

Deliberazione n. 135 /2022/ QMIG/Università di Verona



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 28 settembre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.Lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università di Verona del 27 settembre 2022 e relativi atti allegati, acquisiti al prot. Cdc n. 5708 del 28 settembre 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI il Presidente e il Consigliere Brandolini, relatori;

FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione il 28 settembre 2022, l'Università di Verona ha trasmesso l'atto deliberativo del Consiglio di Amministrazione del 27 settembre 2022, con i relativi allegati, con i quali è stata decisa la partecipazione alla costituenda società consortile a.r.l. denominata MNESYS S.c.a.r.l., affinché, ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del D.Lgs. n. 175/2016, sia resa pronuncia in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8 della stessa legge, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Per quanto desumibile dall'atto deliberativo citato e dalla documentazione trasmessa le operazioni sottese alla costituzione della società possono essere così riassunte.

Il 15 Marzo 2022 è stato pubblicato dal Ministero dell'Università e Ricerca (di seguito MUR) l'avviso numero 341 relativo alla presentazione di proposte di intervento per la creazione di partenariati estesi alle Università, ai centri di ricerca, alle aziende, per il finanziamento di progetti di ricerca di base nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR missione 4: istruzione-ricerca componente 2 "dalla ricerca all'impresa" investimento 1.3 finanziato dall'Unione europea nextgeneration.eu.

Detto avviso ha previsto:

- l'istituzione di un soggetto attuatore in forma stabile non temporanea e dotato di autonoma personalità giuridica, detto HUB, costituito da Università statali ed Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR, nonché da altri soggetti pubblici e privati;
- la definizione di un modello organizzativo basato su una serie di soggetti esecutori detti Spoke che, con altri soggetti detti Enti Affiliati, sono responsabili della realizzazione delle attività tematiche di propria competenza.

Con deliberazioni del 31 maggio 2022, il Senato accademico e il Consiglio di amministrazione dell'Ateneo hanno approvato l'adesione dell'Università degli Studi di Verona alla proposta di Partenariato Esteso alla Tematica 12 "Neuroscienze e neurofarmacologia" denominato "*A multiscale integrated approach to the study of the nervous system in health and disease*" come Ente fondatore dell'HUB e soggetto coordinatore dello Spoke 7 e affiliato in 5 Spoke (1, 2, 4, 5, 6).

L'Ateneo si è pertanto impegnato alla costituzione del Partenariato esteso ed ha conferito delega all'Università degli Studi di Genova (soggetto proponente), al fine di presentare la proposta progettuale, approvata dal MUR con Decreto Direttoriale n. 1243 del 02.08.2022, proposta ammessa alla Fase 2.

Conseguentemente, in attuazione di quanto previsto dalle disposizioni dell'Avviso MUR, si è reso necessario procedere alla costituzione del soggetto attuatore (HUB) per la realizzazione del Partenariato Esteso nella forma giuridica della società consortile a

responsabilità limitata "MNESYS S.c.a.r.l" (come da nota del 22 settembre 2022, prot. 527758, dell'Università di Genova, Soggetto Proponente, che ha trasmesso all'Università di Verona la bozza di Statuto, anch'essa inviata alla Sezione).

La costituenda società opera in qualità di HUB, per la gestione del progetto di Partenariato Esteso "MNESYS — *A Multiscale integrated approach to the study of the Nervous system in health and disease*", con lo scopo di, in sintesi:

- supportare la ricerca scientifica, fondamentale e applicata, relativa alla tematica *12. Neuroscienze e neurofarmacologia*;
- promuovere l'innovazione e la diffusione delle tecnologie e rafforzare le competenze favorendo la transizione verso una economia basata sulla conoscenza;
- rafforzare le filiere della ricerca a livello nazionale e promuovere la loro partecipazione alle catene di valore strategiche europee e globali;
- promuovere l'utilizzo delle infrastrutture di ricerca e innovazione presenti nell'area di riferimento dell'HUB;
- favorire attività di trasferimento tecnologico e valorizzazione dei risultati della ricerca, incluse attività di disseminazione;
- supportare la creazione e lo sviluppo di start-up e spin off da ricerca;
- sviluppare iniziative formative condotte in sinergia dalle Università e dalle imprese, con particolare riferimento alle PMI, per ridurre il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese e quelle offerte dalle Università, anche con dottorati di ricerca e borse di studio.

L'HUB, inoltre, rappresenta il referente unico per l'attuazione del Partenariato esteso nei confronti del MUR. Svolge le attività di gestione e di coordinamento del Partenariato esteso, riceve le tranche di agevolazioni concesse agli Spoke e agli affiliati, verifica e trasmette al MUR la rendicontazione delle attività svolte dagli Spoke e loro affiliati.

Nella delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo, tenuto conto degli oneri di motivazione analitica prescritti dall'art. 5, comma 1 del TUSP novellato, si premette che questi sembrerebbero assorbiti dalla peculiarità insita nella stessa regolamentazione ministeriale, oltre che nelle attività di valutazione dei progetti da parte dello stesso Ministero; peraltro:

- a) con riferimento alla "necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali", si precisa che la *costituzione della società è necessaria ai fini della costituzione dell'HUB per la realizzazione del Partenariato Esteso "MNESYS- A multiscale integrated approach to the study of the nervous system in health and disease"*, finanziato dal MUR nell'ambito del PNRR;
- b) avuto riguardo alla "sostenibilità finanziaria", si specifica che *la costituzione della società comporta per l'Università degli Studi di Verona un esborso di € 28.000,00 (ventottomila/00) per la sottoscrizione del 5,6% del capitale sociale, e che l'Università di Verona sarà destinataria di un finanziamento di € 6.473.600,00 (tale importo corrisponde all'ultimo dato disponibile in virtù di una recente rimodulazione del MUR)*
- c) Per quanto attiene al rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, *il Rettore ricorda che con la creazione del Partenariato Esteso si mira a finanziare*

un programma di ricerca fondamentale e/o applicata trasversale realizzato da una rete diffusa di Università, Enti Pubblici di Ricerca ed altri soggetti pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti. La durata del Programma di ricerca e innovazione è fissata in 36 mesi a decorrere dalla data indicata nel decreto di concessione del finanziamento (con eventuale proroga concessa dal MUR entro il 28 febbraio 2026) e sono previsti precisi termini di realizzazione delle attività previste dal Programma;

- d) Con riferimento alla compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese, è stato precisato che *non si ravvisano incompatibilità dell'intervento oggetto di analisi con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese.*

Il Consiglio di Amministrazione, all'esito della discussione, ha approvato: a) l'adesione dell'Università degli Studi di Verona, alla società consortile a.r.l. denominata "MNESYS S.c.a.r.l.", quale HUB afferente al Partenariato esteso "MNESYS" entro il 30 ottobre 2022; b) lo statuto della società consortile a.r.l. "MNESYS a.r.l." conferendo "mandato al Rettore o suo delegato per la sottoscrizione di tutti gli atti che si rendessero necessari ai fini della costituzione della società e adesione alla stessa". Viene, inoltre, autorizzato il versamento della quota del 5,6% di capitale sociale della società pari ad € 28.000,00, dando mandato alla Direzione Amministrazione e finanza di provvedere ai conseguenti adempimenti.

Va, infine, specificato che, come risulta dal documento trasmesso in allegato alla deliberazione (allegato n. 4) la costituzione della società consortile vede la partecipazione di n. 24 soggetti tra Amministrazioni pubbliche e Soggetti privati, di cui solo uno con competenze nel territorio veneto.

DIRITTO

I. La documentazione trasmessa dall'Università di Verona, in adempimento agli obblighi stabiliti dalla novella introdotta con legge n. 118/2022 all'art. 5 del TUSP, pone all'evidenza una serie di problematiche che necessitano l'individuazione di criteri e procedure da adottarsi al fine di dare compiuta ed omogenea attuazione ai nuovi compiti assegnati a questa Corte.

L'art. 5. del TUSP, nel testo vigente dal 27 agosto 2022, recita espressamente:

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 (comma 1);

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 (comma 2);

L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta 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 (comma 3);

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..... 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 (comma 4).

Dalla lettura della norma si evince come gravi sull'Amministrazione l'onere di rendere ostensive, nell'atto con cui si delibera la costituzione di una società (o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale o, ancora, l'acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite) le motivazioni legate: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1 D.Lgs. 19/08/2016, n. 175); d) 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 (art. 5 comma 2).

La norma prevede poi, la competenza della Sezione regionale di controllo sugli 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 (art. 5 comma 4, TUSP novellato).

