di partecipare al Gruppo di Azione Locale per la Pesca (GALP) da definirsi sul territorio di competenza, di aderire al gruppo di lavoro per la predisposizione di quanto necessario al raggiungimento dell'obiettivo prefissato e alle attività di definizione della strategia di sviluppo locale necessarie per partecipare all'Avviso pubblico della Regione Puglia»;*
- con determinazione del Dirigente della Struttura di progetto per l'attuazione della politica europea per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura n. 25 del 4 marzo 2024, la Regione Puglia ha effettivamente provveduto all'approvazione di apposito avviso pubblico per la presentazione e la selezione delle Strategie di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (Community Local Led Development - CLLD) ai sensi degli artt. 31-34 del Reg. (UE) n. 1060/2021 e degli artt. 29-30 del Reg. (UE) n. 1139/2021, pubblicato sul BURP n. 20 del 07/03/2024;
- con nota Prot. 63-24/LEGA/RC/ce-03-05-2024, acquisita al protocollo dell'Ente al n. 18564/2024, la menzionata Associazione datoriale della Pesca LEGACOOOP Puglia ha comunicato che *«gli attuali aderenti all'iniziativa che interessa l'area costiera delle Province di Lecce e Taranto ammontano a n. 22 soggetti pubblico-privati ed è stata registrata ulteriore attenzione da parte dei territori, la qual cosa potrebbe favorire l'ingresso di nuove entità»* ed ha invitato, altresì, *«il partenariato pubblico-privato, che ha già formalizzato la volontà di aderire all'iniziativa di che trattasi, a voler confermare - a mezzo apposita Deliberazione dell'Organo competente - la propria partecipazione sociale alla precitata Società consortile»* [n.d.r.: il costituendo BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l., società priva di fini di lucro], *«ad approvare lo*

schema di statuto allegato, a sottoscrivere la quota di capitale sociale pari a € 2.000,00 (duemila/00)».

3. Alla luce di quanto innanzi, nella medesima deliberazione n. 22 del 23.05.2024 il Consiglio Provinciale ha statuito quanto segue:

- *«di approvare la partecipazione della Provincia di Lecce al Gruppo di Azione Locale denominato “BLU – Il GAL del Salento” società consortile a responsabilità limitata tra le Province di Lecce e Taranto, i soggetti rappresentativi del settore pesca e acquacoltura ed i soggetti rappresentativi della realtà sociale, economica e ambientale del territorio»;*
- *«di approvare, altresì, lo schema di statuto del suddetto GAL BLU [...]»;*
- *«di dare mandato al Dirigente del Servizio Politiche Europee, Assistenza EE.LL., Servizi Ausiliari [...] di ogni più ampio potere per sottoscrivere tutti gli atti propedeutici e necessari alla costituzione di BLU-Gruppo d’Azione Locale del Salento Società Consortile a Responsabilità Limitata, compreso l’atto costitutivo e la sottoscrizione della quota di partecipazione di capitale sociale del costituendo “BLU- Gruppo d’Azione Locale del Salento Società Consortile a Responsabilità Limitata” per un importo di € 2.000,00, pari al 20% di € 10.000,00, al fine di assicurare il rispetto della scadenza dell’Avviso pubblico di riferimento».*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo intestato alla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P.

L’art 5 del T.U.S.P., come modificato dall’art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all’art. 17 del T.U.S.P., o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, sia trasmesso dall’Amministrazione pubblica procedente all’Autorità garante della

concorrenza e del mercato (AGCM), che può esercitare i poteri attribuiti dall'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti. Quest'ultima deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità del provvedimento a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, T.U.S.P..

Più nel dettaglio, 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 di cui all'art. 4 del medesimo T.U.S.P.; *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)* assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, a monte, la magistratura contabile deve valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P., a seconda che l'atto medesimo riguardi, rispettivamente, la costituzione di società a partecipazione pubblica (art. 7 cit.) o l'acquisto di partecipazioni in società già costituite (art. 8 cit.).

