



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

CAMPANIA 129/2024/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott.	Alessandro De Santis	Referendario relatore

Nella camera di consiglio del 20.6.2024

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il 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);

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 nn. 16/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2023;

VISTA la delibera n. 202, adottata il 6.6.2024 dal Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Salerno, acquisita al protocollo di questa Sezione in data 10.6.2024, al prot. n. 3810;

VISTA l'ordinanza n. 87/2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario Dott. Alessandro De Santis;

PREMESSO IN FATTO

Con delibera pervenuta a questa Sezione in data 10.6.2024, al prot. n. 3810, il Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Salerno ha disposto l'operazione di acquisto di una quota di partecipazione del valore di euro 1.000,00 nella società Irpinia Sannio GAL s.c.ar.l. La spesa derivante dall'operazione viene a gravare *"sulla voce del budget degli investimenti 2024 dell'Amministrazione Centrale UA.AT.00.A2.CONTR - CG.01.01.03.03 "Partecipazioni in altri enti, imprese e consorzi"(Vincolo N. 1446/2024), che sarà recuperato dai fondi del Dipartimento di Farmacia come previsto dal D.D. Rep. n. 410 del 24.05.2024"*, con conseguente sussistenza della necessaria copertura finanziaria.

In premessa si rappresenta che, con D.D. Regione Campania n. 464 del 3.8.2023 è stato emesso l'avviso pubblico relativo alla selezione dei Gruppi di Azione Locale (Programmazione Leader 2023/2027) - Intervento SRG06 "Attuazione strategie di sviluppo locale" - Bando per la selezione dei Gruppi di Azione Locale e delle strategie di Sviluppo Locale. Con nota del 6.9.2023, l'Università degli Studi di Salerno, attraverso il proprio Dipartimento di Farmacia, ha ricevuto l'invito a manifestare l'interesse ad aderire al Gruppo di Azione Locale Irpinia Sannio s.c.ar.l., in vista della partecipazione al predetto avviso pubblico.

Il GAL Irpinia Sannio è costituito in forma di società consortile a responsabilità limitata a far data dal 5.8.2016, con codice fiscale e partita IVA 02902820642 e sede legale in Tufo (AV) alla via Stazione snc.

Con nota prot. n. 279117 del 19.9.2023, il Dipartimento di Farmacia ha espresso il proprio interesse in considerazione della valenza scientifica e di Terza Missione della progettualità e degli Ambiti Tematici coinvolti: *"N. 2 Sistemi locali del cibo, distretti, filiere agricole e agroalimentari e N. 4 Comunità energetiche, bioeconomiche e ad economia circolare, pienamente rientranti negli interessi scientifici del Dipartimento"*. Pertanto, l'Università degli studi di Salerno ha manifestato l'interesse ad aderire al GAL, *"confermando l'interesse scientifico per la definizione di un tema centrale della Strategia di Sviluppo*

Locale ... Tuttavia è stato precisato che l'adesione, da sottoporsi all'approvazione degli Organi accademici, sarebbe stata subordinata ad una previa valutazione dell'aderenza dello Statuto del GAL ai vincoli normativi e alle disposizioni statutarie di Ateneo".

Peraltro, con D.D. Regione Campania n. 1/2024, di approvazione della graduatoria definitiva per l'area Leader E – Terminio Serinese, il GAL in questione è stato selezionato per l'assegnazione di un contributo pari ad euro 6.003.397,24.

Lo statuto del GAL è stato esaminato e sono state proposte alcune modifiche ritenute necessarie per adeguarlo alle norme dello Statuto di Ateneo (art. 59) e all'art. 91 bis, d.P.R. n. 382/1980, nonché alle disposizioni del TUSP; modifiche poi approvate (cfr. infra).

La proposta di adesione al GAL è stata poi sottoposta al vaglio della Commissione razionalizzazione partecipazioni di Ateneo (nominata con delibera del c.d.a. n. 132/2023) che, nella riunione del 28.5.2024, ha espresso parere favorevole, condividendo le proposte di modifica dello statuto.

Prendendo atto altresì del parere favorevole del Senato accademico, l'operazione è stata formalmente deliberata dal c.d.a. in data 6.6.2024, subordinando l'efficacia della stessa all'"*approvazione delle modifiche e/o integrazioni allo statuto della predetta società, come risultanti dal testo allegato, da parte degli Organi competenti della società*".

CONSIDERATO

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016, recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022, dispone che "*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*".

Il successivo comma 4 consente, poi, all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un "*parere in tutto o in parte negativo*", e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi "*analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere*",

dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale. Dunque, a seguito di un parere negativo, si configura a carico dell'amministrazione deliberante un onere di motivazione rafforzata.

In merito a tale funzione assegnata alla Corte dei conti sono intervenute le 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.

Più in particolare, nella deliberazione n. 16, si specifica che *"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"*.

Inoltre, la medesima deliberazione n. 16 ha chiarito come il pronunciamento previsto dall'art. 5, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016 postuli *"l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*. In particolare, anche se la pronuncia è qualificata (al solo comma 4) con il *nomen juris* di *"parere"*, il consesso nomofilattico contabile ha posto in evidenza come, ai fini dell'attrazione alla funzione di controllo, concorrano vari elementi e che *"in base alla novella normativa, il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'Amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), per la traduzione del quale nelle forme del diritto societario, tuttavia, la legge richiede il decorso di un predeterminato lasso temporale, sessanta giorni, funzionale all'esame da parte della Corte dei conti. La disciplina, introdotta dalla legge n. 118 del 2022, inoltre, va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a*

pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche ex art. 20 TUSP (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria ex art. 24 TUSP). Peraltro, la verifica sugli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie era stata qualificata, in vigore dell'abrogato articolo 3, commi 27 e 28, della legge n. 244 del 2007, in termini di controllo (cfr., per esempio, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 44/2012/PRSE, n. 263/2011/PRSE e n. 830/2011/PRSE)".

Ciò posto, il controllo affidato a questa Sezione regionale si articola con le modalità previste dal comma 3 dell'articolo 5 del T.U.S.P. (cfr. *"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"*) e alla luce di quanto illustrato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/2022 (*"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 dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); ii) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o externalizzata del servizio affidato; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto 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 deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP"*).

1. Ambito soggettivo del controllo

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"*. Il predetto art. 1, co. 2, include espressamente anche le istituzioni universitarie.

Pertanto, non sembra revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che l'Università degli studi di Salerno 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 e 8 TUSP.

2. Ambito oggettivo del controllo

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere sottoposti 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 l’“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).

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

La fattispecie oggetto del presente esame rientra nell’ambito di applicazione dell’art. 5, comma 3, TUSP. Si è infatti di fronte all’acquisto, da parte dell’Università degli studi di Salerno, di una quota di partecipazione (del valore di euro 1.000,00) al capitale sociale della Irpinia Sannio s.c.ar.l. e, dunque, di una partecipazione societaria prima non detenuta, con conseguente acquisto della qualità di socio.

3. 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”*).

Considerato che l’Università degli studi di Salerno ha sede nel comune di Fisciano (SA) e che l’atto deliberativo oggetto di esame rientra tra *“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”*, si radica la competenza di questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP.

4. Conformità dell’atto alle modalità previste dall’art. 7 del TUSP

Ai sensi dell’art. 7, co. 1, TUSP *“la deliberazione di partecipazione di un’amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: (...) d) delibera dell’organo amministrativo dell’ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.”*.

Nel caso sottoposto all’esame della Sezione si tratta della delibera n. 202/2024, adottata dal Consiglio di amministrazione dell’Università di Salerno, organo titolare del potere

deliberativo in materia, previa acquisizione del parere favorevole del Senato accademico. Pertanto, l'operazione, sotto questo specifico profilo, è stata deliberata in conformità a quanto disposto dall'art. 7, co. 1, TUSP.

5. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)

Gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, 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"* (art. 3) e che *"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**"* (art. 4)

Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici 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; quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4.

Con riferimento ai vincoli finalistici l'art. 4 del TUSP prevede al comma 6: *"È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014"*.

L'art. 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 concerne proprio i GAL e l'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 regola i GAL nel settore della pesca.

Dunque, sulla scorta di una valutazione cristallizzata dal legislatore in attuazione della disciplina euro-unitaria, devono ritenersi rispettati i vincoli tipologici e finalistici di cui agli articoli 3 e 4 del TUSP. Infatti, secondo quanto già chiarito dalla giurisprudenza contabile (deliberazione della Sezione regionale della Lombardia n. 162 /2022/PAR), la fattispecie del GAL concretizza una di quelle espresse previsioni normative - particolarmente significativa per le Sezioni regionali di controllo - con riguardo alle quali è lo stesso Legislatore a qualificare le attività sociali come "d'interesse" per l'Amministrazione socia. Purtuttavia, secondo quanto previsto dall'art. 26, co. 6 *bis*, TUSP, è solo il precedente art. 20 a non essere applicabile alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6, dal che discende la persistente applicabilità al GAL delle ulteriori disposizioni contenute nel menzionato Testo Unico.

Peraltro, l'adesione al GAL rientra anche nell'alveo della cd. Terza missione (che racchiude una serie di attività pacificamente riconducibili agli scopi istituzionali delle Università) in

quanto rappresenta *"l'occasione di accesso a fondi comunitari per lo sviluppo locale del proprio ambito territoriale"* e *"concretizza la possibilità di realizzare e divulgare studi, ricerche, studi di fattibilità, materiale informativo correlato in settori di Ricerca e Terza Missione per gli Ambiti Tematici: n. 2 Sistemi locali del cibo, distretti, filiere agricole e agroalimentari, n. 4 Comunità energetiche, bioeconomiche e ad economia circolare"*.

6. Forma societaria del GAL e obbligo di motivazione analitica (art. 5, comma 1)

Preliminarmente, si specifica che il Fondo FEAMP (Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca) rientra nei cd. fondi SIE 2014/2020 (fondi strutturali e di investimento europei), di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013, del 17 dicembre 2013, che stabilisce le norme comuni applicabili a tutti i fondi.

L'art. 32 del citato Regolamento (UE) n. 1303/2013 dispone, per quanto qui di interesse, che lo sviluppo locale partecipativo (SLTP) è sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale LEADER, e può essere sostenuto dal FESR, dal FSE o dal FEAMP. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è:

- a) concentrato su territori subregionali specifici;
- b) gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49 % degli aventi diritto al voto.

Con il Regolamento UE n. 2021/1139 del 07.07.2021 è stato istituito il FEAMPA (Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura), nuovo strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura per il periodo di programmazione 2021-2027.

Il FEAMPA sostiene lo sviluppo locale di tipo partecipativo, ai sensi dell'art. 31 del Regolamento UE n. 2021/1060. A tal fine, lo stesso art. 31 prevede che lo Stato membro provvede affinché lo sviluppo locale di tipo partecipativo:

- a) sia concentrato su aree subregionali;
- b) sia guidato da gruppi di azione locale, composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati, nei quali nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale.

Ai sensi del successivo art. 33, le autorità di gestione provvedono affinché i gruppi di azione locale siano inclusivi e scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita.

Dunque, il GAL è un partenariato pubblico-privato, strumento individuato dal Reg. (UE) 1303/2013 all'art. 34 per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 32 e, nel caso di specie, dall'art. 31 del Regolamento UE n. 2021/1060.

Tanto premesso, secondo quanto precisato in precedenti deliberazioni di questa Sezione (*ex multis*, deliberazioni SRC Campania n. 99/2023/PASP, n. 292/2023/PASP), non essendo la legge a prevedere “espressamente” la costituzione del GAL nella forma giuridica societaria, vi è la necessità di una motivazione qualificata ai sensi dell’art. 5, comma 1 TUSP, che testualmente dispone “*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**”.*

In altre parole, da un lato la partecipazione pubblica al GAL, per espressa previsione normativa, rappresenta un elemento essenziale per accedere a fondi comunitari per lo sviluppo locale del proprio ambito territoriale, circostanza in virtù della quale non si richiede altra motivazione circa il rispetto dei limiti finalistici di cui all’art. 4 TUSP. Dall’altro, in virtù della scelta della forma societaria, permane la necessità di una adeguata motivazione sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, onde dar conto che la forma giuridica individuata sia la migliore alternativa possibile anche con riferimento ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. Più precisamente, permane a carico dell’Ente l’onere di motivare non solo in riferimento ai profili di sostenibilità finanziaria e convenienza economica, bensì anche di illustrare le ragioni per cui ritiene che la governance societaria sia in grado di consentire una gestione ed un perseguimento degli interessi pubblici coinvolti maggiormente efficace ed efficiente rispetto a quella assicurata attraverso l’impiego di altre forme organizzative.

Non ignora, questa Sezione, l’esistenza di un orientamento che considera gli atti di costituzione di G.A.L. sottratti al controllo esercitato dalla Corte dei conti ai sensi dell’art. 5, co. 3, TUSP. In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha evidenziato che *la partecipazione pubblica al GAL “rappresenta un elemento essenziale per accedere a fondi comunitari per lo sviluppo locale del proprio ambito territoriale e, per detta partecipazione, possono ravvisarsi i caratteri di necessità”,* con la conseguenza che *“detta partecipazione, quindi, presenta i caratteri della partecipazione essenziale e come tale ascrivibile alle ipotesi di eccezione di cui al primo periodo del primo comma dell’art. 5*

T.U.S.P." (Sezione regionale di controllo per la Puglia, 148/2023/PASP; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 157/2023/PASP)

Ciò nondimeno, questa Sezione aveva, già in precedenti delibere, ritenuto tale orientamento smentito *per tabulas* dal dato normativo.

Basti osservare che l'art. 26, co. 6 bis, TUSP, si premura di precisare che *"le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6"*; e, come già innanzi osservato, fa espresso riferimento alle società costituite in attuazione dell'art. 34 del Regolamento CE n. 1303/2013, che disciplina i Gruppi di azione locale. Ebbene, l'esenzione parziale prevista dall'art. 26, co. 6 bis per i GAL non avrebbe alcun senso laddove si dovessero ritenere gli stessi sottratti alla totalità del regime giuridico previsto per le società pubbliche.

La soluzione interpretativa adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania è stata confermata dalle Sezioni riunite di controllo della Corte dei conti, cui la questione era stata deferita.

In particolare, l'organo nomofilattico ha chiarito che la clausola derogatoria, di cui all'art. 5, co. 1, primo periodo, TUSP, assume una evidente portata eccezionale rispetto alla procedura ordinaria e va interpretata in modo non estensivo; più precisamente, detto esonero opera soltanto nei casi in cui sussista un intervento diretto del legislatore, teso a delineare o autorizzare espressamente **una specifica operazione societaria**. Pertanto, deve ritenersi che non integrino il regime derogatorio citato gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla P.A. la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali, rimanendo rimessa all'amministrazione la valutazione (e motivazione) dei profili inerenti al vincolo generale di scopo ex art. 4, c. 1, TUSP, alle ragioni e finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato e di compatibilità dell'intervento con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, oltre che con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Con particolare riferimento al menzionato art. 4, co. 6, TUSP, detta disposizione incide sul vincolo di attività che si impone alle P.A. in materia societaria estendendolo, ossia individuando altre finalità delle partecipazioni pubbliche, oltre a quelle espressamente indicate al comma 2 del medesimo articolo 4, ritenute meritevoli e compatibili con la disciplina del TUSP, già in sede legislativa, non potendosi però ritenere che l'operazione in discorso sia esentata dagli ulteriori requisiti motivazionali imposti dall'art. 5 TUSP e dal conseguente controllo intestato alla Corte dei conti (Corte dei conti, Sez. riun. contr., n. 43/2024).

6.1. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

L'art. 5, comma 1, TUSP richiede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga 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.

Pertanto, la normativa citata impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione e di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi. Quest'ultima, quindi, 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).

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, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione".

Con riferimento alla **convenienza economica**, nella citata deliberazione n. 16 del 2022 si è evidenziato che "tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all'articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come "la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito". In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità)."

Infine, le Sezioni riunite in sede di controllo precisano che in merito alla "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'adequazione 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".

6.1.1. Posto il suddetto onere motivazionale nei termini sopra precisati, a sostegno della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione, nella menzionata delibera n. 202/2024 (ritenuta integrata dai relativi allegati), si è evidenziato quanto segue.

Anzitutto, l'originario esborso di euro 1.000,00 trova specifica copertura nel bilancio dell'Ateneo. Nel contempo, sono esclusi futuri impegni di spesa, in considerazione delle modifiche statutarie alla cui approvazione l'adesione è subordinata (cfr. infra). Ciò induce la Sezione ad esprimersi positivamente circa la sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione.

Per il resto, la menzionata delibera rinvia al piano economico-finanziario di progetto, dal quale emerge una ricostruzione delle risorse finanziarie programmate e delle azioni in cui dette risorse saranno investite; ciò tenuto conto, in particolare, del predetto contributo di euro 6.003.397,24 accordato al GAL con D.D. Regione Campania n. 1/2024.

Dalla lettura dell'allegato "*Formulario progettuale per la strategia di sviluppo locale (SSL)*" si evince che la società è dotata di un capitale sociale di euro 139.950,00. Le spese di funzionamento del GAL **sono sostenute attraverso le "quote associative", nonché attraverso le "sovvenzioni disposte in attuazione di progetti a livello comunitario, statale, regionale, da altri finanziamenti pubblici, da quote straordinarie dei soci e da ogni altra entrata collegata con le attività della SCARL"**. Secondo quanto rappresentato in tale atto, la solidità finanziaria della società si evincerebbe dal bilancio chiuso al 31.12.2022, non allegato alla delibera oggetto di esame. Dall'esame del menzionato piano finanziario emerge una programmazione finanziaria, relativa al periodo 2024-2028, sostanzialmente fondata sull'impiego delle risorse provenienti dal menzionato contributo pubblico di euro 6.003.397,24, cui si aggiungono ulteriori euro 1.222.000,00 gravanti sui soci privati (o, quantomeno, tanto si evince in assenza di ulteriore esplicazione del piano).

Ciò posto, il piano non contiene una proiezione puntuale dei ricavi, dei costi e dei flussi di cassa attesi e non è corredato da una esaustiva nota esplicativa in merito alle principali ipotesi di fondo per la formulazione delle proiezioni. Sul fronte dei costi, non è presente una ricostruzione dettagliata degli oneri gravanti sulla società (spese di personale, costi per servizi, ammortamenti, interessi, tasse). Né è presente una stima dell'evoluzione della situazione patrimoniale e finanziaria della società, del relativo livello di patrimonializzazione, dell'eventuale accantonamento di utili maturati a riserva.

In un quadro così tratteggiato, questa Sezione non dispone di dati sufficienti per poter esprimere un giudizio positivo circa la **sostenibilità finanziaria oggettiva** dell'operato societario e non è dato comprendere se la società sia effettivamente in grado di mantenere l'equilibrio finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Del resto, non è dato comprendere quali siano le "altre entrate", collegate all'attività della società, che il formulario progettuale individua come ulteriore fonte di finanziamento.

Peraltro, sussistono dei dubbi anche circa la capacità della società di generare un livello di redditività adeguato rispetto al capitale investito (**convenienza economica**). Dalla lettura del predetto piano finanziario non è dato comprendere quale sia il valore effettivo generato dall'attività sociale nell'arco temporale di durata della stessa e se essa sia in grado di garantire una redditività adeguata di tale capitale.

Al contrario, sembrerebbe emergere che la società sia destinata a coprire i propri costi solo ed esclusivamente attraverso contributi finanziari di natura pubblica e privata, senza generare alcuna ricchezza attraverso la propria attività sociale.

Infatti, l'art. 11 dello Statuto prevede che il finanziamento della società debba avvenire attraverso contributi pubblici, contributi integrativi dei soci (che possono essere deliberati dall'assemblea), e con "*ricavi derivanti dai servizi alle imprese*"; tuttavia, tale ultima voce non viene in alcun modo quantificata all'interno della delibera oggetto di esame e nell'allegato piano finanziario.

Dunque, nonostante l'art. 10, introdotto su iniziativa dell'Università (alla cui approvazione è subordinata l'efficacia dell'operazione societaria), escluda le istituzioni universitarie dall'obbligo di contribuzione ex art. 2615 ter c.c., circostanza rilevante ai fini della sostenibilità soggettiva dell'operazione, non può omettersi di rilevare che non emergono dagli atti trasmessi modalità di finanziamento dei costi fondate sull'effettivo svolgimento dell'attività sociale, emergendo, piuttosto, una gestione di natura para-associativa.

Ebbene, trattasi di modalità di copertura delle spese di funzionamento dell'organismo societario che impatta inesorabilmente con il dato normativo di riferimento, secondo le coordinate ermeneutiche elaborate da questa Sezione.

Al riguardo, vale rilevare che il TUSP positivizza un principio di fondo: **l'ente pubblico che si avvale dello strumento societario soggiace alla disciplina di diritto comune, fatte salve le eccezioni espressamente previste dalla legge** (cfr. art. 1, co. 2). Dunque, il provvedimento normativo intende "restituire" lo statuto delle società a partecipazione pubblica alla disciplina civilistica, contenendo le relative deroghe nella misura strettamente necessaria al concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico. Nel contempo, il TUSP si preoccupa di imporre dei principi di *governance* che assicurino la stabilità ed efficienza dell'assetto societario, secondo logiche privatistiche. Ciò in quanto l'utilizzazione da parte delle P.A. dello strumento societario, e la connessa incidenza dell'interesse pubblico sulla causa concreta del contratto sociale, devono avvenire in conformità alle regole inderogabili dell'organizzazione societaria, sì da realizzare un contemperamento degli interessi pubblici istituzionali di cui lo Stato è legittimo portatore, con le istanze di concorrenzialità del mercato e di efficienza della gestione sottese all'esercizio dell'impresa.

Tale meccanismo di copertura sistematica dei costi attraverso lo strumento del contributo consortile si pone in ontologico contrasto con la scelta di adoperare lo strumento societario: **la società deve essere in grado di mantenere l'equilibrio economico**, senza fare ricorso sistematico agli obblighi di contribuzione gravanti sui soci; circostanza per la verifica della quale si rende necessaria l'elaborazione di un ponderato *business plan*.

D'altra parte, le stesse Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte hanno chiarito che la gestione delle società consortili pubbliche deve comunque avvenire *"secondo il metodo economico (c.d. lucro oggettivo), quale tendenziale proporzionalità di costi e ricavi, in quanto questi ultimi tendano a coprire i primi, almeno nel medio-lungo periodo"*. (N. 11/SSRRCO/QMIG/2024).

Peraltro, non può prescindersi da una concreta valutazione dei flussi economici potenzialmente generati dalle attività private coordinate nell'ambito del GAL e degli effetti positivi scaturenti – in termini di abbattimento dei costi ed incremento dei ricavi – da tale operazione di coordinamento, non potendosi reputare sufficiente il richiamo a fonti pubbliche di finanziamento.

In definitiva, emerge in senso più ampio dai dati acquisiti un utilizzo dello strumento societario per lo svolgimento di un'attività sostanzialmente associativa, prevalentemente finanziata con fondi pubblici e sganciata da qualsivoglia analisi circa la capacità del progetto di generare in via autonoma un flusso economico.

Ciò nondimeno, come già innanzi osservato, l'ente pubblico che si avvale dello strumento societario soggiace alla disciplina di diritto comune. E l'operatività del sistema di pubblicità legale costituito dall'iscrizione della società nel registro delle imprese è idonea ad **ingenerare nei terzi un legittimo affidamento in ordine all'applicabilità di un regime conforme al *nomen juris* dichiarato**, affidamento che risulterebbe aggirato ed eluso qualora il diritto societario venisse disapplicato e sostituito da particolari disposizioni pubblicistiche non espressamente previste dalla legge (cfr. Cass. Civ., Sez. I, n. 8794/2023).

Da ultimo, dalla documentazione trasmessa dall'Ateneo non si evincono le ragioni in base alle quali la governance societaria è stata ritenuta in grado di consentire una gestione ed un perseguimento degli interessi pubblici coinvolti maggiormente efficace ed efficiente rispetto a quella assicurata attraverso l'impiego di altre forme organizzative.

In un quadro così tratteggiato, emerge **il non integrale assolvimento dell'onere motivazionale previsto dall'art. 5 TUSP**.

7. La compatibilità dell'operazione con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, co. 2, TUSP)

Da ultimo, è necessario evidenziare che l'operazione societaria esaminata porta alla luce anche un possibile contrasto con il consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria (che trova recepimento, nell'ordinamento nazionale, attraverso il richiamo operato dall'art. 21, co. 3 *bis*, TUSP) secondo cui le pubbliche amministrazioni possono intervenire per il ripiano delle perdite degli organismi partecipati solo nei confronti di

società incaricate dell'assolvimento del servizio di interesse economico generale, al fine di scongiurare l'erogazione di finanziamenti classificabili come "aiuti di stato".

Più precisamente, le norme di riferimento sono costituite dagli artt. 106 e 107 TFUE. Tale ultima disposizione afferma l'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati che, favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, fatte salve le eccezioni ivi contemplate. Il precedente art. 106 prevede la sottoposizione delle imprese pubbliche e delle imprese che erogano servizi di interesse economico generale (SIEG) alla disciplina contenuta nei trattati e, in particolare, alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata.

In tal modo, la norma apre una breccia nel divieto di aiuti di stato, individuando, quale primo presupposto dell'intervento finanziario di soccorso, che l'organismo finanziato sia stato incaricato dell'erogazione di un SIEG, attività tale da determinare il coinvolgimento di interessi superindividuali particolarmente rilevanti. Inoltre, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza comunitaria, l'intervento di soccorso deve essere giustificato dalla necessità di compensare, secondo parametri certi e predeterminati, gli obblighi di servizio pubblico gravanti sull'ente; e la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dall'adempimento del servizio pubblico. Infine, la scelta dell'ente cui affidare l'erogazione del servizio deve essere stata effettuata attraverso una procedura ad evidenza pubblica funzionale alla selezione del candidato in grado di assicurare i costi minori per la collettività.

Tale orientamento viene a delinearsi attraverso la decisione della Commissione n. 2005/842/CE, che codifica i principi fissati dalla CGUE con la sentenza *Altmark* del 24 luglio 2003.

Ebbene, nel caso di specie, si prospetta una potenziale elusione di siffatte coordinate ermeneutiche, attraverso l'attribuzione all'Assemblea della società della facoltà di determinare discrezionalmente i contributi gravanti con cadenza annuale sui singoli soci (una buona parte dei quali sono enti pubblici), fisiologicamente destinati alla copertura delle perdite societarie.

Invero, se, da un lato, l'art. 10 dello Statuto (di nuova introduzione) esclude che le istituzioni universitarie possano essere chiamate a versare i contributi di cui all'art. 2615 ter c.c., dall'altro occorre rammentare che fanno parte della compagine sociale ben 16 enti locali, a carico dei quali i predetti obblighi contributivi potrebbero essere fatti gravare dall'assemblea.

Ed è proprio attraverso l'elusione di tali principi interpretativi che l'assenza di autonoma sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria si traduce anche in un meccanismo di alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato, in contrasto con la regola per cui la

scelta, da parte della P.A., dello strumento della società, innesca la necessità di salvaguardare i principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con essa entrano in rapporto.

Vale però rilevare che, sotto tale specifico profilo, a porsi in contrasto con la disciplina euro-unitaria non è, di per sé, l'operazione di acquisto deliberata dall'Università degli studi di Salerno, quanto, piuttosto, il complessivo meccanismo di funzionamento dell'organismo societario cui l'Ateneo intende aderire.

E ciò al netto di ogni altra considerazione circa la mancanza di alcun meccanismo competitivo per la selezione del socio privato, meccanismo che si porrebbe a presidio tanto del buon andamento dell'azione amministrativa quanto dell'assetto concorrenziale del mercato (in sintonia con il divieto di aiuti di Stato), assicurando ai potenziali investitori privati un accesso paritario alle occasioni economiche originate dall'erogazione dei fondi comunitari.

8. Conclusioni

Alla luce delle suesposte considerazioni, tenuto conto che l'operazione societaria rispetta i limiti previsti dagli artt. 3, 4 e 7 TUSP e che risulta assicurata la sostenibilità finanziaria soggettiva, sussistendo però un difetto motivazionale in riferimento alla sostenibilità finanziaria oggettiva, alla convenienza economica e al rispetto della disciplina euro-unitaria, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, co. 3, TUSP, parere parzialmente negativo in ordine all'operazione di acquisto, disposta dall'Università degli studi di Salerno con deliberazione c.d.a. n. 202/2024, di una quota di partecipazione del valore di euro 1.000,00, nella società Irpinia Sannio s.c.ar.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 parzialmente negativo in ordine all'operazione di acquisto, disposta dall'Università degli studi di Salerno con deliberazione c.d.a. n. 202/2024, di una quota di partecipazione del valore di euro 1.000,00, nella società Irpinia Sannio s.c.ar.l.;
- 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;
- manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 20.6.2024.

Il Magistrato est.

Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente

Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria il
24 giugno 2024

Il Funzionario Preposto
Dott. Giuseppe Imposimato