



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

CAMPANIA/2023/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Emanuele Scatola	I Referendario
Dott.ssa	Rosita Liuzzo	Referendario relatore

nella camera di consiglio del 7 giugno 2023

VISTO l'art. 100, comma 2, della 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);

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

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) e successive modificazioni;

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

VISTA la deliberazione n. 62/INPR/2023, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2023;

VISTA la nota, acquisita al protocollo di questa Sezione in data 28/04/2023 al n. prot. 2701, con la quale l'Università degli studi di Napoli "Federico II" ha trasmesso il decreto rettorale n.1415 del 17/04/2023 (ratificato dal Consiglio di Amministrazione con delibera n. 10 del 26/04/2023);

VISTA la richiesta di deferimento del magistrato istruttore del 22 maggio 2023;

VISTA l'ordinanza n. 61 del 2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario dott.ssa Rosita Liuzzo;

PREMESSO IN FATTO E DIRITTO

Con nota pervenuta in data 28/04/2023, al n. prot. 2701, l'Università degli studi di Napoli "Federico II" ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, il decreto rettorale n.1415 del 17/04/2023 (ratificato dal Consiglio di Amministrazione con delibera n. 10 del 26/04/2023).

Con tale atto è stata autorizzata la costituzione della società consortile a responsabilità limitata, "*INFRAGRI_ Società Consortile a Responsabilità Limitata*"; è stato autorizzato il conferimento, da parte dell'Ateneo, di euro 49.000,00 a titolo di capitale sociale e l'ulteriore impegno di spesa per un importo complessivo, IVA esclusa, pari ad euro 10.706.500,00 (oggetto di finanziamento ministeriale, disposto con il decreto di concessione prot. n. 134 del 22 giugno 2022), da erogare alla costituenda Società nel periodo del progetto e, infine, è stato approvato il contenuto della bozza di Statuto della costituenda Società.

Dall'analisi del sopra citato decreto rettorale n.1415 del 17/04/2023 si evince che, in risposta ad un avviso del MUR n. 3265 del 28/12/2021 (relativo al bando per la "*Concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione*", da finanziare nell'ambito del PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 Componente 2, "*Dalla ricerca all'impresa*" - Investimento 3.1, "*Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione*"), l'Ateneo ha sottoposto al Ministero la proposta progettuale "*The Innovation Infrastructure for Agro-Industrial Technologies*" e, a seguito di ciò, è stato destinatario del decreto di concessione del finanziamento prot. n. 134 del 22 giugno 2022. Inoltre, con una successiva delibera del Consiglio di Amministrazione, assunta nella seduta del 03/10/2022 (del. 113 del 03/10/2022), è stato approvato, a ratifica, il progetto "*INFRAGRI-The Innovation Infrastructure for Agro-Industrial Technologies*" e sono state accettate le risorse economiche assegnate dal MUR al predetto progetto.

Posto ciò, nel medesimo decreto si specifica che l'Ateneo dovrà avvalersi dell'apporto di soggetti privati, che cofinanzino la realizzazione dell'Infrastruttura attraverso la

creazione di un partenariato pubblico – privato (come richiesto dall'art. 4, comma 2 dell'avviso MUR n. 3265/2021) e che il soggetto privato sarà individuato tramite una procedura ad evidenza pubblica, a valle della quale sarà costituito un nuovo soggetto giuridico a partecipazione mista pubblico-privata (nella forma della società consortile a responsabilità limitata) tramite un'operazione di partenariato istituzionalizzato, ai sensi dell'art. 17 D. Lgs. n. 175/2016.

CONSIDERATO

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016, recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022, dispone 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 merito a tale funzione assegnata alla Corte dei conti sono intervenute di recente le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Più in particolare, nella deliberazione n. 16 si specifica che *"l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente*

rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale) (...) La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato, ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili".

Inoltre, la medesima deliberazione n. 16 ha 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, anche se la pronuncia è 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 vigenza 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)".

Per di più, successivamente, è intervenuta un'ulteriore pronuncia nomofilattica delle Sezioni Riunite di questa Corte, la 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".

Posto ciò, il controllo affidato a questa Sezione regionale si articola secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 5 del T.U.S.P. (cfr. *"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"*) e alla luce di quanto illustrato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/2022 (*"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"*).

1. Ambito soggettivo del controllo

Il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1 e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *"le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*.

Pertanto, non sembra revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che l'Università degli studi di Napoli *"Federico II"* sia assoggettato alle disposizioni del TUSP e che, quindi, sia tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 TUSP.

2. Ambito oggettivo del controllo

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di *"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di Amministrazioni pubbliche (per *"partecipazione"* deve intendersi *"la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti*

finanziari che attribuiscono diritti amministrativi", come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

L'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra, per la prima volta, in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

La fattispecie oggetto del presente esame, trattandosi della costituzione di una società consortile a responsabilità limitata tramite un'operazione di partenariato istituzionalizzato, ai sensi dell'art. 17 D. Lgs. 175/2016, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP.

3. Profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione societaria

Sul punto, l'art. 5, comma 4, del TUSP, ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo (*"per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali"*), le Sezioni regionali 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"*) e la Sezione controllo Enti (*"per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958"*).

Considerato che l'Università degli studi di Napoli *"Federico II"* ha sede nel comune di Napoli, l'atto, oggetto del presente esame, rientra tra *"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"*, per i quali ha competenza questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP.

4. Conformità dell'atto alle modalità previste dall'art. 7 del TUSP

Ai sensi dell'art. 7 del TUSP *"la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: (...) d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche."*

Nel caso sottoposto all'esame della Sezione si tratta di decreto rettorale n. 1415 del 17/04/2023 (ratificato dal Consiglio di Amministrazione con delibera n. 10 del 26/04/2023). Pertanto, l'operazione, sotto questo specifico profilo, è avvenuta in conformità a quanto disposto dall'art. 7 del TUSP.

5. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)

Gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, che *"le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"* (art. 3) e che *"le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"* (art. 4).

Inoltre, l'art 4 bis (inserito dall'art. 25-bis, comma 1, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233) dispone che *"Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto"*.

Posto ciò, va evidenziato che la società *"INFRAGRI Società Consortile a Responsabilità Limitata"* è una società consortile a responsabilità limitata e che, ai sensi dell'art. 3 dello statuto, il suo *"oggetto sociale"* ha lo scopo di *"realizzare e gestire una Infrastruttura Tecnologica di Innovazione dedicata alle Tecnologie Agro-Industriali nel rispetto dei dettami indicati dall'Avviso MUR n. 3265 del 28/12/2021 per la "Concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione" da finanziare nell'ambito del PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa" – Investimento 3.1 "Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione", finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU azione di riferimento 3.1.2 (di seguito "Decreto")"*.

Pertanto, si rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 4, sopra citato.

6. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa

L'art. 5, comma 1, TUSP richiede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione, tra l'altro, sia in ordine alle 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, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, la normativa citata (ad esclusione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso l'aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative) impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione e di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi. L'amministrazione, quindi, è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In merito alla **sostenibilità finanziaria**, nella richiamata deliberazione n. 16 del 2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti si è evidenziato 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. (...) la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In

questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione”.

Con riferimento alla **convenienza economica**, nella citata deliberazione n. 16 del 2022 si è evidenziato che “tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all'articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come “la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito”. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'**efficacia**) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'**efficienza** ed **economicità**). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili”.

Infine, le Sezioni riunite in sede di controllo precisano che in merito alla “compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione”.

Posto il suddetto onere motivazionale nei termini sopra precisati, nel decreto rettorale n. 1415 del 17/04/2023 (ratificato dal Consiglio di Amministrazione con delibera n. 10 del 26/04/2023), oggetto del presente esame, lo stesso non è stato soddisfatto per le ragioni che seguono.

In relazione alla **sostenibilità finanziaria** è riportato quanto segue: “la situazione di liquidità dell'Ateneo (come evidenziato dall'allegato D – rendiconto finanziario 2021) è tale da dimostrare la capacità dell'Ateneo di far fronte agli impegni previsti dal Piano

finanziario riportato nel documento " Piano dei trasferimenti ", accluso al presente decreto; inoltre, va sottolineato che, come previsto dal testo di Statuto accluso al presente decreto, "per le obbligazioni assunte risponde soltanto la Società con il proprio patrimonio, essendo espressamente esclusa la possibilità di contrarre obbligazioni da porre a carico dei soci e/o per conto degli stessi. In nessun altro caso i soci pubblici potranno essere gravati da responsabilità patrimoniale per le obbligazioni assunte, perdite di gestione o comunque derivanti da patti che richiedono versamenti di contributi in danaro o di qualsiasi altra natura . È esclusa ogni garanzia dei soci sui prestiti contratti dalla Società".

A fronte della suddetta motivazione, questo Collegio evidenzia che, come sottolineato dalla deliberazione n. 16 del 2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, la motivazione in ordine alla sostenibilità finanziaria deve riguardare due profili.

Un primo profilo, di tipo oggettivo, deve interessare la 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. Peraltro, ciò deve essere attentamente scandagliato dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche, tra cui un approfondito *Business Plan* (o forme analoghe di analisi di fattibilità), da richiamare nell'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni.

Un secondo profilo, di tipo soggettivo, concerne la compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti con gli strumenti di bilancio.

Posto ciò, nella motivazione riportata si fa riferimento alla situazione di liquidità dell'Ateneo che, a dire dell'Ente, è tale da dimostrare la capacità dell'Ateneo di far fronte agli impegni previsti dal Piano finanziario, senza, peraltro, ivi fornire alcuna adeguata dimostrazione di quanto asserito. Inoltre, si sottolinea, a titolo motivazionale, che *"per le obbligazioni assunte risponde soltanto la Società con il proprio patrimonio, essendo espressamente esclusa la possibilità di contrarre obbligazioni da porre a carico dei soci e/o per conto degli stessi. In nessun altro caso i soci pubblici potranno essere gravati da responsabilità patrimoniale per le obbligazioni assunte, perdite di gestione o comunque derivanti da patti che richiedono versamenti di contributi in danaro o di qualsiasi altra natura. È esclusa ogni garanzia dei soci sui prestiti contratti dalla Società"*.

Premesso quanto riportato in motivazione, va rilevato, in primo luogo, che l'espressione *"per le obbligazioni assunte risponde soltanto la Società con il proprio patrimonio"*, non può costituire valida motivazione, in quanto trattasi di principio generale sancito dall'art. 2462 del codice civile, ai sensi del quale *"Nella società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio"*. In secondo luogo, va sottolineato che, sotto il versante oggettivo, non è stato fornito alcun

Business Plan o altra forma analoga di analisi di fattibilità mentre, sotto il versante soggettivo, non è stata operata alcuna valutazione della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti con gli strumenti di bilancio.

In merito alla **convenienza economica** è riportato quanto segue: *"attraverso la costituzione della società, l'Ateneo potrà attingere al finanziamento reso disponibile a tale scopo dall'Avviso del MUR n. 3265 del 28/12/2021 (atteso che esso, all'articolo 4 comma 2, ha espressamente stabilito, quale condizione per l'accesso all'agevolazione, che "il soggetto proponente dovrà avvalersi, nell'implementazione dell'iniziativa, del contributo di soggetti privati che, individuati nel rispetto della normativa europea e nazionale, co-finanziano l'iniziativa stessa attraverso un'operazione di partenariato pubblico - privato"), senza l'assunzione dei possibili rischi, soprattutto temporali, di un PPP contrattualizzato; in ogni caso, il requisito della convenienza economica (la cui valutazione avviene, di norma, in termini di logica del profitto, da effettuarsi sulla base del mero calcolo comparativo tra costi e benefici attesi) non si addice ad essere applicato alla valutazione di interventi che si collocano nell'orizzonte dell'attività di ricerca e di valorizzazione di risultati della ricerca scientifico - tecnologica, quale finalità peculiare all'Ateneo e, in particolare, a questo tipo di progetto nell'ambito del PNRR".*

Anche in relazione a quanto sopra riportato, rileva quanto dichiarato dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 16/2022, peraltro intervenuta proprio con riferimento ad un caso che riguardava la partecipazione ad una società consortile a responsabilità limitata da parte di un'università (come nel caso oggetto del presente esame). Nella deliberazione n. 16 si precisa che la nozione di convenienza economica riguarda la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito. Per di più, si precisa che detta valutazione di convenienza economica comporta che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). Con riferimento all'efficacia, nella motivazione si devono rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel *Business Plan*, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*. In relazione, invece, all'economicità, la valutazione dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili, attraverso la comparazione dei benefici e dei costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

Orbene, a fronte di ciò, si evince che nella motivazione resa dall'Università degli studi di Napoli "Federico II" nel decreto rettorale n.1415 del 17/04/2023 (così come nella delibera di ratifica del Consiglio di Amministrazione n. 10 del 26/04/2023), è totalmente assente la suddetta valutazione in ordine alla capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito. Al contrario, dopo avere riportato come unico elemento di valutazione il fatto che l'Ateneo potrà attingere al finanziamento, è stato dichiarato espressamente che *"il requisito della convenienza economica (...) non si addice ad essere applicato alla valutazione di interventi che si collocano nell'orizzonte dell'attività di ricerca e di valorizzazione di risultati della ricerca scientifico - tecnologica"*.

Passando, poi, più specificatamente al profilo della **compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia, economicità**, è riportato quanto segue: *"la forma giuridica della società consortile a responsabilità limitata consente di associare alla necessità della partecipazione del soggetto privato, come richiesto dall' Avviso ministeriale, le tutele tipiche dei rapporti societari; e ciò, permettendo di sfruttare le modalità organizzative offerte dai tipi contrattuali delle società di capitali, che sono quelle, da un lato più strutturate e dettagliatamente disciplinate e d'altro lato più garanti di una completa autonomia del patrimonio e della responsabilità dell'ente partecipato rispetto agli enti partecipanti, tra tutte quelle messe a disposizione dall'ordinamento giuridico a tale scopo (efficacia); in particolare, quello della società consortile a responsabilità limitata è un modulo semplice e versatile (efficienza); tale forma giuridica, inoltre, permette di sfruttare, per la tenuta dei bilanci e della contabilità e, pertanto, per il controllo dell'andamento economico, la completa e rigorosa architettura giuridico - contabile preordinata per il funzionamento delle imprese commerciali e, sotto il profilo dei costi di funzionamento degli organi, rimane soggetta ai rigorosi vincoli di spesa stabiliti a tale scopo dal Decreto legislativo n. 175/2016 (economicità); peraltro, la partecipazione dell'Ateneo alla Società (con previsione, tra l'altro, del potere di designare il Presidente del Comitato Tecnico Scientifico) consente di perseguire più efficacemente le finalità di ricerca scientifica e tecnologica nel settore di riferimento del Progetto, potendo esercitare un ruolo non marginale, pur nel pieno rispetto del controllo maggioritario privato, nelle scelte dell'ente (efficacia)".*

Sul punto va sottolineato che, sotto il profilo dell'efficacia, a nulla rileva il fatto che l'adozione giuridica della società a responsabilità limitata garantisce la completa autonomia del patrimonio e della responsabilità dell'ente partecipato, dovento l'efficacia attenere alla funzionalità della soluzione adottata rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione. Dall'altra parte, sotto il profilo dell'efficienza, non è congruo il riferimento al fatto che il ricorso ad una forma di società consortile a responsabilità

limitata costituisce un modulo semplice e versatile, così come parimenti irrilevante, sotto il profilo dell'economicità, è il riferimento all'adozione della "rigorosa architettura giuridico-contabile preordinata per il funzionamento delle imprese commerciali" e l'assoggettamento "ai rigorosi vincoli di spesa stabiliti a tale scopo dal Decreto legislativo n. 175/2016", essendo sia il profilo dell'efficacia sia il profilo dell'economicità relativi al corretto impiego delle risorse pubbliche.

7. 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

Infine, si evidenzia che l'art. 5, comma 1, del TUSP prevede che "l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

In merito a quest'ultimo aspetto, nella motivazione si specifica solo che "l'Avviso emanato con Decreto ministeriale 3265/2021 è esso stesso fonte di derivazione comunitaria, in quanto emanato in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU; l'Avviso, poi, contiene puntuali norme dirette a garantire il rispetto delle norme in questione in sede di realizzazione delle specifiche attività connesse al Progetto".

L'onere di motivazione analitica non risulta, pertanto, soddisfatto neanche sotto tale profilo, in quanto attiene esclusivamente alla fonte di derivazione europea dell'avviso cui ha partecipato l'Università per ottenere il finanziamento. Al contrario, nella motivazione non si 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. Peraltro, va anche evidenziato che proprio nell'art. 12, rubricato "Obblighi del soggetto attuatore", dell'avviso, richiamato nella motivazione, si specifica che "Al fine di garantire un puntuale monitoraggio dell'attuazione degli interventi è fatto obbligo ai soggetti attuatori di assicurare il rispetto della normativa vigente sugli aiuti di Stato". Quindi, vi è un espresso richiamo al rispetto della disciplina in argomento e anche un espresso obbligo in tal senso per i soggetti attuatori, ma nella motivazione non è stato in alcun modo motivato il rispetto di tale obbligo.

8. Conclusioni

Alla luce delle suesposte considerazioni e per tutte le motivazioni sopra riportate, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, comma 3, TUSP, parere negativo in ordine alla costituzione della società consortile a responsabilità limitata, "INFRAGRI Società Consortile a Responsabilità Limitata", da parte dell'Università degli studi di Napoli "Federico.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania,

- **esprime**, per le ragioni indicate in parte motiva, **parere negativo** in ordine alla costituzione, da parte dell'Università degli studi di Napoli "Federico II", della società consortile a responsabilità limitata "INFRAGRI Società Consortile a Responsabilità Limitata";

- **dispone**, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata entro cinque giorni dal deposito;

- **ordina**, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, all'Amministrazione di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale;

- **manda** alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

Il Relatore

Dott.ssa Rosita Liuzzo



Il Presidente

Dott. Massimo Gagliardi



Depositato in Segreteria il

Il Funzionario Preposto



07 GIU. 2023