Ove la Corte dei conti non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Ugualmente, laddove la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, negativo, l'amministrazione pubblica interessata può comunque procedere con l'operazione societaria: in tal caso, però, la stessa amministrazione deve motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere, dandone pubblicità sul proprio sito istituzionale (art. 5, comma 4, T.U.S.P.).

La funzione assegnata alla Corte dei conti dal citato art. 5 T.U.S.P. è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (con deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG), 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".

La medesima pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite ha inoltre qualificato la funzione in discorso come una *"peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

2. Le questioni preliminari.

In via preliminare rispetto all'esame del merito, occorre scrutinare la questione relativa alla competenza a conoscere dello specifico atto deliberativo oggetto della richiesta di parere (v. par. 2.1.).

Qualora la predetta questione sia risolta in senso affermativo, sarà poi necessario accertare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta medesima (v. par. 2.2.), verificando, altresì, la sussumibilità o meno dell'atto deliberativo in esame nel regime derogatorio previsto dall'art. 5, comma 1, primo periodo, del T.U.S.P.

2.1. Il riparto di competenza ai sensi dell'art. 5, comma 4, del T.U.S.P..

Ai sensi dell'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. la competenza a conoscere gli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta di cui al precedente comma 3 dello stesso art. 5 T.U.S.P. è ripartita come segue:

- per gli atti adottati dalle 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.

Nella specie, come anticipato, l'atto sottoposto a scrutinio è la deliberazione n. 22 del 23.05.2024 con cui il Consiglio Provinciale della Provincia di Lecce ha approvato la partecipazione della Provincia medesima alla costituzione del Gruppo di Azione Locale, denominato "*BLU – Il GAL del Salento*", avente la forma della società consortile a responsabilità limitata (s.c.a.r.l.); trattasi, in altri termini, di un atto deliberativo di acquisizione della partecipazione alla costituzione di un organismo societario, adottato da un Ente locale (la Provincia di Lecce) con sede nella Regione Puglia.

Tanto considerato, non vi è dubbio che la competenza a conoscere della questione spetti a questa Sezione regionale di controllo.

2.2. L'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Risolta in senso affermativo la questione relativa alla competenza, va ora affrontata l'ulteriore questione dell'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere (e, in relazione a tale ultimo profilo, l'eventuale sussumibilità dell'atto deliberativo in esame nel regime derogatorio previsto dall'art. 5, comma 1, primo periodo, del T.U.S.P.).

Sotto il profilo dell'ammissibilità soggettiva si rileva che l'Ente partecipante alla costituenda società consortile a responsabilità limitata è una pubblica amministrazione in senso soggettivo ex artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), del T.U.S.P. (che richiama l'art. 1, comma 2, del D. lgs. n. 165/2001): come tale, l'ente in questione (cioè, la Provincia di Lecce) rientra nel novero dei soggetti che sono sottoposti al controllo previsto dall'art. 5 T.U.S.P..

Con riferimento, invece, all'ammissibilità oggettiva, è necessario accertare che l'atto nella specie trasmesso alla Sezione rientri tra quelli che l'art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P. assoggetta al controllo della Corte dei conti.

Al riguardo si evidenzia, per un verso, che la disposizione appena richiamata enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi alla Corte dei conti per l'esercizio del relativo controllo: si tratta, in particolare, degli atti deliberativi aventi ad oggetto la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse le società miste, a partecipazione pubblico-

privata, disciplinate dall'art. 17 T.U.S.P.) e di *“acquisto di partecipazioni, anche indirette”* da parte di Amministrazioni pubbliche.

Per altro verso, si sottolinea che lo stesso art. 5, comma 1, al primo periodo, esclude il controllo *de quo* 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”*.

Per completezza espositiva si rammenta, inoltre, che ai fini dell'applicazione del T.U.S.P. l'art. 2, comma 1, del medesimo Testo Unico definisce:

- «società», gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'art. 2615-ter c.c. (lett. l);

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

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

- «partecipazione», la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi. (lett. f).

