



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario (relatore)
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 marzo 2023, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

nei confronti dell'Ente Porto di Giulianova, quale ente strumentale della Regione Abruzzo.

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti";

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 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

visto l'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42";

visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP);

visto, in particolare, l'articolo 5 del richiamato decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

vista la deliberazione dell'11 e del 25 gennaio 2023, n. 13/2023/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma delle attività di controllo per l'anno 2023"*;

vista la ripartizione fra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto presidenziale del 1° febbraio 2023, n. 1;

vista la comunicazione della Regione Abruzzo prot. n. 25260/23 del 24 gennaio 2023 con la quale si trasmette *"la documentazione (acquisita agli atti del protocollo regionale con Prot. RA 0545688/22 del 29.12.2022) riguardante la volontà manifestata dall'assemblea dell'Ente Porto di Giulianova in merito all'acquisizione di una quota di partecipazione nella società consortile «Mercato Ittico Giulianova S.c.a.r.l.»"*.

vista la successiva nota prot. n. 47 del 22 febbraio 2023, con la quale l'Ente territoriale ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo *"la documentazione pervenuta dall'Ente Porto di Giulianova riguardante la volontà, manifestata dall'assemblea dello stesso, di integrare la deliberazione assembleare n. 03 del 03.11.2022, in merito all'acquisizione di una quota di partecipazione nella società consortile «Mercato Ittico Giulianova S.c.a.r.l.»"*.

vista l'ordinanza del 14 marzo 2023, n. 15, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Bruno LOMAZZI

### **PREMESSO IN FATTO**

In data 24 gennaio 2023, la Regione Abruzzo ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, la deliberazione assembleare dell'Ente Porto di Giulianova n. 3 del 3 novembre 2022 avente ad oggetto: *"Acquisto quote di partecipazione del «Mercato Ittico Giulianova Società Consortile a responsabilità limitata»"*.

Si riscontra, dalla documentazione in atti, che detta società, il cui oggetto sociale riguarda *"l'organizzazione e la gestione di mercati ittici all'ingrosso e al minuto"*, è temporaneamente affidataria, *"nelle more dell'indizione di gara pubblica aperta"* (cfr. Comune di Giulianova - determina dirigenziale - Area IV - Servizi per la promozione del territorio - registro generale n. 113 del 30/01/2023), della gestione del locale mercato ittico di Giulianova.

L'Ente Porto motiva tale acquisizione di quota societaria nei termini che seguono:

- *“tra gli scopi statutari dell'Ente Porto di Giulianova è contemplata "la realizzazione e gestione di strutture ed infrastrutture per l'incremento, la lavorazione, la valorizzazione e la commercializzazione dei prodotti ittici e dei servizi adeguati alle esigenze degli operatori della pesca" (art. 5 lett d);*
- *il corretto funzionamento e lo sviluppo del mercato ittico di Giulianova, ubicato all'interno del Porto, rappresenta un'opportunità di crescita e sviluppo per il territorio e per la collettività. Infatti, l'efficiente gestione del mercato ittico avrebbe un innegabile positivo riverbero sulla crescita occupazionale dell'intero settore e favorirebbe l'incremento della flotta peschereccia stabilmente ormeggiata al Porto di Giulianova;*
- *la valorizzazione e la promozione dei prodotti ittici locali, come ad esempio il pesce azzurro dell'Adriatico, avrebbe anche una innegabile ripercussione sull'intero settore turistico, volano dell'economia locale;*
- *sussiste la convenienza economica dell'Ente ad acquisire una quota del neo costituito Consorzio Mercato Ittico Giulianova atteso che il progetto è idoneo a generare benefici economici diretti e indiretti all'Ente Porto, attraverso l'incremento dei movimenti commerciali all'interno del Bacino portuale, generati dalla migliore gestione del Mercato Ittico;*
- *sulla base della documentazione allegata alla presente delibera quale "Allegato A", si evince la sostenibilità economico/finanziaria del progetto che il Consorzio Mercato Ittico Soc. Coop. a r.l. ha intrapreso e conta di portare avanti per il futuro. Dai dati esposti in allegato si evince che il "Consorzio Mercato Ittico Giulianova" non sarà strutturalmente in perdita e conta di avere risultati superiori al pareggio già dal primo esercizio, che potranno essere migliorati dall'implementazione di ulteriori attività statutarie;*
- *sussiste la capacità finanziaria per l'Ente di sottoscrivere la quota di € 1.000,00 preso atto del Valore Patrimoniale dell'Ente che, a fronte di un Capitale Sociale rappresentato dalle quote consortili di € 51.808,00, ammonta a complessivi € 526.158,00 come riscontrabile dall'ultimo Bilancio di esercizio al 31/12/2021 "Allegato B",*
- *per i motivi sopra esposti l'Ente Porto ritiene di poter aderire alla richiesta di partecipazione con l'acquisto di n. 1 (una) quota di partecipazione del valore nominale di € 1.000,00;*
- *la responsabilità del socio è limitata al solo ammontare del capitale conferito (€ 1.000,00) trattandosi di Società Consortile a Responsabilità Limitata”.*

Nel citato allegato A) *“Proiezione dati gestionali – periodo giugno ottobre 2022”* è rappresentata, in via prospettica, la situazione reddituale legata alle attività del Mercato Ittico di Giulianova relativa all’annualità 2022, mentre nell’allegato B) *“Ente Porto di Giulianova – Bilancio di esercizio al 31-12-2021”* è esposta la situazione economico-patrimoniale della società interessata all’acquisizione.

Con successiva nota prot. n. 47 del 22 febbraio 2023, la Regione ha inviato, a completamento della missiva precedente, l'ulteriore deliberazione dell'Ente Porto Giulianova n. 1 del 15 febbraio 2023, recante all'oggetto: *"Partecipazione dell'Ente Porto al Consorzio «Mercato Ittico Giulianova» - integrazione e modifica della delibera n. 3/2022 del 03/11/2022"*, con la quale il medesimo ente strumentale regionale ha confermato *"l'acquisizione di una quota societaria di € 1.000, da sottoporre a condizione risolutiva espressa, attraverso l'apposizione della clausola che preveda la risoluzione dell'adesione al Consorzio da parte dell'Ente Porto Giulianova in caso di mancata aggiudicazione da parte del Consorzio Mercato Ittico Soc. Coop a r.l. dell'affidamento definitivo del Mercato ittico da parte del Comune di Giulianova"*.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### 1. Quadro normativo di riferimento

Il contesto fattuale sopra descritto impone una disamina, seppur sintetica, della disciplina prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, così come recentemente novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118.

Nel testo previgente, tale norma prevedeva l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, alla Corte dei conti a soli fini conoscitivi.

Il nuovo dispositivo, profondamente innovando, statuisce, al comma 3, 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, nel definire la competenza delle diverse articolazioni, centrali e territoriali, della Corte dei conti, statuisce che: *"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”.

La deliberazione assembleare in esame, come già precisato in epigrafe, pervenuta in data 24 gennaio 2023, risulta adottata in data 3 novembre 2022 e autorizza “il Direttore, nella sua qualità di Legale Rappresentante dell'Ente a compiere tutto quanto necessario per addivenire al perfezionamento dell'acquisto opportunamente rendendo tutte le dichiarazioni all'uopo necessarie nonché sottoscrivendo il relativo atto di acquisizione.”

Successivamente è stata trasmessa, ad integrazione del predetto atto assembleare, la deliberazione n. 1 del 15 febbraio 2023 recante all'oggetto: “Partecipazione dell'Ente Porto al Consorzio «Mercato Ittico Giulianova» - integrazione e modifica della delibera n. 3/2022 del 03/11/2022.”

Tali provvedimenti, dunque, in quanto assunti e trasmessi successivamente all'entrata in vigore del novellato articolo 5, sono da considerarsi ricadenti nel nuovo regime normativo.

Appare, altresì, evidente, alla luce della esposta disciplina, la competenza di questa Sezione regionale di controllo all'esercizio delle relative funzioni, trattandosi di ente strumentale della Regione Abruzzo.

## **2. Ambito applicativo**

Per definire il perimetro applicativo della norma in esame, è opportuno, preliminarmente, verificare sia la natura del soggetto di diritto privato che l'Ente pubblico ritiene di costituire ovvero rispetto al quale determina di entrarne in “partecipazione”, sia quali sono i soggetti legittimati alla trasmissione dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, al fine di attivare la peculiare funzione di controllo prevista dal più volte richiamato articolo 5 del TUSP.

Il soggetto partecipato interessato dalla delibera di acquisizione o costituzione deve essere qualificabile come organismo di cui ai Titoli V e VI, Capo I, del Libro V del Codice civile.

In tal senso si è espressa la recente giurisprudenza di questa Corte che, con riferimento alla determinazione di un ente locale di costituire un consorzio, non qualificabile come società consortile ai sensi dell'articolo 2615-ter del Codice civile, ha escluso per esso l'applicabilità del TUSP (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 143/2022/PAR e n. 144/2022/PAR) e, nello specifico, dell'articolo 5 del medesimo testo unico.

Con riferimento ai soggetti tenuti alla trasmissione dei provvedimenti di costituzione alle Sezioni regionali di controllo, per il rilascio del pertinente parere, il comma 4 del medesimo articolo

indica espressamente: *“le regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali, le università e le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione”*.

### **3. Procedura di verifica**

Circa le tempistiche per l'adozione della deliberazione, è previsto che il termine per il rilascio del parere sia di *“sessanta giorni dal ricevimento”* e che *“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”*.

Qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine normativamente previsto, che non presenta, dunque, carattere meramente ordinatorio, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Diversamente, nel caso in cui il parere sia in tutto o in parte negativo, qualora l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente sarà 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.

### **4. Parametri per la verifica della conformità dell'atto.**

Il terzo comma dell'articolo 5 prevede che la competente Sezione della Corte dei conti deliberi 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”*.

Per le verifiche di spettanza vengono, dunque, in rilievo la compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente, la corrispondenza con le attività previste ex lege, la coerenza con la normativa euro-unitaria sui c.d. *“aiuti di Stato”*, il rispetto delle prescrizioni contenute negli articoli 7 e 8 del TUSP, la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, valutata anche l'opportunità di una gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la congruenza della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Da ciò l'onere, a carico del soggetto istante, di fornire una coerente ed esaustiva informativa idonea, anche grazie alla allegazione di adeguata e pertinente documentazione di natura contabile ed extra contabile, a disvelare l'iter logico e procedimentale alla base delle prospettate scelte gestionali.

#### **4.1 Finalità perseguibili**

La verifica sulla compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente socio esige di considerare il contenuto dell'articolo 4 del TUSP, a mente del quale le *“società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi”* devono essere *“strettamente necessarie per il perseguimento delle [...] finalità istituzionali [...]”*.

Il medesimo articolo precisa, al successivo comma 2, che nel rispetto di tali limiti le amministrazioni pubbliche possono costituire società, ovvero acquisire o mantenere partecipazioni in esse, per lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) *produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*
- b) *progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;*
- c) *realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;*
- d) *autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*
- e) *servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.*

Restano ferme le ipotesi, previste espressamente dai commi 3 e seguenti del medesimo articolo 4, da ritenersi, in ogni caso, derogatorie ed eccezionali, secondo le quali: “3. Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. 4. Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti. 5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti. 6. 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. 7. Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di

*trasporto a fune per la mobilità turistico sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili. 8. È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche..."*

In coerenza a tale dettato normativo, si pone, altresì, la previsione di cui al comma 9, che consente di salvaguardare specifiche decisioni di intervento pubblico mediante lo strumento societario in settori che coinvolgono rilevanti interessi della collettività, secondo un iter predefinito e con specifici provvedimenti motivati del Presidente del Consiglio dei ministri o dei Presidenti delle Regioni e Province autonome.

Da quanto esposto, appare, dunque, evidente la coesistenza di un vincolo di scopo e di un vincolo di attività, in virtù dei quali l'oggetto sociale deve essere strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e le attività svolte devono essere rispettose dei richiamati limiti.

In argomento, la deliberazione assembleare dell'Ente Porto, trasmessa dalla Regione Abruzzo quale titolare, in esso, di una quota di partecipazione del 36,40 per cento del capitale sociale, rappresenta che: *"tra gli scopi statutari dell'Ente Porto di Giulianova è contemplata «la realizzazione e gestione di strutture ed infrastrutture per l'incremento, la lavorazione, la valorizzazione e la commercializzazione dei prodotti ittici e dei servizi adeguati alle esigenze degli operatori della pesca»".*

Sul punto, giova evidenziare che la sentenza della Corte dei conti, Sez. I guirisd. centr. d'appello, 20 febbraio 2015 n. 178, nel richiamare la sentenza n. 3899/2004 della Corte di Cassazione ha statuito che *"l'istituzione e la gestione dei mercati all'ingrosso costituiscono un servizio pubblico, ai sensi della legge n. 125 del 1959, degli artt. 117 e 118 Cost. (e conseguente trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario: d.P.R. n. 7 del 1972 e n. 616 del 1977)."*

Alla luce di quanto esposto, nel caso in esame, l'oggetto sociale risulta rispondente ai requisiti di necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali, nonché ascrivibile alle attività tipizzate dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Inoltre, l'ulteriore deliberazione dell'Ente Porto di Giulianova n. 1 del 15 febbraio 2023, intitolata *"Partecipazione dell'Ente Porto al Consorzio «Mercato Ittico Giulianova» - integrazione e modifica della delibera n. 3/2022 del 03/11/2022"*, con la quale il medesimo ente strumentale regionale conferma *"l'acquisizione di una quota societaria di € 1.000, da sottoporre a condizione risolutiva espressa, attraverso l'apposizione, nella richiesta di ammissione al Consorzio Mercato Ittico S.c.r.l., della clausola che preveda la risoluzione dell'adesione alla società da parte dell'Ente Porto Giulianova in caso di mancata aggiudicazione*

dell'affidamento definitivo del Mercato ittico", assicura la persistenza del presupposto di legittimità dell'acquisizione, qui in esame, in costanza di partecipazione.

#### **4.2. Convenienza economica, sostenibilità finanziaria e gestione diretta ovvero esternalizzata**

Com'è noto, la Corte costituzionale ha ritenuto che il TUSP promuova *"il coordinamento finanziario e la tutela del buon andamento della pubblica amministrazione"* (cfr., Corte costituzionale, sentenze n. 86/2022 e n. 201/2022), di talché la sussistenza dell'interesse pubblico posto a giustificazione dell'acquisto della posizione di socio da parte dell'amministrazione deve essere adeguatamente motivata, non solo sulla scorta degli scopi istituzionali, ma anche tenendo conto della necessità di perseguire e garantire, nel tempo, la stabilità economico-finanziaria dell'ente.

In tale quadro, appare, dunque, opportuno richiamare il principio di *"legalità finanziaria"*, in virtù del quale, come rilevato da costante giurisprudenza di questa Corte, la decisione partecipativa, dalla prima assunzione fino alle successive scelte strategiche, presuppone in capo all'ente pubblico una prodromica valutazione circa il buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'articolo 97 della Costituzione, nonché circa i precipitati corollari dell'efficienza, efficacia e economicità della scelta operata.

##### **4.2.1 Convenienza economica**

La motivazione sulla *"convenienza economica"*, ancorché sintetica, *"deve essere idonea a rappresentare le ragioni per le quali l'Amministrazione pubblica che intende acquisire la qualifica di socio abbia deciso di avvalersi di quello specifico modello organizzativo di diritto privato"* (cfr., ex multis, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 161/2022/PAR).

Tale illustrazione si articola in un duplice passaggio logico.

In primo luogo, la *"convenienza economica"* deve essere messa in evidenza rispetto alla preliminare scelta discrezionale che l'Amministrazione pubblica compie, con la decisione di svolgere, attraverso un organismo societario, una attività di produzione di beni o di servizi necessaria per il perseguimento dei propri fini istituzionali. Detta valutazione interessa tutti gli organismi societari, a prescindere che questi siano deputati alla produzione di beni o alla erogazione di servizi.

In secondo luogo, quando la decisione di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la *"convenienza economica"* deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità di scelta dell'erogazione del servizio. Questa seconda valutazione sulla modalità di gestione interessa solo le società erogatrici di servizi.

Per giustificare la convenienza economica della propria scelta, l'Ente dovrà, dunque, considerare i parametri indicati dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in particolare,

evitando la costituzione, ovvero l'ingresso in partecipazione, in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Nel caso di specie, Ente Porto, nella citata deliberazione assembleare n. 3 del 2022, precisa che *"sussiste la convenienza economica dell'Ente ad acquisire una quota del neo costituito Consorzio Mercato Ittico Giulianova, atteso che il progetto è idoneo a generare benefici economici diretti e indiretti all'Ente Porto, attraverso l'incremento dei movimenti commerciali all'interno del Bacino portuale, generati dalla migliore gestione del Mercato Ittico"*. Pur tuttavia, dalla documentazione trasmessa, non emerge alcuna specificazione sulla natura e sull'entità degli asseriti benefici, né sulle iniziative programmate al fine di assicurare il miglioramento della gestione in parola.

Al riguardo, si ritiene che l'Ente Porto avrebbe potuto fornire una motivazione maggiormente circostanziata e meno generica, per quanto in astratto verosimile, al fine di evidenziare concretamente i positivi effetti economici che si produrrebbero per l'amministrazione, anche in vista dell'annunciata procedura di gara aperta per l'affidamento definitivo della gestione del mercato ittico di Giulianova.

#### **4.2.2 Sostenibilità finanziaria**

Per quanto concerne la valutazione della sostenibilità finanziaria, è importante evidenziare come essa dovrebbe sostanziarsi, oltre che in una generale verifica del complessivo equilibrio tra entrate e uscite, in un esame circa le prospettive future della società, al fine di evitare situazioni di squilibrio strutturale alle quali potrebbe far seguito la necessità di interventi di sostegno che, in assenza di specifiche deroghe, andrebbero a configurare una violazione del *"divieto di soccorso finanziario"*.

La sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di assicurare, in via autonoma e per il futuro, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

A tal fine, l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione, ai fini di una più puntuale valutazione del profilo finanziario, dovrebbe essere accompagnato da un esaustivo *Business Plan* dell'attività di impresa.

In argomento, l'Ente ha motivato asserendo che: *"sulla base della documentazione allegata alla presente delibera, quale "Allegato A - Proiezione dati gestionali giugno-ottobre 2022", si evince la sostenibilità economico/finanziaria del progetto che il Consorzio Mercato Ittico Soc. Coop. a r.l. ha intrapreso e conta di portare avanti per il futuro. Dai dati esposti si evince che il "Consorzio Mercato Ittico Giulianova" non sarà strutturalmente in perdita e conta di avere risultati superiori al pareggio già dal primo esercizio, che potranno essere migliorati dall'implementazione di ulteriori attività statutarie e che sussiste la capacità finanziaria per l'Ente di sottoscrivere la quota di € 1.000,00, preso atto del Valore Patrimoniale dell'Ente che, a fronte di un Capitale Sociale rappresentato dalle quote consortili di €*

51.808,00 ammonta a complessivi € 526.158,00, come si evince dal Bilancio di esercizio al 31/12/2021 "Allegato B".

A stretto rigore logico-argomentativo, le addotte motivazioni inerenti alla sostenibilità economico - finanziaria appaiono non pienamente soddisfacenti e, peraltro, effettuate attraverso proiezioni di dati forniti dal precedente gestore (Giulianova Patrimonio S.r.l.). Nelle conclusioni riportate nell'allegato A) alla deliberazione assembleare n. 3 del 2022 si legge testualmente che: *“sulla base dei dati storici (in quanto prevedere l'andamento del mercato ittico oggi appare ancor più complesso in quanto influenzato non solo dall'incremento del costo del gasolio ma anche da ulteriori fattori esogeni), si ritiene che con un volume di fatturato mensile di circa 16mila euro e con una gestione oculata si possa prevedere in un periodo di 5 mesi un sostanziale pareggio; laddove infatti si escluda la ripartizione dei costi generali da riconoscere alla Giulianova Patrimonio la situazione potrebbe migliorare di circa 14.000 euro rispetto a quella sopra prospettata, con la possibile disponibilità di un avanzo di circa 8mila euro da poter destinare a coprire eventuali costi non previsti ed in parte a costi di utilizzo dell'attrezzatura materiale sopra elencata (specie il fabbricatore del ghiaccio ed i muletti appaiono necessari per non interrompere l'attività)”*.

Invero, tuttavia, la suddetta parziale approssimazione e genericità assume, nella fattispecie in esame, una valenza limitata, tenuto conto del ridotto esborso previsto per l'acquisizione della partecipazione, pari ad euro 1.000,00, nonché della limitazione della responsabilità patrimoniale del socio pubblico a tale suddetto importo.

In ordine alla capacità finanziaria dell'Ente Porto di sostenere l'operazione di acquisizione, l'esiguità della quota partecipativa in parola e i dati economico-patrimoniali del medesimo Ente, indicati nell'allegato B) alla deliberazione n. 3 del 2022, ne legittimano la scelta partecipativa sotto tale profilo.

#### **4.2.3 Gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato**

Rilevante, altresì, ai fini delle valutazioni di competenza della Sezione regionale di controllo, appare la motivazione circa la scelta di optare per una gestione diretta ovvero esternalizzata del servizio che si ritiene di offrire alla collettività.

Invero, per la fattispecie concreta qui in esame, tale profilo non rileva, essendo piuttosto imputabile al Comune di Giulianova quale unico soggetto competente a disporre la gestione diretta ovvero l'affidamento del servizio di gestione del mercato ittico di Giulianova.

#### **4.3 Principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa**

Ulteriore profilo da valutare, a mente di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, del TUSP, è quello afferente ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità ai quali l'Ente è tenuto ad improntare l'azione amministrativa.

La norma, nello specifico, statuisce che la motivazione esposta nell'atto deliberativo deve dare conto *“anche della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”*.

In argomento, dalla documentazione disponibile, l'Ente Porto rappresenta che: *“il corretto funzionamento e lo sviluppo del mercato ittico di Giulianova, ubicato all'interno del Porto, rappresenta un'opportunità di crescita e sviluppo per il territorio e per la collettività. Infatti, l'efficiente gestione del mercato ittico avrebbe un innegabile positivo riverbero sulla crescita occupazionale dell'intero settore e favorirebbe l'incremento della flotta peschereccia stabilmente ormeggiata al Porto di Giulianova”* e *“che la valorizzazione e la promozione dei prodotti ittici locali, come ad esempio il pesce azzurro dell'Adriatico, avrebbe anche una innegabile ripercussione sull'intero settore turistico, volano dell'economia locale...”*.

Si rinnovano qui i rilievi già formulati, relativamente al presupposto della convenienza economica, in termini di genericità ed approssimazione dell'apporto motivazionale. Gli allegati alla delibera assembleare n. 3 del 2022 danno riscontro solo in parte a quanto sopra asserito apoditticamente.

#### **4.4 Norme dei trattati europei e disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese**

A mente dell'articolo 5, comma 2, del TUSP, l'atto deliberativo di costituzione societaria ovvero di acquisizione di partecipazioni in società già costituita *“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”*.

Circa il profilo della compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, particolare rilevanza assumono le disposizioni di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'articolo 107 del TFUE vieta gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero quegli aiuti che mediante risorse statali che sotto qualsiasi forma, favorendo solo alcune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Tale divieto, tuttavia, non ha carattere assoluto, giacché sono previste deroghe nelle circostanze in cui la Commissione europea non eserciti poteri discrezionali (la cosiddetta *“compatibilità di pieno diritto”*) e nei casi in cui gli aiuti siano autorizzati all'esito di una valutazione discrezionale delle Istituzioni europee.

Il successivo articolo 108 prevede una procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti con la disciplina del Trattato, compatibilità che deve essere valutata esclusivamente dalla Commissione, sotto il controllo del giudice dell'Unione, escludendo il giudice nazionale da qualsivoglia pronuncia in merito (cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia Europea sentenza 15 settembre 2016, in causa C-574/14, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA).

In tali casi, il giudice nazionale è, meramente, tenuto ad interpretare ed applicare la nozione di “aiuto di Stato” per valutare se un provvedimento adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo debba esservi o meno soggetto.

Sul punto, si rileva che la delibera assembleare in esame non fa menzione della normativa *de qua*. Per di più, non può sottacersi come la vigente disciplina preveda la trasmissione della delibera di costituzione della società ovvero di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, alla preposta Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, rubricato: “*Poteri dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza*”.

Nella delibera assembleare n. 3 del 3 novembre 2022 è espressamente indicato che la stessa sarà trasmessa “*all’Autorità garante della concorrenza del mercato, al fine dell’esercizio dei poteri di cui all’articolo 21 bis della Legge 10 ottobre 1990 n. 287 «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*””. In argomento, si rileva, altresì, che anche la successiva deliberazione assembleare n. 1 del 15 febbraio 2023 è stata trasmessa all’Autorità garante della concorrenza e del Mercato con nota pec della Regione Abruzzo del 23 febbraio 2023.

Infine, si dà atto che il menzionato atto assembleare n. 3 del 2022 prevede, altresì, la pubblicazione “*nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale dell’Ente Porto di Giulianova, ai sensi dell’articolo 23 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

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

nelle esposte considerazioni e con le osservazioni di cui in parte motiva, è valutata positivamente la conformità dell’atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all’articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

#### **DISPONE**

che la Segreteria della Sezione trasmetta la presente deliberazione, a mezzo PEC, entro cinque giorni dal deposito, alla Regione Abruzzo e all’Ente Porto di Giulianova, le quali sono tenute a pubblicarla, ai sensi della legge, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito internet istituzionale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 15 marzo 2023.

Il Magistrato relatore

Bruno LOMAZZI

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA