



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 5 Luglio 2024, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti dell'Università di Pavia sull'istanza di parere
ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175,
come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Università di Pavia, adottata in data 28 maggio 2024 e la richiesta dell'Ente, trasmessa in data 6 giugno u.s., assunta al protocollo generale C.d.c. n. 9235 in data 10 giugno e al protocollo pareri TUSP n. 10/2024 ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Udito il Relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO

Il Consiglio di amministrazione dell'Università di Pavia ha approvato (verbale del 30 aprile 2024) la costituzione della società consortile a responsabilità limitata denominata "National Consortium for Innovation and development of Radiopharmaceuticals" Società Consortile a Responsabilità Limitata, in forma abbreviata "NCIR", con capitale sociale di euro 150.000,00 (centocinquantamila/00) nell'ambito dell'Avviso ITEC (Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione), in attuazione dell'Investimento 3.1 -Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione e della Missione 4: Istruzione e ricerca - Componente 2 - Dalla ricerca all'impresa del PNRR.

Con il Decreto Direttoriale del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 3265 del 28.12.2021 il Ministero ha inteso finanziarie la realizzazione di Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione che favoriscano una più stretta integrazione tra imprese e mondo della ricerca, per dispiegare il potenziale di crescita economica del Paese e conferire caratteristiche di resilienza e di sostenibilità economica e ambientale ai processi di sviluppo, individuando le Università quali soggetti pubblici idonei a presentare domanda di partecipazione in qualità di soggetti proponenti

Con Decreto di Concessione n. 135 del 22/06/2022, registrato dalla Corte dei conti al n. 1999 del 25 luglio 2022, e trasmesso all'Ateneo in data 8 agosto 2022, l'Università

di Pavia è stata ammessa al finanziamento del progetto ITEC0000003 con una quota di cofinanziamento di euro 7.832.701,45 sul totale di progetto di euro 15.895.105,00. Ai sensi dell'art. 4, punto 2, dell'Avviso MUR, il soggetto proponente deve avvalersi, nella implementazione dell'iniziativa, del contributo di soggetti privati, che, individuati nel rispetto della normativa europea e nazionale, cofinanzino l'iniziativa stessa attraverso un'operazione di partenariato pubblico-privato da attuarsi attraverso la costituzione di un soggetto giuridico conforme alle prescrizioni dettate dal MUR.

L'Università di Pavia ha quindi deciso di avvalersi di un veicolo societario pubblico privato (la società consortile a responsabilità limitata), costituita con un socio individuato tramite un'operazione di partenariato istituzionalizzato, ai sensi dell'art. 17 D.Lgs. 175/2016.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

1. Il comma 3 dell'art. 5, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito per comodità anche "TUSP"), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti *"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"*.

La norma prevede, inoltre, che, qualora la Corte non si pronunci entro il predetto termine di sessanta giorni, l'Ente possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione e che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, qualora l'Amministrazione intenda procedere ugualmente all'acquisto della partecipazione, sia 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” (art. 5, co. 4, TUSP).

A fronte dei dubbi ermeneutici sorti con riferimento alla natura delle funzioni esercitate dalle Sezioni di controllo, posto che l’art. 5 TUSP qualifica la deliberazione adottata nell’esercizio di tale funzione quale “parere”, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno statuito che *“la pronuncia esitante nel parere previsto dall’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l’espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”* (Sez. riunite n. 16/2022/QMIG).

2. Fermo l’inquadramento normativo su esposto, in via preliminare il Collegio è chiamato a stabilire se la deliberazione dell’Università di Pavia, trasmessa dall’Ente, debba essere sottoposta al controllo *ex art. 5 TUSP.*

A questo proposito le Sezioni Riunite in sede di controllo, con pronuncia n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 hanno affermato che *“l’art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l’acquisto di partecipazioni) in cui l’Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio”*

La specifica operazione oggetto di parere, riguardando la costituzione di una nuova società, rientra pertanto tra quelle soggette al controllo della Corte dei conti ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall’art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

3. Di conseguenza, la Sezione procede all’esame nel merito della determinazione dell’Università di Pavia, per valutare la conformità della motivazione adottata dall’Ente ai parametri individuati dal legislatore.

Anche con riferimento ai parametri quali la “convenienza economica” e la “sostenibilità finanziaria” – che evocano criteri aziendalistici - va evidenziato che la Corte valuta l’adeguatezza della motivazione adottata dall’Amministrazione senza che ciò possa comportare forme di cogestione e di deresponsabilizzazione dell’azione amministrativa. Sul punto, e prima di procedere all’esame demandato

dalla legge, non può non considerarsi preliminarmente che in questo, come in altri casi simili, la costituzione di un rapporto di natura societaria è sostanzialmente predefinito per cui la valutazione che attiene alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa di una "scelta" vincolata, non può che risultare di fatto asseverativo dei termini e delle forme stabilite dall'art. 4, punto 2, del citato Avviso del Ministero dell'università e della ricerca.

Tanto premesso:

a) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo della "necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali"**, questa Sezione ha già avuto modo di puntualizzare che *"la verifica sulla compatibilità finanziaria tra il modello societario prescelto e le finalità istituzionali dell'ente socio impone l'esame (stante il rinvio disposto dallo stesso art. 5 cit.) dell'art. 4 del Tusp. Senza richiamare integralmente il contenuto dell'art. 4 cit., si ricorda che la disposizione in parola prescrive che le «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi» devono essere «strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (...)».*(Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

A questo proposito, l'art. 4 bis del TUSP prevede che *"Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle Amministrazioni Pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente Decreto"*.

Il caso in esame rientra pienamente in questa fattispecie ed è, come già detto, lo stesso avviso del Mur a ritenere necessaria la costituzione del partenariato pubblico privato quale condizione per poter accedere ai finanziamenti.

b) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo dell'onere di motivazione analitica della convenienza economica e alla valutazione sulla scelta in ordine alla gestione**

diretta o esternalizzata del servizio affidato, occorre effettuare, come già sottolineato da questa Sezione, *“un duplice passaggio logico”* (ex multis Sez. reg. controllo Lombardia n. 161/2022/PAR). In primo luogo, infatti, deve essere vagliata la rispondenza a criteri di economicità della scelta di avvalersi dello strumento societario, ed in secondo luogo, quando la scelta di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la *“convenienza economica”* deve essere esplicitata anche sotto il profilo della modalità scelta per l'erogazione del servizio (gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato). In questo specifico caso, evidentemente, la convenienza economica è nell'aggregazione di partner privati all'iniziativa.

In ogni caso, come evidenziato dalle Sezioni Riunite, *“la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità)”* (così Sez. riunite n. 16/2022/QMIG cit.).

Sullo specifico punto la deliberazione dell'Università di Pavia afferma che la scelta di costituire una società di capitali è legata al fatto che i soci non corrono particolari rischi di natura patrimoniale, essendo le eventuali perdite limitate alla quota detenuta e trattandosi di un ente in forma societaria, è dotato di tutti gli strumenti per la gestione di rilevanti attività e progetti e conseguentemente di risorse economiche di rilevante entità. In merito alla convenienza economica, attraverso la costituzione della società, l'Ateneo potrà attingere al finanziamento reso disponibile a tale scopo dall'Avviso stesso, senza l'assunzione dei possibili rischi, collocandosi nell'orizzonte dell'attività di ricerca e di valorizzazione di risultati della ricerca scientifico-tecnologica che presenta convenienza correlandosi all'attività sostenuta attraverso la produzione e commercializzazione

Tuttavia, non si può non ribadire che, al di là di ogni convenienza economica, le ragioni fondamentali sottostanti la scelta di costituire la società a partecipazione mista pubblica privata, risiedono principalmente nelle condizioni poste dal bando

del Miur stesso e nelle caratteristiche richieste dai progetti nazionali di ricerca finanziata.

c) Con riferimento alla **conformità dell'atto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 5 TUSP sotto il profilo dell'onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria**, la Sezione ha già avuto modo di chiarire che *“il concetto di “sostenibilità finanziaria” non deve essere limitato all’iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell’ottica della gestione dell’organismo societario onde evitare che non solo quell’iniziale apporto di capitale da parte dell’Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l’Amministrazione socia a “soccorrere” finanziariamente la propria società”*(Sez. reg. controllo Lombardia n. 161/2022/PAR).

Tale ricostruzione risulta successivamente confermata dalle Sezioni riunite che hanno sottolineato la duplice accezione del concetto di sostenibilità finanziaria: *“una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’Amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato. Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. [...] Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell’Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall’acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l’esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull’organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell’art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell’art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della*

società o acquisizione della partecipazione” (così Sez. riunite, n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Questo aspetto è ben motivato nella deliberazione attraverso il Piano economico finanziario. In particolare, nel business plan vengono dettagliatamente descritti il flusso di cassa operativo lordo, i flussi di cassa della gestione corrente e i principali indicatori di bilancio (ROI, ROE, ROS, MO, EBIT, EBITDA).

d) Adempimento dell’onere di motivazione in ordine 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”.

A questo proposito, nella deliberazione dell’Università di Pavia si afferma che, *“nel merito della compatibilità con le norme dei trattati UE e della disciplina degli aiuti alle imprese, l’Avviso citato è esso stesso fonte di derivazione comunitaria, in quanto emanato in attuazione del Piano Nazionale di Ripre-sa e Resilienza (P.N.R.R.), finanziato dall’Unione Europea – NextGenerationEU, con regole specifiche dirette a garantire il rispetto delle norme in questione in sede di realizzazione delle specifiche attività attraverso le quali il Soggetto Attuatore realizzerà il proprio scopo sociale.”*

Va inoltre sottolineato che la selezione del partner privato dell’operazione è avvenuta tramite una procedura ad evidenza pubblica, avvenuta tramite dialogo competitivo da aggiudicarsi con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa. A valle del dialogo competitivo, il partner privato (RTI-raggruppamento temporaneo di imprese) è stato selezionato quale unico partecipante alla procedura di gara e quindi scelto per la costituzione del nuovo soggetto giuridico a partecipazione mista pubblico-privato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, allo stato degli atti e nei limiti della documentazione ricevuta, rende nel senso espresso in parte motiva il parere di cui all’art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall’art. 11 della l. 5 agosto 2022, n. 118, sulla deliberazione della Università di Pavia del 28 maggio 2024 con la quale è stata approvata l’operazione

di costituzione della società consortile a responsabilità limitata denominata “National Consortium for Innovation and development of Radiopharmaceuticals”.

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al legale rappresentante dell’Ente, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell’art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016;

ORDINA

All’Università di Pavia di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell’art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2024.

Il Relatore

(Mauro Bonaretti)

Il Presidente

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

18 Luglio 2024

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)