



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott.ssa	Stefania Calcari	Primo Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 23 aprile 2024

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

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

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 della Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2024;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Napoli Federico II n. 119 del 7/03/2024, avente ad oggetto "Partecipazione alla costituzione della società consortile Campania Blu " trasmessa a questa Sezione con il protocollo n. 33224 del 19/03/2024 ed acquisita in data 21/03/2024 al prot. n. 2032;

VISTA la richiesta di deferimento del magistrato istruttore del 19 aprile 2024;

VISTA l'ordinanza n. 58 del 21 aprile 2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore Primo Referendario dott.ssa Stefania Calcari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'operazione societaria delineata dall'Università degli Studi di Napoli Federico II

Con pec acquisita al prot. 2032 del 21/03/2024, l'Università di Napoli Federico II ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 119 del 7/03/2024, previa deliberazione del Senato Accademico, avente ad oggetto "Partecipazione alla costituzione della società consortile Campania Blu" con allegati lo Statuto, la bozza in corso di lavorazione dell'atto costitutivo e il piano economico finanziario.

Nella deliberazione risulta interamente trascritta la relazione dell'Ufficio Affari Generali, (nel proseguo per brevità "relazione").

Sostanzialmente, con detta deliberazione è stata autorizzata la partecipazione dell'Ateneo alla costituzione della società "Campania Blu S.c.ar.l.", con una quota di partecipazione di euro 8.000,00, pari al 10% del capitale sociale e approvato lo Statuto.

Dalla documentazione versata in atti è possibile ricostruire l'operazione negoziale in esame nei termini di seguito esposti.

Con l'art. 10 della Legge Regionale Campania n. 5 del 29 giugno 2021 "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 , collegato alla stabilità regionale per il 2021" la Regione Campania ha deliberato di sostenere l'avvio di un Progetto di sviluppo del "Distretto del Mare Campano", per la promozione dei sistemi turistici, commerciali, dei servizi, della ricerca e della produzione locale incentrati sull'economia del mare, da attuare in sinergia con le realtà istituzionali, culturali, produttive, dei servizi, della formazione e della ricerca.

Per la realizzazione del suddetto Progetto di sviluppo del “Distretto del Mare Campano”, come si legge nella relazione interamente trascritta nella deliberazione in esame, è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa, in data 24 febbraio 2022, tra la Regione Campania, la Stazione Zoologica Anton Dohrn e la Fondazione Idis - Città della Scienza.

Con pec del 20.12.2023, la Regione Campania ha trasmesso, il verbale della riunione di coordinamento del "Distretto del Mare Campano", tenutasi il 11.10.2023, nel corso della quale è stato definito lo statuto della società "Campania Blu SCARL”.

La costituenda società, come evidenziato nella suddetta deliberazione, ha per oggetto attività coerenti con le finalità istituzionali dell'Università, di didattica, ricerca e terza missione, in particolare in relazione al coordinamento e promozione dello sviluppo sostenibile dell'economia del mare campano e la creazione del Distretto del Mare Campano ai sensi dell'art. 10 della Legge Regionale Campania N. 5 del 29 giugno 2021 *"Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 Collegato alla stabilità regionale per il 2021"*.

Il capitale della costituenda società consortile definito in euro 80.000 sarà sottoscritto dalla Fondazione IDIS – Città della Scienza per il 40% mentre il restante 60% diviso in sei quote uguali tra L'Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”, Università degli Studi di Salerno, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, la Stazione Zoologica Anton Dohrn e l’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale.

Nella deliberazione del C.d.A. è evidenziato che *“per quanto riguarda la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, l'allegato business plan ricevuto, unitamente all'Atto costitutivo, dalla Fondazione IDIS illustra, in via preventiva, le condizioni di equilibrio erogativo, economico e finanziario; per quanto attiene alla possibile gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato alla società, il rapporto dell'Ateneo con la futura società è finalizzato ad attuare un progetto innovativo non conseguibile agendo con le sole risorse scientifiche disponibili all'interno dell'Ateneo”*

Con la medesima deliberazione, il Consiglio ha stabilito di proporre delle modifiche dello statuto della società consortile a r.l. che *“auspica possano essere accolte già in fase di costituzione oppure valutate dagli organi societari in seguito alla costituzione quali proposte di modifica statutaria: art. 4 (Oggetto Sociale), comma 1: si propone di riformulare la disposizione in modo che il riferimento all'art. 4-bis del D.Lgs. 175/16 riportato nel comma 1 dell'art. 4 del presente Statuto, sia più chiaramente riconducibile al dettato della norma, peraltro richiamata al secondo comma del art. 1 dello Statuto. A tal fine si potrebbe inserire un apposito comma correlando il richiamo all'art. 4-bis del*

D.Lgs. 175/2016 alle opportunità di finanziamento a valere sulle risorse PNRR di cui la società potrà beneficiare per il tramite della Regione;

art. 8 (Obblighi dei Soci), comma 3, Il cpv.: si propone di sostituire il II cpv del comma 3, introducendo una clausola che limiti il contributo delle Università ed Enti di ricerca ai soli apporti di natura scientifica o, al più, la possibilità di una rimodulazione del quorum deliberativo prevedendo, ad esempio, il voto della totalità dei soci per l'approvazione dell'eventuale contributo. Inoltre, si propone di integrare la norma con una clausola che stabilisca espressamente che «In caso di perdite di gestione, le Università pubbliche e gli Enti di ricerca vigilati dal MUR risponderanno nei limiti della propria quota di partecipazione»;

art. 19 (Quorum assembleari costitutivi e deliberativi), comma 2: modificare il quorum di 1/4, portandolo almeno a 2/3, per consentire una più ampia partecipazione alle deliberazioni inerenti a una rilevante modificazione dei diritti dei soci;

-art. 25 (Cabina di Regia): Si propone di riformulare il comma 2 coerentemente con il disposto di cui all'art. 22, comma 4, escludendo il carattere vincolante dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale”.

Il Consiglio ha infine previsto che *“La spesa troverà copertura a seguito di variazione di budget”*. Descritta nei suddetti termini l'operazione societaria sottoposta al vaglio della Magistratura contabile, occorre preliminarmente appurare se sussistano, nella fattispecie, i presupposti normativi che legittimano questa Sezione a pronunciarsi, ex art. 5, comma 3, TUSP, sull'atto deliberativo di adesione alla costituenda società consortile a .r.l. denominata *“Campania Blu Scarl”*.

DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016 (recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, nel prosieguo, per brevità, TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso, dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP), 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 medesimo articolo 5, 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 novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Il comma 4 dell'articolo in esame puntualizza che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della magistratura contabile e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di recente esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la ratio nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Come è noto, infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Ciò "in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili" (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

La verifica della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP, interviene, pertanto, su un atto deliberativo che, per conseguire gli effetti finali cui è preordinato (id est: la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria) necessita della stipulazione, a valle, dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto. Prima di essere attuato con gli

strumenti privatistici, tale atto deliberativo necessita del vaglio positivo della magistratura contabile ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato per il controllo *de quo* (l'art. 5, comma 3, TUSP, prevede testualmente: "qualora la Corte non si pronunci entro il termine" di sessanta giorni dal ricevimento, "l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo").

La funzione attribuita alla Corte dei conti nella materia *de qua* trova collocazione, dunque, nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono, in chiave diacronica, il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, in termini generali, in ordine alla fisionomia della nuova forma di controllo conosciuta dal Legislatore in materia di partecipazioni pubbliche, occorre preliminarmente soffermarsi sulla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano, nella fattispecie, l'intervento della magistratura contabile.

2. Ambito soggettivo del controllo

Considerato che il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "*le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale*", non sembra revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che l'Università degli Studi Federico II sia assoggettata alle disposizioni del TUSP e che, quindi, sia tenuta ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7, 17 ss. TUSP, ai fini della costituzione di una nuova società.

È appena il caso di precisare che l'atto deliberativo in esame è stato adottato dal Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo, che rappresenta l'organo amministrativo competente nella materia *de qua* (art. 7, comma 1, lett. c, del TUSP) previa deliberazione del Senato Accademico.

3. Ambito oggettivo del controllo

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

comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi”, come da definizione contenuta nell’art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

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

Nella fattispecie, in base a quanto illustrato nel paragrafo 1, emerge come l’operazione sottoposta al vaglio della magistratura contabile consista nella partecipazione dell’Ateneo alla costituzione della società "Campania Blu S.c.ar.l.", con una quota di partecipazione di € 8.000,00, pari al 10% del capitale sociale.

Trattasi, dunque, di operazione societaria che rientra nello spettro oggettivo di applicazione dell’art. 5, comma 3, TUSP.

4. Profili di competenza a conoscere dell’atto deliberativo di acquisizione della partecipazione societaria

Sul punto, l’art. 5, comma 4, del TUSP, ripartisce la competenza, ai fini dell’esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo (“per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali”), le Sezioni regionali di controllo (“per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione”) e la Sezione controllo Enti (“per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958”).

Il suddetto criterio di riparto vale a radicare la competenza di questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP, in quanto l’atto deliberativo in esame rientra tra “gli atti (...) delle università (...) aventi sede nella regione”.

5. Vincoli tipologici (art. 3 TUSP)

L’articolo 3 del TUSP dispone che *“le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa “*. A tal proposito, va evidenziato che la costituenda società “Campania Blu scarl”, è una società consortile a responsabilità limitata e

rientra tra le tipologie di società alle quali l'ente può partecipare, per cui risulta rispettato il vincolo tipologico di cui all'art. 3 citato.

6. La motivazione analitica e i vincoli finalistici (art. 4 TUSP)

L'art. 5 comma 1 delinea la latitudine dell'obbligo di motivazione del particolare provvedimento amministrativo di costituzione di una nuova società o di acquisizione di una partecipazione societaria in una già esistente che rappresenta, al contempo il parametro di riferimento per l'esercizio del nuovo controllo intestato al Giudice contabile (comma 3).

La norma, facendo salvi i soli casi in cui la costituzione o l'acquisto "avvenga in conformità a espresse previsioni legislative" (sul punto cfr. ex multis SRC Campania n. 73/2023/PASP), evidenzia, in primo luogo, come gravi sull'Amministrazione procedente l'onere di motivare in ordine 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, nonché "della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" e infine dell'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

In particolare, da un punto di vista finalistico, il comma 4 dell'art. 5 TUSP autorizza la costituzione e la partecipazione delle PP.AA. a società aventi per oggetto **attività di produzione di beni e servizi** solo ove "**strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali**".

Le partecipazioni in società da parte delle amministrazioni pubbliche sono, inoltre, assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell'art. 4 TUSP: quello generale di **scopo** di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali e quello di **attività**, dovendo la società realizzare come proprio oggetto sociale le attività di cui ai successivi commi del medesimo articolo 4 o del successivo art. 4 bis introdotto dall'art. 25 bis del D.L. 152/2021.

Quanto al vincolo generale di scopo vi è dunque, preliminarmente, da verificare se le attività che sarà chiamata a svolgere la costituenda società possano intendersi come strettamente necessarie alle finalità proprie dell'Università.

A tal riguardo, mette conto evidenziare che alle tradizionali "mission" delle Amministrazioni universitarie, consistenti nella didattica e nella ricerca, si è aggiunta progressivamente una terza funzione la cd. "Terza Missione". Sostanzialmente, pur mancando una definizione generale della cd. Terza Missione, se ne ricava che a tale nuova funzione istituzionale il Legislatore ha affidato il compito di ampliare le modalità con le quali le università contribuiscono allo sviluppo economico e sociale del territorio in cui operano, prima affidato solo alle due tradizionali funzioni di formazione e ricerca. In merito si rinvia alla precedente deliberazione di questa Sezione n. 73/2024/PASP.

Dalla lettura della deliberazione del C.d.A., emerge che ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del TUSP, le seguenti argomentazioni motivano la partecipazione alla costituzione della società Campania Blu *"la costituenda società ha per oggetto attività coerenti con le finalità istituzionali dell'Università, di didattica, ricerca e terza missione, in particolare in relazione al coordinamento e promozione dello sviluppo sostenibile dell'economia del mare campano e la creazione del Distretto del Mare Campano ai sensi dell'art. 10 della Legge Regionale Campania N.5 del 29 giugno 2021 "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 Collegato alla stabilità regionale per il 2021.*

In particolare, come riferisce espressamente la Prof.ssa Simonetta Frascetti, professore ordinario afferente al Dipartimento di Biologia SSD BIO/07, referente scientifico del progetto in parola: «Blue Growth è una visione a lungo termine voluta dall'UE che mira alla valorizzazione delle risorse marine e marittime per uno sviluppo sostenibile dell'economia basata sul mare. L'idea è che l'ambiente marino possa avere un ruolo centrale nel promuovere lo sviluppo di nuove attività economiche (acquacoltura, pesca, biotecnologie marine, turismo marittimo, costiero e di crociera, trasporto marittimo, porti e settore cantieristico, energie rinnovabili) rispettose delle risorse naturali e fortemente attrattive da un punto di vista occupazionale....»

Nella relazione ivi trascritta emerge inoltre che "In merito **all'oggetto sociale** l'art. 4 dello statuto stabilisce che: **«Anche ai sensi dell'art. 4 bis del d.lgs. n. 175/2016, la Società ha scopo consortile e non lucrativo e non può quindi distribuire utili ai soci. Con l'art. 10 della Legge Regionale 29 giugno 2021, n. 5 "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021", la Regione Campania ha stabilito di sostenere "l'avvio di un progetto di sviluppo del "Distretto del Mare Campano" per la promozione dei sistemi turistici, commerciali, dei servizi, della ricerca e della produzione locale incentrati sull'economia del mare, da attuare in sinergia con le realtà istituzionali, culturali, produttive, dei servizi, della Bozza Statuto formazione e della ricerca". (...)** 3. A tale scopo la

Società si pone l'obiettivo di: a. costituire un hub per sostenere, anche mediante l'erogazione di contributi, la creazione di start up e piccole e medie imprese operanti nel campo della "blu economy" e delle tecnologie innovative sostenibili, secondo una logica di rete tra imprese; b. attrarre investimenti per lo sviluppo sostenibile e innovativo nei settori dell'economia blu, anche mediante forme di partenariato pubblico privato; c. sviluppare opportunità formative rispondenti al fabbisogno del settore per aumentare l'occupazione; d. organizzare spazi di divulgazione scientifica in collaborazione con le Università e i centri di ricerca sulle tecnologie innovative e sulla tutela dell'ecosistema marino. (...)»

Al riguardo si fa presente che l'art. 4-bis del D.Lgs. 175/2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, introdotto dal D.L. 6 novembre 2021, n. 152 convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233 introduce, tra le finalità perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4, la realizzazione di attività di ricerca comprese nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Pertanto, si ritiene che il riferimento all'art. 4-bis del D.Lgs. 175/16 riportato nel comma 1 dell'art. 4 del presente Statuto, debba essere più chiaramente riconducibile al dettato della norma. A tal fine si potrebbe inserire un apposito comma correlando il richiamo all'art. 4-bis del D.Lgs. 175/2016 alle opportunità di finanziamento a valere sulle risorse PNRR di cui la società potrà beneficiare per il tramite della Regione.”

Lo schema di atto costitutivo all'art. 4 relativo all'oggetto societario elenca, altresì, tra gli obiettivi della costituenda società i seguenti:

- “a. costituire un hub per sostenere, anche mediante l'erogazione di contributi, la creazione di start up e piccole e medie imprese operanti nel campo della “blue economy” e delle tecnologie innovative sostenibili, secondo una logica di rete tra imprese;*
- b. attrarre investimenti per lo sviluppo sostenibile e innovativo nei settori dell'economia blu, anche mediante forme di partenariato pubblico privato;*
- c. sviluppare opportunità formative rispondenti al fabbisogno del settore per aumentare l'occupazione;*
- d. organizzare spazi di divulgazione scientifica in collaborazione con le Università e i centri di ricerca sulle tecnologie innovative e sulla tutela dell'ecosistema marino.*

Quanto alle attività caratterizzanti l'oggetto sociale il medesimo articolo prevede che “La Società ha la finalità di coordinare e promuovere lo sviluppo sostenibile dell'economia del mare campano e la creazione del Distretto del Mare Campano attraverso le seguenti attività:

- a. Sostegno all'attivazione di nuovi settori industriali: promuovere l'innovazione imprenditoriale con individuazione di nuovi settori di sviluppo dell'economia blu nei quali le aziende esistenti si possono espandere.*

- b. *Promozione di start up innovative nell'ambito della blue economy: individuare le aree innovative di impresa che, anche alla luce di nuove scoperte e brevetti, possano dar luogo alla creazione di nuove imprese e start up innovative.*
- c. *Cooperazione e Progetti di Ricerca, Sviluppo e Innovazione (R&S&I): Promuovere la cooperazione, l'innovazione e la capacità imprenditoriale dei settori dell'economia blu campani al fine di valorizzare, stimolare e potenziare in modo sostenibile e sostanziale il tessuto imprenditoriale e il trasferimento di conoscenze.*
- d. *Ricerca di finanziamenti: Assistere le aziende nel reperimento e nella gestione di finanziamenti utili allo sviluppo di nuove soluzioni innovative e nuovi mercati.*
- e. *Internazionalizzazione: Facilitare l'accesso ai mercati esteri delle imprese campane attive nell'economia blu.*
- f. *Formazione specializzata: Aumentare il coordinamento e il miglioramento della formazione permanente dei professionisti del settore, nonché facilitare la loro integrazione lavorativa nella società.*
- g. *Assistenza alla realizzazione di progetti complessi degli enti pubblici: Progettazione, realizzazione e avviamento di progetti complessi legati alla blu economy.*
- h. *Promozione interna del settore: Promuovere, facilitare e intensificare la comunicazione tra i membri del Distretto del Mare Campano, nonché tra i diversi segmenti di attività che costituiscono il settore blu campano.*
- i. *Promozione e comunicazione: Il Distretto del Mare Campano sarà oggetto di campagne di comunicazione su tutte le piattaforme disponibili, per promuovere le attività svolte e le potenzialità del Distretto e per sensibilizzare la comunità regionale, nazionale e internazionale”.*

La lettura dell'ampio oggetto sociale ed il raffronto con la stringata motivazione delle ragioni dell'interesse all'impiego del modello societario riferite nella delibera del C.d.A., ad avviso del Collegio, non motiva in ordine all'esistenza del vincolo di stretta **necessità “per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”** richiesto dall'art. 4 del TUSP a sostegno **della indispensabilità della costituzione della società per la realizzazione delle peculiari missioni universitarie.**

Il richiamo all'art. 4 bis citato, da parte dell'art. 3 dell'atto costitutivo e dell'art. 4 dello Statuto che si limita a prevedere che *“anche ai sensi dell'art. 4 bis del D.lgs. 175/2016, la società ha scopo consortile e non lucrativo e non può quindi distribuire utili ai soci”*, senza individuare nel PNRR la ragione della costituzione della nuova società.

Difatti la relazione inserita nella stessa deliberazione auspica una modifica statutaria atta a rimarcare la correlazione. La nuova norma, infatti, introdotta dall'art. 25 bis del D.L. n. 152

del 2021, reca le “Disposizioni speciali per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza” e si limita a prevedere l’ampliamento del novero delle attività che possono legittimare la costituzione o l’acquisto di partecipazioni societarie ai sensi del comma 2 dell’art. 4 TUSP, includendo “*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 (...)*”. Osserva a tal riguardo il Collegio che quand’anche il richiamo all’art. 4 bis fosse stato pertinente, difficilmente avrebbe potuto assorbire l’intero peso motivazionale della deliberazione in esame, tenuto conto in primis che la costituenda s.c.a.r.l. non svolge solo attività di ricerca, né dalla documentazione versata in atti, si desume che la stessa è individuata dalla regione Campania o dagli altri enti pubblici come soggetto attuatore di interventi a valere sui fondi PNRR, né che la sua costituzione è richiesta dalle misure del PNRR, pure dedicate al settore della blue economy e richiamate nella deliberazione in esame. (cfr. precedente deliberazione di questa Sezione n. 73/2024/PASP).

7. Analisi della sostenibilità e convenienza economica

Come detto, le valutazioni circa “*la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria*” dell’operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche quelle relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull’Amministrazione interessata all’operazione.

Quest’ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell’atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

Nel predetto arresto nomofilattico, le Sezioni riunite di questa Corte hanno chiarito che, nel campo degli investimenti societari, il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’Amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere

soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce 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. Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampiamente sviluppati dalla giurisprudenza contabile (ex multis, Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione procedente, nell'ambito del proprio iter istruttorio, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche.

7.1 L'analisi della sostenibilità soggettiva

Per le considerazioni sopra espresse, il parametro della sostenibilità finanziaria deve essere scrutinato anche dal punto di vista soggettivo, tenendo conto, cioè, degli effetti dell'operazione da realizzare sulla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22). La motivazione della deliberazione anche per tale aspetto non soddisfa il richiesto grado di analisi e, al contempo, manifesta diverse criticità dell'operazione societaria e distonie rispetto alle previsioni statutarie con riferimento, in particolare alla complessiva esposizione finanziaria dell'Ateneo nell'operazione societaria.

A tal riguardo, il C.d.A. nella deliberazione in esame, ha previsto che *“La spesa troverà copertura a seguito di variazione di budget”*.

In merito, l'ente avrebbe dovuto trovare la relativa copertura del capitale sociale da sottoscrivere e non limitarsi a garantire una copertura futura.

Ciò, in quanto *“l’individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell’onere, oltreché congrua e attendibile”* (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 51 del 2023, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019).

Tra l’altro lo schema statutario approvato e trasmesso a questa Sezione prevede in aggiunta all’obbligo di versamento del conferimento (art. 8 comma 1), il versamento di *“contributi annuali”*. In tal senso l’art. 8 comma 3 espressamente dispone l’obbligo di versamento di *“contributi annuali”* (*“Tutti i soci sono tenuti al versamento dei contributi annuali eventualmente proposti dal Consiglio di Amministrazione e approvati con decisione dell’Assemblea dei Soci da assumersi a maggioranza dei due terzi del capitale sociale, ai sensi dell’art. 2615 ter comma 2 c.c).*

La lettura della disposizione dimostra come i soci potrebbero essere chiamati ad effettuare ulteriori contributi annuali ai sensi dell’art. 2615 ter comma 2, tuttavia né lo schema dello Statuto, né la deliberazione offrono una lettura integrata della predetta previsione statutaria con la rigida disciplina pubblicistica del soccorso finanziario di cui all’art. 14 TUSP.

Difatti la relazione interamente trascritta nella deliberazione indica:

“Riguardo alla previsione "eventuale" di contributi a carico dei soci, il regolamento d'Ateneo per la partecipazione ad Enti aventi natura di diritto privato (emanato con D.R. 1093 del 15/03/2007), Capo II, par. 2, prevede espressamente la «limitazione del concorso dell'Ateneo, nel ripiano di eventuali perdite, alla quota di partecipazione», di qui l'opportunità di escludere la previsione di eventuali contributi annuali dalla quasi totalità degli statuti delle nostre società partecipate. Nello statuto in parola, invece, per le Università non è previsto questo esonero, per cui (art. 8, comma 3) "tutti i soci sono tenuti al versamento dei contributi annuali", ove approvati dall'Assemblea, peraltro con la maggioranza dei 2/3 del capitale sociale. Si ritiene auspicabile ripensare, se non all'ammissibilità tout court di tale contribuzione a carico dei soci Università ed Enti di ricerca, la possibilità di una rimodulazione del quorum deliberativo prevedendo, ad esempio, il voto della totalità dei soci per l'approvazione dell'eventuale contributo. In questo modo, tutti i soci pubblici avrebbero l'opportunità di valutare, di volta in volta, la sostenibilità finanziaria dell'impegno rispetto ad un valore ben determinato anche ai fini, e soprattutto, del rispetto delle disposizioni dettate dal D.Igs. 175/16, in particolare l'art. 14, comma 5.

Inoltre, per le suesposte motivazioni, si propone anche di integrare la norma con una clausola che stabilisca espressamente che «In caso di perdite di gestione, le Università pubbliche e gli Enti di ricerca vigilati dal MUR risponderanno nei limiti della propria quota di partecipazione»”.

Nella deliberazione, il CdA indica, come detto, alcune modifiche, nonostante l’approvazione dello Statuto così come proposto *“che auspica possano essere accolte già in fase di costituzione*

oppure valutate dagli organi societari in seguito alla costituzione, quali proposte di modifica statutaria” tra le quali

“art. 8 (Obblighi dei Soci), comma 3, Il cpv.: si propone di sostituire il II cpv del comma 3, introducendo una clausola che limiti il contributo delle Università ed Enti di ricerca ai soli apporti di natura scientifica o, al più, la possibilità di una rimodulazione del quorum deliberativo prevedendo, ad esempio, il voto della totalità dei soci per l'approvazione dell'eventuale contributo. Inoltre, si propone di integrare la norma con una clausola che stabilisca espressamente che «In caso di perdite di gestione, le Università pubbliche e gli Enti di ricerca vigilati dal MUR risponderanno nei limiti della propria quota di partecipazione»”

Orbene, l'attuale schema di statuto approvato dall'Ateneo sempre al comma 3 dell'art. 8 non prevede la possibilità in via esclusiva di apporti di natura scientifica, infatti, la norma, facendo salvo il diritto di recesso, prosegue prevedendo che *“tali contributi nel caso in cui il socio sia un'Università pubblica o un Ente Pubblico, potranno essere rappresentati **anche** [ma non solo] da apporti di natura scientifica, di prestazione d'opera o di servizi nel rispetto delle procedure applicabili.*

Questa Sezione ha già osservato che l'obbligo di contribuzione previsto dal comma 2 dell'art. 2615-ter c.c. tende a soddisfare le peculiari esigenze della mutualità consortile, che sovente richiede non tanto consistenti apporti a titolo di conferimento (con il rischio di una inutile immobilizzazione di ricchezza), quanto piuttosto contributi periodici e/o variabili per bilanciare, ad esempio, i costi fissi di gestione, ovvero in rapporto ai servizi resi alle singole imprese aderenti alla società consortile (SRC Campania n. 327/2023/PASP).

La giurisprudenza di legittimità dal proprio canto (Cass. civ., Sezione I, sentenza 04/01/2005, n. 122) ha chiarito che *“è sempre consentito prevedere statutariamente, nelle società consortili costituite ex art. 2615-ter c.c., anche nelle ipotesi di società a responsabilità limitata, l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro, ulteriori rispetto ai conferimenti di capitale gravanti su ciascuno di essi. Infatti, l'atto costitutivo può istituire obblighi di contribuzione commisurati alle perdite di gestione registrate in un bilancio regolarmente approvato (non implicando alcuna assunzione di responsabilità illimitata dei soci nei confronti dei creditori sociali), o può anche rimettere agli amministratori oppure all'assemblea la facoltà di porre a carico dei consorziati obblighi di ripianamento totale o parziale dei costi gestione dell'impresa consortile; deve trattarsi di perdite o di costi imputabili al bilancio della società e che una siffatta previsione figuri espressamente nel contratto sociale, cosicché l'obbligo del socio possa poi trovare nelle risultanze di quel bilancio (con i relativi strumenti di controllo) la sua concreta determinazione”.* Il ricorso agli obblighi di contribuzione per il ripiano sistematico delle perdite, tuttavia, si configura in termini diversi per le società a

partecipazione pubblica ed impone una lettura integrata tra la norma codicistica in tema di obblighi di contribuzione e le disposizioni del TUSP e in particolare dell'art. 14 che vieta gli interventi da parte dei soci pubblici di mero soccorso finanziario in favore di società sistematicamente in perdita (le regole sul finanziamento delle società pubbliche dettate dal quinto comma dell'art. 14 TUSP, peraltro, non sono una innovazione del TUSP, essendo già previste, in precedenza, dal comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010). Sicché il ricorso ai contributi annuali, indipendentemente da un'analisi della situazione finanziaria e gestionale della società, apre al rischio di una sostanziale elusione del divieto diviso dall'art. 14, comma 5, TUSP, ancora più evidente se si considera che lo schema dello Statuto approvato non prevede la clausola a salvaguardia delle Università citata nella relazione trascritta nella deliberazione in argomento.

Il socio pubblico, diversamente da quello privato, non può liberamente impiegare risorse pubbliche per finanziare una società che non è in grado di operare, con metodo economico, avvalendosi delle proprie dotazioni finanziarie e patrimoniali (SRC Campania n. 327/2023/PASP).

7.2. Oneri di motivazione analitica – analisi della sostenibilità oggettiva

Come si è osservato *supra*, è necessario che l'atto deliberativo di acquisizione di partecipazione sia, quanto meno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende proseguire. Quanto al relativo contenuto, il Business Plan (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi. **Nel caso di nuova iniziativa, invece, sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire.** Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree

gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 “Rendiconto finanziario”).

Parimenti, l’esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l’evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto).

Le previsioni del BP devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne esponano le ipotesi di sviluppo. In particolare, occorre esplicitare la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente deve essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Non va trascurata, infatti, la rilevanza dei costi di personale nella *governance* di una società partecipata, considerata la loro incidenza sul quadro economico – finanziario.

Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*), in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del BP possono essere opportunamente accompagnate dall’elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l’indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l’esigenza 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.

Come è noto, secondo le scienze aziendalistiche, il “break even point”, o punto di equilibrio è il momento in cui la redditività dell’azienda (quindi il flusso di entrata previsto) è equivalente ai costi (distinti tra fissi e variabili).

Dal momento dell’inizio della sua attività, infatti, l’azienda deve sostenere costi fissi, incompressibili durante la sua vita. Classico esempio è quello relativo al personale o le immobilizzazioni materiali e i costi variabili, come le materie prime o i semilavorati che costituiranno l’output aziendale.

E' naturale che nei primi periodi, il bilancio presenterà delle perdite, fino al momento in cui i ricavi della gestione caratteristica saranno equivalenti ai costi fissi e a quelli variabili. Non va sottaciuta, inoltre, l'importanza dei costi di personale nella *governance* di una società partecipata, capaci di alterare il quadro economico finanziario della stessa. Tanto è vero che l'art. 19, comma 5, del TUSP prevede che gli enti pubblici soci, diano apposite direttive per il contenimento dei costi dei dipendenti. Alla luce di quanto sopra rappresentato, risulta evidente la rilevanza del Piano Economico Finanziario (PEF) soprattutto in termini di attendibilità per la realizzazione dell'operazione di costituzione della società Campani Blu s.c.a.r.l.

7.3 Analisi del Piano economico - finanziario

La delibera del C.d.A. prevede che per quanto riguarda *“la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, l'allegato business pian (all. 1) ricevuto, unitamente all'Atto costitutivo, dalla Fondazione IDIS, illustra, in via preventiva, le condizioni di equilibrio erogativo, economico e finanziario; per quanto attiene alla possibile gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato alla società, il rapporto dell'Ateneo con la futura società è finalizzato ad attuare un progetto innovativo non conseguibile agendo con le sole risorse scientifiche disponibili all'interno dell'Ateneo”*.

Il piano economico finanziario (di seguito anche P.E.F.) redatto dalla Fondazione IDIS - Città della Scienza nell'ambito del protocollo d'intesa definito con la Regione e la Stazione marittima A. Dohrn, inquadra la costituenda società nell'ambito dello scenario macroeconomico e poi nell'ambito dello sviluppo della cd. Blue Economy - quale nuovo modello di business in grado di conciliare la *“sostenibilità ambientale”* e *“redditività imprenditoriale”* definendone il posizionamento come scarl, volta a *“sostenere, anche mediante l'erogazione di contributi, la creazione di startup e piccole e medie imprese operanti nel campo della blue economy e delle tecnologie innovative sostenibili, secondo una logica di rete tra imprese”*. Si candida a diventare punto di riferimento dell'intero settore, in grado di alimentare il potenziale imprenditoriale, in cui si possa realizzare la concreta fusione tra propensione imprenditoriale e ricerca con una progressione geometrica dei ritmi evolutivi dell'innovazione di settore, rafforzando la managerialità e facilitando il continuo dialogo con le istituzioni, con il mondo della ricerca e della finanza, favorendo il continuo link con i big players, attraverso nuove sfide che rimandano a nuovi mercati, a vantaggio dello scale up d'impresa, in una proposta di valore del tutto coerente con gli obiettivi strategici, regionali e

nazionali, e soprattutto in conformità con le principali traiettorie individuate dalla RIS3. L'offerta proposta da parte della costituenda società è preliminarmente quella di sostenere l'attivazione di nuovi settori industriali e la promozione di startup innovative nell'ambito della blue economy attraverso un sistema d'offerta che si articolerà in diverse tipologie di servizi essenziali per la crescita e lo sviluppo delle startup e PMI, che fungeranno da motore per il rafforzamento del tessuto imprenditoriale campano legato alla blue economy.

Innanzitutto, saranno erogati dei servizi "core", intesi come attività essenziali per l'hub marittimo e per le imprese che saranno presenti all'interno della tecnostruttura, che si sostanzieranno in incubazione, coworking e attività di Open Innovation.

Il sistema d'offerta prevede anche l'erogazione di servizi ancillari. Nello specifico si prevede: somministrazione di percorsi di formazione, al fine di dotare i fruitori di una struttura manageriale, con la possibilità di trasferire nozioni tecniche e case studies ispirazionali; erogazione di percorsi di accelerazione customizzati con l'obiettivo di accelerare la crescita e lo sviluppo della startup/PMI, in particolare per le imprese non fisicamente insediate all'interno dell'Hub; offerta di servizi specialistici realizzati da consulenti esterni; utilizzo sia da parte delle imprese insediate all'interno dell'Hub, a titolo gratuito, sia per chiunque altro abbia interesse, a titolo oneroso, di due laboratori e di una sala di prototipazione e testing.

Infine, è prevista l'organizzazione di un evento sulla blue economy con l'obiettivo di creare un network a livello nazionale ed internazionale tra i player di media e grande dimensione e le imprese allocate all'interno dell'Hub. Sono infine previsti una serie di servizi specialistici erogati in modalità "on-demand" tra cui consulenza in materia di finanza agevolata, contributi in conto capitale, prestiti a tassi di interesse agevolati, incentivi fiscali e garanzie finanziarie, fondi europei.

In ordine alla potenziale domanda è rappresentato che *"la scarl Campania Blu, opererà attraverso l'Hub del Mare, spazi fisici veri e propri, luoghi dell'innovazione che intendono accogliere il know how e le idee imprenditoriali in particolare di startup e PMI innovative nonché un "folto bacino di entità riconducibili alla c.d. imprenditorialità inespressa"*.

In relazione ai costi di investimento si evidenzia che l'immobile in cui saranno realizzate le attività della scarl è di pertinenza della Fondazione Idis, così come il costo di allestimento dei laboratori e dell'incubatore che non andranno pertanto ad impattare, sul bilancio della nuova società (si prevede che lo stesso possa essere fornito con un contratto di comodato gratuito). Essenziale per la mission societaria è la dotazione di profili professionali adeguati, il P.E.F. prevede il reclutamento di diverse figure tra cui un dirigente, un quadro, un project manager,

un referente della logistica, un tutor, un referente amministrativo ed un esperto in comunicazione, un addetto ai laboratori. La struttura così definita sarà poi affiancata da un pool di risorse tecniche esterne composte da consulenti di comprovata esperienza in materia di assistenza alle imprese. Il costo di tali esperti non è a carico dell'Hub ma sarà sostenuto dai richiedenti e genera un ricavo in ragione della *fee commerciale* del 20%.

L'analisi dei principali indici economici e finanziari ad avviso dei redattori, consente di rilevare che la scarl avrà un impatto di natura positiva, non solo nel settore di riferimento generando valore per le imprese del comparto, ma anche in termini di redditività e flussi di cassa.

Dal punto di vista della cassa, secondo le previsioni del PEF, già nei primi tre anni di attività il cash-flow sarà sempre positivo così da non necessitare dell'attivazione di fonti esterne (indebitamenti bancari).

Alla base delle elaborazioni economiche finanziarie sono state considerate unicamente i ricavi derivanti dalla realizzazione delle attività "core" e cd. "ancillari" su di un orizzonte temporale triennale a fronte della durata indeterminata della società. Non si è tenuto conto nel PEF di eventuali finanziamenti pubblici, né sotto forma di contributi da parte dei soci né di risorse a valere su PNRR. Come detto, 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, attraverso l'analisi di sensitività, al fine 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.

Quanto al personale da reclutare e ai consulenti da selezionare, non si comprende se e come le università verranno coinvolte e con esse il proprio personale.

A tal riguardo si richiama l'attenzione sulla previsione di cui all'art. 19 del TUSP che in particolare al comma 2 prevede che "Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001".

Peraltro, il successivo comma 4 in caso di violazione delle procedure o di assenza dei provvedimenti di cui al comma 2 dispone la nullità dei contratti di lavoro stipulati.

7.4. Oneri di motivazione analitica – analisi delle “ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della (...) gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato – art. 5 comma 2 lett. b)

La motivazione della deliberazione in esame risulta carente anche con riferimento alla valutazione della praticabilità di soluzioni alternative attraverso, ad esempio, la gestione diretta o diverse forme di partenariato pubblico – privato in modo da dimostrare la proporzione tra il mezzo e il fine e dunque la ragionevolezza della scelta di addivenire alla costituzione di un organismo societario, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa. A tal fine, nella deliberazione è esclusivamente previsto che *“per quanto attiene alla possibile gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato alla società, si evidenzia che il rapporto dell'Ateneo con la futura società è finalizzato ad attuare un progetto innovativo non conseguibile agendo con le sole risorse scientifiche disponibili all'interno dell'Ateneo.”*

Al riguardo si evidenzia che al fine di ottemperare all’obbligo di motivazione analitica, è necessario fornire una puntuale analisi dei punti di forza e di debolezza della scelta del modello gestionale prescelto, rispetto alle alternative contemplate dalla legge, soprattutto sul crinale economico-finanziario, mediante una S.W.O.T. Analysis (da intendersi come strumento di pianificazione strategica per il raggiungimento di un obiettivo) di ciascuna delle opzioni praticabili, con l’individuazione per ciascuna di esse di: strenght (punti di forza); weakness (punti di debolezza); opportunities (opportunità); threat (minacce).

8. Lo Statuto della società “Campania Blue scarl”

8.1 Le modalità di scelta del socio privato

L’art. 7 TUSP dopo aver regolato la competenza soggettiva all’adozione dell’atto deliberativo, il contenuto essenziale (art. 5 comma 1 TUSP, artt. 2328 e 2463 cod.civ.) e l’obbligo pubblicitario (comma 4 art. 7) dispone al comma 5 che *“Nel caso in cui sia prevista la partecipazione all'atto costitutivo di soci privati, la scelta di questi ultimi avviene con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016”.*

Giova osservare che la deliberazione prevede quali soci fondatori pubblici, ciascuno nella misura del 10% del capitale sociale, oltre all’Università degli Studi di Napoli Federico II anche altre Università campane (la “Parthenope”, l’Università degli studi di Salerno, la “Luigi Vanvitelli”), la Stazione Zoologica “Anton Dohrn”, l’ Autorità di Sistema Portuale del Mar

Tirreno Centrale e, infine, quale socio fondatore privato, la Fondazione IDIS - Città della Scienza quale socio al 40% del capitale sociale. L'art. 6 dello schema statutario conferma il predetto riparto del capitale sociale. Il descritto assetto societario consente di inquadrare la costituenda "Campania Blu s.c.a.r.l come una società pubblico - privata data la partecipazione della Fondazione IDIS nonché la possibilità anche per altri soggetti privati di aderirvi successivamente (v. artt. 5 e 7 schema di Statuto).

Infatti, nello Statuto della Fondazione IDIS Città della Scienza (costituita con atto del 18 febbraio 1991 rep. 14190) riapprovato nel 2020 e pubblicato sul sito istituzionale, non vi è alcun richiamo all'esistenza di un'espressa previsione normativa che qualifichi la Fondazione *de qua* come "ente pubblico" ai sensi dell'art. 4 della L. 70 del 1975; peraltro all'art.1 definisce la Fondazione IDIS come "Ente con personalità giuridica di diritto privato legalmente riconosciuto ed opera come organismo di ricerca (...)" che "esplica i suoi fini statuari nell'ambito della Regione Campania" (v. art. 2 Statuto), senza finalità di lucro (art. 3 Statuto) "anche per conto della Regione Campania" (art. 3 comma 2) che vi partecipa come uno dei soci fondatori non di controllo. Né peraltro ad esiti diversi può condurre l'analisi della compagine dei soci (cfr. sito istituzionale Città della Scienza > Trasparenza > Assemblea dei soci) che annovera accanto a soggetti istituzionali pubblici, come la Regione Campania, la Città metropolitana di Napoli e l'Università degli Studi di Camerino, anche soggetti privati sia fisici che in forma di impresa bancaria. Alla luce di tali elementi testuali emerge come ai fini del TUSP, la Fondazione IDIS Città della Scienza non possa qualificarsi come soggetto pubblico.

D'altra parte, l'art. 2 del medesimo testo unico prevede testualmente che *"ai fini del presente decreto si intendono per: a) amministrazioni pubbliche le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (cd. TUIPI), i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*. A sua volta l'art. 1 comma 2 del TUIPI prevede che *"2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (...)"*.

Da tale ricostruzione normativa e giurisprudenziale ne deriva che nel caso della costituenda società “Campania Blu s.c.a.r.l.”, non risulta rispettato l’art. 7, comma 5 del TUSP che prescrive l’obbligo, anche in fase di costituzione, di scelta del socio privato mediante procedure ad evidenza pubblica. D’altra parte, l’art. 7 del Testo unico ha positivizzato dei principi già immanenti nella giurisprudenza. Le SS.UU. della Corte di Cassazione, già nel 1999 avevano affermato che *“allorquando un ente pubblico decide di costituire una società con la forma del partenariato pubblico-privato, la scelta del socio privato è considerata dall'ordinamento una vicenda pubblicistica, tanto che tale scelta deve avvenire con procedura di evidenza pubblica (persino nel caso in cui il socio pubblico sia socio di minoranza: v. Cass., sez. un., 29 ottobre 1999 n. 754).*

Peraltro, in ragione delle suddette considerazioni, non appare in linea con il dettato normativo nemmeno la lettera degli art. 5 e 7 dello Statuto. L’art. 5 individua tra le possibili categorie di soci anche soggetti privati come “Fondazioni riconosciute e associazioni di categoria, fondazioni bancarie, istituti di credito, imprese e consorzi o reti di imprese (...). Il successivo art. 7 detta la disciplina per l’ingresso dei nuovi soci nella compagine societaria, stabilendo che la domanda di ammissione dovrà essere inoltrata dall’aspirante socio al C.d.a. della società, il quale *“previo esperimento di procedure di evidenza e trasparenza ai sensi delle normative applicabili, verificherà sia l'accertamento dell'esistenza dei requisiti soggettivi del richiedente, sia la compatibilità dell'attività svolta con le finalità sociali (...).* Osserva il Collegio che la previsione statutaria faccia riferimento a non meglio specificate procedure di “evidenza e trasparenza” tanto da apparire troppo generica rispetto al ben delineato disposto dell’art. 7 del TUSP.

8.2 Verifica di conformità alle norme dettate per le società a controllo pubblico

La compagine societaria come definita dall’art. 6 dello schema di Statuto delinea dunque una società a partecipazione pubblico - privata, in cui la maggioranza delle quote pari al 60 % del capitale sociale è in mano pubblica - ancorché frazionata tra più enti - e il 40 % è della fondazione di diritto privato.

Il descritto assetto proprietario consente di inquadrare la costituenda s.c.a.r.l. in una società “a controllo pubblico”. L’art. 2 lett. m) del TUSP, infatti, definisce a controllo pubblico *“le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”. Quest’ultima, per quanto qui d’interesse, delinea la nozione di “controllo” come quella riferibile alla “situazione descritta nell’art. 2359 del codice civile”. Tra le condizioni che*

integrano la situazione di controllo, il comma 1 del richiamato art. 2359 prevede che *“sono considerate società controllate 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria”*. Nel caso in esame, pertanto, la costituenda società è da inquadrarsi nell'ambito delle società a controllo pubblico, in forza di una lettura sistematica delle disposizioni sopra richiamate ed in ragione di ciò determina l'applicazione di uno specifico aggregato di norme del testo unico e segnatamente delle disposizioni degli artt. 6, 11, 14, 15, 19,22, 25. Si tratta, come messo in luce anche dalla Sezione delle Autonomie (v. deliberazione n. 23/2028/FRG), *“di un complesso di norme autonomo e distinto rispetto a quello che si riferisce alle mere “società partecipate” (destinatario di norme del TUSP solo in ragione degli obblighi imposti alle pubbliche amministrazioni socie, cfr., per tutti, gli artt. 4, 5, 20 e 24) e a quelle “in house” (che, oltre ad essere incise dalle norme che hanno come destinatarie le “società a controllo pubblico”, sono direttamente soggette, per esempio, agli artt. 12 e 16, comma 7)”*. Né, peraltro, è di ostacolo la circostanza per la quale il controllo pubblico maggioritario è frazionato tra più enti.

A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo con la pronuncia di orientamento generale n. 11/2019/QMIG, valorizzando il dato testuale della lett. m) dell'art. 2 ha ritenuto *“sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle “società a controllo pubblico”, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile”*.

In particolare, il Collegio osserva, con specifico riferimento al rispetto dell'art. 11 del Tusp, che la deliberazione dell'Università, come pure lo schema di statuto e di atto costitutivo, non motivano in ordine alla scelta di prevedere un organo amministrativo collegiale, composto da 5 membri, in luogo dell'amministratore unico che rappresenta *“di norma”* l'organo amministrativo della società. Proprio in ragione del fatto che il comma 2 dell'art. 11 prevede che in via ordinaria l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico sia costituito da un amministratore unico, sussiste l'obbligo di esternare le ragioni per le quali ci si sia discostati dal dettato normativo. Con riferimento al rispetto dell'art. 11, il Collegio rileva la non conformità dello schema dello statuto in quanto prevedono l'istituzione di due nuovi organi societari, in aggiunta a quelli previsti dal codice civile. Infatti l'art. 15 dello schema statutario prevede quali organi della società anche il comitato tecnico scientifico e *“gli altri organi previsti dal presente statuto”*. Il riferimento è verosimilmente alla previsione della c.d. *“cabina di regia”* di cui all'art. 25 dello schema di statuto, costituito in seno alla Regione Campania e composto dal dirigente di Staff T.O. 50.02.91 oltre che da due funzionari

regionali, quale strumento di *“dialogo permanente, unitario e partecipato con la Regione per il conseguimento dell’oggetto sociale della società, essendogli attribuiti poteri “di indirizzo, impulso e coordinamento generale, aventi carattere vincolante, sull’attuazione degli interventi del Progetto”* (art. 25 comma 3 dello statuto).

L’art. 24 dello schema statutario prevede difatti l’istituzione del *“comitato tecnico scientifico”*, organo collegiale eletto dall’Assemblea composto da 3 a 9 membri di *“riconosciuta esperienza nel settore scientifico - tecnologico di riferimento”* con il compito di esprimere *“pareri obbligatori e non vincolanti su tutti gli aspetti tecnico-scientifici connessi alle finalità della Società e può avvalersi, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, di esperti in settori scientifici propri e affini a quelli caratteristici della Società”*. Entrambe le disposizioni richiamate sono in contrasto con l’art. 11 comma 9 lett. d) TUSP che pone a carico degli statuti societari l’obbligo di prevedere il *“divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalla norme generali in tema di società”*.

9. 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”*

L’art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone che *“L’atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Tuttavia, l’Ente non si è soffermato sulle ragioni e sulla sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento, definendo i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche ove previste, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.*

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, comma 3, TUSP, parere negativo in ordine alla partecipazione da parte dell’Università degli Studi di Napoli Federico II alla costituenda società Campania Blu s.c.a.r.l.

P.Q.M.

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Regione Campania

esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere negativo in ordine all'acquisto della partecipazione da parte dell'Università degli studi di Napoli Federico II;

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

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

trasmette alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 23 aprile 2024.

Il Relatore

Stefania Calcarì

Il Presidente

Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato