



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 106/2023/SRCPIE/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario relatore
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

Nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2023

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

Visto il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

Visto, in particolare, l'art. 5, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11 Legge 5 agosto 2022, n. 118;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) ss.mm.ii.;

Viste le deliberazioni nn. 16/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

Vista l'istanza dell'8 novembre 2023, acquisita da questa Sezione al prot. n. 15812 in pari data, con la quale il **Comune di Torre Mondovì (CN)** ha trasmesso il proprio verbale n. 24 relativo all'atto del Consiglio comunale in data 24 ottobre 2023, con cui veniva deliberato *"di aderire, per le ragioni tutte espresse in narrativa, alla società consortile mista a responsabilità limitata, senza scopo di lucro denominata G.A.L. MONGIOIE con sede legale ed operativa in Mombasiglio, Piazza Vittorio Veneto 1, Codice fiscale e Partita Iva 02581140049, mediante acquisizione di una quota del valore nominale di euro 260,00"*, ai fini dell'acquisizione del pronunciamento della Sezione regionale di controllo, previsto dall'art. 5, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11 L. n. 118/2022;

Vista l'ordinanza n. 73/2023 del 7 dicembre 2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il Relatore, Primo Referendario Dott.ssa Laura Alesiani;

PREMESSO IN FATTO

Con comunicazione dell'8 novembre 2023, acquisita da questa Sezione al prot. n. 15812 in pari data, il Comune di Torre Mondovì (CN) trasmetteva, in allegato, il verbale di deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 24 ottobre 2023, avente ad oggetto *"Società consortile mista a responsabilità limitata senza scopo di lucro, denominata G.A.L. Mongioie. Acquisto quota di partecipazione"*, con cui il suddetto Organo decideva di:

"1) di aderire, per le ragioni tutte espresse in narrativa, alla società consortile mista a responsabilità limitata, senza scopo di lucro denominata G.A.L. MONGIOIE con sede legale ed operativa in Mombasiglio, Piazza Vittorio Veneto 1, Codice fiscale e Partita Iva 02581140049, mediante acquisizione di una quota del valore nominale di euro 260,00;

2) di approvare lo Statuto della società consortile a r.l. senza scopo di lucro denominata G.A.L. MONGIOIE, nel testo aggiornato deliberato dall'Assemblea straordinaria dei soci n. 44.654 Repertorio/n. 28.012 Raccolta in data 27/09/2023, nel testo che, sub A, si allega al presente atto per farne parte integrante e sostanziale;

3) di trasmettere, come prescritto dall'art. 5 comma 3 del Dlgs. 175/2016, il presente atto deliberativo: all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che potrà esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287; alla Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte che, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, delibererà in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art.5, 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;

4) di dare atto che la spesa per l'acquisto di n. 1 quota di partecipazione, pari ad euro 260,00, è prevista sul Bilancio di Previsione 2023 – 2025 alla Missione 01 Programma 03 Tit. 3 Macroaggregato 301 (cap. 6000/2/1);

5) di approvare il patto parasociale, che risulta approvato con deliberazione dell'Assemblea Straordinaria dei soci del G.A.L., nel testo di cui all'allegato B)(...)”.

In particolare, nella deliberazione citata veniva illustrato che:

- la Società consortile mista a responsabilità limitata, senza scopo di lucro, denominata “G.A.L. Mongioie società consortile a r.l.” (di seguito, per brevità, “G.A.L.”), con sede in Mombasiglio (CN), persegue il fine mutualistico di promuovere lo sviluppo sociale ed economico del territorio, valorizzandone il patrimonio culturale, naturalistico, ambientale e paesaggistico;
- il Comune di Torre Mondovì, precedentemente, era inserito nella Comunità Montana “Valli Monregalesi” e, quindi, a seguito dell'entrata in vigore della L.R. n. 11/2012, nell'Unione Montana “Valli Monregalesi”; tuttavia, a causa di alterne vicende, l'Unione Montana “Valli Monregalesi” è stata commissariata;
- il Comune medesimo era inserito nelle precedenti programmazioni del G.A.L. Mongioie in quanto appartenente all'Unione Montana in parola; pertanto, *rebus sic stantibus*, per mantenere tale *status* l'Ente è ora tenuto richiedere l'ingresso nella compagine societaria del G.A.L. come singola Amministrazione;
- l'approccio L.E.A.D.E.R. (“*Liaisons entre actions de développement de l'economie rurale*” ossia “*Collegamenti tra azioni di sviluppo dell'economia rurale*”) è finalizzato a favorire lo sviluppo endogeno e sostenibile delle aree caratterizzate da una situazione di marginalità socio-economica (aree individuate come “eligibili” all'interno della strategia di sviluppo locale (SSL) 2023/2027);
- tale approccio viene attuato dai partenariati pubblico-privati denominati G.A.L. (Gruppi di Azione Locale) costituiti a seguito di un'adeguata attività di animazione degli operatori pubblici e privati che intendano partecipare ad uno sviluppo armonico dei territori seguendo il modello “*bottom-up*” alla base del programma L.E.A.D.E.R.;
- il sistema L.E.A.D.E.R. rappresenta un'opportunità preziosa per i territori coinvolti e le strategie di sviluppo locale (SSL) elaborate dai G.A.L. assumono un approccio multisettoriale ed integrato, favorendo interazioni tra operatori, settori e progetti in maniera funzionale al soddisfacimento dei bisogni dell'Area;
- in ragione della normativa comunitaria di riferimento, la Strategia di sviluppo locale per il periodo 2023/2027 è in fase di predisposizione da parte del G.A.L. Mongioie S.c. a r.l., al fine di rispettare i prescritti termini per aderire al bando regionale; in vista, pertanto, dell'imminente definizione della nuova programmazione L.E.A.D.E.R., permane l'interesse della Città di Torre Mondovì di aderire al G.A.L. medesimo;

- il Comune di Torre Mondovì ritiene di acquisire una quota per il valore nominale di euro 260,00, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 dello Statuto del G.A.L.;
- il Comune di Torre Mondovì, dal punto di vista economico finanziario, ha rilevato che:
 - il bilancio dell'esercizio 2020 del G.A.L. MONGIOIE si è chiuso in utile (+ euro 1.013);
 - il bilancio dell'esercizio 2021 del G.A.L. MONGIOIE si è chiuso in utile (+ euro 3.526);
 - il bilancio dell'esercizio 2022 del G.A.L. MONGIOIE si è chiuso in perdita (- euro 22.639), ma la perdita è stata comunque ripianata mediante l'utilizzo delle riserve straordinarie disponibili, come da verbale dell'Assemblea dei Soci del G.A.L. n. 2 del 5 aprile 2023 (acquisito al prot. n. 16100 del 21/11/2023), nel quale si specifica che tale perdita è *"dovuta in modo particolare ai progetti che come Agenzia di Sviluppo del Territorio il GA.L. Mongioie ha portato avanti. Progetti che comunque hanno inciso ed incideranno positivamente sull'economia dei 46 Comuni che sono la sfera di azione del G.A.L. Mongioie"*;
 - l'ingresso nella compagine societaria comporta la corresponsione di un contributo annuo di euro 862,07 a sostegno delle spese di gestione.
- la partecipazione al G.A.L. è funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune, come previsto dall'art. 4, comma 6, e dall'art. 26, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016;
- la scelta, anche sul piano della convenienza economica, è motivata dall'opportunità di accedere ai fondi della programmazione europea L.E.A.D.E.R. (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* - Collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale), strumento importante e innovativo delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali. Si tratta di un approccio allo sviluppo locale di tipo partecipativo (*CLLD, Community Led Local Development*) che si basa su processi *"bottom-up"* e che pone al centro dell'attenzione i Gruppi di Azione Locale; in questo contesto i Gruppi di Azione Locale (GAL) sono partenariati pubblico-privati, che hanno il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata dei territori (di norma sub-regionali) in cui operano;
- la gestione diretta o externalizzata dell'attività, per l'accesso ai fondi della programmazione europea L.E.A.D.E.R., non è giuridicamente configurabile, in quanto non è possibile prescindere dall'adesione ad un Gruppo di Azione Locale;
- la sostenibilità finanziaria è assicurata sia dal valore modesto del costo della quota (euro 260,00) che dall'importo del contributo annuo (euro 862,07) a sostegno delle spese di gestione;

- la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa discende direttamente dal modello di sviluppo locale di tipo partecipativo adottato;
- la compatibilità dell'intervento finanziario in esame con le norme dei Trattati europei è assicurata dalla rispondenza dell'attività al Regolamento UE 1303/2013;
- lo schema dell'atto deliberativo è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica, mediante pubblicazione all'Albo pretorio comunale al n. 381 e nella Sezione Amministrazione Trasparente dal 5 al 16 ottobre 2023; entro il termine non sono pervenute osservazioni.

Risulta, inoltre, che l'Ente abbia acquisito il parere dell'Organo di revisione contabile del Comune (con verbale n. 9 del 23 ottobre 2023, acclarato a protocollo al n. 0003552 in data 24 ottobre 2023), che viene citato nell'atto deliberativo.

Si dà, infine, atto che, a seguito di interlocuzione avuta con il Comune di Torre Mondovì, è emerso che il medesimo, ad oggi, non ha ancora provveduto, tramite sottoscrizione di apposito atto notarile, all'acquisizione delle quote in parola, né alla liquidazione del relativo importo al G.A.L.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 5, comma 3, del D.Lgs n. 175/2016, all'esito delle modifiche introdotte dalla L. n. 118/2022 in vigore dal 27 agosto 2022, prevede testualmente che: *"L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo".*

Il successivo comma 4 consente poi all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un *"parere in tutto o in parte negativo"*, e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi *"analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere"*, dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale.

In argomento, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con la deliberazione n. 16 del 3 novembre 2022 risolutiva di questione di massima, hanno

chiarito come il pronunciamento previsto dall'art. 5, comma 4, del D.Lgs. n. 175/2016 *"postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

In particolare, quand'anche la pronuncia sia qualificata (al solo comma 4) con il *nomen juris* di *"parere"*, il consesso nomofilattico contabile ha posto in evidenza come, ai fini dell'attrazione alla funzione di controllo, concorrano vari elementi e che *"in base alla novella normativa, il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'Amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), per la traduzione del quale nelle forme del diritto societario, tuttavia, la legge richiede il decorso di un predeterminato lasso temporale, sessanta giorni, funzionale all'esame da parte della Corte dei conti. La disciplina, introdotta dalla legge n. 118 del 2022, inoltre, va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche ex art. 20 TUSP (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria ex art. 24 TUSP). Peraltro, la verifica sugli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie era stata qualificata, in vigore dell'abrogato articolo 3, commi 27 e 28, della legge n. 244 del 2007, in termini di controllo (cfr., per esempio, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 44/2012/PRSE, n. 263/2011/PRSE e n. 830/2011/PRSE)"*.

È successivamente intervenuta l'ulteriore pronuncia nomofilattica delle Sezioni Riunite di questa Corte, n. 19 del 23 novembre 2022, che ha consentito di dirimere alcuni dubbi interpretativi sorti all'indomani dell'entrata in vigore della disposizione citata, sul novero degli atti soggetti a controllo, statuendo in particolare che *"l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio"*.

Ne consegue che la deliberazione inoltrata dal Comune di Torre Mondovì, comportando l'acquisto *ex novo* di una partecipazione in società consortile e quindi la qualifica di socio, necessaria per fruire dei servizi resi dalla medesima, rientra nel perimetro di applicazione dell'art. 5, comma 3, Tusp. Si tratta inoltre di acquisto non disposto per ottemperare a specifiche disposizioni di legge (il che comporterebbe esonero da oneri di motivazione analitica), ma assunto nell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'Ente (tuttavia, sul tema, v. *funditus*, *infra*, punto n. 2).

Nel merito, lo scrutinio affidato a questa Sezione di controllo si articola secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 5 del T.U.S.P., ovvero, come illustrato dalle Sezioni Riunite (v. deliberazione n. 23 del 28 novembre 2022), *"la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo 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) 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 magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP"*.

Si procede quindi allo scrutinio secondo l'ordine indicato dalla pronuncia delle Sezioni Riunite sopra richiamata.

1) Rispetto delle regole di competenza, del contenuto motivazionale e dell'obbligo di consultazione pubblica (artt. 5, comma 2, seconda parte, e 8 Tusp)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 Tusp impone che l'operazione sia deliberata *"secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2"*. Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale.

Nel caso sottoposto ad esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica deliberazione del Consiglio comunale e, pertanto, in conformità a quanto previsto dall'ordinamento in materia di enti locali (v. D.Lgs. n. 267/2000, art. 42, comma 2, lett. e).

Quanto al requisito dell'analitica motivazione, richiesto dall'art. 5, comma 1, Tusp (anche per il tramite dell'art. 8), occorre, in via preliminare, premettere che, come si è visto nella premessa in fatto, l'acquisto di partecipazione societaria oggetto di odierno esame è da ricomprendere nella peculiare fattispecie dell'acquisto di partecipazione nei c.d. "Gruppi di azione locale", previsti dalla normativa euro-unitaria di riferimento, nonché dalla normativa nazionale che ha recepito tale particolare realtà e dalla disciplina regionale che ne ha dato attuazione, per cui, si può dire, come a breve si vedrà, che, in questo caso, gli oneri di analitica motivazione devono imprescindibilmente tenere in considerazione la peculiare fattispecie a cui si applicano.

Infine, a livello procedimentale, si ricorda che, con riguardo agli oneri di partecipazione della collettività amministrata alla decisione, ai sensi di quanto richiesto dall'art. 5, comma

2, del Tusp (*"Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate"*), secondo quanto affermato dal Comune di Torre Mondovì nell'atto deliberativo, lo schema del medesimo è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica, mediante pubblicazione all'Albo pretorio comunale al n. 381 e nella Sezione Amministrazione Trasparente dal 5 al 16 ottobre 2023; entro il termine non sono pervenute osservazioni.

2) Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 Tusp) e finalistici (art. 4 Tusp)

Il *"G.A.L. Mongioie società consortile a r.l."* ha natura di società consortile mista a responsabilità limitata, senza scopo di lucro; pertanto, rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle *"amministrazioni pubbliche"*, come definite dall'art. 2, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 175/2016. Al riguardo, l'art. 3 del Tusp dispone che queste ultime *"possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"*.

Le partecipazioni in società da parte degli indicati enti pubblici sono, inoltre, assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, in ragione dell'art. 4 del Tusp: 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.

In particolare, sul punto occorre richiamare l'art. 5, comma 1, del Tusp, per il quale *"(...) 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**"* (enfasi aggiunta). In argomento, anche le Sezioni Riunite in sede di controllo, nella pronuncia nomofilattica sopra citata n. 16/2022, fanno riferimento alla circostanza che *"la Corte dei conti verifichi 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)(...)"*.

Su tale requisito, previsto dall'art. 5, comma 1, del Tusp in combinato disposto con l'art. 4, commi 1 e 2 del medesimo Decreto, si richiama, altresì, in primo luogo, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 201/2022, ha specificatamente affermato come *"tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere "rafforzato" di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche»"* (in

tema, con riguardo al comma 1 dell'art. 4, nella pronuncia citata si afferma che *“si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente”*; sul punto, cfr. anche Corte cost. sentenza n. 100/2020), nonché la giurisprudenza contabile, per la quale, nel quadro delle disposizioni in parola e ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., *“la prima valutazione che grava sull'ente è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione); successivamente, l'Ente deve verificare **l'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di quei fini**. L'analitica motivazione delle scelte assunte riveste dunque un ruolo di preminente centralità in quanto costituisce l'oggetto dell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte”* (cfr., in tal senso, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 77/2023/PASP del 30 marzo 2023, che fa espressamente riferimento alla **“infungibilità dello strumento societario** e, in particolare, del tipo *“società consortile a responsabilità limitata”* rispetto ad altri moduli organizzativi. (...) Tanto premesso, il Collegio rammenta, in linea generale, che il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, deve essere individuato sotto il profilo della infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o della stretta necessità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della mission istituzionale. L'esito di tali valutazioni deve confluire nella *“motivazione rafforzata”* richiesta dall'art. 5, comma 1, T.U.S.P.” – enfasi aggiunta).

La sussistenza in concreto del requisito previsto dall'art. 5, comma 1, più volte citato, della necessità dell'acquisto di partecipazioni per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, benché non sia da intendersi in senso assoluto, deve essere comunque oggetto di analitica valutazione nell'ambito della motivazione rafforzata, prevista dalla norma in esame, secondo i parametri ivi indicati, tra i quali: convenienza economica, sostenibilità finanziaria, analisi comparativa con la gestione diretta o altre forme di esternalizzazione del servizio affidato.

A tale proposito il Comune istante evidenzia, in primo luogo, la peculiarità del caso di specie, richiamando la normativa euro-unitaria, nazionale e regionale che disciplina la particolare fattispecie dei c.d. “G.A.L.”.

Si fa riferimento, infatti, in primo luogo, ai Regolamenti UE 2021/2115 del 21 dicembre 2021 e 1303/2013 del 17 dicembre 2013, al Piano Strategico Nazionale PAC 2023/2027, approvato con Decisione della Commissione Europea C(2022)8645 del 2 dicembre 2022, nonché, sul piano dell'attuazione regionale, al Complemento di Sviluppo Rurale

2023/2027 della Regione Piemonte, adottato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 17-6532 del 20 febbraio 2023, e alla Deliberazione della Giunta Regionale n. 4-7139 del 3 luglio 2023, recante il *"Piano strategico Nazionale della PAC (PSP) 2023-2027. Completamento di programmazione dello sviluppo rurale della Regione Piemonte (CSR) 2023-2027, di cui alla D.G.R. 17-6532 del 20.02.2023. Approvazione degli indirizzi operativi per l'attivazione del bando per la selezione delle "Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo" (SSL) elaborate dai "Gruppi di azione Locale" (GAL) - Interventi"*.

Dal punto di vista della normativa nazionale, il Comune di Torre Mondovì richiama l'art. 4, comma 6, del Tusp, che prevede la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'art. 34 del Regolamento UE 1303/2013, sopra citato, recante specifiche disposizioni in materia di "Gruppi di azione locale", l'art. 26, comma 2, il quale prevede che l'art. 4 del medesimo Tusp non sia applicabile 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, nonché il comma 6-bis dello stesso art. 26, il quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo decreto, in materia di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, non si applichino alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6.

In particolare, in tema, il Regolamento UE n. 1303 del 2013, recante le *"Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio"*, agli artt. 32 e 34 disciplina, rispettivamente *"lo sviluppo locale di tipo partecipativo"* e i *"Gruppi di azione locale"* in attuazione della strategia "Europa 2020" che prevede una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

L'art. 32 dispone, per quanto qui di interesse, che lo sviluppo locale partecipativo (SLTP) è sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale L.E.A.D.E.R., e può essere sostenuto dagli altri Fondi SIE interessati; è concentrato su territori subregionali specifici ed attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali, nonché concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali ed *"è gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49 % degli aventi diritto al voto"*.

In sostanza, quindi, nell'ambito dei fondi Strutturali e di investimento europei - SIE - l'art. 32 del menzionato Regolamento configura uno specifico strumento per il perseguimento

di finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale, da attuarsi con il contributo prioritario di forze del territorio.

A sua volta l'art. 34, oltre ad individuare i compiti attribuiti ai Gruppi di Azione Locale (analiticamente elencati al comma 3), stabilisce che: *"1. I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Gli Stati membri stabiliscono i rispettivi ruoli del gruppo d'azione locale e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi interessati concernenti tutti i compiti attuativi connessi alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. 2. L'autorità o le autorità di gestione responsabili provvedono affinché i gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita".*

Occorre, poi, ancora richiamare l'Accordo di Partenariato relativo all'applicazione dei fondi SIE sul territorio italiano, definito con la Decisione di esecuzione C(2014) 8021 *final* del 29 ottobre 2014, che ha recepito lo sviluppo locale partecipativo e confermato che lo stesso *"si basa su una progettazione e gestione degli interventi per lo sviluppo da parte di attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale e amministrativo) al Gruppo di Azione Locale (GAL), il quale elabora un piano di azione locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete, dotandosi di una struttura tecnica in grado di effettuare tali compiti"* (v., in questi termini, per la ricostruzione della disciplina in materia, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 13/2023/PASP del 30 gennaio 2023).

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, il G.A.L. va ricondotto agli strumenti di programmazione nell'ambito della c.d. "politica concertata"; lo stesso, infatti, sotto forma di partenariato locale, è una caratteristica del programma L.E.A.D.E.R. (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*), sopra ricordato, introdotto con la riforma dei fondi strutturali e deputato ad individuare ed attuare le strategie di sviluppo locale contenute nel Programma di Sviluppo Locale (PSL), le quali coinvolgono territori comunali limitati e ben definiti, di livello sub regionale. L'insieme dei territori comunali coinvolti nell'attuazione del PSL costituisce l'ambito territoriale di operatività del G.A.L. La classificazione delle aree rurali è operata dal PSR conformemente alla metodologia prevista nell'Accordo di Partenariato, con alcuni affinamenti specifici regionali.

Ne deriva, pertanto, che la partecipazione pubblica al G.A.L. rappresenta un elemento essenziale per accedere a fondi comunitari per lo sviluppo locale del proprio ambito territoriale e, per detta partecipazione, possono ravvisarsi i caratteri di necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali e della produzione di servizi di interesse generale non diversamente ottenibili in altro modo, ovvero non ottenibili dal mercato (v., in tal

senso, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 13/2023/PASP, sopra citata).

Nel caso di specie, infatti, tutti i Comuni inclusi nella Strategia di Sviluppo Locale (SSL) del G.A.L. Mongioie S.c. a r.l. devono aderire alla compagine societaria in forma singola o associata per poter usufruire delle opportunità offerte dall'azione del G.A.L. medesimo sul territorio di riferimento.

Da questo punto di vista, secondo un recente orientamento della giurisprudenza contabile, a cui si ritiene di aderire (v. la deliberazione della Sezione regionale della Lombardia n. 162 /2022/PAR del 30 novembre 2022), la fattispecie del G.A.L. concretizza una di quelle espresse previsioni normative - particolarmente significativa per le Sezioni regionali di controllo - con riguardo alle quali è lo stesso Legislatore a qualificare le attività sociali come "d'interesse" per l'Amministrazione socia, e ciò in forza di quanto espressamente previsto dal già richiamato secondo comma dell'art. 26 del Tusp, ai sensi del quale precisamente: *«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**»* (enfasi aggiunta).

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 del Tusp 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»* (v. la deliberazione della Sezione regionale di controllo della Lombardia n. 114/2018/VSG del 16 aprile 2018).

Ne consegue che, secondo l'orientamento giurisprudenziale ricordato, con riferimento alla verifica del rispetto del parametro in esame, per le società che erogano servizi di interesse generale e per quelle società la cui attività è espressamente qualificata dal Legislatore di "interesse" per il socio pubblico, come nel caso del G.A.L., la verifica in merito all'adempimento motivazionale sarà limitata all'esistenza di una corrispondenza tra la competenza territoriale dell'ente socio e l'ambito territoriale di operatività della società partecipata; diversamente, in tutti gli altri casi, l'Amministrazione socia avrà l'onere di

motivare "analiticamente" la stretta inerenza tra l'attività della società e le finalità istituzionali dell'ente medesimo (in senso difforme, cioè, nel senso che la fattispecie del G.A.L. sia ascrivibile alle ipotesi di eccezione di cui al primo periodo del primo comma dell'art 5 Tusp, in cui si esclude la sottoposizione dell'atto al preventivo parere della Corte dei conti per le ipotesi in cui *"la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a esprese previsioni legislative"*, cfr. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 13/2023/PASP, sopra citata).

Nel caso in esame, pertanto, ferma la corrispondenza fra la competenza territoriale del Comune di Torre Mondovì e l'ambito territoriale di operatività della Società "G.A.L. Mongioie società consortile a r.l.", il Collegio ritiene, in adesione all'orientamento giurisprudenziale contabile sopra richiamato, che l'onere di motivazione analitica rispetto ai vincoli finalistici (ex art. 4 Tusp) sia stato assolto, da parte del Comune, tramite l'avvenuta qualificazione del soggetto societario a cui si intende aderire come "Gruppo di azione locale", secondo quanto illustrato nella motivazione della stessa deliberazione consiliare e in questa sede richiamato, in forza di quanto previsto in tema dalla normativa euro-unitaria, dalla normativa nazionale di riferimento con particolare riguardo all'art. 26, comma 2, del Tusp, nonché dalla disciplina regionale di attuazione.

3) Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, Tusp)

In merito al parametro della *"sostenibilità finanziaria"* le citate Sezioni Riunite (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto *"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, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, è stata sottolineata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un'adeguata analisi di fattibilità.

La motivazione dell'atto deliberativo del Comune di Torre Mondovì, sul punto, fa riferimento, come si è visto nella premessa in fatto, alla circostanza che la scelta di acquistare le quote del G.A.L., anche sul piano della convenienza economica, sia motivata dall'opportunità di accedere ai fondi della programmazione europea L.E.A.D.E.R. (*Liaison*

Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale – Collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale), strumento importante e innovativo delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali. Come si è già ricordato, si tratta di un approccio allo sviluppo locale di tipo partecipativo (*CLLD, Community Led Local Development*) che si basa su processi "bottom-up" e che pone al centro dell'attenzione i Gruppi di Azione Locale; in questo contesto tali soggetti sono partenariati pubblico-privati, che hanno il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata dei territori (di norma sub-regionali) in cui operano.

Del resto, aggiunge il Comune, la gestione diretta o esternalizzata dell'attività, per l'accesso ai fondi della programmazione europea L.E.A.D.E.R., non sarebbe giuridicamente configurabile, in quanto non è possibile prescindere dall'adesione ad un Gruppo di Azione Locale al fine della partecipazione alla progettazione europea e all'eventuale accesso ai finanziamenti europei nell'ambito della programmazione in parola. In ogni caso, il Comune motiva, altresì, nel senso che la sostenibilità finanziaria è assicurata sia dal valore modesto del costo della quota (euro 260,00) che dall'importo del contributo annuo (euro 862,07) a sostegno delle spese di gestione, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto.

Con riguardo agli oneri di motivazione analitica riferiti al punto in esame di cui alla deliberazione del Comune di Torre Mondovì, il Collegio non può esimersi dall'osservare come non sia stata fornita alcuna informazione circa le valutazioni condotte in merito alla situazione prospettica (economica, patrimoniale e finanziaria) della Società in cui l'Amministrazione intende acquisire partecipazioni, secondo una visione dinamica; tuttavia, il Collegio medesimo ritiene che, proprio alla luce della peculiarità della fattispecie oggetto dell'odierno esame - con riguardo alla quale, in effetti, il percorso dell'Ente, almeno in relazione alla partecipazione e all'eventuale accesso ai finanziamenti connessi alla progettazione europea nell'ambito della programmazione europea L.E.A.D.E.R., appare obbligato rispetto all'adesione al G.A.L. di riferimento -, in questa particolare situazione possano considerarsi sufficienti, ai fini della verifica di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del Tusp, le informazioni fornite dal Comune.

Nondimeno, il Collegio invita il Comune, per il futuro, ad operare in termini maggiormente coerenti alle disposizioni di cui all'art. 5, comma 3 e 4, del Tusp, nonché, in ogni caso, raccomanda al medesimo un attento e continuo monitoraggio dell'attività svolta dal "G.A.L. Mongioie società consortile a r.l." per la realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente, anche alla luce, peraltro, dell'esito negativo dell'esercizio 2022 (con una perdita di euro 22.639, seppure ripianata), nonché in considerazione della circostanza che, ai sensi del comma 6-bis dell'art. 26 del Tusp, le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo, in materia

di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6.

4) L'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, c. 1 e 3, Tusp)

In merito a tali profili valutativi, l'atto deliberativo all'esame precisa che la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa discende direttamente dal modello di sviluppo locale di tipo partecipativo adottato e previsto dalla normativa euro-unitaria, nazionale e regionale, come sopra illustrato.

Il Collegio prende atto e, anche in questo caso, ferma la peculiarità della fattispecie in parola, invita, comunque, il Comune, per il futuro, ad operare in termini maggiormente conformi alle indicazioni legislative del Tusp come interpretate dalla giurisprudenza contabile; e ciò anche nel caso in cui, come nell'ipotesi in esame, la partecipazione sia, effettivamente, di non rilevante entità, dovendosi, in casi come questi, al massimo, applicarsi un principio di proporzionalità, che mai, tuttavia, fa venir meno la necessità della motivazione analitica.

5) Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese (art. 5, comma 2, Tusp)

A tale riguardo, il Comune di Torre Mondovì, nell'atto deliberativo in esame, afferma che la compatibilità dell'intervento finanziario in parola con le norme dei Trattati europei è assicurata dalla rispondenza dell'attività al Regolamento UE 1303/2013, sopra citato.

Il Collegio prende atto e, sul punto, rinvia a quanto già sopra ricordato in relazione a tale Regolamento, in particolare all'art. 34 in tema di costituzione di "Gruppi locali di azione" (v., *supra*, punto n. 2).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, visti i parametri di conformità di cui all'art. 5, comma 3, D.Lgs. n. 175/2016, rispetto all'atto deliberativo in epigrafe

DELIBERA

per le osservazioni espresse in parte motiva, di non ravvisare elementi ostativi all'acquisto, da parte del Comune di Torre Mondovì (CN), di quote della Società consortile "G.A.L. Mongioie società consortile a r.l.", con sede legale in Mombasiglio (CN).

RACCOMANDA

al Comune di Torre Mondovì e al proprio Organo di revisione un attento e continuo monitoraggio dell'attività svolta dal "G.A.L. Mongioie società consortile a r.l." per la realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente.

DISPONE

- a cura della Segreteria della Sezione, la trasmissione della presente deliberazione al Comune di Torre Mondovì (CN);
- a cura dell'Amministrazione richiedente, la pubblicazione della presente deliberazione sul proprio sito *internet* istituzionale entro cinque giorni dalla sua ricezione, in osservanza, dell'art. 5, comma 4, del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Così deliberato in Torino, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2023.

Il Relatore
Dott.ssa Laura Alesiani

Il Presidente
Dott. Antonio Attanasio

Depositato in Segreteria il **22 dicembre 2023**
Il Funzionario preposto
Margherita Ragonese