



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 13 luglio 2023

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente
Dott.ssa Fabia D'ANDREA - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario
Dott. Antonio MARSICO - Referendario (*relatore*)

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CAMERINO e UNIVERSITA' POLITECNICA DELLE MARCHE

**Costituzione Società consortile a responsabilità limitata "MARLIC
Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites - s.c.a.r.l."**

Vista la documentazione trasmessa dall'Università degli studi di Camerino con nota del 16 maggio 2023, prot. 2023-UNICCLE-0033563, assunta al protocollo di questa Sezione di controllo in data 17 maggio 2023 al n. 2092, concernente l'istanza del Rettore dell'Università degli Studi di Camerino e del Rettore dell'Università Politecnica delle Marche, ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016, ai fini della costituzione di una nuova società consortile a responsabilità limitata, denominata "MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites - s.c.a.r.l.", nell'ambito del progetto di natura collaborativa, al quale detti Atenei hanno aderito, a valere sul bando della Regione Marche "Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale POR MARCHE FESR 2014/2020 - Asse 8 - OS 20 - Azione 20.1 -INTERVENTO 20.1.1 E ASSE 1 - OS 2-INTERVENTO 2.1.1 - SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DI UNA PIATTAFORMA

TECNOLOGICA DI RICERCA COLLABORATIVA NELLE AREE COLPITE DAL SISMA - AMBITO: MANIFATTURA SOSTENIBILE - AREE TEMATICHE: ECOSOSTENIBILITÀ DI PRODOTTI E PROCESSI PER I NUOVI MATERIALI E DEMANUFACTURING” (DDPF 209 del 30/09/2019).

Vista la pronuncia n. 121/2023/QMIG con la quale questa Sezione deliberava di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell’opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell’art. 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, la risoluzione, da considerare quale questione di massima di particolare rilevanza e di interesse generale, dei seguenti dubbi interpretativi scaturenti dal novellato art. 5 TUSP: *“Se, fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dal comma 4 del menzionato art. 5 TUSP, la competenza delle Sezioni Riunite si estende a tutte le ipotesi di Partenariato attuato, con un’unica operazione, mediante costituzione di una società da parte di una pluralità di Enti pubblici, alcuni dei quali ricadenti nella competenza territoriale della Sezione regionale di controllo e altri ricadenti nella competenza della Sezione del controllo sugli Enti”*.

Vista la delibera n. 25/2023/QMIG, con la quale *“le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata della Sezione regionale di controllo per le Marche (deliberazione n. 121/2023/QMIG), ritengono che, nella prospettata operazione di costituzione societaria, rimanga fermo, in ragione delle argomentazioni riportate in motivazione, il riparto delle competenze, fra sezioni della Corte dei conti, prescritto, in via generale, dall’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016”*;

Udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 13 luglio 2023, convocata con nota del Presidente della Sezione del 7 luglio 2023;

Premesso in

FATTO

Con nota del 16 maggio 2023, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo al n. 2092 del 17 maggio 2023, il Rettore dell’Università degli Studi di Camerino (di seguito anche UNICAM) ed il Rettore dell’Università Politecnica delle Marche di Ancona (di seguito anche UNIVPM), hanno trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell’art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d’ora innanzi anche TUSP), la deliberazione del

Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino n. 52/2023, prot. 22870 del 28 marzo 2023, con oggetto *"Costituzione società consortile a responsabilità limitata denominata "MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites – S.c.a.r.l." e nomina rappresentante UNICAM nel CdA della S.c.a.r.l. Approvazione"*, nonché la deliberazione n. 143, assunta dal Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche in data 19 aprile 2023, con oggetto *"Approvazione costituzione Società Consortile a Responsabilità Limitata denominata "MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites"*.

Unitamente alla citata documentazione, risulta altresì trasmessa a questa Sezione la bozza di Statuto/Atto Costitutivo della società consortile a responsabilità limitata *"MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites"*, approvata con la succitata delibera del CdA dell'Università di Camerino n. 52/2023, oltre ad una scheda, concernente la *"Proiezioni economico-finanziarie: 2023-2027"* del costituendo organismo, con evidenziati: il modello di business; l'analisi dei ricavi e dei costi; gli investimenti e finanziamenti; il piano economico-finanziario 2023-2027, a cui il predetto atto sembra fare riferimento quale ulteriore allegato.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla deliberazione del CdA dell'Università degli Studi di Camerino, n. 52 del 28 marzo 2023 e sulla deliberazione del CdA dell'Università Politecnica delle Marche n. 143 del 19 aprile 2023, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP).

Le predette deliberazioni hanno ad oggetto l'acquisizione, da parte delle suddette Università, di una partecipazione azionaria nella costituenda società, tra soggetti pubblici e privati, denominata *"MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites – S.c.a.r.l."*.

Detta operazione societaria vede il coinvolgimento oltre che delle Università istanti, dei seguenti ulteriori soggetti: *"HP Composites SpA, la Delta SRL [...] l'ENEA – Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, il CNR - Consiglio Nazionale delle ricerche, la Teknochim srl, la Linset Srl, la EtaBlades Srl, la*

3P Engeneering srl, la F.lli Guzzini srl, la Maila's srl e la Nanotech srl per la realizzazione del progetto finanziato dalla Regione Marche nell'ambito del programma POR MARCHE FESR 2014/2020 [...] denominato "MARLIC – Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites (Laboratorio di Ricerca Applicata delle Marche per Compositi Innovativi)." (cfr. delibera CdA UNICAM n. 52/2023, pag. 1, § "finalità e scopo della delibera"; partners corrispondenti anche a quelli riportati nella delibera CdA UNIVPM n. 143/2023, pag. 6, sebbene con un diverso ordine).

Nella nota pervenuta alla Sezione, i Rettori precisano che *"l'Università degli Studi di Camerino e l'Università Politecnica delle Marche, in partenariato con organizzazioni del territorio della Regione Marche, hanno sottomesso un progetto di natura collaborativa a valere sul bando della Regione Marche " Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale POR MARCHE FESR 2014/2020 - Asse 8 - OS 20 – Azione 20.1 – INTERVENTO 20.1.1 E ASSE 1 – OS 2- INTERVENTO 2.1.1 - SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DI UNA PIATTAFORMA TECNOLOGICA DI RICERCA COLLABORATIVA NELLE AREE COLPITE DAL SISMA - AMBITO: MANIFATTURA SOSTENIBILE – AREE TEMATICHE: ECOSOSTENIBILITÀ DI PRODOTTI E PROCESSI PER I NUOVI MATERIALI E DEMANUFACTURING" (DDPF 209 del 30/09/2019). Il bando, all'art. 3, disciplinava la linea di attività 1 "Attivazione e gestione di un laboratorio di ricerca" richiedendo che il progetto presentato, in relazione a tale attività, prevedesse la costituzione di un nuovo soggetto che garantisse il funzionamento del laboratorio anche successivamente al periodo di finanziamento previsto dal bando stesso, per un periodo complessivo di almeno 7 anni, con il ruolo di offrire servizi specializzati nell'ambito delle tematiche di cui al bando stesso, a tariffe per servizi in linea con i prezzo di mercato e da rendere pubbliche".*

Nella citata istanza, si precisa, altresì, che la presente operazione: *"[...] è relativa alla costituzione della Società tra i soggetti pubblici e privati individuati nel progetto del laboratorio e individuati nell'allegato Statuto. Per quanto attiene l'invio dei documenti alla Corte dei Conti, per motivi di urgenza legati alle tempistiche del progetto, si è deciso di avviare la costituzione tra i soggetti privati e le scriventi Università Marchigiane, per poi procedere con aumento di Capitale sociale per la partecipazione degli altri Enti pubblici i cui lunghi tempi autorizzatori potrebbero andare oltre le tempistiche legate al progetto finanziato dalla Regione Marche e che prevede delle tempistiche certe come precedentemente evidenziato".*

La costituenda aggregazione, finalizzata alla *“realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*, *“[...] permetterà di partecipare alle diverse forme di finanziamento competitive che sono legate sia al PNRR che ai bandi comunitari destinati alle società di ricerca”*.

Pertanto, da quanto emerge agli atti, tale società sarebbe destinata a coinvolgere altri Enti pubblici con uno scopo che coinvolgerebbe anche altri ambiti (oltre a quelli legati al progetto finanziato dalla Regione Marche nell’ambito del programma POR MARCHE FESR 2014/2020, denominato "MARLIC") , tra cui *“partecipare a bandi, programmi e progetti di ricerca e sviluppo e alta formazione banditi da organismi locali, nazionali ed internazionali e PNRR; [...] e la realizzazione di applicazioni del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR) e di altri strumenti di indirizzo tecnologico nazionali e/o regionali”*.

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni dell’art. 5 TUSP, oggetto di recente novella legislativa proprio con riferimento al terzo e al quarto comma, in cui si prevede, tra l’altro, una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni. A seguito delle modifiche introdotte dall’articolo 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l’art 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: *“3. L’amministrazione invia l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l’amministrazione può procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione di cui al presente articolo. 4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti*

medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni".

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza "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". Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile ha avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti dalla complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva. (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Inoltre, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla «ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni

pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti». Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

Ciò detto, preliminarmente, in considerazione della composizione della compagine sociale del costituendo nuovo organismo societario, quale emerge dalla documentazione pervenuta alla Sezione controllo per le Marche, questo Collegio ha constatato come gli atti sottoposti al suo esame afferiscano ad un'operazione che coinvolge anche il CNR - Consiglio Nazionale delle ricerche, ente pubblico di ricerca nazionale - con competenze multidisciplinari, vigilato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), e l'ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ente di diritto pubblico finalizzato alla ricerca, all'innovazione tecnologica e alla prestazione di servizi avanzati alle imprese, alla pubblica amministrazione e ai cittadini nei settori dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo economico sostenibile (art. 4 Legge 28 dicembre 2015, n. 221).

Tali soggetti (CNR ed ENEA) non sono riconducibili alle *“altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione”*, i cui atti deliberativi, di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del TUSP, sono sottoposti all'esame delle Sezioni regionali di controllo. Detti Enti (CNR ed ENEA) rientrano,

infatti, fra quelli assoggettati al controllo della Corte dei conti, ai sensi della Legge 21 marzo 1958 n. 259, per i quali, ai fini di quanto previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP, il medesimo art. 5, al successivo comma 4, individua la competenza in capo alla *"Sezione di controllo sugli enti medesimi"* (cfr. Sezione regionale controllo Marche, delibera n. 121/2023/QMIG). Inoltre, la fattispecie sottoposta all'odierno esame (costituzione di società consortile da parte di undici soci, tra cui due Enti universitari, aventi sede nel territorio marchigiano, e due Enti nazionali di ricerca - CNR e ENEA, assoggettati al controllo della Corte dei conti, ai sensi della Legge 21 marzo 1958 n. 259), prevede che l'attuale compagine sociale sia destinata a coinvolgere altri Enti pubblici (non esplicitati in questa fase).

Sul punto, con la pronuncia n. 121/2023/QMIG, questa Sezione deliberava di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, la risoluzione, da considerare quale questione di massima di particolare rilevanza e di interesse generale, dei seguenti dubbi interpretativi scaturenti dal novellato art. 5 TUSP: *"Se, fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dal comma 4 del menzionato art. 5 TUSP, la competenza delle Sezioni Riunite si estende a tutte le ipotesi di Partenariato attuato, con un'unica operazione, mediante costituzione di una società da parte di una pluralità di Enti pubblici, alcuni dei quali ricadenti nella competenza territoriale della Sezione regionale di controllo e altri ricadenti nella competenza della Sezione del controllo sugli Enti"*.

Al riguardo, con delibera n. 25/2023/QMIG, *"le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata della Sezione regionale di controllo per le Marche (deliberazione n. 121/2023/QMIG), ritengono che, nella prospettata operazione di costituzione societaria, rimanga fermo, in ragione delle argomentazioni riportate in motivazione, il riparto delle competenze, fra sezioni della Corte dei conti, prescritto, in via generale, dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016"*. Dunque, le Sezioni Riunite, in ragione di quanto esplicitato nella parte motiva della suddetta delibera n. 25/2023/QMIG cui si fa rinvio, hanno stabilito che l'operazione di costituzione della società *"MARLIC s.c.a r.l."* tratteggiata nella documentazione pervenuta dalle succitate Università marchigiane in data 16 maggio 2023, debba rimanere all'esame di questa Sezione.

Tanto premesso, si procede, nei seguenti paragrafi, ad analizzare gli elementi essenziali degli atti deliberativi pervenuti all'esame della Sezione e, successivamente, a valutarne la conformità all'art. 5 TUSP.

2. La deliberazione n. 52/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino e la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche n. 143/2023.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino, n. 52 del 17 marzo 2023 (d'ora innanzi anche delibera n. 52/2023) e della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche di Ancona, n.143 del 19 aprile 2023 (d'ora innanzi anche delibera n. 143/2023) pervenute alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP.

Ebbene, con delibera 52/2023, il Consiglio di Amministrazione (d'ora innanzi anche CdA) dell'Università degli Studi di Camerino ha disposto:

- *“di autorizzare la costituzione della società consortile a responsabilità limitata denominata “MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites – S.c.a.r.l.”- Progetto "MARLIC - Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites (Laboratorio di Ricerca Applicata delle Marche per Compositi Innovativi)", nell'ambito della piattaforma tecnologica di ricerca collaborativa della Regione Marche – “Ambito tecnologico: manifattura sostenibile - Aree tematiche: ecosostenibilità di prodotti e processi per i nuovi materiali e demanufacturing" ed è autorizzata la partecipazione dell'Università degli Studi di Camerino con quota sociale pari ad € 20.000,00.*
- *la quota sociale graverà sul centro di costo/unità analitica “ADACQS - Direzione Generale – cessione quote Spin off”;*

È autorizzata la stipula dello Statuto della Società come da schema allegato alla presente.

Il firmatario degli atti sarà Il Rettore Prof. [...] o il Pro Rettore Vicario Prof. [...], il quale ai sensi dell'art. 17 dello Statuto dell'Università di Camerino, sostituisce il Rettore.

È autorizzato, in fase di costituzione, il versamento del 25% dei decimi del Capitale Sociale sul conto corrente intestato alla costituenda Società.

Il Rettore propone di nominare quale referente UNICAM in Cda il Prof. [...] che assumerà le funzioni già descritte nelle premesse della presente delibera e precisamente per la fase di avvio quella di Presidente e di Direttore tecnico scientifico.

Il firmatario è espressamente autorizzato ad apportare agli atti le modifiche che dovessero rendersi necessarie in sede di stipula e comunque si dà mandato al Rettore di autorizzare eventuali modifiche sostanziali con apposito Decreto di Urgenza.

La presente delibera verrà inviata alla Sezione di controllo competente della Corte dei conti e all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, e dell'art. 7, comma 4, del D.Lgs. 19.08.2016, n. 175."

La deliberazione trasmessa, risulta corredata dai seguenti ulteriori documenti, allegati all'atto medesimo:

- bozza di atto costitutivo della società consortile a responsabilità limitata "MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites", che riporta, in calce, anche un disciplinare, denominato "norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata "MARLIC s.c.a r.l." con sede nel Comune di Camerino (MC)";
- una relazione contenente le "Proiezioni economico-finanziarie 2023-2027".

Con delibera n. 143/2023, il Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche ha disposto:

- "di autorizzare la costituzione della società consortile a responsabilità limitata denominata "MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites - s.c.a.r.l."- Progetto "MARLIC - Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites (Laboratorio di Ricerca Applicata delle Marche per Compositi Innovativi)", nell'ambito della piattaforma tecnologica di ricerca collaborativa della Regione Marche - "Ambito tecnologico: manifattura sostenibile - Aree tematiche: ecosostenibilità di prodotti e processi per i nuovi materiali edemanufacturing" ed è autorizzata la partecipazione dell'Università Politecnica delle Marche con quota sociale pari indicativamente ad € 15.000,00;
- di autorizzare la stipula dello Statuto della Società come da allegato A;
- di far gravare la quota sociale sul centro di costo, voce COAN CA.1.A.01.03.01;

- *di autorizzare l'invio della presente delibera alla Sezione di controllo competente della Corte dei conti e all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ai sensi dell'art.5, commi 3 e 4, e dell'art. 7, comma 4, del D.Lgs. 19.08.2016, n. 175."*

Tale deliberazione è stata trasmessa senza l'allegato esplicitamente citato nel dispositivo (Statuto della Società come da allegato A), e di cui si autorizza la stipula. L'atto costitutivo e lo statuto (cd. "Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata MARLIC s.c.a r.l.") risultano annessi alla deliberazione UNICAM n. 52/2023.

Nel descrivere le ragioni e le modalità dell'iniziativa in oggetto, la citata deliberazione dell'Università di Camerino afferma, tra l'altro, che:

- *"L'Università di Camerino si è impegnata a partecipare come capofila al Progetto MARLIC e in particolare alla linea di attività "Laboratorio di ricerca applicata" che prevede la realizzazione di un Laboratorio (di seguito: Laboratorio) la cui sede prevista è ubicata presso l'immobile denominato "Pala Rotary", che è stato concesso in comodato d'uso dal Comune di Camerino e con sede nello stesso Comune. Per le finalità del Bando della Regione Marche i partner della linea di attività Laboratorio debbono quindi costituire un soggetto giuridico che sia in grado di gestire il Laboratorio stesso nella forma giuridica di una S.c.a.r.l. e tali partner intendono dunque regolamentare, con la sottoscrizione dell'Atto costitutivo di cui lo Statuto è parte integrante, i reciproci rapporti relativi all'attuazione del Progetto "MARLIC - Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites (Laboratorio di Ricerca Applicata delle Marche per Compositi Innovativi)", nel rispetto delle previsioni contenute nel Decreto di Concessione del Finanziamento e nei documenti ivi allegati. [...]"*;
- *"In ordine alla necessità della costituzione della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ateneo, si fa presente che ai sensi del proprio Statuto (cfr. art. 3 "Oggetto sociale") la costituenda società prevede la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che costituiscono dunque attività perseguibili dalla pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 4 bis del D.Lgs. 175/2016 e ss.mm.ii. [...]"*.

Di tenore similare sono le considerazioni esplicitate nella motivazione della deliberazione n. 143/2023 del CdA dell'Università Politecnica delle Marche, dove, in merito alla necessità della costituzione della società per il perseguimento delle finalità

istituzionali dell'Ateneo, "si fa presente che ai sensi del proprio Statuto (cfr. art. 3 "Oggetto sociale") la costituenda società prevede la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che costituiscono dunque attività perseguibili dalla pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 4 bis del D. Lgs. 175/2016 e ss.mm.ii. Si precisa inoltre che in ogni caso la partecipazione alla società consortile per l'Università Politecnica delle Marche rappresenta l'adempimento degli impegni assunti dall'Ateneo, in qualità di partner, e da tutti gli altri partner nei confronti della Regione Marche in fase di presentazione della proposta progettuale di cui al bando (DDPF n. 209 del 30/09/2019) ed è dunque appunto necessaria al fine di onorare gli impegni assunti in sede progettuale. La partecipazione alla costituenda Società appare inoltre opportuna in ragione della rilevanza strategica della costituenda Società per il tessuto socio-economico del territorio, anche perché la mancata partecipazione comporterebbe la revoca del contributo da parte della Regione Marche per la quota di propria competenza e metterebbe a rischio il finanziamento dell'intero partenariato".

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

Come noto, le finalità sottese al TUSP concernono l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti delibera "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.”.

I commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (rubricato “*Oneri di motivazione analitica*”), cui fa espresso richiamo il sopra riportato comma 3, stabiliscono quanto segue: “**1.** *A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.* **2.** *L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.”.*

L'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai commi testé richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, 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 dall'art. 4 TUSP); *ii*) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; *iii*) compatibilità con i principi di efficienza, di

efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia:

- relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *“nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della 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.”* (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG).
- in questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della *“convenienza economica”* e della *“sostenibilità finanziaria”*, pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della *“motivazione”* dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione n. 52/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'UNICAM e della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'UNIVPM n. 143/2023.

3.1 Regole di competenza per l'Amministrazione procedente (art. 7, comma 1, TUSP).

In ipotesi di costituzione di società a partecipazione pubblica, l'art. 7 del TUSP disciplina gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale. Il citato articolo 7, al comma 1, lettera d), prevede che l'operazione sia deliberata con *“delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche”*, cioè in tutti i casi in cui non si tratti di partecipazioni statali, partecipazioni regionali o partecipazioni comunali.

Nel caso qui in esame, costituzione di una società consortile a responsabilità limitata da parte di istituzioni universitarie, tale decisione risulta essere stata assunta mediante provvedimento del Consiglio di Amministrazione (delibera n. 52 del 27 marzo 2023 per l'UNICAM e delibera n. 143 del 19 aprile 2023 per l'UNIVPM), quindi in linea con quanto previsto dalla lettera d) del comma 1 dell'art. 7 TUSP (*cfr.* Sezioni riunite, deliberazioni n. 50/SSRRCO/PASP/2022 e n. 53/SSRRCO/PASP/2022).

3.2 Vincoli “tipologici” (art. 3 TUSP)

Le citate deliberazioni del CdA dell'Università di Camerino e dell'Università Politecnica delle Marche hanno ad oggetto l'acquisizione di partecipazioni nella costituenda società consortile MARLIC s.c.ar.l., che ha natura di società a responsabilità limitata e, quindi, rientra nei modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche dall'art. 3 TUSP.

3.3 Regole per la costituzione di società a partecipazione pubblica (art. 7, commi 3, 4, 5 TUSP). Profili generali di conformità dell'operazione.

A norma dell'art. 7, comma 3 del TUSP, l'atto deliberativo relativo alla partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di società deve contenere *“l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli articoli 2328 e 2463 del codice civile, rispettivamente per le società per azioni e per le società a*

responsabilità limitata". Nel caso in esame, trattandosi di società a responsabilità limitata, deve farsi riferimento all'art. 2463 del Codice civile.

Ebbene, in ordine a tale aspetto, i summenzionati atti deliberativi pervenuti dai due atenei marchigiani a questa Sezione di controllo, si rivelano carenti in quanto non esplicitano tutti i prescritti elementi essenziali: le deliberazioni del CdA UNICAM n. 52/2023 e del CdA UNIVPM n. 143/2023, in difformità da quanto prescritto dall'art. 2463 c.c. (*v.*, in particolare, comma 2), non contengono, tra l'altro, un'analitica individuazione dell'ammontare del capitale sociale, dei conferimenti di ciascun socio e della quota di partecipazione di ciascun socio. Anche l'atto costitutivo e le allegate norme sul funzionamento della società Marlic mancano di individuare le quote di partecipazione di tutti i singoli soci sottoscrittori, né sono chiaramente enumerate le relative percentuali di partecipazione sicché non è possibile conoscere neppure le percentuali di partecipazione che andrebbero ad assumere le due Università istanti nell'ambito della compagine societaria. Comunque, nei due atti deliberativi e nell'atto costitutivo manca una completa indicazione degli elementi identificativi dei singoli soci secondo le prescrizioni dell'art. 2463, co. 2, del codice civile. Del resto, nessuno dei menzionati documenti e nessuna delle citate deliberazioni delle due Università identifica i soci con codice fiscale e partita iva in modo da consentirne una sicura individuazione.

L'art. 5 della bozza di atto costitutivo approvata dalla delibera dell'Università degli Studi di Camerino n. 52/2023 afferma che *"le quote vanno dichiarate prima della costituzione e devono avere un importo minimo di euro 10.000,00."* Tuttavia, come già rilevato, il predetto atto deliberativo e l'annessa bozza di atto costitutivo non esplicitano l'ammontare complessivo del capitale sociale (*cf.* art. 6 delle Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata "MARLIC s.c.a r.l."). La deliberazione UNIVPM n. 143/2023 (trasmessa a questa Sezione senza la bozza di atto costitutivo, allegata solo all'atto dell'Ateneo camerte) indica genericamente che *"è stato proposto di conferire un capitale sociale complessivo indicativamente pari a euro 180.000,00 [...]"*. L'avverbio contenuto nell'inciso (*"indicativamente"*) conferma le carenze poc'anzi descritte considerato, inoltre, che non risultano specificate le quote di partecipazione di tutti i componenti della compagine sociale. E da quanto in atti, si conoscono solo le quote che andrebbero a sottoscrivere l'UNICAM (20.000,00) ed

UNIVPM (15.000,00), nonché le società HP Composites SpA e Delta Srl, ognuna per euro 20.000,00 (v. art. 5 della bozza di atto costitutivo).

La bozza di atto costitutivo approvata, inoltre, all'art. 6, precisa che *“i soci fondatori apportano in comodato d'uso gratuito le strumentazioni acquistate con il finanziamento Regionale di cui al progetto MARLIC almeno fino al 31 dicembre 2027. La strumentazione dovrà essere obbligatoriamente posizionata presso la sede del Laboratorio MARLIC sita in via Madonna delle Carceri snc, Camerino (MC), Palazzo Rotary. Successivamente al 31 dicembre 2027, la strumentazione rimarrà in dotazione presso il laboratorio MARLIC, con modalità da definirsi (ad es. comodato 3 d'uso gratuito, noleggio, riscatto del bene a valore contabile, ecc.), salvo che la SCARL non decida di restituire il bene”*. Anche in tal caso, non vengono in alcun modo identificati con precisione tali conferimenti né quantificati nel loro valore; infine, non viene indicato, neppure in via approssimativa, l'importo globale delle spese per la costituzione poste a carico della società.

Elementi, tutti quelli passati in rassegna, che non consentono di individuare puntualmente le precise condizioni ed i termini della volontà espressa dagli enti istanti (e dagli altri soci, quantomeno da quelli indicati come fondatori), non emergendo con chiarezza neppure il reale “peso” di detti enti universitari nell'ambito della costituenda compagine sociale, con l'ulteriore conseguenza che non risulta nemmeno possibile appurare l'osservanza delle normativa recata dall'art. 17, comma 1 TUSP laddove prescrive che *“Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento”*.

Da questo angolo visuale si osserva, inoltre, come, in merito alle partecipazioni “minoritarie” e alla complessiva tematica della razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, la Sezione Autonomie di questa Corte, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG, abbia avuto modo di affermare che *“Difficilmente giustificabili, per le amministrazioni aderenti in misura minima, sarebbero le ragioni – evidentemente da dimostrare con adeguate motivazioni, stante l'assenza di qualsivoglia possibilità di incidenza sulla governance della società da parte delle amministrazioni partecipanti – a sostegno della partecipazione societaria come strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*.

Passando ad un ulteriore profilo della disciplina recata dall'art. 7 TUSP, si osserva come il quarto comma di tale articolo ponga un espresso adempimento di carattere pubblicitario in capo all'Ente pubblico che intenda costituire una società stabilendo che *“L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante”*. Al riguardo, nessuna espressa indicazione è presente nelle deliberazioni dei due atenei circa la relativa pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente. Sul punto, si rappresenta, ad ogni buon conto, la necessità di assolvere con cura i vigenti oneri pubblicitari anche con riguardo alla disciplina recata dal d.lgs. n. 33/2013 (v. anche *infra* § 3.6).

3.4 “Vincoli di scopo” e “vincoli di attività” (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo istituzionale, cosicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP esige, innanzitutto, una analitica motivazione *“con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4”*. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/2022). In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un “vincolo di scopo” al comma 1 – ai sensi del quale *“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”* – cui si accompagna al comma 2 un “vincolo di attività” in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi

strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR).

Con riferimento alla verifica della “stretta inerenza” dell'acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali degli enti universitari-soci, la valutazione di conformità può essere positiva solo in misura parziale, in quanto, se da una parte le attività relative alla realizzazione di un laboratorio di ricerca possono apparire coerenti con le funzioni istituzionali delle Università, d'altro canto, come si dirà meglio nel prosieguo, emergono alcuni profili di incoerenza dell'operazione con le norme del TUSP, a partire proprio dagli artt. 4 e 5 dello stesso testo unico e dall'asserita necessità di costituire la società da parte dei due Atenei (v. anche *infra* § 3.3 e 3.6).

L'atto deliberativo del CdA UNICAM, n. 52/2023 e l'atto deliberativo del CdA UNIVPM, n. 143/2023, individuano l'“oggetto-scopo” della costituenda società consortile nella realizzazione di un “Laboratorio di ricerca applicata”, al fine di dare attuazione alla seconda fase del progetto “*finanziato dalla Regione Marche nell'ambito del programma POR MARCHE FESR 2014/2020 [...] denominato "MARLIC - Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites (Laboratorio di Ricerca Applicata delle Marche per Compositi Innovativi)*”. Sul punto la menzionata delibera dell'UNICAM specifica che l'oggetto del progetto consiste “*nelle attività di Ricerca e Sviluppo, di Trasferimento Tecnologico, di Disseminazione e delle attività necessarie per la realizzazione di un laboratorio di ricerca industriale attivo nel campo dei materiali innovativi con specifico riferimento al BioBased ed al Demanufacturing*”

Le due deliberazioni pervenute alla Sezione non forniscono, però, concrete indicazioni sulle specifiche attività che costituiscono l'oggetto sociale del costituendo organismo societario (v. art. 7 TUSP e art. 2463 c.c.; v. anche *supra* § 3.3). L'oggetto sociale della “Marlic Scarl” viene descritto, come segue, nell'art. 3 delle “*Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata “Marlic s.c.a r.l.”*” allegate alla istanza prevenuta alla Sezione: “*La società consortile, senza finalità di lucro, è*

costituita da più soggetti pubblici e privati, con lo scopo di intraprendere iniziative idonee a costruire una rete integrata di ricerca tecnologica e di applicazioni industriali, sperimentazione, valorizzazione, trasferimento tecnologico, formazione e divulgazione con particolare, ma non esclusivo riferimento, agli ambiti applicativi coerenti con la "Strategia nazionale per l'economia circolare" e il "Programma per la gestione rifiuti" elaborati dal MITE e con il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" con particolare riferimento alla Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica Componente: Economia circolare e agricoltura sostenibile", alla ricerca ed alla gestione di materiali innovativi e nuovi materiali di varia natura e composizione e LCA di sistema. La Società si propone inoltre la promozione della cultura scientifica, tecnologica e gestionale principalmente nelle tematiche sotto riportate e descritte, da realizzarsi attraverso iniziative di ricerca scientifica, applicata e industriale, trasferimento tecnologico, formazione, rivolte principalmente al mondo economico produttivo, ai giovani in fase di professionalizzazione (stage e tirocini formativi); promozione di azioni sinergiche fra le aziende socie, aziende del settore, gli Atenei, gli EPR, e altre realtà economiche, formative e di ricerca. In dettaglio, la società potrà svolgere le seguenti attività: a) il coordinamento dei soci e di eventuali altre aziende per la progettazione e realizzazione di iniziative congiunte; b) l'ideazione, la promozione e l'organizzazione di attività di "networking" con altri consorzi, associazioni ed Enti nazionali ed internazionali per la creazione di partenariati di tipo scientifico e tecnico e per la promozione e la realizzazione di programmi e progetti comuni; c) la definizione e diffusione di una visione strategica rispetto allo sviluppo delle traiettorie nuova "Strategia nazionale per l'economia circolare", incentrata su eco-progettazione ed ecoefficienza, sul supporto al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica, alla co-progettazione ed innovazione di prodotto, alla bioeconomia, alla blue economy e alle materie prime; d) svolgere e implementare progetti di ricerca scientifica di base, applicata, ricerca industriale e di trasferimento tecnologico nei settori tipici della Sostenibilità ambientale e dell'Economia circolare; e) partecipare a bandi, programmi e progetti di ricerca e sviluppo e alta formazione banditi da organismi locali, nazionali ed internazionali e PNRR; f) la realizzazione e la gestione di piattaforme tecnologiche di ricerca collaborativa e trasferimento tecnologico nei settori sopra indicati. In questo ambito, la società, tra l'altro, favorirà l'innovazione, l'uso condiviso di attrezzature aziendali e dei soci, la creazione e l'uso di laboratori misti pubblico-privato, lo scambio di conoscenze ed esperienze, il trasferimento di tecnologie, la messa in rete, la diffusione di informazioni tra imprese e

organismi di ricerca nonché quanto altro utile a stimolare e supportare l'innovazione tecnologica e la crescita economica; g) la realizzazione di dimostrazioni delle potenzialità della c.d. "Strategia nazionale per l'economia circolare", con percorsi dedicati e costruiti sulla linea produttiva con applicazioni reali; h) trasferimento tecnologico e disseminazione delle tecnologie e metodologie sopra citate attraverso la realizzazione di attività di "Test-before-invest", studi di fattibilità e sviluppo di "proof-of-concept", attività di orientamento, formazione e diffusione sulle tematiche sopra indicate, anche tramite la realizzazione di materiale informativo e didattico, la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e informazione, seminari, corsi di formazione specialistici, alta formazione e conferenze per facilitare la creazione e condivisione di conoscenze. Le attività di formazione e divulgative potranno essere svolte in collaborazione con le istituzioni di ricerca e produttive; i) realizzazione di un punto di riferimento per attività sperimentali da svolgere anche nell'ambito di attività formative organizzate dagli istituti accademici e degli operatori economici del settore; j) gestione di attività di ricerca applicata, anche per conto terzi, da svolgersi in stretta collaborazione con i soci e principalmente con i soci fondatori k) gestione di attività di consulenza e trasferimento tecnologico verso il mondo produttivo per uno sfruttamento adeguato delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie; l) promozione di scambi culturali, tecnologici e scientifici a livello nazionale ed internazionale; m) la realizzazione di applicazioni del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) e di altri strumenti di indirizzo tecnologico nazionali e/o regionali; La società può realizzare strutture e infrastrutture di ricerca e di servizio, nonché compiere tutti gli atti e concludere le operazioni contrattuali di natura mobiliare, immobiliare, industriale e finanziaria necessarie e utili alla realizzazione degli scopi sociali e comunque sia indirettamente attinenti ai medesimi. Destinatari delle attività che costituiscono l'oggetto sociale della società sono singole persone, imprese, e in generale istituzioni di tutti i comparti industriali e di servizi, delle pubbliche amministrazioni locali e centrali, del sistema sanitario, del mondo della ricerca e della formazione (ivi compresa la formazione del personale universitario e scolastico), e in generale, del terzo settore. [...] La società potrà inoltre compiere tutte quelle operazioni commerciali, industriali, mobiliari, immobiliari e finanziarie ritenute dall'organo amministrativo strumentali, necessarie o utili al conseguimento dell'oggetto sociale. La società potrà anche assumere, direttamente o indirettamente, partecipazioni o interessenze in altre imprese aventi oggetto analogo od affine

al proprio. [...]”. (art. 3 delle “Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata “MARLIC s.c.a r.l.”)

Riguardo alla scelta di costituire una società a responsabilità limitata per la realizzazione della seconda fase del progetto di natura collaborativa a valere sul bando della Regione Marche “Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale POR Marche FESR 2014/2020 - Asse 8 - OS 20 - Azione 20.1 - Intervento 20.1.1 E Asse 1 - OS 2- Intervento 2.1.1 - sostegno alla sviluppo di una piattaforma tecnologica di ricerca collaborativa nelle aree colpite dal sisma - Ambito: manifattura sostenibile - Aree tematiche: sostenibilità di prodotti e processi per i nuovi materiali e demanufacturig” (DDPF 209 del 30/09/2019), nella nota trasmessa dalle Università in data 16/05/2023, si afferma che *“il bando, all’art. 3, disciplinava la linea di attività 1 “Attivazione e gestione di un laboratorio di ricerca” richiedendo che il progetto presentato, in relazione a tale attività, prevedesse la costituzione di un nuovo soggetto che garantisse il funzionamento del laboratorio anche successivamente al periodo di finanziamento previsto dal bando stesso, per un periodo complessivo di almeno 7 anni, con il ruolo di offrire servizi specializzati nell’ambito delle tematiche di cui al bando stesso, a tariffe per servizi in linea con i prezzo di mercato e da rendere pubbliche.”*. In realtà l’art. 3 del Bando approvato con il citato decreto regionale n. 209 del 30 settembre 2019, (reperibile sul sito *web* istituzionale della Regione Marche), non obbligava il soggetto proponente a predisporre un progetto che *“prevedesse la costituzione di un nuovo soggetto che garantisse il funzionamento del laboratorio”*, ma si limitava a specificare che *“l’aggregazione proponente può prevedere che la gestione del laboratorio di ricerca sia affidata ad un nuovo organismo. In questo caso l’aggregazione proponente, in sede di domanda, dovrà manifestare la volontà di costituire, anche successivamente all’avvio del programma di investimento, un nuovo soggetto indicando la forma legale della nuova organizzazione. La procedura di trasferimento delle attività dall’aggregazione proponente ad un nuovo soggetto beneficiario sarà gestita presentando una richiesta di variante tramite la piattaforma SIGEF”*.

Ciò posto - pur prendendo atto di alcune precisazioni espresse nelle menzionate deliberazioni n. 52/2023 e n. 143/2023 (in cui si afferma che *“[...] in ogni caso la partecipazione alla società consortile per l’Università Politecnica delle Marche rappresenta l’adempimento degli impegni assunti dall’Ateneo, in qualità di partner, e da tutti gli altri partner nei confronti della Regione Marche in fase di presentazione della proposta*

*progettuale di cui al bando (DDPF n. 209 del 30/09/2019) ed è dunque appunto necessaria al fine di onorare gli impegni assunti in sede progettuale [...]”), nonché di alcuni elementi forniti al fine di evidenziare la convenienza economica sottesa alla scelta di fare ricorso allo strumento societario della S.c.a.r.l., sotto il profilo della funzionalità di detto strumento societario rispetto alle esigenze ed agli obiettivi degli Atenei – la Sezione rileva come dalla documentazione acquisita agli atti non emergano specifici elementi circa l’impossibilità, per le due Università, di espletare le attività progettuali con modalità che non impongano la partecipazione a società o ad altro tipo di ente e, quindi, non costringano le istituzioni universitarie all’adesione o all’ingresso in organismi di diritto privato di qualsivoglia natura giuridica (v. *infra* § 3.6).*

In questa prospettiva, occorre rimarcare che il legislatore, con l’introduzione del TUSP, ha inteso limitare la generale capacità di diritto privato delle pubbliche amministrazioni, al fine di contrastare l’abuso dello strumento societario, che può diventare causa della lesione degli equilibri di bilancio. Ciò comporta che la motivazione della decisione di acquisizione di partecipazioni societarie debba essere fondata su stringenti e concrete ragioni di interesse pubblico: tale obbligo motivazionale, già sussistente quale presupposto di legittimità degli atti amministrativi dall’art. 3 della legge n. 241/1990, è stato reso ancora più pregnante dalle richiamate previsioni normative, non essendo rispettose di tale parametro le motivazioni di natura apodittica o contenenti mere ripetizioni del dato legale.

Orbene, l’oggetto della società MARLIC così come individuato dallo statuto (*cf.* art.3) appare piuttosto esteso sicché pone alcune problematiche di coerenza con l’art. 4 TUSP. Sotto questo profilo, si osserva che un così ampio e, per certi versi, indeterminato perimetro di finalità e attività rischia di collidere con l’impostazione alla base del TUSP – e, in particolare, dell’art. 4, commi 1 e 2 – che punta a contrastare, come in precedenza evidenziato, l’aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022).

Sul versante dei vincoli di attività – ferma la “inerenza” delle attività di ricerca con l’ambito delle funzioni istituzionali dell’Università – deve constatarsi come il testo delle deliberazioni delle due Università trasmesse a questa Sezione non riconduca mai esplicitamente l’acquisizione della partecipazione ad alcuna delle fattispecie tipiche individuate, in via sistematica e tassativa, dall’art. 4 TUSP, quale

necessario referente normativo dell'operazione di costituzione della società. Piuttosto, in ambedue le deliberazioni degli atenei, si fa riferimento all'art. 4-bis del d.lgs. n. 175 2016 che testualmente recita: *“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”*. In entrambi gli atti deliberativi delle Università si afferma *“la necessità della costituzione della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ateneo”* e, a tal proposito, *“si fa presente che ai sensi del proprio Statuto (cfr. art. 3 “Oggetto sociale”) la costituenda società prevede la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che costituiscono dunque attività perseguibili dalla pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 4 bis del D. Lgs. 175/2016 e ss.mm.ii.”*; nello statuto si fa menzione del PNRR (con riferimento alla Missione *“Rivoluzione verde e transizione ecologica Componente: Economia circolare e agricoltura sostenibile”*) indicando, genericamente, tra le attività ricomprese nell'oggetto sociale la partecipazione *“a bandi, programmi e progetti di ricerca e sviluppo e alta formazione banditi da organismi locali, nazionali ed internazionali e PNRR”* e *“la realizzazione di applicazioni del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR)”*.

Tali argomentazioni non possono, tuttavia, essere accolte, né per il caso di specie né in chiave generale, quale giustificazione della creazione di un nuovo organismo a partecipazione pubblica: infatti, le affermazioni poc'anzi riportate, appaiono piuttosto vaghe e non possono, comunque, costituire adeguato presupposto della presente operazione societaria ai sensi del citato art. 4-bis TUSP in considerazione, innanzitutto, del fatto che la riconducibilità dell'iniziativa di cui trattasi al PNRR, non supportata o documentata da atti o documenti formali, è del tutto teorica e ipotetica e forma oggetto solo di generiche dichiarazioni di intenti, non essendo tale iniziativa ascrivibile ad alcun specifico progetto puntualmente identificato dai due Atenei con riferimento al PNRR (in termini di provvedimenti, tempistiche, risorse, obiettivi). In altri termini, nella documentazione pervenuta dalle due Università non vi è alcuna indicazione di bandi, avvisi, provvedimenti e altri elementi identificativi di carattere formale e sostanziale che, in merito al progetto di

cui trattasi, avrebbero autorizzato il finanziamento di specifici interventi a valere sulle risorse del PNRR, né si fa riferimento a precisi obiettivi e *target* (intermedi e finali) cui sarebbero da ricondurre sistematicamente le attività e le proiezioni economico-finanziarie contenute nello stesso *Business Plan* in relazione alle risorse del PNRR e alla scansione temporale di attuazione di tale programma.

In tale direzione, sarebbe quindi opportuno guardare ad una interpretazione del citato art. 4-bis TUSP conforme alla complessiva *ratio legis* sottesa al TUSP che induce, anche in una chiave di lettura sistematica, ad attribuire una portata necessariamente restrittiva all'ipotesi individuata dalla norma di cui trattasi; norma che, lungi dal ricondurre la creazione di nuovi e ulteriori organismi alla generica affermazione dell'adozione di future iniziative che astrattamente potrebbero ricadere nel PNRR, si limita ad aggiungere alle attività che rientrano nelle fattispecie tipiche di cui all'art. 4 TUSP, anche l'attività di ricerca.

In conclusione, gli aspetti sin qui descritti fanno emergere alcune significative carenze motivazionali dell'operazione all'esame in ordine ai fondamentali profili della "necessità" e della indispensabilità della società a partecipazione pubblica.

3.5 Adempimento dell'onere di motivazione sulla "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese". (Art. 5, comma 2, TUSP).

I provvedimenti pervenuti all'esame della Sezione non contengono alcuna attestazione riguardo alla 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 *ex art. 5, comma 2 del D. Lgs. n. 175/2016*. In questo ambito, va evidenziato, altresì, che la delibera dell'Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all'invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche «*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*».

3.6 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla “sostenibilità finanziaria”, alla “convenienza economica” e alla “compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa” (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, “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” (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende 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. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell’amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito business plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell’amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell’investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all’organismo societario con la situazione finanziaria dell’ente.

E’, parimenti, importante verificare che la motivazione analitica dell’atto deliberativo espliciti le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario; anche tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all’articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la

convenienza economica - 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”*. Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’Amministrazione (profilo dell’efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità) (cfr. Sezione regionale controllo Toscana, n. 227/2022/PASP; Sezione regionale controllo Molise, n. 186/2022/PASP; Sezione regionale controllo Lombardia n. 194/2022/PASP; Sezione regionale controllo Marche n. 41/2023/PASP).

Ciò posto, con riferimento ai richiamati oneri motivazionali, unitamente alle deliberazioni assunte dall’Università degli Studi di Camerino e dall’Università Politecnica delle Marche è stata trasmessa a questa Sezione di controllo una relazione concernente le *“Proiezioni economico-finanziarie 2023 – 2027”*, della costituenda società consortile a responsabilità limitata denominata *“MARLIC Marche Applied Research Laboratory for Innovative Composites”*, contenente l’illustrazione del modello di business, l’analisi dei ricavi, in termini di generazione di ricavi, l’analisi dei costi, gli investimenti ed i finanziamenti, il piano economico-finanziario 2023-2027.

Tale relazione riporta il *business plan* dell’attività di impresa che si intende avviare indicando, tra l’altro, che:

- *“[...] la società utilizza anche fondi e risorse pubbliche provenienti dalle istituzioni consorziate o da altre istituzioni pubbliche, ogni forma di trasferimento di beni, servizi, tecnologie o utilità dalla società a terzi e soci dovrà avvenire nel rispetto delle normative in materia di aiuti di Stato o sovvenzioni pubbliche tempo per tempo vigenti”*;
- *“i partner industriali potranno erogare contributi, complessivi, pari a 50.000 euro per ciascun esercizio del periodo 2023-2027”*. Nel piano economico in esame, tali contributi vengono considerati solo per le annualità 2024, 2025 e 2026. In particolare, *“la scelta di non valorizzarli [nel 2027] è legata alla volontà di raggiungere una crescente sostenibilità economico-finanziaria di MARLIC nel corso del tempo senza dover attingere a tale erogazione”*;
- per la società MARLIC, *“[...] in termini di generazione dei ricavi, per lo scorcio 2023-2027, sono state identificate tre tipologie di attività: prestazioni erogate al partenariato industriale, prestazioni erogate a clienti con rapporti già in essere e corsi di formazione.*

Prudenzialmente, sono stati ipotizzati solamente i ricavi con un'elevata probabilità di conseguimento e che derivano da contatti già sviluppati", con ricavi totali da prestazioni e servizi erogati quantificati in euro 55.000,00 per il II semestre 2023; euro 170.000,00 per l'anno 2024; euro 213.500,00 per l'anno 2025; euro 245.525,00 per l'anno 2026; euro 282.354,00 per l'anno 2027;

- l'analisi dei costi è compendiata nel seguente prospetto:

| riepilogo dei costi | 2023 II sem | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Costi variabili | 14.000,00 | 46.000,00 | 57.700,00 | 66.355,00 | 76.308,00 |
| Costi del personale | 8.000,00 | 32.000,00 | 63.000,00 | 63.000,00 | 63.000,00 |
| Costi amministrativi e generali | 24.915,00 | 83.100,00 | 86.870,00 | 98.361,00 | 98.925,00 |
| Costi commerciali e di marketing | 5.000,00 | 14.000,00 | 14.000,00 | 14.000,00 | 14.000,00 |
| totale | 51.915,00 | 175.100,00 | 221.570,00 | 241.716,00 | 252.233,00 |

- *“la struttura in cui opera la società in quanto sarà fornita in comodato d’uso gratuito dal partenariato, così come le attrezzature e i macchinari necessari al funzionamento del laboratorio [...] senza necessità di avviare investimenti ulteriori. Non essendo quindi prevista attività di investimento, ed essendo l’attività operativa in grado di generare liquidità [...] non emerge la necessità di fare ricorso a capitale di credito e a finanziamenti”.*
- *“Nel prospetto di stato patrimoniale non viene esposta la riserva legale, anche se verrà costituita come da obblighi normativi vigenti, poiché si ipotizza di non distribuire l’utile netto generato in ciascuno esercizio destinandolo invece a riserve e autofinanziamento.”.*

Il business plan riporta indici di redditività in base ai quali *“La società si dimostra in grado di generare flussi di cassa della gestione reddituale positivi sin dal primo esercizio di attività [...] anche il flusso di cassa complessivo si rivela positivo, e sostanzialmente stabile, per tutto il periodo di previsione. Ciò conferma che non vi è necessità di attingere a finanziamenti esterni o a versamenti ulteriori da parte dei soci”.* Secondo quanto rappresentato in atti, la solidità finanziaria e patrimoniale della MARLIC S.c.a.r.l. verrebbe garantita principalmente dalla capacità della gestione operativa di generare liquidità: più precisamente, dalle conclusioni del Business Plan, *“emerge, inoltre, una stabile situazione di solidità finanziaria e patrimoniale garantita principalmente dalla capacità di generare liquidità della gestione operativa, dall’impiego del risultato di ciascun esercizio*

come risorse di autofinanziamento e dalla limitata articolazione dell'attivo e del passivo patrimoniale".

Con riferimento, alla "convenienza economica" e alla "sostenibilità finanziaria", la delibera UNIVPM n. 143/2023 indica quanto segue: *"in ordine alla sostenibilità finanziaria dell'operazione intesa in senso oggettivo si rileva che la società appare in grado di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico e finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Tale aspetto è stato appositamente analizzato e la valutazione è comunque rafforzata dalla circostanza per cui la società non deve affrontare investimenti strutturali, essendo gli assets necessari per il suo funzionamento concessi in Comodato d'uso come previsto dal progetto finanziato dalla RM. Trattandosi di nuova iniziativa, sono state analizzate le linee generali del progetto, oltre al contesto del mercato di riferimento in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente e la valutazione in ordine a tali aspetti ha confermato la sostenibilità dell'operazione. In ogni caso occorre tenere presente che nella fase di avvio delle attività la maggior parte delle commesse di cui sarà investita la s.c.a.r.l. che garantiranno l'equilibrio economico in termini di break even point, saranno assicurate principalmente dai soci stessi della s.c.a.r.l., i quali, piuttosto che esternalizzare le proprie commesse, le affideranno alla costituenda società".* Sul punto, la deliberazione dell'UNICAM n. 52/2023 precisa che *"la società opererà esclusivamente quale soggetto strumentale alla realizzazione del progetto MARLIC e si caratterizza per un flusso ben definito di ricavi e per una composizione certa dei costi, non è apparso necessario in questa fase svolgere ulteriori analisi di sensitività al fine di ulteriormente corroborare la valutazione di sostenibilità finanziaria come già esplicitata supra e nel documento allegato."*; precisazioni del tutto analoghe a quelle poc'anzi riportate sono contenute anche nella delibera dell'UNIVPM n. 143/2023.

Al riguardo, nel prendere atto di quanto riferito dai due atti deliberativi in tema di analisi di sensitività, si deve, nondimeno, far presente che il piano economico finanziario annesso all'istanza dei due Atenei non fa alcun espresso riferimento ad uno scenario *worst case*; da questo punto di vista, è bene ricordare che *"il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi*

rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate” (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Ad ogni modo, in relazione a quanto sin qui rappresentato, non possono non rilevarsi alcune carenze ed ambiguità scaturenti dalla circostanza che, mentre nella documentazione non vengono individuate le quote del capitale sociale che tutti i soci andranno a sottoscrivere (si indicano solo le quote delle due Università istanti e delle società HP Composites SpA e Delta srl), il piano economico-finanziario 2023-2027 contenuto nel *business plan* mostra “contributi statutarî da partner” pari a zero nel 2023, pari ad euro 50.000 in ognuno degli esercizi 2024-2025-2026 e per il 2027 indica che “nonostante lo statuto dalla società preveda la possibilità di richiedere contributi da soci per un importo massimo pari a 50.000 euro anche nel 2027, la scelta di non valorizzarli è legata alla volontà di raggiungere una crescente sostenibilità economico-finanziaria di MARLIC nel corso del tempo senza dover attingere a tale erogazione. Qualora non si dovesse riuscire a conseguire i ricavi ipotizzati per l’esercizio 2027 sarà possibile attingere ai contributi come strumento di supporto all’attività [...]”. Ciò premesso, nel rilevare che lo statuto allegato all’istanza delle due Università non fa mai riferimento al succitato importo di euro 50.000 (importo che, peraltro, avrebbe una incidenza notevole sull’andamento dei ricavi mostrati dal *Business plan* in ciascun esercizio), si deve rimarcare che statuto e atto costitutivo non individuano neppure le quote di capitale sottoscritte da tutti i soci (e neanche le quote di tutti i soci indicati come fondatori): tali ambiguità sulle effettive risorse che dovrebbero provenire dagli altri soci e che concorrerebbero a formare la dotazione finanziaria, anche iniziale, dell’organismo in via di costituzione pongono qualche incertezza sulla vicenda societaria nel suo complesso, considerato inoltre che, mentre il *business plan* fa riferimento al periodo 2023-2027, la durata della società è “fissata fino al 31 dicembre 2050” dall’art. 4 dello statuto ed appare poco coerente non solo con le proiezioni del *Business Plan*, ma anche con l’affermata inerenza dell’operazione societaria all’attuazione del PNRR le cui attività debbono esaurirsi nel 2026 (v. *infra*).

La Sezione deve rilevare, altresì, che il summenzionato documento (dal titolo “Proiezioni economico-finanziarie 2023 – 2027”) allegato quale “*Business Plan*” all’istanza dei due Enti in data 16/05/2023, non reca né data né firma o intestazione e neppure

è oggetto di formale approvazione da parte di ambedue le deliberazioni: la delibera UNIVPM n. 143/2023 non ne fa mai espressa menzione né in parte motiva né in dispositivo; la delibera UNICAM n. 52/2023 fa riferimento ad esso come “*documento allegato*” (piuttosto che, in calce alla stessa, in termini di “*Prospetto di previsione costi-ricavi*”).

Per quanto attiene, poi, alla sostenibilità finanziaria in senso soggettivo, legata quindi alla situazione specifica dell’Ateneo, entrambi gli atti deliberativi in esame precisano che “*tale esigenza di sostenibilità appare in fase di costituzione soddisfatta considerando l’entità della quota di costituzione che è pari, indicativamente, a euro 15.000,00 (euro 20.000 per l’Università degli Studi di Camerino). Per le fasi successive di vita della s.c.a.r.l. si evidenzia che è presente nello Statuto della costituenda società una clausola di salvaguardia che prevede un massimale di euro 10.000,00 annui per il versamento della quota di gestione. Da ultimo, a suffragare la valutazione di sostenibilità, si aggiunge la circostanza per cui la corresponsione di eventuali contributi aggiuntivi dovrà essere deliberata dall’assemblea dei soci, sempre nel rispetto delle limitazioni poste dall’art. 14 D. Lgs. 175/2016.*”

Invero, anche su tale ultimo punto, pur prendendosi atto delle riportate argomentazioni, si rileva che la disciplina statutaria (art. 11) presenta comunque ulteriori indicazioni in senso parzialmente diverso da quanto affermato nelle citate deliberazioni ove si osservi che, subito dopo aver stabilito il riferito massimale di 10.000 euro, lo statuto prevede anche che “*Sono fatti salvi contributi finalizzati a particolari esigenze individuate dal Cda e approvate dall’assemblea.*” e che “*I Soci fondatori, oltre gli eventuali contributi di cui al presente articolo, si impegnano a fornire personale qualificato che possa essere funzionale per l’avvio e il consolidamento delle attività societarie fino al 31 dicembre 2027*” (art. 11 statuto). Peraltro, la stessa previsione iniziale del citato art. 11 di un generico contributo annuale di gestione (“*La società può richiedere ai soci un contributo annuale per la copertura delle spese di funzionamento e gestione*”) appare scarsamente compatibile, in chiave prospettica, con le caratteristiche dell’operazione oltre che con le regole generali del TUSP considerato che, sul piano generale, le relazioni gestionali e i correlati flussi finanziari tra ente pubblico e società partecipate devono mantenersi coerenti con la natura e con le funzioni dell’organismo societario, organismo in capo al quale si pone, inevitabilmente, l’esigenza di autosufficienza del

relativo ciclo produttivo, economico e finanziario.

Con riferimento, inoltre, alla valutazione dei requisiti di efficienza, efficacia ed economicità va sottolineato che la documentazione presente sul sito *internet* - Sezione amministrazione trasparente dell'Università Politecnica delle Marche (carente e poco aggiornata è l'omologa sezione Enti controllati-Società partecipate del sito *web* di UNICAM con particolare riferimento all'applicazione dell'art. 22, comma 1, lett *d-bis* del d.lgs. n. 33/2013) e la documentazione reperibile nel banca dati del sito *internet* Infocamere - Telemaco, hanno consentito di constatare che le due Università hanno già una partecipazione nella società "*I-Labs Industry s.c.a r.l.*" (costituita nel 2022 e con una perdita di 9.589 euro al 31/12/2022, v. bilancio 2022, Fonte: Telemaco) che presenta svariate similitudini sia con l'iniziativa di cui trattasi sia con l'ancor più recente iniziativa volta a costituire una ulteriore società "*I-Labs Smart Environments s.c.a r.l.*" cui fa riferimento l'istanza degli stessi due Atenei trasmessa alla Sezione in data 23 giugno 2023 e oggetto di altra separata pronuncia di questo Collegio (v. deliberazione di questa Sezione n. 132/2023/PASP).

Dalle deliberazioni dei due Atenei marchigiani non emergono, invece, considerazioni o analisi sulle partecipazioni già detenute, anche al fine di escludere che le attività di competenza di MARLIC scarl siano svolte o possano essere svolte da altri organismi partecipati o enti strumentali già detenuti (v. art. 20 TUSP). In particolare, dalla documentazione pervenuta dalle due Università non sembrano emergere puntuali elementi di valutazione in ordine alla possibilità di realizzare l'iniziativa ed attuare il progetto senza dar luogo alla creazione di società o di altri organismi o, comunque, con modalità che non impongano all'Ente di aderire ad altro soggetto giuridico di qualsivoglia natura, come indica proprio la stessa Università di Camerino laddove, nell'ultimo piano di razionalizzazione delle società partecipate (adottato con delibera CdA UNICAM n. 268 del 20/12/2022 trasmessa a questa Sezione in data 31/01/2023), conclude affermando che "*intende effettuare una rilevante razionalizzazione in modo che la stessa Università esca dalle società partecipate e non risulti più socio, ove previsto dalle norme; ciò non toglie la possibilità di una collaborazione tra l'Università e i già spin off mediante convenzioni con patrocini e supporti, sulla base anche di un'eventuale prossima modifica del Regolamento spin of e start up, ma in ottemperanza alle norme di finanza pubblica intende ridurre drasticamente le partecipazioni attualmente*

detenute attenendosi con estrema precisione al TUSP e alle altre norme di finanza pubblica.”.

Infine, sul piano della complessiva coerenza e razionalità dell'operazione, un ulteriore aspetto meritevole di considerazione – che assume rilevanza sia nel quadro delle norme del TUSP sia nell'alveo degli stessi principi di proporzionalità e ragionevolezza – attiene alla durata della società individuata dall'art. 4 dello statuto nei seguenti termini: *“La durata della società è fissata fino al 31 dicembre 2050 e può essere sciolta anticipatamente o prorogata ai sensi di legge”*. La scelta negoziale così adottata non appare coerente né con le finalità dell'operazione affermate dagli Enti istanti nell'orizzonte del progetto approvato dalla Regione Marche, né, tantomeno, con l'asserita riconducibilità dell'iniziativa al PNRR che, in base alla disciplina di derivazione europea attualmente vigente, dovrà esaurirsi nel 2026.

Alla luce di tutto quanto precede, la Sezione rileva, in definitiva, come le motivazioni sottese alle deliberazioni delle due Università (deliberazione n. 52/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino e deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche n. 143/2023) non appaiano del tutto adeguate a sostegno della scelta effettuata e mostrino vari profili di incoerenza con le norme del TUSP.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, allo stato degli atti, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni esposte nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione n. 52/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino e sulla deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche n. 143/2023.

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Università degli Studi di Camerino e all'Università Politecnica delle Marche di Ancona, ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Università degli Studi di Camerino e dell'Università Politecnica delle Marche, ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 13 luglio 2023, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 14 luglio 2023

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Barbara Mecozzi

f.to digitalmente