Tanto premesso, si osserva che, nella fattispecie in esame, l'atto trasmesso a questa Sezione ai fini del controllo di cui all'art. 5 T.U.S.P. è la deliberazione n. 22 del 23.05.2024 con cui il Consiglio Provinciale della Provincia di Lecce ha approvato la partecipazione della Provincia medesima alla costituzione del Gruppo di Azione Locale, denominato *“BLU – Il GAL del Salento”*, avente la forma della società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.).

Ai fini della verifica in ordine all'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere occorre, dunque, stabilire se la partecipazione dell'amministrazione provinciale in un GAL rientri tra gli atti sottoposti al controllo della Corte dei conti alla stregua del quadro normativo precedentemente delineato oppure se essa ricada nel regime derogatorio di cui al comma 1, primo periodo, dell'art. 5 T.U.S.P.

Tale questione è stata di recente affrontata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo che, con pronuncia di orientamento generale, hanno affermato il principio di diritto secondo cui *«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»* (deliberazione n. 43/SSRRCO/QMIG/2024).

Nella medesima pronuncia è stato, inoltre, chiarito che la clausola derogatoria di cui all'art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P. ha *«evidente portata eccezionale rispetto alla procedura ordinaria»* e *«va interpretata in modo non estensivo. Infatti, [...] 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. [...]»; più in dettaglio, nei casi eccezionali in cui la scelta di compiere una determinata operazione societaria sia adottata o disciplinata dallo stesso legislatore, gli spazi di azione della pubblica amministrazione si riducono all'attuazione della volontà compendiata nell'atto primario. Da ciò consegue, coerentemente, che 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 a monte»*.

Facendo applicazione delle coordinate ermeneutiche appena esposte al caso di specie, si deve concludere nel senso che l'atto deliberativo con cui il Consiglio Provinciale della Provincia di Lecce ha approvato la partecipazione della Provincia medesima alla costituzione del Gruppo di Azione Locale, denominato *“BLU – Il GAL del Salento”*, avente la forma della società consortile a responsabilità limitata (s.c.a.r.l.), non rientri nella deroga prevista dall'art. 5,

comma 1, primo periodo, T.U.S.P.: conseguentemente, tale atto è soggetto all'onere di motivazione analitica, per i profili non direttamente coperti dall' art. 4, comma 6, T.U.S.P., e al controllo della Corte dei conti nelle forme dell'art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P.

A tanto si aggiunge che l'adesione dell'Ente alla costituzione del predetto *"BLU – Il GAL del Salento"* s.c.a.r.l. appare conforme anche ai vincoli tipologici fissati dall'art. 3, comma 1, del T.U.S.P., il quale stabilisce che *«Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa»*.

3. Il merito.

Risolte le questioni preliminari nel senso anzidetto, la Sezione può soffermarsi sul merito dell'operazione sottoposta a controllo, consistente nella partecipazione della Provincia di Lecce alla costituzione del Gruppo di Azione Locale, denominato *"BLU – Il GAL del Salento"*, avente la forma della società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.).

In particolare, ai sensi dell'art. 5 T.U.S.P. la Sezione è chiamata a verificare che il provvedimento all'uopo adottato dal Consiglio provinciale (cioè, la deliberazione n. 22 del 23.05.2024) contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti profili:

- i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del medesimo T.U.S.P.;
- 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) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Inoltre, poiché nella specie si tratta di un'ipotesi di partecipazione di una pubblica amministrazione ad una società a partecipazione pubblica, ancora da costituire, la Sezione deve valutare che il relativo atto deliberativo sia stato adottato con le modalità indicate dall'art. 7, commi 1 e 2, del T.U.S.P..

3.1. Il rispetto delle modalità previste dall'art. 7, commi 1 e 2, T.U.S.P.

L'art. 7 del T.U.S.P. stabilisce, al primo comma, che «*La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con:*

a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;

b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali;

c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali;

d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche».

Il comma successivo aggiunge che «*L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, comma 1*».

Alla luce del chiaro dettato normativo, la Sezione deve nella specie verificare che la decisione di aderire al costituendo “BLU – Il GAL del Salento” s.c.a.r.l. sia stata adottata dall'Ente con delibera dell'Organo competente (art. 7, primo comma) e che tale delibera riporti i contenuti indicati dall'art. 5, comma 1, T.U.S.P. (cioè, occorre che siano esplicitati i seguenti profili: a) la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del T.U.S.P.; b) le ragioni e le finalità che giustificano la scelta di partecipare alla società, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa).

Nel caso in esame si dà atto che la deliberazione n. 22 del 23.05.2024 è stata adottata dal Consiglio provinciale, quindi nel rispetto di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, T.U.S.P..

Con riferimento, invece, all'aspetto contenutistico richiesto dall'art. 7, comma 2, T.U.S.P. si rinvia a quanto esposto nei successivi paragrafi n. 3.2., 3.3. e 3.4.

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

Ai sensi dell'art. 5 T.U.S.P. la Sezione è chiamata a verificare che la deliberazione n. 22 del 23.05.2024, adottata dal Consiglio provinciale, contenga una motivazione analitica in ordine alla necessità della partecipazione dell'Ente alla costituzione del Gruppo di Azione Locale, denominato "*BLU – Il GAL del Salento*" s.c.a.r.l., per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del medesimo T.U.S.P.

In relazione a tale profilo si osserva preliminarmente che i Gruppi di Azione Locale - G.A.L. sono soggetti collettivi di diritto privato a partecipazione pubblica, rappresentativi del territorio dal punto di vista istituzionale, economico e sociale.

Essi rientrano tra le forme di partenariato pubblico-privato e sono destinati a svolgere importanti funzioni nel sistema relativo alla gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), spettando ai medesimi, ai sensi dell'art. 34 del regolamento UE n. 1303/2013, la gestione dello strumento denominato "*Sviluppo locale di tipo partecipativo*" (SLTP).

Più nel dettaglio, la disposizione da ultimo citata attribuisce ai Gruppi di Azione Locale (GAL) le seguenti funzioni:

«a) rafforzare la capacità dei soggetti locali, compresi i potenziali beneficiari, di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di preparare e gestire i loro progetti;

b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria che eviti conflitti d'interessi, garantisca che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione

provenza da partner che non sono autorità pubbliche e consenta la selezione mediante procedura scritta;

c) elaborare e approvare criteri oggettivi non discriminatori di selezione delle operazioni che garantiscano la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;

d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o una procedura permanente di presentazione di progetti;

e) ricevere e valutare le domande di sostegno;

f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;

g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia"».

Fatto questo sintetico richiamo alla disciplina euro-unionale, si osserva, altresì, che l'art. 4 del T.U.S.P. assoggetta la partecipazione a società pubbliche ad un duplice vincolo finalistico: quello generale di *scopo*, di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali, e quello di *attività*, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo art. 4 del T.U.S.P..

Pertanto, una volta individuate le attività esercitabili attraverso lo strumento societario, lo stesso art. 4, al comma 6, fa 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».

Tanto premesso, si rileva che la deliberazione n. 22 del 23.05.2024, nella specie adottata dal Consiglio provinciale, chiarisce – tra le altre cose - che:

a) «lo scopo statutario del costituendo BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l., società priva di fini di lucro, è l'istituzione di una organizzazione comune per garantire ed attuare politiche di sviluppo sostenibile ambientale, sociale ed economico dell'area costiera di competenza, svolgendo un ruolo di coordinamento tra i molteplici

soggetti di natura pubblica e privata che lo costituiscono, per assicurare il perseguimento delle finalità condivise derivanti dall' integrazione tra attività produttive ed altre attività locali, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali, rappresentando di fatto e di diritto un ente strumentale ai soggetti aderenti»;

- b) *«il costituendo BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l. si propone, altresì, tra i suoi obiettivi statutari, di contribuire, in via prioritaria ma non esclusiva, al raggiungimento della Priorità 3 – Obiettivo Specifico 3.1 “Contribuire a consentire un’economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e a promuovere lo sviluppo sostenibile delle comunità di pesca e acquacoltura” relativa agli artt. 31-34 del Reg. (UE) n. 2021/1060 e artt. 29-30 del Reg. (UE) n. 2021/1139, che prevede lo strumento locale di tipo partecipativo, a tal fine intraprendere ogni attività prevista per l’attuazione delle suddette finalità sopra ed altra azione contemplata da programmi comunitari, nazionali e regionali coerenti con tali obiettivi»;*
- c) *la Provincia di Lecce, in considerazione del carattere rivierasco di numerosi Comuni del territorio provinciale ed, in particolare, della forte vocazione all’attività della pesca di alcuni centri, quali Gallipoli, Porto Cesareo, Castro, Tricase, Otranto, ha tutto l’interesse a valorizzare le competitività nel settore della pesca e dell’economia Blu, sino ad ora poco supportato da finanziamenti e normative specifiche, utilizzando lo strumento del GAL che viene privilegiato, come sopra indicato, dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l’Acquacoltura (FEAMPA 2021/2027).*

Alla luce di quanto innanzi esposto, si deve ritenere che l’adesione della Provincia di Lecce al costituendo BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l. sia conforme alle previsioni dell’art. 4, commi 1 e 6, T.U.S.P..

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

Ai sensi dell’art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P., grava sul soggetto istante l’onere di motivazione analitica in ordine alla convenienza economica, alla sostenibilità

finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Sul punto si richiama la Deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 con cui le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno chiarito che *«le valutazioni circa “la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria” dell’operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull’Amministrazione interessata all’operazione; quest’ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell’atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla Corte dei conti»*. In particolare, sempre secondo la medesima deliberazione, la sostenibilità finanziaria, sotto il profilo oggettivo, *«si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale»*. A tal fine, le Sezioni Riunite hanno suggerito lo *«sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende avviare o proseguire. Trattasi di uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegue la finalità di supportare le analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria concernenti investimenti complessi e di durata pluriennale, consistenti tanto in nuove iniziative imprenditoriali (start-up) quanto in acquisizioni di realtà esistenti o nella loro espansione»*.

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

La valutazione della convenienza economica dell’operazione implica, invece, la considerazione sia dell’efficacia della soluzione individuata rispetto alle esigenze e agli scopi dell’Ente sia del corretto impiego delle risorse pubbliche

anche rispetto ad una eventuale maggiore proficuità di usi alternativi (efficienza ed economicità dell'azione amministrativa).

Con riferimento ai profili appena evidenziati si rileva quanto segue.

Nella deliberazione n. 22 del 23.05.2024, adottata dal Consiglio provinciale, si precisa che *«la ricaduta positiva sull'economia locale, oltre che sull'immagine dell'Ente e sul rafforzamento del proprio ruolo istituzionale di attore delle politiche sociali ed economiche sul territorio provinciale, ove la costituenda s.c.a.r.l. venga ammessa al finanziamento previsto dal citato Avviso pubblico della Regione Puglia, giustifica l'impegno finanziario consistente nella quota di partecipazione al capitale sociale del costituendo GAL BLU richiesta alla Provincia di Lecce, pari ad € 2000,00, ossia al 20% dell'intero capitale sociale, fissato in €10.000,00 dall'art. 5 dell'approvando Statuto, oltre che nell'eventuale quota contributiva annuale, dovuta dai singoli soci solo per spese essenziali per le quali non sia possibile ricorrere ad altre forma di copertura, contenuta, ai sensi del successivo art. 9, entro il limite massimo della stessa quota di partecipazione, moltiplicata per 1,5, salvo comunque il diritto di recesso»*.

A fronte dell'impegno finanziario descritto, né nella deliberazione n. 22 del 23.05.2024 né negli allegati trasmessi risulta effettuata alcuna analisi dell'adesione al GAL in termini prospettici, in chiave di possibili scenari futuri prodromici ad eventuali perdite che potrebbero avere una ricaduta sul bilancio della Provincia di Lecce in termini non soltanto di ripiano.

Infatti, al riguardo va considerato che - al di là della iniziale sottoscrizione della quota di partecipazione al capitale sociale del medesimo GAL, pari ad € 2.000,00, nonché dell'ulteriore eventuale quota contributiva annuale, dovuta dai singoli soci solo per spese essenziali (per le quali non sia possibile ricorrere ad altre forma di copertura) - l'art. 7 della bozza di Statuto del BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l. ammette la possibilità di finanziamento da parte dei soci qualora risulti un eccessivo squilibrio dell'indebitamento rispetto al patrimonio netto oppure vi sia una situazione finanziaria della società nella quale sarebbe stato ragionevole un conferimento.

Peraltro, ai sensi della disposizione da ultimo citata, il rimborso del finanziamento dei soci a favore della società è postergato rispetto alla

soddisfazione degli altri creditori e, se avvenuto nell'anno precedente la dichiarazione di fallimento della società, deve essere restituito.

In proposito, si ricorda che nell'art. 14 del T.U.S.P., il quale regola la fase della crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica, viene rigidamente disciplinato il passaggio di risorse finanziarie dal patrimonio dei soci-enti pubblici a quello dei concreti veicoli societari. La *ratio* della norma è di «impedire che, attraverso aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o il rilascio di garanzie in favore di società in perdita strutturale, venga meno l'effetto segregativo, proprio dell'autonomia finanziaria delle società di capitali, facendo refluire i debiti della società sul bilancio dell'ente socio ... per la tutela delle risorse pubbliche, poiché preserva il bilancio dell'ente socio dal rischio di dover rispondere di un debito altrui» (Deliberazione SSRRCC n. 19/SSRRCO/QMIG/2023).

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

Ebbene, la presenza delle criticità innanzi evidenziate nonché l'assenza di un piano economico-finanziario o, comunque, di documentazione equivalente, che consenta di reperire *aliunde* gli elementi da valutare (in termini di completezza e adeguatezza), non consente a questa Sezione di effettuare alcun esame effettivo circa "le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria" né di "dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" (art. 5, comma 1, T.U.S.P.).

La Sezione si limita, dunque, a prendere atto della carenza rilevata, rammentando all'Amministrazione istante la necessità, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P., che l'atto deliberativo della partecipazione alla costituzione del BLU - GAL del Salento s.c.a.r.l. contenga una analitica motivazione in ordine alla

convenienza economica, alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

3.4. Adempimento dell'onere di motivazione in ordine alla "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese" (art. 5, comma 2, T.U.S.P.).

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

4. Conclusioni.

In conclusione, a fronte di quanto innanzi rilevato e con riserva di ogni ulteriore valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, all'art. 148-bis, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e ss.mm.ii. e dell'art. 20 del T.U.S.P., si esprime in senso parzialmente negativo, nei termini di cui in motivazione, il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n.118, richiesto in data 28 maggio 2024, in ordine alla deliberazione n. 22 del 23.05.2024, relativa all'approvazione della partecipazione della Provincia di Lecce al Gruppo di Azione Locale, denominato BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l..

PQM

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia, rende in senso parzialmente negativo, nei termini di cui in motivazione, il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, come modificato dall'art.11 della l. 5 agosto 2022, n.118, richiesto in data 28 maggio 2024, sulla deliberazione n. 22 del 23.05.2024, relativa all'approvazione della partecipazione della Provincia di Lecce al Gruppo di Azione Locale, denominato BLU- GAL del Salento s.c.a.r.l..

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Provincia di Lecce, in qualità di rappresentante dell'Ente, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016

ORDINA

alla Provincia di Lecce di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito *internet* istituzionale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, secondo periodo, del T.U.S.P..

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 18 giugno 2024.

Il Magistrato Relatore

La Presidente

F.to Benedetta CIVILLA

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 20 giugno 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO