



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023, ha assunto la seguente

### DELIBERAZIONE

**nei confronti del Comune di Schivenoglia (MN) 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**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175;

VISTO l'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;

VISTA la richiesta pervenuta a mezzo pec in data 10 novembre 2023 in pari data acquisita al C.d.c n 24528 del 10 novembre 2023 e al protocollo pareri TUSP di questa Sezione n. 44/2023, con la quale il Comune di Schivenoglia (MN) ha trasmesso la deliberazione del Consiglio Comunale n.39 adottata in data 3 novembre, ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'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;

Udito il Relatore, dott. Mauro Bonaretti;

### **PREMESSO**

Il Consiglio comunale del Comune di Schivenoglia (MN) con la deliberazione n. 39 del 3 Novembre 2023 ha autorizzato la partecipazione dell'Ente alla costituenda società consortile a responsabilità limitata "GAL TERRE DEL PO 2.0" *"in quanto svolge attività di interesse generale per la collettività e necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente nell'ambito dello sviluppo economico del territorio oggetto dell'area Leader di riferimento"*, sottoscrivendo una quota di partecipazione pari a € 200,00 la cui spesa troverà copertura nel bilancio di previsione 2023 a seguito della delibera di variazione da approvare in seguito.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

#### **1. Il controllo della Corte dei Conti previsto dall'art. 5 del T.U.S.P.**

La presente deliberazione ha per oggetto un *"parere"* ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, d.lgs. n. 175/2016, come modificato dalla l. n. 118/2022, che ha attribuito alla Corte dei conti una *"peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"* nei confronti dell'atto deliberativo di costituzione/acquisizione di società (cfr. C. Conti, deliberazioni n. 16/SSRRCO/2022/QMIG e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame, in sede nomofilattica, da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici

ed economici della scelta amministrativa di costituire un nuovo soggetto societario o di acquisire la partecipazione in una società già esistente *“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”* (cfr. cit. deliberazione n. 16/QMIG/2022).

L'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione.

Sulla tipologia, perimetro e contenuti della motivazione per evitare ridondanti ripetizioni si fa integrale riferimento alle ridette deliberazioni che verranno richiamate nei paragrafi successivi.

Si rammenta, in merito agli esiti, che l'art. 5, comma 4, TUSP stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere e prevede che, qualora quest'ultimo sia *“in tutto o in parte negativo”*, l'amministrazione pubblica interessata possa comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

\*

## ***2. La riconducibilità o meno dei GAL agli atti sottoposti al controllo di cui all'art. 5 del TUSP.***

In via preliminare rispetto all'esame nel merito, va scrutinata la questione della riconducibilità o meno dell'atto deliberativo in esame 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”*

Questa Sezione, si è già orientata nel senso della riconducibilità di tali atti tra quelli sottoposti al controllo in argomento, sempre che i GAL siano costituiti in forma societaria. Con la deliberazione 162/2022/PAR, infatti, la Sezione ha evidenziato che *“..l'accertamento delle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la*

*gestione di partecipazioni pubbliche, in uno con i divieti imposti dall'art. 4 e le deroghe ivi contenute, comporta l'esame dell'oggetto sociale (che per espresso divieto non deve essere rivolto alla produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente procedente), e la rispondenza di quanto ivi indicato come scopo della società alle ipotesi espressamente contemplate dalla disposizione in esame, considerando le deroghe, anch'esse parimenti espresse, assentite dal legislatore» (C. conti, sez. contr. Veneto, del. n. 135/2022/ QMIG del 4 ottobre 2022)...anche il secondo comma, dell'art. 26 del medesimo Tusp («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»). In ragione di detta disposizione, infatti, nelle ipotesi dei c.d. GAL (ossia, il “gruppo di azione locale” che generalmente ha la forma di una società consortile partecipata da soggetti pubblici e privati allo scopo di favorire lo sviluppo locale di un'area rurale attraverso Fondi strutturali), le deliberazioni adottate ai sensi del novellato art. 5 cit. non sono sindacabili sotto il profilo della stretta necessità (a meno che il rilievo non investa l'ambito territoriale dell'ente), mentre l'onere motivazionale dovrà essere assolto sotto tutti i restanti profili. Può considerarsi, quindi, ancora attuale l'affermazione della Magistratura contabile secondo cui l'art. 26, secondo comma, del Tusp «esclude l'onere di motivare in ordine all'interesse» alla costituzione «della società ai sensi dell'art. 4 del medesimo testo unico» (Lombardia/114/2018/VSG del 16 aprile 2018)”.*

Coerentemente con la suddetta pronuncia la Sezione, in casi in cui il modulo organizzativo dei GAL non era configurabile come società, ma come semplice Consorzio, non è scesa nel merito, dichiarando il non luogo a provvedere (cfr deliberazioni nn. 183 185, 186/2023/PASP).

In senso conforme alla Sezione Lombardia si sono espresse la Sezione Toscana con deliberazione n. 207/2023/PASP; la Sezione Campania con le deliberazioni n. 303/2023/PASP; n. 292/2023/PASP e n. 296/2023/PASP). Di segno contrario è, invece, la giurisprudenza della Sezione Veneto (cfr. deliberazioni n. 13/2023/PASP, n. 157/2023/PASP e n. n.254/2023/ PASP).

Il Collegio ritiene, per i motivi che seguono, che la riconducibilità dell'acquisto di partecipazione societaria in un GAL tra gli atti sottoposti al controllo di cui all'art. 5 TUSP, sia del tutto aderente al dettato normativo.

Nel dettaglio, i gruppi di azione locale - G.A.L. non costituiscono una nuova tipologia di società ma sono "strutture" rappresentative del territorio dal punto di vista istituzionale, economico e sociale, incaricate 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 con molteplici richiami). I GAL 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 ad essi, ai sensi dell'art. 34 del regolamento UE n. 1303/2013 del 17.12.2013<sup>1</sup>, la gestione dello strumento denominato "Sviluppo locale di tipo partecipativo" (SLTP).

Tali strutture sono espressamente disciplinate dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17.12.2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e altri strumenti di sviluppo.

L'art. 32 del ridetto Regolamento citato dispone, per quanto qui di interesse, che lo sviluppo locale di tipo partecipativo è sostenuto dal FEASR (Europeo agricolo per lo sviluppo rurale), denominato sviluppo locale LEADER<sup>2</sup> e può essere sostenuto dagli altri fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE (cfr. il "considerando" 2 del Regolamento 1303/2013).

L'art. 32, par. 2, lett. b), del citato regolamento n. 1303/2013 stabilisce che lo sviluppo locale di tipo partecipativo LEADER è "gestito da gruppi di azione locale composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati,

---

<sup>1</sup> la disposizione vigente è stata più volte integrata. Vd. Tra le più recenti l'art. 31 del regolamento (UE) 2021/1060 e il Regolamento 2021/2015

<sup>2</sup> Leader è un acronimo francese di "Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" (letteralmente "Collegamento tra azioni di sviluppo dell'economia locale") è una metodologia di sviluppo locale utilizzata da oltre vent'anni per coinvolgere gli attori locali nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie, nei processi decisionali e nell'attribuzione delle risorse per lo sviluppo delle rispettive zone rurali.

*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".*

Sulla scorta di tale previsione nei GAL il peso della presenza della componente pubblica è significativamente attenuato, dal momento che nessun singolo gruppo di interesse è in grado di controllare il processo decisionale.

L' art. 34 del citato regolamento prevede che i GAL possono scegliere al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative o finanziarie oppure possono riunirsi in una struttura comune legalmente costituita: in sintesi la definizione della forma giuridica dei GAL è lasciata alle autorità di gestione responsabili dei programmi che finanziano le strategie locali, pur nel rispetto di alcune indicazioni di fondo rinvenibili nel regolamento europeo.

I GAL assumono, quindi, la configurazione di soggetto collettivo di diritto privato a partecipazione pubblica necessaria e minoritaria.

Fatto questo sintetico richiamo alla disciplina comunitaria, occorre evidenziare che l'art. 4 del TUSP 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; quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4.

Tale disposizione 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 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014"*.

Il Collegio ritiene che il richiamo al Regolamento (CE) n. 1303/2013, lungi dal sottrarre i GAL dall'assoggettamento al parere prescritto dell'art. 5 del TUSP, si limita a individuare e, quindi, legittimare, altre *finalità* delle partecipazioni pubbliche, oltre a quelle espressamente indicate al comma 2 dello stesso articolo. A supporto di tale lettura si richiamano le Sezioni Riunite che, in più occasioni, hanno esaminato nel merito atti di costituzione di società con caratteristiche di

spin off o di start up universitari e degli enti di ricerca che, secondo quanto indicato dall'art. 4, comma 8 con formulazione analoga a quella del comma 6, sono anch'esse previste da apposite disposizioni di legge (*ex multis* deliberazioni n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, N. /SSRRCO/PASP/2022, n. 28 /SSRRCO/PASP/2023). In definitiva la costituzione o l'adesione a un GAL è rimessa all'iniziativa degli enti, che dovranno comunque tenere presente le indicazioni di cui alla normativa europea.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il Collegio può procedere all'esame nel merito della delibera trasmessa dal Comune.

\*

### ***3. Le valutazioni della Sezione Regionale di Controllo.***

In ordine ai parametri cui fare riferimento, secondo i principi enunciati dalle Sezioni Riunite nelle richiamate deliberazioni nn. 16 e 19 del 2022, la Corte dei conti è chiamata, di norma, a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

\*

#### ***3.1. Competenza alla pronuncia.***

L'art. 5, c. 4, del TUSP prevede che *“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”*.

La deliberazione in esame è stata adottata da un comune lombardo con conseguente competenza di questa Sezione al riguardo.

\*

*3.2. Adempimento dell'onere di motivazione analitica sulla compatibilità con i fini istituzionali dell'ente, sulle "ragioni" e sulle "finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato" (art. 5, comma 1, Tusp).*

Per tali requisiti si prospetta, da un lato una motivazione attenuata ma, relativamente ai requisiti economico-finanziari, una valutazione attenta e puntuale.

Come sopra ricordato questo Collegio ha precisato che per i GAL, anche in ragione di quanto prescritto dall'art. 26 del TUSP («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»), le deliberazioni adottate ai sensi del novellato art. 5 cit. non sono sindacabili sotto il profilo della stretta necessità, mentre l'onere motivazionale dovrà essere assolto sotto tutti i restanti profili (cfr. cita. Del. N. 162/2022).

Non occorre, pertanto, indugiare sulle ragioni e sulla finalità di interesse pubblico sotteso alla scelta comunale, essendo l'adesione al GAL qualificabile in termini di "essenzialità e necessità" per l'accesso a fondi comunitari.

In buona sostanza, la compatibilità con i fini istituzionali dell'ente, sulla finalità e sulle ragioni sottese alla scelta devono ritenersi assorbite dal fatto che la deliberazione verte sull'adesione a un GAL.

A conclusione diversa, deve, invece, pervenirsi con riguardo alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria.

Nella delibera si prefigura un impegno di spesa non significativo per l'Ente; tuttavia, va osservato che nella delibera e negli allegati trasmessi non risulta effettuata alcuna analisi in relazione alle implicazioni dell'adesione al GAL, a



possibili scenari futuri e ad eventuali perdite, che potrebbero o dovrebbero essere ricapitalizzate da parte del Comune. Difettano, cioè, le informazioni sulla struttura del GAL, non si fa cenno a un piano dei costi e alla dotazione organica della società consortile.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, tra l'altro poiché la società consortile sarà meramente partecipata (e, quindi, non controllata) da soci pubblici, ella delibera sono omesse considerazioni su futuri eventuali impegni di spesa e si delibera un acritico recepimento delle previsioni statutarie che a ben vedere possono comportare spese future per il Comune.

l' art. 6 dello Statuto nel determinare il capitale sociale (euro 20.100,00) dispone, infatti, che *"Ai sensi dell'art. 2615 ter c.c. l'Assemblea delibera annualmente, su proposta del Consiglio di amministrazione, e con il voto favorevole di tanti soci che rappresentino la maggioranza del capitale sociale, il versamento da parte dei soci dei contributi in denaro necessari al raggiungimento degli scopi statuari determinandone contestualmente le finalità generali e le modalità di utilizzo.*

*Con la stessa delibera, l'assemblea fissa annualmente l'importo dei contributi, nonché le modalità ed i tempi di versamento sulla base di un budget economico- finanziario entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento, e approvato dall'Assemblea stessa entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.*

*Ai sensi dell'art. 2615 ter c.c. l'Assemblea delibera annualmente, su proposta del Consiglio di amministrazione, e con il voto favorevole di tanti soci che rappresentino la maggioranza del capitale sociale, il versamento da parte dei soci dei contributi in denaro necessari al raggiungimento degli scopi statuari determinandone contestualmente le finalità generali e le modalità di utilizzo.*

*Con la stessa delibera, l'assemblea fissa annualmente l'importo dei contributi, nonché le modalità ed i tempi di versamento sulla base di un budget economico- finanziario entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento, e approvato dall'Assemblea stessa entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.*

*In caso di versamenti in conto capitale, le relative somme potranno essere utilizzate per la copertura di eventuali perdite ovvero trasferite a diretto aumento del capitale di qualunque importo, e ciò previa conforme delibera assembleare”.*

La delibera del Consiglio Comunale non fa cenno ad una programmazione economico-finanziaria, non specifica cosa il Comune si attenda dal GAL anche in termini di benefici economici, omette di fare riferimento a eventuali impegni futuri di spesa che potrebbero essere richiesti all’Ente e che dovrebbero essere oggetto di analisi e rigorosa ponderazione.

\*

***3.3. Adempimento dell’onere di motivazione sulla “compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa” (art. 5, comma 1, Tusp).***

Il Comune, pur con le deroghe motivazionali ricordate deve, comunque, “dare conto” della compatibilità del modello organizzativo prescelto con i parametri di efficienza, efficacia ed economicità.

A riguardo, va dato atto che nella realtà la valutazione di questo parametro avrà una portata più o meno rilevante a seconda che l’atto in esame sia quello di “costituzione” di una nuova società o, diversamente, sia quello di acquisizione di una partecipazione in una società già operativa.

Nel caso in esame, l’Ente non dà alcun conto dei risultati raggiunti dalla società consortile, costituita già dal 2017 in relazione ad altri bandi passati o iniziative di sviluppo rurale.

Sullo specifico punto, dunque, la motivazione dell’ente risulta carente.

\*

***3.4. Adempimento dell’onere di motivazione sulla “compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”. Verifica, qualora l’Amministrazione sia un ente locale, che “lo schema di atto deliberativo” sia stato sottoposto “a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate” (art. 5, comma 2, Tusp).***

Sotto l'aspetto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme sui trattati europei non si ravvisa alcun obbligo motivazionale dal momento che l'intervento è espressamente riconducibile ad un finanziamento previsto, organizzato e strutturato da un regolamento comunitario e dai provvedimenti consequenziali nazionali e regionali.

\*

***3.5. Adempimento delle prescrizioni contenute nell'art. 7 Tusp quando si tratta di costituzione di nuove società e adempimento delle prescrizioni contenute nell'art. 8 Tusp quando si tratta di acquisizione di quote di società già costituite.***

Si tratta di mere verifiche, in punto di legittimità/legalità.

In base al rinvio dell'art. 8 del Tusp ai primi due commi dell'art. 7, sia che si tratti di società da costituire, sia che si tratti di acquisizione di partecipazione di società già costituita, va verificato che la costituzione della società sia stata adottata dall'ente con delibera dell'Organo competente (art. 7, primo comma).

Nel caso in esame, trattandosi di acquisizione di partecipazione in società consortile a responsabilità limitata già costituita sin dal 2017 in questa sede il Collegio si limita a verificare che la delibera dell'ente sia stata adottata con delibera dell'Organo competente (art. 7, primo comma).

Si dà atto che si tratta di partecipazione societaria comunale e che la delibera n.31/2023 è stata adottata dal Consiglio comunale.

\*

In conclusione, ferme restando le osservazioni sopra riportate, e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, e dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 e di cui all'art. 20 dello stesso Tusp, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia,

**P.Q.M.**

nelle considerazioni sopra esposte rende 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 legge 5 agosto 2022, n. 118, ed entrato in vigore in data 27 agosto 2022

## **DISPONE**

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo pec, al Sindaco del Comune di Schivenoglia (MN), anche in qualità di presidente del Consiglio comunale, perché ne informi l'assemblea.

## **ORDINA**

Al Comune di Schivenoglia di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

Il Relatore  
(Mauro Bonaretti)

Il Presidente  
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

19 dicembre 2023

Il Funzionario preposto  
al servizio di supporto  
(Susanna De Bernardis)