



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2024

composta dai magistrati:

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

DELIBERAZIONE

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

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

Costituzione Società consortile a responsabilità limitata

"FERMO TECH s.c.a.r.l."

Vista la documentazione trasmessa dall'Università Politecnica delle Marche con nota in data 8 febbraio 2024, assunta al protocollo di questa Sezione regionale di controllo nella stessa data al n. 457, concernente istanza, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016, sottoscritta dal Rettore dell'Università Politecnica delle Marche e dal Rettore dell'Università degli Studi di Camerino, ai fini della costituzione di una nuova società consortile a responsabilità limitata, denominata "FERMO TECH - s.c.a.r.l.", nell'ambito del progetto di natura collaborativa a cui detti Atenei hanno aderito, "FERMO TECHNOLOGY lab per l'innovazione e la ricerca di prodotti Made in Italy" - acronimo FERMO TECH", ammesso al finanziamento di cui al bando Comune di Fermo, approvato con Determinazione dirigenziale n. 2634 del 16.12.2019 e ss.mm.

Il predetto bando, emanato dal Comune di Fermo quale Organismo Intermedio della Strategia di sviluppo Urbano ITI, è connesso al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014/2020, Asse 1 - OS 2 - Azione 2.1 "Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione della S3".

Udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 13 marzo 2024, convocata con nota del Presidente della Sezione del 11 marzo 2024;

Premesso in

FATTO

Con nota prot. 34389 del 8 febbraio 2024, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo al n. 457, il Rettore dell'Università Politecnica delle Marche (di seguito anche UNIVPM) ed il Rettore dell'Università degli Studi di Camerino (di seguito anche UNICAM), hanno trasmesso, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche n. 493 del 20 dicembre 2023, con oggetto *"Approvazione Statuto definitivo e Business Plan della Società Consortile a Responsabilità Limitata "FERMO TECH s.c.a r.l." (Responsabile scientifico Prof. [...] - Dipartimento di ingegneria Industriale e Scienze Matematiche)"*, nonché la deliberazione n. 262/2023, assunta dal Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino (MC) in data 20 dicembre 2023, numero protocollo 89700/2023, con oggetto *"Costituzione società consortile a responsabilità limitata denominata "Fermo Tech s.c.a.r.l.". e nomina rappresentante UNICAM nel CdA della s.c.a.r.l. - versione rivista Statuto e Atto costitutivo"*.

In allegato alle citate deliberazioni (allegati A e B della Deliberazione UNIVPM n. 493/2023 e allegati A e B della Deliberazione UNICAM 262/2023), risultano altresì trasmessi a questa Sezione regionale:

- la bozza di Atto Costitutivo e di Statuto della costituenda società consortile a responsabilità limitata "Fermo Tech s.c.a r.l.";
- Il Business Plan della costituenda "Fermo Tech s.c.a r.l.".

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla deliberazione del CdA dell'Università Politecnica delle Marche, n. 493 del 20 dicembre 2023, e sulla deliberazione del CdA dell'Università degli Studi di Camerino, n. 262 del 20 dicembre 2023, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP).

Le predette deliberazioni hanno ad oggetto l'acquisizione, da parte delle suddette Università, di una partecipazione azionaria nella costituenda società, tra soggetti pubblici e privati, denominata "FERMO TECH s.c.a r.l.". Tale operazione societaria vede, infatti, il coinvolgimento, oltre che delle Università istanti, dell'Ente Universitario del Fermano, EUF, associazione con sede a Fermo, C.F. 81001910439, e delle seguenti società: Nextlab Srl, con sede ad Ascoli Piceno, P.IVA e C.F. 02232330445; More Srl, con sede a Pesaro, P.IVA e C.F. 02727430411; Morphica Srl, con sede a Monopoli (BA), P.IVA e C.F. 07949220722, "per la realizzazione del progetto finanziato dal Comune di Fermo nell'ambito del programma POR MARCHE FESR 2014/2020 - ASSE 1 - OS 2 - INTERVENTO 2.1.1 - (nel proseguo Progetto FERMO TECH) denominato "FERMO TECH". Il progetto è stato approvato e finanziato dal Comune di Fermo con determinazione n. 22 RG 38 del 14/01/2021, a valere sul Bando " sostegno allo sviluppo di piattaforme tecnologiche di ricerca collaborativa negli ambiti della specializzazione intelligente sostegno pric - piattaforma di ricerca integrata e collaborativa", (cfr. delibera CdA UNICAM n. 262/2023, pag. 1, § "finalità e scopo della delibera").

Nella nota pervenuta alla Sezione, i Rettori precisano che "L'Università Politecnica delle Marche e l'Università degli Studi di Camerino, in partenariato con organizzazioni del territorio della Regione Marche (le Imprese More S.r.l., Calzaturificio Elisabet S.r.l., Bros Manifatture S.r.l., Savelli Ascensori S.r.l., Vega S.r.l., Scatolificio Valtenna S.r.l., Santoni S.r.l., Morphica S.r.l.) hanno sottomesso un progetto di natura collaborativa, denominato "FERMO TECHNOLOGY lab per l'innovazione e la ricerca di prodotti Made in Italy" - acronimo FERMO TECH", a valere sul bando che il Comune di Fermo, in quanto Organismo Intermedio della Strategia di sviluppo Urbano ITI, ha emanato con Determina Dirigenziale n. 2634 del 16.12.2019 e ss.mm., attraverso il portale SIGEF della

Regione Marche, nell'ambito del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014/2020, Asse 1 – OS 2 – Azione 2.1 “Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione della S3”. Il bando è correlato all'attività 3 della STRATEGIA DI SVILUPPO URBANA: ITI "FERMO 0-99+", ha una dotazione finanziaria di € 1.100.000,00 e si rivolge ai raggruppamenti di imprese in rete con Università, Enti pubblici di ricerca, Centri per il trasferimento tecnologico, e altri soggetti pubblici e privati attivi nelle aree di ricerca sviluppate”.

Nella citata istanza, in riferimento alla operazione in esame, si precisa, altresì, che: “[...] il progetto [FERMO TECHnology lab] prevede, come stabilito dal bando:

- *l'attivazione di un Laboratorio da insediare nel territorio del Comune di Fermo, con lo scopo incentivare le attività innovative mediante la condivisione di strutture e lo scambio di competenze tra imprese ed organismi di ricerca, e favorire la contaminazione delle conoscenze, sviluppare e sperimentare le soluzioni tecnologiche adottate, fungendo anche da dimostratore prototipale;*
- *tale Laboratorio proseguirà le proprie attività anche dopo la conclusione del progetto, per almeno ulteriori 36 mesi, la cui gestione spetta ai soggetti individuati nel progetto stesso, che contribuiscono tramite cofinanziamento allo svolgimento delle attività.*

A tal fine, il partenariato ha concordato all'art. 6 dell'atto di costituzione dell'“Associazione temporanea di scopo e mandato collettivo speciale con rappresentanza” (a cura del Notaio Alessandro Mori, registrato a Fermo il giorno 11/02/2021 al n. 508 Serie 1T) che: “[...] successivamente, la seconda fase, richiederà la costituzione di una società ad hoc per la gestione e lo sviluppo ulteriore del Laboratorio.”.

Per i motivi sopresposti, i Partners operanti nel Laboratorio “FERMO TECH” ovvero: More Srl, Mophica Srl, Nextlab Srl, EUF-Ente Universitario Fermano, oltre le scriventi Università, per poter svolgere le attività previste, devono costituire una società e ritengono che la forma giuridica più opportuna sia quella della Società Consortile a responsabilità limitata.

La costituenda società consortile FERMO TECH s.c.ar.l., senza finalità di lucro, ai sensi del proprio Statuto (art. 3 “Oggetto sociale”) ha lo scopo di svolgere in maniera indipendente attività di ricerca di base, di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e di garantire un'ampia diffusione dei risultati di tali attività mediante l'insegnamento, la pubblicazione, l'orientamento e il trasferimento tecnologico di conoscenze.”.

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni dell'art. 5 TUSP, in cui si prevede, tra l'altro, una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni. A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: *“3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo. 4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*.

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza *“di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”*. Giova, altresì,

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

Inoltre, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla *«ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti»*. Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione

(cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

La fattispecie sottoposta all'odierno esame (costituzione di società consortile da parte di sei soci, tra cui due Enti universitari, aventi sede nel territorio marchigiano), secondo quanto riportato dall'art. 3 dell'atto costitutivo/Statuto ("*Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata Fermo Tech s.c.a.r.l.*"), ha lo scopo di "*svolgere in maniera indipendente attività di ricerca di base, di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e di garantire un'ampia diffusione dei risultati di tali attività mediante l'insegnamento, la pubblicazione, l'orientamento e il trasferimento tecnologico di conoscenze. La società non ha finalità di lucro, ed opera principalmente nei seguenti ambiti applicativi: digitalizzazione, la realtà estesa, la specializzazione intelligente, la progettazione integrata, le tecnologie di "machine learning", l'intelligenza artificiale, internet delle cose (IoT), analisi predittiva, "data mining", l'ecosostenibilità, la manifattura additiva [...]* La società può realizzare strutture e infrastrutture di ricerca e di servizio, nonché compiere tutti gli atti e concludere le operazioni contrattuali di natura mobiliare, immobiliare, industriale e finanziaria necessarie e utili alla realizzazione degli scopi sociali e comunque sia indirettamente attinenti ai medesimi. Destinatari delle attività che costituiscono l'oggetto sociale della società sono singole persone, imprese, e in generale istituzioni di tutti i comparti industriali e di servizi, delle pubbliche amministrazioni locali e centrali, del sistema sanitario, del mondo della ricerca e della formazione (ivi compresa la formazione del personale universitario e scolastico), e in generale, del terzo settore. Per raggiungere gli scopi sociali, la società opererà in collaborazione con il mondo universitario e svilupperà le attività di formazione e ricerca applicata, con l'ampio coinvolgimento in primis dei soci e in seconda istanza con le imprese e le istituzioni pubbliche e private di carattere economico e/o sociale [...]"

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

2. La deliberazione n. 493/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche e la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino n. 262/2023.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche n. 493 del 20 dicembre 2023 (d'ora innanzi anche delibera n. 493/2023) e della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino, n. 262 del 20 dicembre 2023, numero protocollo 89700 del 20 dicembre 2023 (d'ora innanzi anche delibera n. 262/2023) pervenute alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP.

Con delibera n. 493/2023, il Consiglio di Amministrazione (d'ora innanzi anche CdA) dell'Università Politecnica delle Marche ha disposto:

- *“ di approvare la partecipazione dell'Università Politecnica delle Marche (DIISM) alla costituzione della Società Consortile “FERMO TECH - s.c.a r.l.” con i seguenti partners: More Srl, Morphica Srl, Nextlab Srl, EUF – Ente Universitario Fermano e gli organismi di ricerca Università Politecnica delle Marche (DIISM) e Università degli Studi di Camerino, ai fini dello svolgimento delle attività del Progetto “FERMO TECH”, con capitale sociale pari ad euro 40.000,00, di cui euro 15.000,00 da conferire a carico di UNIVPM;*
- *di approvare il testo dell'Atto costitutivo e Statuto della Società Consortile a responsabilità limitata “FERMO TECH s.c.a r.l.” (Allegato A) e il relativo Business Plan (Allegato B);*
- *di autorizzare la sottoscrizione dell'atto costitutivo della Società Consortile a responsabilità limitata “FERMO TECH s.c.a r.l.” e di ogni altro atto, in esecuzione di adempimenti di legge;*
- *di dare mandato al Rettore di apportare eventuali modifiche di natura non sostanziale che si rendessero necessarie per la costituzione della Società Consortile a Responsabilità Limitata;*
- *di far gravare la quota di capitale sociale sul centro di costo, voce COAN CA.1.A.01.03.01;*

- di autorizzare l'invio della presente delibera alla Sezione di controllo competente della Corte dei conti e all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ai sensi dell'art.5, commi 3 e 4, e dell'art. 7, comma 4, del D.Lgs. 19.08.2016, n. 175;
- di stabilire che gli eventuali oneri che dovessero derivare saranno a carico del Dipartimento di Ingegneria Industriale e Scienze Matematiche, per la parte di propria competenza".

La deliberazione trasmessa risulta corredata dalla bozza di atto costitutivo della società consortile a responsabilità limitata "FERMO TECH s.c.a.r.l.", che riporta, in calce, anche un disciplinare, denominato "Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata "Fermo Tech s.c.a r.l." con sede nel Comune di Fermo (FM)" (All. A), nonché dal *business plan* (All.B).

Con delibera n. 262/2023, il Consiglio di Amministrazione dell'Università di Camerino ha stabilito:

- "di autorizzare la costituzione della società consortile a responsabilità limitata denominata "FERMO TECH s.c.a.r.l." ed autorizzare la partecipazione dell'Università degli Studi di Camerino con quota sociale pari ad € 4.500,00. La quota sociale graverà sul centro di costo del progetto FERMO TECH STI42200, nella voce costi generali o comunque sui fondi della prof.ssa [...];
- di autorizzare la stipula dell'Atto costitutivo e dello Statuto della Società come da schema allegato alla presente, nonché di approvare il Business Plan come da allegato alla presente;
- di autorizzare il firmatario degli atti nella figura del Rettore prof. [...] o del Pro Rettore Vicario prof. [...], il quale ai sensi dell'art. 17 dello Statuto dell'Università di Camerino, sostituisce il Rettore.
- di autorizzare, in fase di costituzione, il versamento dei decimi secondo i termini di legge del Capitale Sociale sul conto corrente intestato alla costituenda Società.
- di nominare, su proposta del Rettore, quale referente UNICAM nel Cda della costituenda Scarl il prof. [...] della Scuola di Scienze e Tecnologie.

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

La presente delibera verrà inviata alla Sezione di controllo per la Regione Marche della Corte dei conti e all’Autorità garante per la concorrenza e il mercato ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4, e dell’art. 7, comma 4, del D.Lgs. 19.08.2016, n. 175, unitamente alla delibera della Università Politecnica delle Marche ugualmente socia della SCARL.”

La deliberazione trasmessa risulta corredata dalla bozza di atto costitutivo della società consortile a responsabilità limitata “FERMO TECH s.c.a.r.l.”, che riporta, in calce, anche un disciplinare, denominato “*Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata “Fermo Tech s.c.a r.l.” con sede nel Comune di Fermo (FM)”*, nonché dal *business plan*.

Nel descrivere le ragioni e le modalità dell’iniziativa in oggetto, la citata deliberazione dell’Università Politecnica, tra l’altro, precisa che l’Ente Universitario ha aderito al progetto “FERMO TECHNOLOGY lab per l’innovazione e la ricerca di prodotti Made in Italy” – acronimo FERMO TECH, partecipando al bando del Comune di Fermo. Il Comune di Fermo, con Determinazione dirigenziale R.G. n. 1300 del 29 luglio 2020, ha infatti approvato “*l’Avviso pubblico POR MARCHE FESR 2014/2020 – ASSE 1 – OS 2 – INTERVENTO 2.1.1 – SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DI PIATTAFORME TECNOLOGICHE DI RICERCA COLLABORATIVA NEGLI AMBITI DELLA SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE SOSTEGNO PRIC – PIATTAFORMA DI RICERCA INTEGRATA E COLLABORATIVA*”, dando atto che “[...] *le procedure di presentazione della domanda, di valutazione e di concessione dei contributi verranno gestite dal Comune di Fermo, in quanto Organismo Intermedio della Strategia di sviluppo Urbano ITI, attraverso il portale SIGEF della Regione Marche*”.

Sulla base di quanto riportato nella succitata deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell’UNIVPM [...] *il Bando [del Comune di Fermo] intende sostenere la realizzazione di progetti di ricerca integrata e collaborativa, sviluppo ed innovazione di portata strategica per la crescita economica e la competitività del territorio fermano e del Sistema Marche; [...] destinatari del suddetto bando sono i raggruppamenti di imprese in rete con Università, Enti pubblici di ricerca, Centri per il trasferimento tecnologico, e altri soggetti pubblici e privati attivi nelle aree di ricerca sviluppate*”.

A tal fine l’Ateneo istante ha siglato un apposito accordo di collaborazione con il seguente partenariato (“*Associazione temporanea di scopo e mandato collettivo speciale con rappresentanza*” a rogito Notaio [...], registrato a Fermo il giorno

11/02/2021 al n. 508 Serie 1T): More srl; Morphica srl; Savelli Ascensori srl; Vega srl; Calzaturificio Elizabet srl; Santoni srl; Scatolificio Valtenna srl; Bros Manifatture srl; Università degli Studi di Camerino; Università Politecnica delle Marche. Il progetto in questione prevede, come stabilito dal bando, “[...] l’attivazione di un Laboratorio da insediare nel territorio del Comune di Fermo, con lo scopo incentivare le attività innovative mediante la condivisione di strutture e lo scambio di competenze tra imprese ed organismi di ricerca, e favorire la contaminazione delle conoscenze, sviluppare e sperimentare le soluzioni tecnologiche adottate, fungendo anche da dimostratore prototipale; tale Laboratorio proseguirà le proprie attività anche dopo la conclusione del progetto, per almeno ulteriori 36 mesi, la cui gestione spetta ai soggetti individuati nel progetto stesso, che contribuiscono tramite cofinanziamento allo svolgimento delle attività [...]”. In base a quanto indicato nell’istanza pervenuta dagli Atenei, l’art. 6 dell’atto di costituzione dell’Associazione Temporanea ha stabilito quindi che: “[...] successivamente, la seconda fase, richiederà la costituzione di una società ad hoc per la gestione e lo sviluppo ulteriore del Laboratorio”.

Per quanto riportato dagli atti, “i Partners operanti nel Laboratorio FERMO TECH sono More Srl, Mophica Srl, Nextlab Srl, EUF-Ente Universitario Fermano e gli organismi di ricerca: Università Politecnica delle Marche (DIISM) e Università degli Studi di Camerino e che per poter svolgere le attività previste nell’ambito del Laboratorio la forma giuridica reputata più opportuna è quella della s.c.a.r.l.”. In proposito, si segnala sin d’ora che, per quanto può evincersi dalla documentazione messa a disposizione dagli enti istanti, due dei soggetti che parteciperanno al Laboratorio FERMO TECH - precisamente **Associazione EUF e società Nextlab Srl - non risultano coinvolti nel partenariato - Associazione Temporanea di Scopo - che ha promosso e presentato il progetto FERMO TECHNOLOGY lab, partecipando al citato bando del Comune di Fermo.**

In ordine alla necessità di costituire una società per la gestione del Laboratorio previsto nel progetto “FERMO TECHNOLOGY lab”, la deliberazione UNIVPM 493/2023, puntualizza che “[...] ai sensi del proprio Statuto (cfr. art. 3 “Oggetto sociale”) la costituenda società ha lo scopo di svolgere in maniera indipendente attività di ricerca di base, di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e di garantire un’ampia diffusione dei risultati di tali attività mediante l’insegnamento, la pubblicazione, l’orientamento e il trasferimento tecnologico di conoscenze. Si precisa, inoltre, che in ogni caso la partecipazione alla società consortile per l’Università Politecnica delle Marche rappresenta l’adempimento

degli impegni assunti dall'Ateneo, in qualità di partner, e da tutti gli altri partner nei confronti della Regione Marche in fase di presentazione della proposta progettuale di cui al bando (DD RG n. 1300 del 29/07/2020 [atto del Comune di Fermo]) ed è dunque appunto necessaria al fine di onorare gli impegni assunti in sede progettuale. La partecipazione alla costituenda società appare, inoltre, opportuna in ragione della rilevanza strategica della costituenda Società per il tessuto socio-economico del territorio, anche perché la mancata partecipazione comporterebbe la revoca del contributo da parte del Comune di Fermo per la quota di propria competenza e metterebbe a rischio il finanziamento dell'intero partenariato".

Di analogo tenore sono le considerazioni esplicitate nella parte motiva della deliberazione n. 262/2023 del CdA dell'Università di Camerino (*cfr.* deliberazione CdA UNICAM n. 262/2023 pag. 2).

Infine, in ordine alla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, entrambe le Università, nei propri atti deliberativi, precisano che il costituendo organismo è comunque in grado di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso di tempo, l'equilibrio economico e finanziario, attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale (*cfr.* deliberazione CdA UNICAM n. 262/2023, pag. 3, e deliberazione CdA UNIVPM n. 493/2023 pag. 5).

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

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

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti delibera *“in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.”*.

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

L'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai commi testé richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4

TUSP); *ii*) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; *iii*) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; *iv*) compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

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

- relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *“nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione.”* (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG).
- in questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della *“convenienza economica”* e della *“sostenibilità finanziaria”*, pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della *“motivazione”* dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa

finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'UNIVPM n. 493/2023 e della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'UNICAM n. 262/2023.

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

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

Nel caso qui in esame, costituzione di una società consortile a responsabilità limitata da parte di istituzioni universitarie, tale decisione risulta essere stata assunta mediante provvedimento del Consiglio di Amministrazione (delibera n. 493 del 20 dicembre 2023 per l'UNIVPM e delibera n. 262 del 20 dicembre 2023 per l'UNICAM), quindi in linea con quanto previsto dalla lettera d) del comma 1 dell'art. 7 TUSP (*cf.* Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazioni n. 50/SSRRCO/PASP/2022 e n. 53/SSRRCO/PASP/2022).

3.2 Vincoli “tipologici” (art. 3 TUSP)

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

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

L'art. 7, comma 4 del TUSP, grava l'Ente pubblico, che intenda costituire una società, di un esplicito adempimento di carattere pubblicitario, stabilendo che "L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante". Al riguardo, nessuna indicazione è presente nelle deliberazioni dei due Atenei circa la relativa pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente. Sul punto, si rappresenta, ad ogni buon conto, la necessità di assolvere con cura i vigenti oneri pubblicitari anche con riguardo alla disciplina recata dal d.lgs. n. 33/2013 (v. anche *infra* § 3.6, con particolare riferimento all'Università di Camerino).

Sotto altro aspetto, sempre nel quadro della complessiva regolamentazione delle iniziative all'esame, il successivo **comma 5 del citato art. 7 del TUSP**, dispone 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** [...]"; sul punto, anche il codice dei contratti pubblici recentemente adottato con d.lgs. n. 36/2023 indica che "Restano ferme le disposizioni del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di scelta del socio privato [...]" (cfr. art. **13 d.lgs. n. 36/2023**). Su tale fronte, tuttavia, entrambi gli atti oggetto di esame non forniscono alcun elemento conoscitivo. La delibera n. 493/2023 dell'Università Politecnica delle Marche si limita, infatti, ad indicare che il partenariato che ha partecipato al bando promosso dal Comune di Fermo, con il progetto "Fermo TECnology per l'innovazione e la ricerca di prodotti Made in Italy", previa sottoscrizione di accordo di collaborazione, risulta essere composto dalle seguenti imprese: More S.r.l., Calzaturificio Elisabet S.r.l., Bros Manifatture S.r.l., Savelli Ascensori S.r.l., Vega S.r.l., Scatolificio Valtenna S.r.l., Santoni S.r.l., Morphica S.r.l. (cfr. delibera CdA UNIVPM pag. 2), e che la costituenda società consortile a responsabilità limitata, deputata all'attivazione del Laboratorio previsto da detto progetto "Fermo TECHnology", annovera come soci, oltre ai due Atenei istanti, l'Associazione Ente Universitario del Fermano - EUF di Fermo e le società Nextlab srl, More Srl, Morphica Srl. **L'Associazione Ente Universitario del Fermano** (che, secondo quanto indicato sul sito *internet* del Comune di Fermo, è **associazione non**

riconosciuta) e Nextlab srl risultano, tra l'altro, non compresi nella compagine costituita con il partenariato e con il relativo accordo di collaborazione (v. *supra*) per la presentazione del progetto Fermo Tech e gli atti deliberativi in esame non esplicitano in alcun modo presupposti e ragioni del loro intervento in questa ulteriore fase progettuale. Il Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino, nella propria delibera 262/2023, riporta solamente l'elenco degli aspiranti soci della nuova società consortile a r.l.. In tale contesto, deve altresì rilevarsi che, secondo quanto indicato nella bozza di Statuto della costituenda Fermo Tech scarl (cfr. art. 3), *“la società utilizza anche fondi e risorse pubbliche”*.

Gli atti deliberativi oggetto di esame non contengono, quindi, alcun elemento da cui possa evincersi l'osservanza di quanto prescritto dall'art. 7, comma 5 del TUSP.

Anche in correlazione con tali aspetti, le deliberazioni in esame affermano che *“La partecipazione alla costituenda società appare inoltre opportuna in ragione della rilevanza strategica della costituenda Società per il tessuto socio-economico del territorio, anche perché la mancata partecipazione comporterebbe la revoca del contributo da parte del Comune di Fermo [la delibera UNICAM 262/2023 parla, sul punto, di contributo della Regione Marche] per la quota di propria competenza e metterebbe a rischio il finanziamento dell'intero partenariato”* (cfr. delibera CdA UNIVPM n. 493/2023, pag. 4; delibera CdA UNICAM n. 262/2023, pag. 2). Tuttavia, dalla documentazione agli atti, non emerge, in modo chiaro, se ed in quali termini si ponga l'asserita connessione tra l'erogazione del finanziamento e la dichiarata necessità degli Atenei di adoperare il veicolo societario quale condizione irrinunciabile per scongiurare, appunto, la perdita del citato contributo pubblico o comunque la messa *“a rischio del finanziamento dell'intero partenariato”* (sul punto v. anche *infra* § 3.4). Sulla base degli atti consultati, si può, infatti, constatare che diversi soggetti coinvolti nel partenariato non figurano tra i soci sottoscrittori, tra cui comparirebbero addirittura due soggetti (EUF e Nextlab) che appaiono estranei al partenariato stesso e la cui presenza nell'ambito del realizzando Laboratorio di Ricerca non viene in alcun modo illustrata e/o giustificata: tale circostanza sembra smentire la poc'anzi riportata affermazione circa la necessità e l'imprescindibilità della costituzione della società al fine di evitare la *“revoca del contributo da parte del Comune di Fermo”*.

In definitiva, per tutte le ragioni sopra esposte, le delibere delle due Università marchigiane pervenute alla Sezione (deliberazione n. 493/2023 del Consiglio di

Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche e deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli studi di Camerino n. 262/2023) non appaiono conformi all'art. 5 TUSP e all'art. 7 TUSP (cui, peraltro, fa rinvio lo stesso art. 5, comma 3 del TUSP *“in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8 [...]”*).

Quanto al requisito dell'analitica motivazione, di cui all'art. 5, c. 1, TUSP, richiamato dall'art. 7, comma 2, la stessa verrà vagliata più nel dettaglio nei successivi paragrafi.

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

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

committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR).

Con riferimento alla verifica della “stretta inerenza” dell'acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali degli enti universitari-soci, la valutazione di conformità può essere positiva solo in misura parziale, in quanto, se da una parte le attività relative alla realizzazione di un laboratorio di ricerca possono apparire coerenti con le funzioni istituzionali delle Università, d'altro canto, come già rilevato in precedenza (v. *supra* § 3.3) e come si dirà anche nel prosieguo, emergono alcuni profili di non conformità dell'operazione alle norme del TUSP, a partire proprio dagli artt. 4 e 5 dello stesso testo unico e dall'asserita necessità di costituire la società da parte dei due Atenei (v. *infra* § 3.3, 3.5 e 3.6).

Nella bozza di statuto (cd. *Norme sul funzionamento*) approvata con l'atto deliberativo del CdA UNIVPM n. 493/2023 e con l'atto deliberativo del CdA UNICAM, n. 262/2023 l'“oggetto” della costituenda società consortile è individuato nello “[...] scopo di svolgere in maniera indipendente attività di ricerca di base, di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e di garantire un'ampia diffusione dei risultati di tali attività mediante l'insegnamento, la pubblicazione l'orientamento e il trasferimento tecnologico di conoscenze. La società non ha finalità di lucro, ed opera principalmente nei seguenti ambiti applicativi: digitalizzazione, la realtà estesa, la specializzazione intelligente, la progettazione integrata, le tecnologie di "machine learning", l'intelligenza artificiale, internet delle cose (IoT), analisi predittiva, "data mining", l'ecosostenibilità, la manifattura additiva”.

L'art. 3 delle “Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata “FERMO TECH s.c.a r.l.” (allegate ad entrambe le deliberazioni pervenute alla Sezione) descrive, come segue, le attività che la nuova società potrà svolgere:
“a) il coordinamento dei soci e di eventuali altre aziende per la progettazione e realizzazione di iniziative congiunte;

- b) l'ideazione, la promozione e l'organizzazione di attività di "networking" con altri consorzi, associazioni ed Enti nazionali ed internazionali per la creazione di partenariati di tipo scientifico e tecnico e per la promozione e la realizzazione di programmi e progetti comuni;*
- c) svolgere e implementare progetti di ricerca scientifica di base e applicata, e di trasferimento tecnologico nei settori tipici delle Specializzazioni Intelligenti della Regione Marche e negli ambiti sopra indicati;*
- d) procedere nella definizione e diffusione di una visione strategica rispetto allo sviluppo delle traiettorie tecnologiche prioritarie nell'ambito della trasformazione digitale e sostenibile;*
- e) partecipare a bandi, programmi e progetti di ricerca e sviluppo e alta formazione banditi da organismi locali, nazionali ed internazionali;*
- f) operare per la realizzazione e la gestione di piattaforme tecnologiche di ricerca collaborativa e trasferimento tecnologico nei settori sopra indicati. In questo ambito, la società, tra l'altro, favorirà l'innovazione, l'uso condiviso di attrezzature aziendali e dei soci, la creazione e l'uso di laboratori misti pubblico-privato, lo scambio di conoscenze ed esperienze, il trasferimento di tecnologie, la messa in rete, la diffusione di informazioni tra imprese e organismi di ricerca nonché quanto altro utile a stimolare e supportare l'innovazione tecnologica e la crescita economica;*
- g) trasferimento tecnologico e disseminazione delle tecnologie sopra citate, attività di orientamento, formazione e diffusione sulle tematiche sopra indicate, anche tramite la realizzazione di materiale informativo e didattico, la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e informazione, seminari, corsi e conferenze per facilitare la creazione e condivisione di conoscenze.*

La società può realizzare strutture e infrastrutture di ricerca e di servizio, nonché compiere tutti gli atti e concludere le operazioni contrattuali di natura mobiliare, immobiliare, industriale e finanziaria necessarie e utili alla realizzazione degli scopi sociali e comunque sia indirettamente attinenti ai medesimi. Destinatari delle attività che costituiscono l'oggetto sociale della società sono singole persone, imprese, e in generale istituzioni di tutti i comparti industriali e di servizi, delle pubbliche amministrazioni locali e centrali, del sistema sanitario, del mondo della ricerca e della formazione (ivi compresa la formazione del personale universitario e scolastico), e in generale, del terzo settore. Per raggiungere gli scopi sociali, la società opererà in collaborazione con il mondo universitario e svilupperà le attività di formazione e ricerca applicata, con l'ampio coinvolgimento in primis dei soci e in seconda

istanza con le imprese e le istituzioni pubbliche e private di carattere economico e/o sociale. Nello svolgimento della propria attività, la società si avvarrà sia del personale e delle strutture dei soci che del proprio personale e delle proprie strutture di ricerca. Le condizioni e le modalità di utilizzo da parte della società di personale e risorse (know-how, tecnologie, laboratori, strutture e attrezzature di ricerca, ecc.) messe a disposizione dai soci, saranno disciplinate da appositi regolamenti interni o da specifica pattuizione e in conformità a quanto deliberato dall'organo amministrativo e, ove richiesto, dai soci. Le imprese in grado di esercitare un'influenza determinante sulla società, ad esempio in qualità di azionisti o di soci, non possono godere di alcun accesso preferenziale ai risultati generati. Avuto riguardo anche al fatto che la società utilizza anche fondi e risorse pubbliche provenienti dalle istituzioni consorziate o da altre istituzioni pubbliche, ogni forma di trasferimento di beni, servizi, tecnologie o utilità dalla società a terzi e soci dovrà avvenire nel rispetto delle normative in materia di aiuti di Stato o sovvenzioni pubbliche al tempo vigenti. La società potrà inoltre compiere tutte quelle operazioni commerciali, industriali, mobiliari, immobiliari e finanziarie ritenute dall'organo amministrativo strumentali, necessarie o utili al conseguimento dell'oggetto sociale. La società potrà anche assumere, direttamente o indirettamente, partecipazioni o interessenze in altre imprese aventi oggetto analogo od affine al proprio. Sono tassativamente escluse dall'oggetto sopra indicato le attività fiduciarie e le attività che, per legge, sono riservate a banche o a tutti gli intermediari finanziari in genere e, in ogni caso, qualsiasi attività che comporti raccolta di risparmio tra il pubblico o sollecitazione al pubblico risparmio. Sono fatti salvi i limiti e le riserve di attività previsti dalla legge”.

(cfr. art. 3 delle “Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata Fermo Tech s.c.a r.l.”).

Ciò posto – pur prendendo atto delle precisazioni espresse nelle menzionate deliberazioni nn. 493/2023 e 262/2023 (in cui si afferma che “[...] la società opererà esclusivamente quale soggetto strumentale alla realizzazione ed ulteriore implementazione del progetto “FERMO TECH””), nonché di alcuni elementi forniti al fine di evidenziare la convenienza economica sottesa alla scelta di fare ricorso allo strumento societario della S.c.a.r.l., sotto il profilo della funzionalità di detto strumento societario rispetto alle esigenze ed agli obiettivi degli Atenei – la Sezione rileva come dalla documentazione acquisita agli atti non emerga alcuna considerazione delle due Università circa l'impossibilità di espletare le attività progettuali mediante forme di

collaborazione che non impongano la partecipazione a società o ad altro tipo di ente e, quindi, non costringano le istituzioni universitarie all'adesione o all'ingresso in organismi di diritto privato di qualsivoglia natura giuridica (v. *infra* § 3.6).

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

Ebbene, l'oggetto della società "*Fermo Tech*" così come individuato dallo statuto (*cf.* art. 3) appare piuttosto esteso e generico, tanto da porre alcune problematiche di coerenza con l'art. 4 TUSP. Sotto questo profilo, si osserva che un così ampio e, per certi versi, indeterminato perimetro di finalità e attività rischia di collidere con l'impostazione alla base del TUSP - e, in particolare, dell'art. 4, commi 1 e 2 - che punta a contrastare, come in precedenza evidenziato, l'aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022). Peraltro, non può non rilevarsi come l'asserita assenza di scopi di lucro della società (*cf.* art. 3 Statuto) sembra, quantomeno in parte, mal conciliarsi con alcune indicazioni dell'allegato Business plan relativamente alla "*offerta dei servizi*" (v. § 4 Business Plan); del resto, anche alcune successive disposizioni dello stesso art. 3 dello statuto - nel quadro di un oggetto sociale molto ampio come si è detto - prevedono svariate attività e la possibilità di "*realizzare strutture e infrastrutture di ricerca e di servizio [...]*" ed anche di "*assumere, direttamente o indirettamente, partecipazioni o interessenze in altre imprese aventi oggetto analogo od affine al proprio*" (*cf.* art. 3 Statuto).

Sul versante dei vincoli di attività - ferma la "*inerenza*" delle attività di ricerca con l'ambito delle funzioni istituzionali dell'Università - deve constatarsi come il

testo della deliberazione dell'Università degli Studi di Camerino n. 262/2023 non riconduca mai esplicitamente l'acquisizione della partecipazione ad alcuna delle fattispecie tipiche individuate, in via sistematica e tassativa, dall'art. 4 TUSP, quale necessario referente normativo dell'operazione di costituzione della società. La deliberazione trasmessa dall'Università Politecnica (cfr. deliberazione CdA UNIVPM n. 493/2023 pag. 4), con riferimento al "vincolo di attività", precisa invece che *"le attività della società come previste, appaiono riconducibili all'art. 4 comma 2 lett. d del TUSP ("autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni")"* senza fornire tuttavia ulteriori specifici elementi a sostegno di tale affermazione, né in relazione alla sussistenza di un controllo pubblico né in relazione alla presenza dei presupposti necessari ed imprescindibili per la configurazione di una società c.d. *in house*, con particolare riguardo al controllo analogo ed al vincolo di prevalenza (cfr., tra l'altro, art. 16 TUSP). Con riferimento al controllo analogo, è il caso di ricordare che *"Affinché il modello in house sia conforme al dettato legislativo, occorre che il controllo sia analogo a quello esercitato sui servizi interni dell'ente controllante e, affinché ciò espliciti pienamente gli effetti voluti dal legislatore, occorre che sia esercitata un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata"* (cfr. Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, n. 48/2021/VSGO). La documentazione prodotta dai citati Atenei marchigiani non indica alcun preciso elemento dal quale possa evincersi la presenza di un controllo pubblico e la sussistenza di un controllo analogo e non fornisce neppure elementi da cui possa desumersi il rispetto del "vincolo di prevalenza", in ragione del quale la società affidataria deve destinare la maggior parte del proprio operato a favore dell'ente o degli enti pubblici che lo controllano. Tale requisito, anch'esso da intendersi in modo rigoroso, presuppone che oltre l'80% delle attività del soggetto affidatario siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'Amministrazione controllante (v. art. 16 TUSP).

In ogni caso, non risultano congruenti con lo schema dell'art. 4, co. 2, lett. d) del TUSP cui fa riferimento la deliberazione n. 493/2023 di UNIVPM (*"autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni"*) né le dinamiche di costituzione della società Fermo Tech né, tantomeno, i complessivi contenuti dei menzionati atti deliberativi delle Università e le correlate

disposizioni statutarie oggetto di approvazione mediante i medesimi atti deliberativi; inoltre, le partecipazioni delle due Università – a fronte del capitale sociale di Fermo Tech e delle quote acquisite da ciascun socio come individuate in atti – appaiono partecipazioni di minoranza. All’operazione societaria in esame non sembra comunque riconducibile, *rebus sic stantibus*, alcun meccanismo di controllo pubblico del costituendo organismo, mentre deve constatarsi l’assenza, nelle deliberazioni pervenute, di elementi dai quali possa evincersi l’osservanza delle disposizioni recate dall’art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016 (*v. supra* § 3.3). Ad ogni modo, in considerazione delle carenti argomentazioni degli atti deliberativi all’esame in tema di “vincoli di attività”, si rileva, secondo quanto poc’anzi rappresentato, la mancanza nei citati atti deliberativi di elementi che in modo puntuale ed univoco consentano di ricondurre l’acquisizione societaria di cui trattasi ad una precisa tipologia tra quelle indicate all’art. 4 del TUSP.

In conclusione, gli aspetti sin qui descritti fanno emergere alcune significative carenze dell’operazione all’esame in punto di corredo motivazionale ed in ordine ai fondamentali profili della “necessità” e della indispensabilità della società a partecipazione pubblica; sotto tale profilo, gli atti deliberativi delle due Università marchigiane pervenuti alla Sezione (la deliberazione n. 493/2023 del Consiglio di Amministrazione dell’Università Politecnica delle Marche e la deliberazione n. 262/2023 del Consiglio di Amministrazione dell’Università degli studi di Camerino) non appaiono coerenti con le norme del TUSP.

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

I provvedimenti pervenuti all’esame della Sezione non contengono alcuna attestazione riguardo alla compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di

aiuti di Stato alle imprese *ex art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016*, fatto salvo il rinvio contenuto all'art. 3 della bozza di Statuto, dove si indica che *“Avuto riguardo anche al fatto che la società utilizza anche fondi e risorse pubbliche provenienti dalle istituzioni consorziate o da altre istituzioni pubbliche, ogni forma di trasferimento di beni, servizi, tecnologie o utilità dalla società a terzi e soci dovrà avvenire nel rispetto delle normative in materia di aiuti di Stato o sovvenzioni pubbliche al tempo vigenti.”*. Atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio *funditus* dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione di questa Corte, limitandosi quest'ultima, in questa sede, a rappresentare le carenze degli atti deliberativi pervenuti all'esame della Sezione (in questo senso, Sezione regionale controllo Toscana, delib. n. 77/2023/PASP; Sezione regionale controllo Molise, delibera 190/2022/PASP; Sezione regionale controllo Lombardia, delib. 161/2022/PAR). Per questo aspetto, va evidenziato, altresì, che la delibera dell'Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all'invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche *«all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287»*.

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

L'art. 5, comma 1, del TUSP prevede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione espliciti un'analitica motivazione, tra l'altro, sia in ordine alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Detta norma, pertanto, (con l'unica eccezione nel caso in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una

partecipazione, anche attraverso l'aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative) prescrive all'Amministrazione procedente l'inserimento e l'esplicitazione, nelle motivazioni della delibera di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, di precisi elementi, in particolare economico-finanziari, che consentano la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri (convenienza economica e sostenibilità finanziaria). È necessario, quindi, che la scelta disposta, sia suffragata da adeguati approfondimenti istruttori, che debbono essere riportati nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, sottoposto allo scrutinio della magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In merito alla sostenibilità finanziaria, nella richiamata deliberazione n. 16 del 2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, si è evidenziato che tale concetto *“assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato. Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. [...] la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire. Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio [...]”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, ovvero la sostenibilità finanziaria sottesa alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale, la deliberazione dell'Università Politecnica delle Marche oggetto dell'odierno esame precisa: *“in ordine alla sostenibilità finanziaria dell'operazione intesa in senso oggettivo si rileva che la società appare in grado di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico e finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Trattandosi di nuova iniziativa, sono state analizzate le linee generali del progetto, oltre al contesto del mercato di riferimento in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente e la valutazione in ordine a tali aspetti ha confermato la sostenibilità dell'operazione, come evidenziato dal Business Plan (Allegato B) [...] la società opererà esclusivamente quale soggetto strumentale alla realizzazione ed ulteriore implementazione del progetto “FERMO TECH” e si caratterizza per un flusso ben definito di ricavi e per una composizione certa dei costi, e [...] non è apparso necessario in questa fase svolgere ulteriori analisi di sensitività al fine di ulteriormente corroborare la valutazione di sostenibilità finanziaria come già sopra esplicitata [...]”* (cfr. deliberazione UNIVPM n. 493/2023, pag. 5).

Di analogo tenore, sebbene più sintetiche, sono le argomentazioni addotte in proposito dall'omologa deliberazione dell'Università degli Studi di Camerino.

Riguardo poi alla convenienza economica legata alla scelta di fare ricorso allo strumento societario della s.c.a.r.l., entrambi gli Atenei istanti, nelle proprie deliberazioni (cfr. deliberazione UNIVPM 493/2023 pagg. 5 e 6; deliberazione UNICAM n. n. 262/2023, pag. 3) evidenziano *“[...] che il suddetto strumento societario appare funzionale rispetto alle esigenze ed obiettivi dell'Ateneo sotto molteplici profili. In primo luogo, si evidenzia che la forma giuridica della s.c.ar.l. permette di sfruttare le modalità organizzative offerte dai tipi contrattuali delle società di capitali, che sono quelle - tra tutte le forme giuridiche previste dall'ordinamento giuridico a tale scopo - da un lato, più strutturate e dettagliatamente disciplinate e d'altro lato, in grado di garantire la completa autonomia del patrimonio e della responsabilità del soggetto giuridico partecipato rispetto ai soci. La comparazione con altre forme di stabile collaborazione, quali ad es. le Fondazioni di partecipazione, ha fatto prevalere la scelta della forma societaria a responsabilità limitata per poter garantire sia la personalità giuridica che l'autonomia. Il funzionamento della s.c.ar.l. è*

difatti regolato in modo dettagliato dal codice civile (norme in materia di società); la s.c.a.r.l. offre le garanzie tipiche di una società di capitale; in particolare i soci non corrono particolari rischi di natura patrimoniale, essendo le eventuali perdite limitate alla quota societaria detenuta; la forma societaria prescelta è inoltre dotata di tutti gli strumenti per la gestione di attività e progetti di rilevante entità economica quale il Progetto FERMO TECH, oltre ad essere la formula migliore nell'ottica di un partenariato pubblico privato. Si evidenzia inoltre che la s.c.a.r.l. rappresenta la forma giuridica che permette di sfruttare, per la tenuta dei bilanci e della contabilità e pertanto per il controllo dell'andamento economico, la completa e rigorosa architettura giuridico-contabile preordinata per il funzionamento delle imprese e, sotto il profilo dei costi di funzionamento degli organi, rimane soggetta ai rigorosi vincoli di spesa stabiliti a tale scopo dal D.Lgs. 175/2016".

Entrambe le delibere pervenute dagli Enti Universitari istanti risultano corredate da un *business plan*, in cui si fa riferimento all'ambito di intervento, all'organizzazione ed alle potenzialità del costituendo Laboratorio di ricerca applicata, anche nella prospettiva dell'incremento occupazionale generato dall'attività del nuovo centro tecnologico, con una stima "[...] *di formare, per l'intera durata del progetto, almeno 40 figure professionali*" (cfr. business plan allegato alle deliberazioni UNIVPM n. 493/2023 e UNICAM 262/2023, pag. 3), di incremento del livello tecnologico delle filiere su cui la piattaforma intende incidere, di capacità di attrarre investimenti e competenze sul territorio e di attivare reti e relazioni con soggetti a livello internazionale, di sviluppo di innovazioni in grado di generare un miglioramento dell'impatto ambientale e sociale. A margine di detto *business plan* viene riportato il seguente "*Piano previsionale triennale costi-ricavi*".

5 PIANO PREVISIONALE TRIENNALE COSTI – RICAVI

COSTI	Anno 1			Anno 2			Anno 3		
	Costo Unit.	Q.tà	Costo Tot.	Costo Unit.	Q.tà	Costo Tot.	Costo Unit.	Q.tà	Costo Tot.
A1) Struttura Base									
CD4	€ 3.000	1	€ 3.000	€ 3.000	1	€ 3.000	€ 3.000	1	€ 3.000
Comitato Tecnico Scientifico	€ 3.000	1	€ 3.000	€ 3.000	1	€ 3.000	€ 3.000	1	€ 3.000
Organo Revisione	€ 2.500	1	€ 2.500	€ 2.500	1	€ 2.500	€ 2.500	1	€ 2.500
Canone Locali	€ 0	12	€ 0	€ 0	12	€ 0	€ 0	12	€ 0
Servizi Web, Cloud e Infrastruttura Digitale	€ 8.000	1	€ 8.000	€ 8.400	1	€ 8.400	€ 8.820	1	€ 8.820
Spese correnti ed altri servizi generali	€ 12.500	1	€ 12.500	€ 13.125	1	€ 13.125	€ 13.781	1	€ 13.781
Missioni e Viaggi	€ 3.000	1	€ 3.000	€ 3.150	1	€ 3.150	€ 3.308	1	€ 3.308
Comunicazione e Marketing	€ 2.000	1	€ 2.000	€ 2.000	1	€ 2.000	€ 2.000	1	€ 2.000
A1) Totale Costi Struttura Base			€ 34.000			€ 35.175			€ 36.409
A2) Personale di Struttura									
Segreteria	€ 35.000	0,5	€ 17.500	€ 36.050	0,5	€ 18.025	€ 37.132	0,5	€ 18.566
Coordinatore junior	€ 35.000	0,5	€ 17.500	€ 36.050	1	€ 36.050	€ 45.000	1	€ 45.000
Progettisti tecnici nei domini del Laboratorio	€ 35.000	0	€ 0	€ 35.000	1	€ 35.000	€ 35.000	4	€ 140.000
Costi Aggiuntivi (8% del personale)			€ 2.800			€ 7.126			€ 16.285
A2) Totale Costi Personale Tecnico Struttura			€ 37.800			€ 96.201			€ 219.851
A3) Costi Variabili della Produzione - (Mercato)									
A) Trasferimento tecnologico e Disseminazione									
Ricercatori progettisti junior	€ 15.000	2	€ 30.000	€ 15.000	3	€ 45.000	€ 15.000	0	€ 0
Consulenze Ricerca	€ 10.000	2	€ 20.000	€ 10.000	3	€ 30.000	€ 10.000	4	€ 40.000
Consulenze professionali	€ 5.000	6	€ 30.000	€ 5.000	4	€ 20.000	€ 5.000	5	€ 25.000
Costi Aggiuntivi (8% del personale)			€ 2.400			€ 3.600			€ 0
SubTotale			€ 82.400			€ 98.600			€ 65.000
B) Formazione (divulgazione)									
Servizi al mercato	€ 1.800	15	€ 27.000	€ 1.800	24	€ 43.200	€ 1.800	30	€ 54.000
Attività in qualità di partner proponente - da definire									
SubTotale			€ 27.000			€ 43.200			€ 54.000
C) Studi e Progettazione per Sviluppo territorio e filiere - Seminari ed Eventi									
Consulenze Studi e Ricerche e prestazioni professionali	€ 8.000	2	€ 16.000	€ 8.000	2	€ 16.000	€ 8.000	2	€ 16.000
Costi operativi "Seminari ed Eventi"	€ 1.600	4	€ 6.400	€ 1.600	4	€ 6.400	€ 1.600	4	€ 6.400
Consulenze Progettazione Internazionale e prestazioni professionali	€ 12.000	0	€ 0	€ 12.000	2	€ 24.000	€ 12.000	2	€ 24.000
SubTotale			€ 22.400			€ 46.400			€ 46.400
D) Altri Costi									
Attrezzature - Strumentazioni (quote ammortamento)	€ 0			€ 2.500		€ 2.500	€ 2.500		€ 2.500
Software (quote ammortamento)	€ 0			€ 2.500		€ 2.500	€ 2.500		€ 2.500
SubTotale			€ 0			€ 5.000			€ 5.000
A3) Totale Costi Variabili di Produzione Servizi Mercato			€ 131.800			€ 193.200			€ 170.400
TOTALE COSTI			€ 203.600			€ 324.576			€ 426.660
RICAVI									
ATTIVITA' MERCATO	Ricavo Unit.	Q.tà	Ricavo	Ricavo Unit.	Q.tà	Ricavo	Ricavo Unit.	Q.tà	Ricavo
A) Trasferimento tecnologico e disseminazione (imprese)									
Test Before Invest - Studi Famibina - POC	€ 5.000	22	€ 110.000	€ 5.000	25	€ 125.000	€ 5.000	25	€ 125.000
Consulenza di R&S per TT	€ 10.000	3	€ 30.000	€ 10.000	7,4	€ 74.000	€ 10.000	17	€ 170.000
SubTotale			€ 140.000		42%	€ 199.000		48%	€ 295.000
B) Formazione									
Servizi al mercato	€ 2.400	15	€ 36.000	€ 2.400	24	€ 57.600	€ 2.400	30	€ 72.000
Attività in qualità di partner proponente									
SubTotale			€ 36.000			€ 57.600			€ 72.000
C) Studi e Progettazione per Sviluppo territorio e filiere - Seminari ed Eventi									
Studi e progettazioni (commesse di Enti e Istituzioni locali)	€ 15.000	2	€ 30.000	€ 15.000	2	€ 30.000	€ 15.000	2	€ 30.000
Seminari / Eventi (da Enti e Istituzioni locali)	€ 2.000	4	€ 8.000	€ 2.000	4	€ 8.000	€ 2.000	4	€ 8.000
Cooperazione territoriale, anche internazionale	€ 20.000	0	€ 0	€ 20.000	2	€ 40.000	€ 20.000	2	€ 40.000
SubTotale			€ 38.000			€ 78.000			€ 78.000
TOTALE RICAVI (da MERCATO)			€ 214.000			€ 334.600			€ 445.000
RISULTATO LORDO			€ 10.400			€ 10.024			€ 18.340

(Fonte: pag. 8 allegato B alla delibera UNIVPM n. 493/2023 e pag. 8 allegato B alla delibera UNICAM n. 262/2023)

Sul piano generale, è opportuno premettere che l’affermazione contenuta nella deliberazioni, come sopra riportata, ovvero che la nuova società “...opererà esclusivamente quale soggetto strumentale alla realizzazione ed ulteriore implementazione del progetto “FERMO TECH” e si caratterizza per un flusso ben definito di ricavi e per una composizione certa dei costi, e [...] non è apparso necessario in questa fase svolgere ulteriori analisi di sensitività al fine di ulteriormente corroborare la valutazione di sostenibilità finanziaria come già sopra esplicitata [...]” sembrerebbe, almeno in parte, smentita dall’ampiezza e dalla genericità dell’oggetto sociale del costituendo organismo, definito all’art. 3 delle “norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità

limitata FERMO TECH” (v. *supra* § 3.3), che parrebbe estendere le possibilità della nuova società a scenari che superano l’orizzonte del richiamato progetto, potendo, tra l’altro, realizzare “*strutture e infrastrutture di ricerca e di servizio*”, e potendo finanche assumere “*direttamente o indirettamente, partecipazioni o interessenze in altre imprese aventi oggetto analogo od affine al proprio*”.

La bozza di statuto sociale/norme sul funzionamento del Laboratorio Fermo Tech, approvata con le deliberazioni degli Enti universitari (delibera CdA UNIVPM n. 493/2023 e delibera CdA UNICAM n. 262/2023), all’art. 4 (durata) prevede che la durata della costituenda società sia fissata al 31 dicembre 2070, termine di durata che appare assai esteso a fronte sia delle proiezioni del Business Plan prodotto, che presenta una proiezione degli interventi ed un piano previsionale dei costi-ricavi dell’operazione triennale sia a fronte di quanto indicato nell’ambito dell’originario progetto/partenariato che faceva riferimento alla prosecuzione delle attività “*per almeno ulteriori 36 mesi*”, mentre il termine di durata della società sembra ben più lontano essendo stato fissato appunto al 31/12/2070. Nella medesima ottica, sul piano della complessiva coerenza e razionalità dell’operazione, un ulteriore aspetto meritevole di considerazione – che assume rilevanza sia nel quadro delle norme del TUSP sia nell’alveo degli stessi principi di proporzionalità e ragionevolezza – attiene sempre alla durata della società individuata dall’art. 4 dello statuto (“*La durata della società è fissata fino al 31 dicembre 2070 e può essere sciolta anticipatamente o prorogata ai sensi di legge*”), in quanto la scelta negoziale così adottata non appare coerente con le finalità dell’operazione affermate dagli Enti istanti nell’orizzonte del bando approvato dal Comune di Fermo ed emanato nell’ambito del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR Marche FESR 2014/2020 Asse 1 – OS 2 - Azione 2.1. – intervento 2.1.1.).

Pur prendendo atto, infine, delle precise e ragionevoli argomentazioni che hanno indotto le due Università istanti a scegliere lo strumento societario della s.c.a.r.l. rispetto ad altre forme di collaborazione, quali ad es. la Fondazione di partecipazione, occorre rilevare la mancanza di un piano economico finanziario che sviluppi una concreta ed argomentata analisi comparativa tra opzioni gestionali alternative, soprattutto con riferimento alla possibilità di porre in essere l’iniziativa progettuale senza addivenire, ancora una volta, all’ingresso dei due enti universitari

in un ulteriore organismo di diritto privato, a fronte del già consistente numero di soggetti partecipati dai medesimi enti universitari.

In relazione a quanto sin qui rappresentato, non possono non rilevarsi alcune ambiguità collegate alla stessa dinamica di creazione della società che pongono incertezze sulla vicenda societaria nel suo complesso.

Per quanto concerne l'applicazione delle norme del TUSP volte al contenimento della spesa pubblica – posto che in merito al “vincolo di attività” la deliberazione n. 493/2023 di UNIVPM fa riferimento all'art. 4, comma 2, TUSP (“*autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni*”) – si osserva che nel contesto delle valutazioni di sostenibilità, svolte nelle deliberazioni dei due Atenei, non si fa riferimento al d.lgs. n. 175/2016 e deve, peraltro, rilevarsi come, sia l'atto costitutivo sia lo statuto (cd. “*Norme sul funzionamento della società consortile a responsabilità limitata Fermo Tech s.c.a r.l.*”), non facciano mai menzione del TUSP, muovendosi, sostanzialmente, verso una scelta che, sul piano negoziale, sembra pressoché estranea al predetto testo unico. In tal senso, si rileva anche come lo statuto individui un organo amministrativo costituito da un CdA di sei membri, quindi con caratteristiche non in linea con l'art. 11 TUSP; inoltre, la stessa previsione statutaria della possibilità del CdA di nominare “*comitati aventi funzione consultiva*” (art. 29 bozza di Statuto) appare piuttosto distante dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica cui si indirizza lo stesso art. 11 del TUSP laddove pone la necessità di limitare la costituzione di tali comitati.

A ciò deve aggiungersi che la documentazione presente sul sito *internet* – Sezione amministrazione trasparente dell'Università Politecnica delle Marche (mentre assai carente e poco aggiornata è l'omologa sezione Enti controllati-Società partecipate del sito *web* di UNICAM con particolare riferimento all'applicazione dell'art. 22, comma 1 lett *d-bis* del d.lgs. n. 33/2013) e la documentazione reperibile nel banca dati del sito *internet* Infocamere - Telemaco, hanno consentito di constatare che le due Università hanno già una partecipazione nella società “*I-Labs Industry s.c.a r.l.*” (costituita nel 2022 e con una perdita di 9.589 euro al 31/12/2022, v. bilancio 2022, Fonte: Telemaco). La società “*I-Labs Industry s.c.a r.l.*” presenta svariate similitudini sia con l'iniziativa di cui trattasi sia con altre iniziative, relative alla costituzione di due organismi denominati “*Marlic - Marche Applied Research Laboratory*

for Innovative Composites s.c.a.r.l.” e “I-Labs Smart Environments s.c.a r.l.”, oggetto di separate pronunce da parte di questo Collegio nel 2023 (v. deliberazioni n.126/2023/PASP e 132/2023/PASP, nelle quali si evidenziava, tra l’altro, l’inadeguatezza delle motivazioni poste a fondamento delle due operazioni). Va, inoltre, rilevato che ambedue le Università istanti detengono quote di partecipazione nella società Meccano SpA (Fonte Infocamere - Telemaco), il cui oggetto sociale comprende attività di ricerca e sviluppo, di trasferimento tecnologico verso le imprese, di monitoraggio, di formazione tecnica e manageriale e selezione del personale, consulenza e assistenza nel settore delle tecnologie, dell'informatica e della comunicazione (Fonte Infocamere - Telemaco); peraltro, relativamente alla società Meccano, nelle relazioni annesse alle deliberazioni n. 114/2022/PARI e n.146/2023/PARI, questa Sezione ha anche rilevato la sussistenza di tensioni finanziarie con riguardo, tra l’altro, alla notevole esposizione debitoria, alla consistente esposizione verso banche e alla significativa passività derivante da debiti tributari.

Ad ogni modo, si deve, qui, constatare la sussistenza di profili di incoerenza tra l’operazione di cui trattasi e l’art. 20, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 175/2016 in ragione delle svariate partecipazioni già detenute dai due enti universitari nelle summenzionate società aventi funzioni e caratteristiche simili a quelle della costituenda “Fermo Tech”.

In relazione a tutto quanto precede, sul versante della sostenibilità e della convenienza dell’operazione, anche in termini di complessiva coerenza della stessa con le norme del TUSP e con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, si osserva che dalle deliberazioni dei due Atenei marchigiani non risultano considerazioni o analisi sulle partecipazioni già detenute, anche al fine di escludere che le attività di competenza di “Fermo Tech s.c.a r.l.” siano svolte o possano essere svolte da altri organismi partecipati o enti strumentali già detenuti (v. art. 20 TUSP). In particolare, dalle citate deliberazioni delle due Università non emergono puntuali valutazioni in ordine alla possibilità di realizzare l’iniziativa ed attuare il partenariato con forme di collaborazione che non comportino la creazione di società o di altri organismi o, comunque, con modalità che non impongano all’Ente di aderire ad altro soggetto giuridico di qualsivoglia natura, come indica proprio la stessa Università di

Camerino laddove, nell'ultimo piano di razionalizzazione delle società partecipate (adottato con delibera CdA UNICAM n. 247 del 20/12/2023 pervenuta alla Sezione in data 31/01/2024 - rif. prot. 399), conclude affermando che *“intende effettuare una rilevante razionalizzazione in modo che la stessa Università esca dalle società partecipate e non risulti più socio, ove previsto dalle norme; ciò non toglie la possibilità di una collaborazione tra l'Università e i già spin off mediante convenzioni con patrocini e supporti, sulla base anche di un'eventuale prossima modifica del Regolamento spin of e start up, ma in ottemperanza alle norme di finanza pubblica intende ridurre drasticamente le partecipazioni attualmente detenute attenendosi con estrema precisione al TUSP e alle altre norme di finanza pubblica.”*; concetto, questo, già espresso negli stessi termini dalla medesima Università nel penultimo piano di razionalizzazione adottato con delibera CdA UNICAM n. 268 del 20/12/2022, pervenuto alla Sezione in data 31/01/2023.

In ogni caso, la partecipazione a bandi pubblici per la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo non può configurarsi quale unico presupposto giustificativo della creazione di società a partecipazione pubblica, poiché ogni decisione di acquisto o mantenimento di partecipazioni societarie da parte della pubblica amministrazione necessita di un'adeguata motivazione in cui venga esplicitata la sussistenza di tutte le condizioni legittimanti tali operazioni, anche al fine di evitare la proliferazione di organismi a partecipazione pubblica con finalità similari. In altri termini, non sembra ragionevole né aderente ai principi del TUSP la circostanza che ogni singolo progetto che sia in qualche modo connesso all'adesione ad avvisi pubblici finisca per comportare per l'Università la costituzione di ulteriori organismi a partecipazione pubblica, specie laddove si osservi l'ampissimo perimetro dei soggetti già partecipati dalle due Università in parola. Nella stessa prospettiva, non appare conforme ai canoni di razionalità operativa, di efficienza, di proporzionalità e di ragionevolezza la scelta dell'amministrazione di *“auto-vincolarsi”* alla costituzione di società o ad altri organismi di qualsivoglia natura, al fine dell'ottenimento di contributi pubblici; né, tale impegno può comportare la inosservanza di procedure di evidenza pubblica per la scelta dei soci privati, con l'ulteriore rischio di pretermettere una concreta valutazione, tra l'altro, delle garanzie di capacità economica e finanziaria che i soci privati sono in grado di offrire, in funzione degli impegni correlati all'ingresso nella società e alle condizioni

in cui la stessa deve successivamente operare.

Dunque, alla luce di tutto quanto precede, la Sezione rileva come le deliberazioni delle due Università (deliberazione n. 493/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche e deliberazione n. 262/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli studi di Camerino) e l'operazione societaria nel suo complesso presentino carenze di motivazione e mostrino vari profili di incoerenza con le norme del TUSP, a fronte della diligenza, della prudenza e del rigore che devono presidiare tutti i procedimenti volti all'utilizzo del strumento societario da parte dell'ente pubblico, a garanzia, innanzitutto, del buon andamento dell'amministrazione e della sana gestione finanziaria.

Conclusivamente, ferme restando le osservazioni sopra riportate, e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo attribuite dall'ordinamento a questa Sezione, incluse quelle di cui all'art. 20 dello stesso TUSP

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, allo stato degli atti, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni esposte nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione n. 493/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università Politecnica delle Marche e sulla deliberazione n. 262/2023 del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Camerino.

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

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

Così deliberato nella camera di consiglio del 13 marzo 2024, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 14 marzo 2024

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Barbara Mecozzi

f.to digitalmente