La delibera, alla quale il legislatore ascrive la natura di parere, salvo regolamentare in maniera affatto differente, rispetto alla usuale attività consultiva rimessa alle Sezioni dalla

Legge 5 giugno 2003 n. 131, presume la verifica:

- a) della conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art.5; quindi, per un primo aspetto, convenienza economica e sostenibilità finanziaria per come esposti nell'atto deliberativo;
- b) della valutazione dell'oggetto sociale, che non deve essere rivolto alla produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società (stante il divieto di cui all'art.4, che elenca nei commi successivi al primo le attività possibili, sempre se rispondenti al fine istituzionale dell'Ente e le relative deroghe);
- c) della avvenuta costituzione della società (o trasformazione della società, o modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società) secondo i termini indicati dall'art. 7 e, dunque, presenza della deliberazione *che 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*, e l'avvenuta pubblicazione sui siti dell'Amministrazione. Nel caso di presenza di soci privati, che la scelta sia avvenuta con procedure di evidenza pubblica.

Le attività di controllo sopra descritte riguardano, ai sensi dell'art. 8 TUSP, anche le operazioni di acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti (mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie) e coinvolgono le società quotate, ma solo se l'operazione comporta l'acquisto della qualità di socio.

Dalla lettura della norma e dal raffronto di questa con gli atti pervenuti alla Sezione, traspare con palese evidenza l'emergere di problemi e questioni che non possono ricevere una risposta limitata al solo territorio del Veneto, ma che involgono e coinvolgono i nuovi compiti che la Corte dei conti, tutta, è chiamata a svolgere. In specie, tra l'altro, la questione interpretativa riguarda numerose Sezioni territoriali per cui la risoluzione della problematica sottoposta si impone per la necessità di coerenza unitaria in materia di coordinamento della finanza pubblica con lo scopo di prevenire, attraverso l'espressione nomofilattica, possibili contrasti interpretativi.

Sorge, pertanto la necessità 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 o alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 (sulla base delle rispettive competenze) la risoluzione, da considerare quale questione di massima di particolare rilevanza e di interesse generale, dei singoli dubbi interpretativi che si vengono a esporre, e delle zone "grigie" scaturenti dall'ordito normativo venutosi a creare. Di tali singoli aspetti andrà effettuata partita trattazione.

II. Sulla competenza

La richiamata disposizione normativa, per come riformulata nel corso del dibattito parlamentare, dispone il riparto di competenze (art. 5, comma 4) tra le Sezioni riunite in sede di controllo, le Sezioni regionali di controllo e la Sezione controllo Enti. Nello

specifico attribuisce alle prime la competenza “per gli atti delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti nazionali”, alle seconde la competenza “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” ed alla Sezione Enti la competenza “per gli atti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958”.

Il caso sottoposto, tuttavia, non si concilia con i suesposti criteri di riparto poiché la costituzione della società consortile vede la partecipazione di n. 24 soggetti tra Amministrazioni pubbliche aventi sede in varie regioni italiane (Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Calabria) e soggetti di natura privatistica con campo di azione esteso a tutto il territorio nazionale ed anche oltre (European Brain Research Institute Rita Levi-Montalcini; IRCCS SYNLAB SDN; Fondazione Telethon ETS; Dompè Farmaceutica SpA; ASG Superconductors SpA; Takis srl). In disparte la considerazione che tutta l’operazione si inserisce all’interno di un progetto finanziato con i fondi del PNRR, va rilevato che risultano coinvolti diversi Enti pubblici, insistenti sul territorio nazionale, con competenza estesa a più Sezioni Regionali di controllo.

Ne consegue che, ove si ritenesse la competenza in capo a queste ultime, la frammentazione, con possibile contrasto, degli esiti del controllo sugli atti deliberativi della medesima operazione – che la novella legislativa ha inteso scongiurare - sarebbe inevitabile, con conseguenti ricadute negative sull’attività della Corte.

In specie, va ricordato, che l’operazione che si sta definendo - a cui intende aderire l’Università di Verona (unico Ente del territorio Veneto) – è una operazione complessa che, come rappresentato nella parte espositiva del fatto, a cui si rimanda per i dettagli, vede la creazione di un partenariato esteso, in conformità alle Linee guida del MUR (DM 1141 del 7 ottobre 2021), attraverso la costituzione di un Soggetto attuatore (HUB) dotato di autonoma personalità giuridica costituito da Università statali ed Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR, nonché da altri soggetti pubblici e privati, per il finanziamento di progetti di ricerca di base, nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 "Istruzione e ricerca", Componente 2 "Dalla ricerca all' impresa", Investimento 1.3 finanziato dall’Unione europea- Next Generation EU, le cui competenze travalicano gli ambiti territoriali di ciascuno dei Soggetti coinvolti. L’HUB, peraltro, rappresenta:

- il referente unico per l’attuazione del Partenariato esteso nei confronti del MUR;
- svolge le attività di gestione e di coordinamento del Partenariato esteso;
- riceve le tranche di agevolazioni concesse ai Soggetti esecutori (detti “Spoke”) e agli altri Soggetti detti Enti affiliati e verifica e trasmette al MUR la rendicontazione delle attività svolte da questi;
- ha un fondo consortile, istituito per la realizzazione degli scopi della società, costituito dagli apporti in denaro effettuati dai Soci in sede di atto costitutivo o di successiva sottoscrizione di quote del capitale sociale, oltreché da loro successivi contributi, anche attraverso apporti di servizi e prestazioni, così come deliberati dagli stessi Soci.

In specie, la costituenda Società consortile a responsabilità limitata a norma dell’art. 2615-ter del Codice civile (HUB), vede l’Università di Genova in veste di Soggetto proponente e – si legge in atti – “è necessaria ai fini della costituzione dell’HUB per la realizzazione del Partenariato Esteso ”*MNESYS- A multiscale integrated approach to the*

study of the nervous system in health and disease", finanziato dal MUR nell'ambito del PNRR, in ottemperanza agli impegni assunti dall'Università degli Studi di Genova, in qualità di Soggetto proponente e da tutti gli altri partner dell'HUB, tra cui l'Università degli Studi di Verona, nei confronti del Ministero in fase di presentazione della proposta progettuale" di talché "Il requisito di motivazione analitica sembrerebbe assorbito dalla peculiarità insita nella stessa regolamentazione ministeriale, oltre che nelle attività di valutazione dei progetti da parte dello stesso Ministero".

In considerazione della suesposta architettura di sistema emerge, evidente, la necessità di una pronuncia nomofilattica che individui un criterio univoco di riparto di competenza interna tra le Sezioni della Corte previamente individuate dal legislatore.

Ad avviso della Sezione del Veneto la competenza, proprio alla luce:

- della complessità della struttura di governance del costituendo Organismo, fortemente collegato con la struttura centrale del MUR,
- della competenza territoriale estesa a buona parte del territorio nazionale, a voler considerare solo i Soggetti pubblici ivi ricompresi,
- del coinvolgimento di una pluralità di Sezioni territoriali di controllo, con possibilità di pronunce contrastanti tra le stesse pur a fronte di un'unica operazione complessiva,
- della particolarità del caso deferito, che non si presta all'applicazione del criterio generale che individua la competenza in base alla sede della costituenda Società (Genova) poiché la Sezione regionale di controllo per la Liguria non potrebbe, comunque, estendere la sua competenza ad atti adottati da Enti che, secondo la disposizione contenuta nell'art. 5, comma 4, TUSP, dovrebbero essere vagliati dalle altre Sezioni territoriali,
- della mancanza, ove si avvalorasse la tesi della cd. "competenza frazionata" fra tutte le Sezioni territoriali interessate, dell'auspicata visione d'insieme del progetto, necessaria per le valutazioni di sostenibilità finanziaria e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità richiesti dalla legge,

andrebbe ricondotta alle Sezioni centrali.

III. Sulla natura della pronuncia che le Sezioni di controllo sono chiamate a dare

La novellata disposizione stabilisce che, entro sessanta giorni dal suo ricevimento, la Corte deve pronunciarsi sull'atto deliberativo di che trattasi e che entro cinque giorni dal deposito il parere deve essere trasmesso all'Amministrazione pubblica interessata. Quest'ultima è obbligata a dare pubblicità al parere reso dalla Corte e a motivare l'eventuale scelta di procedere secondo la propria deliberazione quando tale parere sia, in tutto o in parte, negativo. Diversamente, ove la Corte non provveda nel termine di sessanta giorni di cui sopra, l'Amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui all'atto deliberativo.

Il pronunciamento della Corte ha per oggetto: la sostenibilità finanziaria e compatibilità con i principi di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa dell'azione contemplata nell'atto deliberativo e la conformità di quest'ultimo a specifiche disposizioni del TUSP.

Ne consegue che la novella legislativa intesta alla Corte una nuova funzione di controllo su atti specifici e concreti provenienti da Amministrazioni varie, da svolgersi entro stretti termini perentori, con effetti già individuati dal legislatore. Tuttavia, però, il pronunciamento che conclude tale attività viene espressamente qualificato dalla norma come “parere” e detta qualificazione viene rimarcata in tutti gli atti parlamentari di riferimento.

Ciò collide con i parametri dell’attuale attività consultiva della Corte in sede territoriale (art. 7, comma 8, legge n. 131/2003 e art. 46 della legge n. 238 del 23 dicembre 2021) in virtù dei quali i soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo sono solo ed esclusivamente gli Enti territoriali ed il pronunciamento, per essere compatibile con il divieto per un giudice di sostituirsi all’amministrazione, può vertere solo su punti di diritto astratto e generale ovvero sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all’esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziate dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. In quanto tale e poiché da un siffatto pronunciamento non possono derivare documenti all’Ente richiedente, per l’espressione del richiesto parere non sono previsti termini e la deliberazione non è soggetta ad impugnativa alcuna.

Invero, in relazione alla nuova attribuzione intestata alla Corte e per i parametri normativi individuati dalla norma, il pronunciamento che viene richiesto presenta punti di similitudine con le procedure, le tempistiche e gli effetti, in caso di superamento del termine di legge, del controllo preventivo di legittimità. Tuttavia, in assenza di una espressa modifica dell’art. 3 della legge n. 20 del 1994, non è possibile ricondurre la novella funzione a tale tipologia di controllo. Inoltre, questa non potrebbe configurarsi nei confronti di atti provenienti dagli Enti territoriali.

In conseguenza, anche se è evidente che l’art. 5 si riferisce ad un parere, non c’è dubbio che la norma sia sul punto poco chiara, stante che la procedura delineata dal legislatore confligge con un parere *tout court*, sia per i termini stabiliti, sia per le conseguenze che alla delibera sono ricollegate.

Il mantenimento della natura di tale pronunciamento quale “parere” crea un nuovo genere di attività consultiva, del tutto inedito, che si snoda attraverso un procedimento ibrido in cui il parere consegue ad una vera e propria attività di controllo su un atto specifico e concreto, in assenza di un contraddittorio con l’Ente, non contemplato dalla norma e non compatibile con i termini di legge perentori.

Si ravvisa, anche per tale aspetto, la necessità di un pronunciamento nomofilattico che chiarisca in modo uniforme i termini della questione.

IV. Sulla procedura da seguire

Come sopra specificato, la norma non sembra prevedere la necessità di attività istruttoria e di una correlata sospensione del termine di sessanta giorni.

Tale mancata previsione si presenta conforme con l’esercizio della funzione consultiva prevista dall’art. 7, comma 8, legge n. 131/2003 e dall’art. 46 della legge n. 238 del 23 dicembre 2021 che, come già evidenziato, verte su fattispecie astratte e generali, nel rispetto del principio di non ingerenza con altre funzioni intestate alla Corte (sia di controllo che giurisdizionali) o ad altre Magistrature o Organismi, ma stride con quanto

previsto e disciplinato dalla novella legislativa che, come in precedenza precisato, verte su atti specifici e concreti sui quali la Corte esprime la propria valutazione, ed a cui il legislatore ricollega effetti ben definiti.

In conseguenza, si rende necessario individuare le linee guida essenziali che, a fronte della evidente lacuna normativa, definiscano la procedura ed i termini del contraddittorio, atteso che, proprio in considerazioni delle conseguenze dei pronunciamenti in relazione agli atti deliberativi di che trattasi, l'interlocutoria con l'Amministrazione e/o l'integrazione documentale appaiono di fondamentale importanza laddove gli atti trasmessi non siano sufficientemente motivati o corredati dalla documentazione necessaria all'attività di controllo.

V. Sulla perimetrazione dell'attività di controllo

Come traspare dalla riportata disposizione di legge, i compiti assegnati alla Corte si concretizzano nella valutazione della conformità dell'atto con il quale si assume la costituzione/acquisto di partecipazione in società a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Vale qui ricordare che i commi 1 e 2 del richiamato articolo 5 prevedono che l'Amministrazione procedente renda analitica motivazione sulla necessità della società per il perseguimento dei fini istituzionali, ed evidenzi 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 (comma 1); analoga motivazione è richiesta in merito 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 (comma 2). Tali requisiti, dichiarati dall'Amministrazione formano poi, nell'ordito normativo, come anticipato, i parametri cui ancorare il riscontro positivo/negativo sull'atto ad opera, per quanto qui di interesse, della regionale Sezione di controllo.

Va premesso che la valutazione di questi elementi è quella che presenta, ad avviso del Collegio, i maggiori aspetti problematici.

Difatti, per ciò che attiene la compatibilità dell'atto ai requisiti indicati agli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, fatto salvo quanto si dirà in appresso, il riscontro appare più agevole posto che:

- a) l'accertamento delle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, in uno con i divieti imposti dall'art. 4 e le deroghe ivi contenute, comportano l'esame dell'oggetto sociale (che per espresso divieto non deve essere rivolto alla produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente procedente), e la rispondenza di quanto ivi indicato come scopo della società alle ipotesi espressamente contemplate dalla disposizione in esame, considerando le deroghe, anch'esse parimenti espresse, assentite dal legislatore;

- b) del pari, possono essere desunti dalla deliberazione (o atto con cui si addiende alla costituzione della società, o trasformazione della società, o modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società) i requisiti indicati dall'art. 7. In altre parole, andrà riscontrato che la deliberazione contenga 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, e l'avvenuta pubblicazione sui siti dell'Amministrazione. Inoltre, in ipotesi di presenza di soci privati, che la scelta di questi sia avvenuta con procedure di evidenza pubblica. Trattasi, in buona sostanza, di una verifica sulla completezza dell'atto deliberativo e sulla presenza dei requisiti di forma che la stessa norma richiede affinché l'atto sia valido;
- c) anche i controlli previsti dall'art. 8 si sostanziano in un accertamento mirante ad acclarare i requisiti formali e la completezza degli atti trasmessi, in ipotesi di acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti (mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie) e coinvolge anche le società quotate, ma solo se l'operazione comporta l'acquisto della qualità di socio (cfr. comma 3 articolo 8).

Vi è però da sottolineare come, anche per le disposizioni sopra riportate, accanto al profilo più propriamente giuridico/formale di cui si è detto, il legislatore richiede l'accertamento della compatibilità della scelta con quei principi immanenti nell'azione amministrativa di efficienza, di efficacia e di economicità.

Ne consegue che il vaglio degli atti deliberativi dovrebbe essere condotto anche sotto un profilo economico finanziario; pertanto, i vincoli di scopo e di attività (di cui all'art. 4) andrebbero ricollegati ad una scelta gestionale a sua volta sindacabile, vuoi per la compatibilità dell'atto con le norme eurounitarie, vuoi per la rispondenza ai criteri indicati.

Vero è che il comma 1 dell'art. 5 impone all'Amministrazione procedente (in forza dei prescritti oneri di motivazione analitica), di dare conto in maniera esauriente delle ragioni che sottendono la scelta di costituire la società, ma è altrettanto ovvio che la verifica della compatibilità con i canoni dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia non può teoricamente essere ristretta ad una mera affermazione contenuta nell'atto deliberativo che, in assenza di altro supporto documentale, potrebbe ritenersi apodittica.

In buona sostanza, un corretto e compiuto controllo sui requisiti propri dell'azione amministrativa, ovvero efficienza, efficacia ed economicità, necessita di altri elementi, aliunde dimostrati e/o dimostrabili, che attengono: agli interessi coinvolti; al sistema utilizzato per la valutazione degli stessi; ai dati idonei a consentire un raffronto sul tempo e energie lavorative impiegati per la società e analoghi dati per un'eventuale attività svolta in proprio; all'analisi previsionale sull'effettivo raggiungimento dell'obiettivo prefissato, in un tempo ragionevole, rispetto alla sua programmazione; all'impiego delle risorse economico-finanziarie che, per essere aderente al principio di economicità, dovrebbe tendenzialmente portare alla minimizzazione di costi od oneri e, laddove assentita, alla massimizzazione dei ricavi o proventi direttamente correlati alla attività amministrativa esercitata (l'economicità richiede la preventiva conoscenza dei costi unitari e dei tempi di esecuzione, senza i quali non risulta misurabile).

In conclusione, il controllo non sembra circoscritto alla specifica scelta (costituzione/partecipazione) ma esteso all'operazione nel suo complesso, ivi comprese

le modalità di raggiungimento dell'obiettivo, attraverso la indicazione degli elementi che consentono di minimizzare l'impiego dei fattori della produzione, combinata con la capacità di rendere fruibile, durante il processo amministrativo, ogni output intermedio antecedente l'obiettivo (efficienza) ai soggetti coinvolti nel processo.

Ciò comporterà, per l'ente procedente, la necessità di fornire alla Corte anche la documentazione di programmazione economico-finanziaria indispensabile a rendere la pronuncia, con la produzione di atti che consentano il raffronto tra scelta di affidare un intervento, genericamente inteso, alla società, e le condizioni a cui lo stesso potrebbe essere svolto in proprio.

La conclusione cui si è pervenuti risulta avvalorata dagli altri requisiti individuati ai fini dell'esercizio dell'attività di controllo, ossia la verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione/acquisto quote di società.

La convenienza economica (la cui valutazione è desunta dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 5 e che, per un verso, incrocia il requisito dell'economicità), assume un significato più pregnante laddove sia riguardata alla luce dei criteri aziendalistici da cui la dizione normativa trae origine.

Se tale dovesse essere l'oggetto del controllo, lo stesso andrebbe esteso dal piano giuridico a quello quantitativo del valore coinvolto nell'operazione, secondo modalità valutative proprie, appunto, della scienza aziendalistica.

Conseguentemente, per il calcolo della redditività si dovrebbe tener conto, partendo dal quadro giuridico applicabile, dei costi e oneri in contrapposizione ai ricavi e proventi che la singola operazione societaria genera in contrapposizione all'alternativa di non costituzione/acquisizione. Il tutto con l'utilizzo di idonei strumenti di contabilità analitica che comparino la redditività di due o più scenari gestionali possibili (stabilire la convenienza economica di un fatto aziendale è, in genere, attività tipicamente gestionale di analisi dei costi, che involge sia i costi di transazione dell'operazione, che i costi fissi e variabili, nonché l'orizzonte temporale su cui gli stessi verranno ripartiti nel caso assumano carattere pluriennale).

Peraltro, l'applicazione di un criterio prettamente aziendalistico, di derivazione privatistica, in cui il fine societario è rappresentato dal lucro, si scontra con i fini propri degli Enti pubblici, in cui l'eventuale vantaggio economico "pesabile" diventa il mezzo attraverso il quale possano essere meglio offerti e/o distribuiti servizi non reperibili nel mercato alle stesse condizioni, in termini di accessibilità fisica ed economica.

Conseguentemente, in sede di controllo, si dovrebbero fare delle stime relative ai costi del servizio/intrapresa economica con società e svolgimento di analogo servizio/iniziativa in proprio, circostanza questa che impone, ancora una volta, che l'Ente/Amministrazione procedente effettui una compiuta e puntuale analisi economica, i cui esiti dovrebbero essere inviati in uno con l'atto deliberativo.

Analogha complessità potrebbe caratterizzare la verifica della sostenibilità finanziaria, che parrebbe, *prima facie*, includere un esame esteso alla capacità dell'ente di ricomprendere in bilancio e far fronte con gli stanziamenti dello stesso all'operazione.

Se tale aspetto potrebbe trovare soluzione, per le Sezioni di controllo territoriali, nell'acquisizione ad altri fini, dei bilanci degli Enti locali (va però considerato lo scarto temporale tra l'operazione societaria e i bilanci che si acquisiscono a seguito

dell'adozione delle Linee guida e pubblicazione delle stesse sul sistema Con.Te.), rimane dubbio per tutte le altre Amministrazioni tenute alla trasmissione degli atti deliberativi in argomento ai sensi dell'art. 5 comma 4 TUSP come novellato, di talché andrebbero acquisiti i dati di bilancio, vuoi previsionali che, laddove possibile, a consuntivo.

Traspaiono, da quanto finora argomentato, le difficoltà insite nell'esatta interpretazione e parametrizzazione dei criteri che il legislatore ha inteso porre, i quali esondano l'ambito prettamente giuridico e attingono alle scienze economica e aziendalistica, e necessitano di un'attività, istruttoria e di analisi che, all'evidenza, si scontra con l'assegnato termine di sessanta giorni.

Alle stesse potrebbe ovviarsi limitando l'attività di verifica agli atti trasmessi dall'Amministrazione proponente, e valutando quanto da questa reso noto in adempimento degli analitici oneri di motivazione, pur rimanendo fermo, anche in tale caso, il controllo sulla rispondenza dell'oggetto sociale ai fini dell'Ente e la verifica degli elementi essenziali dell'atto costitutivo/acquisitivo, secondo le disposizioni civilistiche.

Permane, in ragione di quanto sin qui rappresentato, l'ineludibile esigenza che si pervenga ad una chiara ed esatta perimetrazione dell'attività di controllo da svolgere ai sensi della novella legislativa, esigenza peraltro già rappresentata dalle Sezioni Riunite di questa Corte che, nella Memoria assunta con deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/22 del 25 febbraio 2022, avevano evidenziato che: *<Andrebbe dunque meglio individuata l'area riferibile alla "sostenibilità finanziaria" e "compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" rispetto a quelle di "convenienza economica" e di "gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato">*, sottolineando del pari che *"la modifica proposta, peraltro, nulla dice in ordine alla verifica dei parametri di cui al comma 2 del medesimo art. 5 del TUSP, in base al quale gli atti in parola devono dare 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"*.

Conclusivamente, le questioni precedentemente illustrate configurano - a giudizio del Collegio - una questione che presenta le caratteristiche della particolare importanza ed obiettiva complessità e che ha rilevanza generale, in quanto suscettibile di diffusa applicazione, la cui risoluzione si impone per la necessità di "coerenza unitaria in materia di coordinamento della finanza pubblica" in considerazione della novità della norma, della portata applicativa della stessa e del concreto pericolo di decisioni difformi .

Si ravvisa dunque, l'esigenza di una decisione nomofilattica, al fine di stabilire sul piano soggettivo l'esatta latitudine delle norme sopravvenute, dovuta alle considerazioni che precedono. Ciò induce questa Sezione a sottoporre la questione all'esame del Presidente della Corte dei conti, affinché valuti l'eventuale deferimento alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78 o alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 (sulla base delle rispettive competenze).

Si rappresenta che il termine di 60 giorni per il pronunciamento della Sezione scade il 27 novembre 2022.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sospende la pronuncia nel merito e, alla luce delle considerazioni riportate nella parte motivazionale e della rilevanza sistematica della questione, delibera di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, o 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 e delle zone "grigie" scaturenti dal novellato art. 5 TUSP:

"1. Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dal comma 4 del menzionato art. 5 TUSP, a chi compete il pronunciamento sul diverso e peculiare caso di Partenariato esteso attuato, secondo le linee guida del MUR, attraverso la costituzione, con un'unica operazione, di una Società consortile, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di Enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti sulla competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo.

2. Se, indipendentemente dal nomen juris utilizzato dal legislatore, il pronunciamento sull'atto deliberativo dell'Amministrazione competente sia ascrivibile all'attività di controllo o all'attività consultiva e, in tale ultimo caso, se il novellato art. 5 TUSP abbia introdotto un nuovo genere di attività consultiva di cui vanno individuati i parametri essenziali di riferimento.

3. Se, in mancanza di espressa previsione normativa, in caso di atti non sufficientemente motivati o documentalmente carenti, sia consentito alla Sezione competente lo svolgimento di attività istruttoria e in quali termini

4. se, alla luce dei criteri di controllo introdotti dalla novella legislativa, l'attività di verifica delle Sezioni di controllo debba essere limitata ai soli atti trasmessi dalle Amministrazioni ovvero debba estendersi fino a ricomprendere atti ed elementi meglio indicati in parte motiva al punto V rubricato "Sulla perimetrazione dell'attività di controllo" e, nell'affermativa, entro quali limiti".

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, al Rettore dell'Università degli Studi di Verona ed al Presidente del Collegio dei Revisori dei conti del menzionato Ateneo.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 28 settembre 2022.

I RELATORI

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 04 ottobre 2022

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini