



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

**DELIBERAZIONE**

vista la richiesta di parere inoltrata ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19.08.2016, n. 175, per come modificati dall'art. 11 della legge 05.08.2022, n. 118 dal Comune di Molfetta (BA), assunta al protocollo della Sezione n. 2483 del 06.06.2024;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 2487 del 06.06.2024;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 18 giugno 2024, convocata con ordinanza n. 16/2024.

Premesso in

**FATTO**

1. Con nota del 06.06.2024, trasmessa via PEC ed acquisita in pari data al protocollo n. 2483 di questa Sezione regionale di controllo, il dirigente del I settore del Comune di Molfetta (BA), ha trasmesso – ai fini delle verifiche previste dall'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19.08.2016, n. 175 (recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, T.U.S.P.) e ss.mm.ii. – *“l'atto deliberativo in ordine*

*all'adesione al Gruppo di Azione Locale per la Pesca Terre di mare s.c. a r.l., unitamente a tutta la documentazione a corredo, segnatamente: - Relazione di adesione del Comune di Molfetta al GAL TERRE DI MARE S.C. a R.L. per il Consiglio Comunale; - Statuto della Società; - Parere del Collegio dei Revisori dei Conti, reso ai sensi dell'art. 239, I co., lett. b) punto 3 D.Lgs. 267/00 TUEL; - Prospetto sinottico soggetti aderenti al costituendo GAL".*

**2.** Dopo aver premesso che *"É pervenuto a questa Amministrazione, l'invito a manifestare interesse per la sottoscrizione e l'acquisto di quote di partecipazione del costituendo "GAL PESCA Terre di Mare", acquisito al Protocollo con N° 26133, nel quale si illustrava il più ampio Programma Nazionale FEAMPA 2021/2027 - Priorità 3 "Consentire la crescita di un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo sostenibile delle comunità di pesca e acquacoltura", riportando poi copiosa normativa di riferimento, il Consiglio comunale di Molfetta (BA) ha ritenuto "la partecipazione alla società in argomento ... necessaria per poter partecipare al partenariato pubblico-privato che dovrà promuovere ed attuare le strategie di sviluppo locale; lo sviluppo di un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e delle comunità di pesca e acquacoltura, si pone in coerenza con gli indirizzi programmatici dell'ente e rappresenta occasione preziosa per una ulteriore valorizzazione del contesto economico-produttivo-turistico locale, peraltro in una visione più ampia ed estesa ad un tratto significativo della costa nord-barese; la presenza dell'amministrazione comunale è fondamentale per un proficuo coinvolgimento degli operatori economici del territorio e per una efficace rappresentazione delle peculiarità e specificità della costa tranese e delle sue vocazioni; la partecipazione è estesa ai 6 comuni ricadenti nell'ambito costiero che va da Margherita di Savoia e Giovinazzo, ciascuno con una quota pari ad € 650,00 corrispondente a 13 quote unitarie del valore di € 50,00, e quindi con un impegno economico minimo; la partecipazione alla costituenda società non comporta oneri per l'ente, se non l'eventuale determinazione, con decisione assembleare, di un contributo annuo agli oneri di funzionamento nella misura massima di 1,5 volte le quote societarie sottoscritte e, quindi, per un importo massimo inferiore ad € 1.000,00 annui; le previsioni statutarie prevedono ampie facoltà di recesso da parte dell'ente sia in ragione di previsioni normative sopravvenute, sia in ragione di vincoli finanziari, sia in ragione di diverse scelte di merito politico\amministrativo".*

**3.** Tanto premesso, il Comune di Molfetta (BA), con la deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 29.04.2024, ha conclusivamente statuito: *"1. di fare proprio quanto relazionato e dichiarato in premessa; 2. di condividere il percorso comune per*

la definizione della Strategia di Sviluppo Locale dell'area Nord Barese (Margherita di Savoia, Barletta, Trani, Bisceglie, Molfetta e Giovinazzo), intrapreso dal partenariato Pubblico/Privato del costituendo "G.A.L. TERRE DI MARE s.c. a r.l."; 3. di partecipare al "GRUPPO DI AZIONE LOCALE PER LA PESCA TERRE DI MARE, e di aderire alla Società Consortile a Responsabilità Limitata" o, per brevità, "G.A.L. TERRE DI MARE s.c. a r.l.", che si andrà a definire sul territorio di competenza, nei modi e alle condizioni previste dalla normativa vigente; 4. di approvare lo statuto della costituenda società, come posto in allegato al presente provvedimento per costituirne parte integrante e sostanziale, autorizzando la sottoscrizione di n.13 quote del valore nominale di € 50,00 e così per un impegno complessivo di € 650,00, corrispondente allo 0,065% dell'intero capitale sociale fissato in € 10.000,00; 5. di individuare il dott. Roberto Fiore, Responsabile dell'ufficio Partecipate quale referente operativo della nostra Amministrazione, demandando al medesimo gli adempimenti necessari al compimento di tutti gli atti necessari per il perfezionamento procedurale dell'iniziativa; 6. di conferire mandato al Sindaco del Comune di Molfetta di sottoscrivere ogni atto amministrativo che si renderà necessario alla formalizzazione del partenariato pubblico-privato ed all'adesione al "G.A.L. TERRE DI MARE s.c. a r.l.", nonché alla sottoscrizione dell'atto costitutivo della "GRUPPO DI AZIONE LOCALE PER LA PESCA TERRE DI MARE Società Consortile a Responsabilità Limitata" o anche, in forma abbreviata, "G.A.L. TERRE DI MARE s.c. a r.l.", con sede in Bisceglie, capitale sociale € 10.000,00, ed avente ad oggetto quanto sopra precisato e descritto, conferendo al citato legale rappresentante ogni più ampio potere per integrare o modificare l'oggetto sociale, nonché individuare patti e condizioni dello statuto; 7. di conferire mandato al Sindaco, quale rappresentante dell'Amministrazione, a partecipare alle attività di sensibilizzazione territoriale; 8. di conferire mandato al Dirigente del III Settore Territorio Ambiente ad impegnare la somma complessiva pari a € 650,00 [seicentocinquanta/00] ai fini della sottoscrizione e contestuale versamento della quota di capitale sociale della costituenda società "G.A.L. TERRE DI MARE s.c. a r.l.".

Considerato in

## **DIRITTO**

### **1. La normativa di riferimento**

**1.1** L'art. 5 del d.lgs. 19.08.2016, n. 175 (recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, T.U.S.P.), per come modificato dalla citata legge n. 118/2022 (entrata in vigore il 27 agosto 2022) così dispone:

*«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.*

*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».

## **2. La funzione della Corte dei conti**

**2.1** In relazione alle funzioni svolte dalla Corte dei conti nelle vicende in esame, secondo quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, *“La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa ... [ha] il chiaro intento 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. In primo luogo, l'atto deliberativo assume rilevanza sul piano del diritto privato (Corte cost. n. 227/2020); si pensi al riguardo alle conseguenze che la mancanza o l'invalidità dell'atto amministrativo deliberativo produce in termini di nullità ex art. 2332 c.c. della società neocostituita, ove esso riguardi una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale (art. 7, c. 6, TUSP), ovvero in termini di inefficacia del contratto di acquisto delle partecipazioni (art. 8, c. 2, TUSP). Per altro verso, l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale sentenza n. 251/2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'Amministrazione. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di spending review, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici (Corte costituzionale sentenza n. 194/2020). Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale n. 86/2022). È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni dell'art. 5 TUSP le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in discorso, ora sottoponendolo all'esame della Corte dei conti, per intercettare tempestivamente eventuali criticità, esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui*

*piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP” (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).*

**2.2** In effetti, la Corte dei conti deve verificare “*che il provvedimento adottato dall’Amministrazione contenga un’analitica motivazione in ordine a:*

*a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP);*

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

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

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

*Inoltre, la Corte dei conti deve valutare la conformità della delibera inviata a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa” (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).*

### **3. La questione sottoposta dal Comune di Molfetta (BA)**

**3.1** Dopo aver sinteticamente ricordato la normativa di riferimento ed il ruolo della Corte dei conti, è ora necessario passare all’esame della questione sottoposta dal Comune di Molfetta (BA), della quale andranno pertanto valutate la relativa ammissibilità soggettiva e quella oggettiva, ulteriori profili preliminari (quali la competenza e l’eventuale sussumibilità in ipotesi di “*esprese previsioni legislative*” ex art. 5, comma 1 del T.U.S.P.) e la conformità dell’operazione societaria prospettata rispetto alle attuali disposizioni legislative in materia.

### **4. Ammissibilità soggettiva**

**4.1** L’art. 1, comma 1 (“*Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l’acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta*”) e l’art. 2, comma 1, lett. a) (“*Ai fini del presente decreto si intendono per: a) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale*”) del T.U.S.P. individuano i soggetti tenuti all’osservanza delle

disposizioni della medesima normativa, con l'espresso riferimento alle "amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001", tra le quali rientra ovviamente anche il Comune di Molfetta (BA), odierno richiedente la pronuncia di questa Corte dei conti. Non vi sono pertanto dubbi sull'ammissibilità soggettiva della richiesta avanzata e sull'applicabilità della normativa richiamata da parte del Comune di Molfetta (BA).

### **5. Ammissibilità oggettiva**

**5.1** Secondo l'art. 5, comma 3, primo periodo del T.U.S.P. deve essere trasmesso alla Corte dei conti "l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta", laddove per società si intendono "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'articolo 2615-ter del codice civile" (art. 2, comma 1, lett. l) del T.U.S.P.) e per partecipazione "la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi" (art. 2, comma 1, lett. f) del T.U.S.P.).

**5.2** Nella fattispecie in esame, concretantesi nella partecipazione da parte del Comune di Molfetta (BA) alla costituzione di una società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.), non vi sono dubbi circa la riconducibilità della medesima nell'ambito di applicazione del citato art. 5, comma 3 del T.U.S.P., circostanza del resto riconosciuta pure dalla deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte (secondo cui, sebbene non possa ritenersi "superato in via generalizzata il requisito della qualificazione imprenditoriale dei consorziati (o dei soci della società consortile) di cui all'art. 2602 c.c., può altrettanto ritenersi evidente un'apertura alla partecipazione a tali schemi contrattuali anche di soggetti diversi da quelli esercenti attività d'impresa, e segnatamente gli enti pubblici").

**6. Ulteriori verifiche preliminari: competenza ed eventuale sussumibilità in ipotesi di "espresse previsioni legislative" ex art. 5, comma 1 del T.U.S.P.**

**6.1** Il riparto di competenza in relazione alla pronuncia della Corte dei conti sulle questioni di cui si è detto è contenuto nell'art. 5, comma 4 del T.U.S.P. che così dispone: "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”.*

**6.2** Nella fattispecie oggetto del presente esame, poiché si tratta della partecipazione alla costituzione di una società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.) da parte di un ente locale avente sede nella Regione Puglia, ossia il Comune di Molfetta (BA), appare incontestabile la competenza di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia a conoscere della questione.

**6.3** Ulteriore verifica preliminare attiene alla eventuale sussumibilità della fattispecie oggetto della presente pronuncia alle ipotesi di *“espresse previsioni legislative”* di cui all’art. 5, comma 1 del T.U.S.P. in base al quale *“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”.*

**6.4** A riguardo, va rilevato come secondo quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte *“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).

**6.5** Chiarita la configurabilità del controllo della Corte dei conti nel caso *de quo* e la competenza di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, può



passarsi allo specifico esame della conformità dell'operazione societaria prospettata rispetto alle attuali disposizioni in materia.

### ***7. I requisiti formali della costituzione della società a partecipazione pubblica***

**7.1** Ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c) del T.U.S.P. *“La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: ... c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali”*.

**7.2** Nel caso in esame, *ut supra* specificato, il Comune di Molfetta (BA) con la deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 29.04.2024, ha statuito *“di aderire alla Società Consortile a Responsabilità Limitata” o, per brevità, “G.A.L. TERRE DI MARE s.c. a r.l.”*, pertanto operando in conformità con quanto disposto dall'art. 7, comma 1, lett. c) del T.U.S.P..

### ***8. I requisiti tipologici della costituzione della società a partecipazione pubblica***

**8.1** Dispone l'art. 3 del T.U.S.P.: *“1. 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.*

*2. Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale”*.

**8.2** Nella fattispecie in esame, come più volte ricordato, viene in rilievo la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.), conforme pertanto al citato art. 3, comma 1 del T.U.S.P., come del resto chiarito pure nel precedente punto n. 5.2.

### ***9. I requisiti teleologici della costituzione della società a partecipazione pubblica e la relativa compatibilità con la disciplina euro-unitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese***

**9.1** Per quanto riguarda i requisiti teleologici delle vicende in esame, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del T.U.S.P. *“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”*.

**9.2** Inoltre, il successivo comma 6 del medesimo art. 4 del T.U.S.P. espressamente prevede: *“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”*.

**9.3** Passando alla fattispecie in esame, è evidente la conformità della medesima ad entrambe le previsioni indicate: nello specifico, va rilevato come l'art. 34 del regolamento euro-unitario n. 1303 del 2013 disciplini i gruppi di azione locale (GAL) aventi i compiti di *“a) rafforzare la capacità dei soggetti locali, compresi i potenziali beneficiari, di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di preparare e gestire i loro progetti; b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria che eviti conflitti d'interessi, garantisca che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che non sono autorità pubbliche e consenta la selezione mediante procedura scritta; c) elaborare e approvare criteri oggettivi non discriminatori di selezione delle operazioni che garantiscano la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia; d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o una procedura permanente di presentazione di progetti; e) ricevere e valutare le domande di sostegno; f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione; g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia”*. L'art. 61 del regolamento euro-unitario n. 508 del 2014, poi, si occupa dei gruppi di azione locale nel settore della pesca (FLAG) disponendo in particolare che *“I FLAG propongono una strategia integrata di sviluppo locale di tipo partecipativo ... I FLAG: a) rispecchiano ampiamente l'asse principale della loro strategia e la composizione socio-economica della zona tramite una rappresentazione equilibrata delle parti interessate principali, inclusi il settore privato, il settore pubblico e la società civile; b) garantiscono una rappresentazione significativa dei settori della pesca e/o dell'acquacoltura”*.

**9.4** Ai sensi dell'art. 5, comma 2 del T.U.S.P. *“L'atto deliberativo ... 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”.

9.5 Nel caso in esame, tuttavia, il Comune di Molfetta (BA) nulla ha riferito né circa l'eventuale consultazione pubblica né circa la compatibilità dell'operazione societaria in parola con le norme euro-unitarie: a tale ultimo riguardo, tuttavia, il Collegio ritiene la medesima operazione compatibile con la disciplina europea, sulla base di quanto ricordato ai precedenti punti nn. 9.2 e 9.3.

**10. I requisiti di sostenibilità finanziaria, convenienza economica e compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa**

10.1 Com'è stato già rilevato, ai sensi dell'art. 5, comma 1 del T.U.S.P. *“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”* (enfasi aggiunta).

10.2 Inoltre, *“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”* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022). In particolare, sempre secondo la medesima deliberazione, *“il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica*

dell'ente pubblico interessato. Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale ... Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante ... Così definita, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. 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. Lo strumento del Business Plan (di seguito anche BP) è stato da tempo recepito dal legislatore, soprattutto nel settore delle agevolazioni all'impresa ... Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione". Circa la valutazione della convenienza economica dell'operazione, vanno considerate sia l'efficacia della soluzione individuata rispetto alle esigenze e agli scopi dell'ente sia

il corretto impiego delle risorse pubbliche (ossia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa).

**10.3** Conclusivamente, sempre secondo la deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo, *“Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. ... Quanto all'accezione soggettiva della sostenibilità finanziaria, l'esame della Corte dei conti è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione precedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica. Nella direzione della valutazione di convenienza economica, 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”*.

**10.4** Passando alla fattispecie in esame, va preliminarmente rilevato come i gruppi di azione locale costituiscano forme di partenariato pubblico-privato per l'attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, le quali tuttavia non devono necessariamente (né obbligatoriamente) assumere forma societaria.

**10.5** Anche per la deliberazione n. 43/SSRRCO/QMIG/2024 delle Sezioni riunite in sede di controllo, infatti, *“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) ... 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".*

**10.6** Pertanto, qualora si decida la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.), come accade nel caso in esame, tale operazione *"deve essere analiticamente motivat[a] 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"* (art. 5, comma 1 del T.U.S.P.).

**10.7** Il Comune di Molfetta (BA), oltre a non aver prodotto alcun piano economico-finanziario o forme analoghe di analisi di fattibilità, si è limitato ad affermare tautologicamente che *"la partecipazione alla società in argomento è necessaria per poter partecipare al partenariato pubblico-privato che dovrà promuovere ed attuare le strategie di sviluppo locale; lo sviluppo di un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e delle comunità di pesca e acquacoltura, si pone in coerenza con gli indirizzi programmatici dell'ente e rappresenta occasione preziosa per una ulteriore valorizzazione del contesto economico-produttivo-turistico locale, peraltro in una visione più ampia ed estesa ad un tratto significativo della costa nord-barese; la presenza dell'amministrazione comunale è fondamentale per un proficuo coinvolgimento degli operatori economici del territorio e per una efficace rappresentazione delle peculiarità e specificità della costa tranese e delle sue vocazioni"*.

**10.8** Del resto, non è stata fornita alcuna informazione circa le valutazioni condotte in merito alla situazione prospettica (economica, patrimoniale e finanziaria) della società in cui il Comune di Molfetta (BA) intende acquisire partecipazioni, secondo una visione dinamica.

**10.9** Ciò rilevato, 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 di poter effettuare alcun effettivo esame 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”*.

**10.10** In effetti, anche l'assenza di un'analisi comparativa delle (eventuali) alternative gestionali valutabili ai fini dell'operazione in esame non consente al Collegio di potersi esprimere sulla presente fattispecie in quanto, in definitiva, manca un confronto tra i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione che tenga altresì conto del diverso grado di efficienza nello svolgimento delle previste attività attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi.

### **11. Ulteriori criticità rilevate**

**11.1** Inoltre, la deliberazione del Consiglio comunale di Molfetta (BA) n. 13 del 29.04.2024 risulta viziata da un evidente errore di calcolo laddove si autorizza *“la sottoscrizione di n. 13 quote del valore nominale di € 50,00 e così per un impegno complessivo di € 650,00, corrispondente allo 0,065% dell'intero capitale sociale fissato in € 10.000,00”* (pag. 6 della deliberazione) mentre la quota sottoscritta sarebbe in realtà pari al 6,5% del capitale sociale della costituenda società.

**11.2** Va pure aggiunto che l'ulteriore affermazione, sempre contenuta nella deliberazione del Consiglio comunale di Molfetta (BA) n. 13 del 29.04.2024, in base alla quale *“la partecipazione alla costituenda società non comporta oneri per l'ente, se non l'eventuale determinazione, con decisione assembleare, di un contributo annuo agli oneri di funzionamento nella misura massima di 1,5 volte le quote societarie sottoscritte e, quindi, per un importo massimo inferiore ad € 1.000,00 annui”* (pag. 5) non si sostanzia in un giudizio in merito alla convenienza ed alla sostenibilità economica dell'operazione. Anzi, il passaggio in questione si risolve in un'apodittica statuizione, priva di concreta giustificazione, considerato che l'appartenenza ad una compagine sociale comporta senz'altro dei costi ai quali il soggetto partecipante non può decidere unilateralmente e preventivamente di sottrarsi.

**11.3** L'art. 9, comma 2 dello statuto, infatti, dispone che *“Per il funzionamento della società il consiglio di amministrazione può proporre all'assemblea, in sede di presentazione del bilancio di previsione, di stabilire una quota annuale contributiva*

dovuta dai singoli soci. Detta quota contributiva dovrà essere motivata a fronte di spese essenziali e per le quali non sia possibile ricorrere ad altre forme di copertura e, **di norma**, non potrà comportare un impegno economico eccedente il valore della quota di partecipazione del singolo socio moltiplicata per 1,5 (uno virgola cinque) salvo il diritto di recesso di cui all'articolo successivo" (enfasi aggiunta). Com'è evidente, l'espressione "di norma" 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.

**11.4** Tale situazione, com'è evidente, è stata tenuta in primaria considerazione dal legislatore il quale ha creato una netta separazione tra il patrimonio delle società (a partecipazione) pubblica ed il patrimonio degli enti partecipanti: il già ricordato art. 3, comma 1 del T.U.S.P., ad esempio, dispone che "Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa", in tal modo escludendo con un'enunciazione *a contrario* la configurabilità di modelli inquadrabili nell'alveo delle società di persone in relazione alla P.A., proprio per evitare che in capo ad un socio pubblico possano sussistere ipotesi di responsabilità illimitata per le obbligazioni sociali, che devono trovare fisiologico adempimento attraverso entrate generate dall'ordinaria attività societaria.

**11.5** Ulteriore elemento che conferma tale ricostruzione è dato dal disposto dell'art. 14 del T.U.S.P., laddove viene ampiamente regolamentata la fase della crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica ed in particolare viene rigidamente disciplinato il passaggio di risorse finanziarie dal patrimonio dei soci-enti pubblici a quello dei concreti veicoli societari, in quanto "La ratio 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",* Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2023).

## **12. Conclusioni**

**12.1** In conclusione, a fronte di quanto *supra* rilevato e con riserva di ogni ulteriore valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dell'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., ai sensi dell'art. 5, comma 3 del medesimo T.U.S.P., si esprime parere parzialmente negativo in ordine alla partecipazione del Comune di Molfetta (BA) alla costituenda società "GAL Terre di Mare" avente forma giuridica di società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.) e, pertanto, all'acquisto di n. 13 quote della medesima società.

### **P.Q.M.**

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia, esprime parere parzialmente negativo in ordine alla partecipazione del Comune di Molfetta (BA) alla costituenda società "GAL Terre di Mare" avente forma giuridica di società consortile a responsabilità limitata (s.c. a r.l.) e, pertanto, all'acquisto di n. 13 quote della medesima società.

### **DISPONE**

la trasmissione della presente pronuncia, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, al Sindaco del Comune di Molfetta (BA), nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente medesimo.

### **ORDINA**

al Comune di Molfetta (BA) 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..

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

Il Magistrato Relatore

Nunzio Mario TRITTO

La Presidente

Cinzia BARISANO