

Deliberazione n. 152/2022/PASP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:*

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

*: riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 17 novembre 2022

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

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

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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 l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, così come novellato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della l. n. 118 del 5 agosto 2022;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/SSRRCO/AUD/22;

Vista la deliberazione di questa Sezione di controllo n. 124/2022/QMIG;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 135/2022/QMIG;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;

Vista la richiesta di cui al Decreto Rettorale Rep. n. 1438/2022 Prot. 221919 del 27.09.2022, che approva, fra l'altro la costituzione di una nuova società denominata MNESYS S.c.a r.l., trasmesso dall'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175/2016 e acquisito al protocollo SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006112 del 28 settembre 2022;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Presidente Marco Pieroni;

FATTO

L'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna in data 28 settembre 2022 ha inviato tramite posta elettronica certificata, a questa Sezione, ai sensi dell'art.5, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016, il Decreto Rettorale Rep. n. 1438/2022 Prot. 221919 del 27.09.2022 che autorizza la costituzione di una Società consortile a responsabilità limitata denominata "MNESYS S.c.a.r.l con i relativi allegati.

La nota di trasmissione a firma della responsabile del Settore partecipazioni d'Ateneo risulta altresì indirizzata all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nella documentazione in atti viene ricostruito il processo all'interno del

quale si inserisce la costituzione della menzionata società:

- il Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR), con Decreto Direttoriale n. 341 del 15/03/2022, ha emanato l’Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la creazione di “Partenariati estesi” (PE) alle università, ai centri di ricerca, alle aziende per il finanziamento di progetti di ricerca di base” – nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 “Istruzione e ricerca” – Componente 2 “Dalla ricerca all’impresa” – Investimento 1.3, finanziato dall’Unione europea – *NextGenerationEU*. L’art. 1 del decreto prevede il finanziamento da un minimo di 10 ad un massimo di 14 Partenariati estesi sul territorio nazionale nell’ambito di varie tematiche, fra le quali risulta la tematica 12 “Neuroscienze e neurofarmacologia”;
- i PE dovranno essere organizzati con una struttura di *governance* di tipo *Hub & Spoke*, con l’*Hub* che è il soggetto attuatore responsabile dell’avvio, dell’attuazione e della gestione del Partenariato esteso nonché il referente unico per l’attuazione del PE nei confronti del MUR, costituito da aggregazioni di università, EPR, ed altri soggetti pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti e gli *Spoke* che sono i soggetti realizzatori del programma di ricerca;
- con riferimento alla tematica 12. “Neuroscienze e neurofarmacologia”, l’Università di Genova, in qualità di Soggetto Proponente, ha presentato la proposta progettuale dal titolo “*MNESYS – A Multiscale integrated approach to the study of the Nervous system in health and disease*”, impegnandosi a costituire l’*Hub*;
- in merito alla forma giuridica da adottarsi per l’*Hub* l’Università di Genova ha proposto la costituzione di una Società consortile a responsabilità limitata denominata “*MNESYS S.c.a.r.l.*”;
- Alma Mater Studiorum - Università di Bologna ha partecipato all’Avviso Pubblico per la presentazione di proposte di intervento

per la creazione di PE nell'ambito della tematica 12. A seguito dell'esito positivo della partecipazione con Decreto Rettorale Rep. n. 1438/2022 è stata autorizzata la costituzione della società consortile a responsabilità limitata denominata "MNESYS S.c.a.r.l".

Per le peculiari caratteristiche del progetto descritto la compagine sociale di MNESYS S.c.a.r.l, sarà costituita da altre 11 università oltre l'Università di Bologna, da enti pubblici di ricerca e da soggetti privati per un totale di 25 soci con un capitale sociale complessivo pari a 500.000 euro.

Da una verifica svolta tramite la banca dati delle Camere di commercio è emerso che la società è stata costituita in data 28 settembre 2022, il medesimo giorno della trasmissione alla scrivente Sezione del più volte citato Decreto rettorale. La società ha sede legale nel comune di Genova, il capitale sociale di 231.000 euro è stato sottoscritto, fra gli altri, dall'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna per l'importo di 35.000 euro.

L'art.5 dello statuto prevede che all'organo amministrativo è attribuita la facoltà di aumentare il capitale sociale a pagamento in una o più volte sino all'importo di 500.000 euro, offrendo l'aumento di capitale in sottoscrizione ai soggetti che hanno già formalizzato la loro adesione al progetto di Partenariato esteso sopra descritto.

DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

A. L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett.a), della legge 5 agosto 2022 n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una nuova società e di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) in un organismo societario esistente, sia trasmesso dall'amministrazione "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” (art. 5, comma 3) e che “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” (art. 5, comma 4).

La modifica all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 ad opera della l. n. 118/2022 riguarda il controllo svolto dalla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in un organismo esistente:

- a) delineando la “natura” della funzione assegnata alla Corte: consultiva o controllo;
- b) indicando le Sezioni competenti a svolgere detta funzione:
 - i) per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; ii) 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; iii) 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. (art. 5, comma 4);

c) disciplinando la procedura per l'esercizio della funzione:

"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". (art. 5, comma 3).

d) stabilendo i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione (art. 5, commi 1, 2 e 3).

d1) I commi 1 e 2 dell'art. 5 impongono all'amministrazione un'analitica motivazione in ordine a: a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4; b) 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; c) dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; d) 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.

d2) Il comma 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere deve considerare: a) conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5; b) conformità a quanto disposto 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.

2. Le Delibere emesse dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo

A. Le Sezioni regionali del controllo per il Veneto e l'Emilia-Romagna, rispettivamente con Delibere n. 135/2022/QMIG del 4 ottobre 2022 e n. 124/2022/QMIG del 6 ottobre 2022, hanno rimesso al Presidente della Corte dei conti alcune questioni di massima inerenti all'interpretazione dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come novellato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118.

In particolare:

- con riferimento all'atto deliberativo del Consiglio di Amministrazione dell'Università di Verona del 28 settembre 2022, con il quale è stata decisa la partecipazione alla citata società MNESYS S.c.a.r.l. nell'ambito del progetto di Partenariato esteso sopra descritto la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha, tra l'altro, rimesso al Presidente della Corte dei conti, fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dal comma 4 del menzionato articolo 5 T.U.S.P. la questione interpretativa di massima relativa alla competenza in merito al pronunciamento sul diverso e peculiare caso di partenariato esteso, attuato, secondo le linee guida del MUR, attraverso la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su una buona parte del territorio nazionale e ricadenti sulla competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo;
- con riferimento al Decreto rettorale dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna del 27 settembre 2022, di autorizzazione alla costituzione della medesima società MNESYS S.c.a.r.l., la Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha, tra l'altro, formulato quesito in ordine all'individuazione della Sezione della Corte dei conti competente a svolgere la funzione in esame.

B. Il Presidente della Corte dei conti, con ordinanza n. 17 del 7 ottobre 2022, ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, in ordine alle questioni prospettate con le suddette deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Veneto e della Sezione regionale di controllo per l'Emilia - Romagna.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata dalle Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per l'Emilia-Romagna, si sono pronunciate con Deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, depositata in

data 3 novembre 2022.

C. Con riferimento alla questione posta in ordine alla competenza relativa ad un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla quale consegue la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata, da parte di una pluralità di enti pubblici, aventi sede in varie parti del territorio nazionale e ricadenti, in via generale, nella competenza di diverse Sezioni regionali di controllo, le predette Sezioni Riunite in sede di controllo, con la citata Deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 hanno affermato che:

A) *L'operazione si inserisce "all'interno di un progetto finanziato con i fondi europei del PNRR, in cui risultano coinvolti diversi enti pubblici, operanti su tutto il territorio nazionale, con competenza distribuita fra più sezioni regionali di controllo".*

B) *Il mantenimento della competenza in capo alle sezioni regionali di controllo rischia di determinare "una frammentazione nell'esame dei vari atti deliberativi di acquisizione, che, pur essendo amministrativamente (e poi negozialmente) distinti, concorrono ad un'unica operazione di "costituzione" societaria".*

C) *"Ulteriore profilo di dubbio attiene alla fisiologica moltiplicazione degli accertamenti istruttori, che, pur nella potenziale differente prospettiva degli enti soci, riguarda la costituzione di un'unica società (peraltro, partecipata anche da soggetti privati, operanti sul mercato nazionale). La frammentazione in sede di esame istruttorio si riverbera, potenzialmente, sugli esiti della procedura in esame, con il rischio di contrasti fra pronunce delle sezioni regionali e con conseguenti ricadute negative anche sui tempi di deliberazione da parte della Corte dei conti, che, invece, la novella legislativa del 2022 ha voluto predeterminare".*

D) *"Un eventuale contrasto interpretativo fra deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, imporrebbe, fra l'altro, una successiva pronuncia di orientamento generale da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo. [...]"*.

E) *"L'operazione a cui intendono aderire le Università [...] è finalizzata*

..omissis...alla creazione di un partenariato esteso, nella forma della costituzione di un soggetto attuatore (HUB), dotato di autonoma personalità giuridica rispetto agli enti, pubblici e privati, aderenti [...]funzionale al finanziamento di progetti di ricerca c.d. 'di base' nell'ambito del PNRR".

F) "L'acquisizione delle singole partecipazioni da parte delle varie Università dislocate sul territorio nazionale risulta funzionale alla costituzione di una società, che, per architettura strutturale, oggetto sociale, attività da espletare, fonti di ricavo, risulta collegata con il Ministero vigilante, il MUR, costituente il soggetto 'responsabile' dell'iniziativa finanziata dal PNRR".

G) "Gli elementi sopra esposti, nonché l'esigenza di assicurare una visione d'insieme dell'operazione di costituzione societaria, funzionale alle valutazioni di sostenibilità finanziaria e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità richiesti dalla legge, fanno propendere, nel caso di specie, per l'attribuzione della competenza ex art. 5, comma 4, del TUSP, alle Sezioni riunite in sede di controllo".

H) "...omissis ...non appare praticabile l'individuazione della competenza in capo alla Sezione regionale di controllo [...] dove ha sede l'Università proponente [...], nonché ove è stabilita la sede legale della società, Sezione regionale che non avrebbe titolo a pronunciarsi in ordine a enti soci che fuoriescono dal proprio territorio e ad una società che, come detto, non opererà in ambito meramente territoriale".

I)" L'attribuzione alle Sezioni riunite in sede di controllo, oltre che in ragione dell'esposto carattere nazionale dell'iniziativa di costituzione societaria, incastonata nell'ambito dell'attuazione degli interventi del PNRR, appare corroborata da ulteriori ragioni di carattere sistematico [...]".

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno ritenuto che:

"1. Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di

un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo). [...]

4. Ove l'Amministrazione, sotto la propria responsabilità, abbia già proceduto alla stipula del negozio di costituzione societaria o di acquisto della partecipazione, la verifica della Corte dei conti prosegue nell'esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall'ordinamento".

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno altresì disposto quanto segue: *"Le Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per l'Emilia-Romagna provvederanno alla tempestiva trasmissione a queste Sezioni Riunite degli atti pervenuti dalle Università e relativi alle fattispecie oggetto di rimessione; parimenti procederanno le altre Sezioni di controllo destinatarie di atti di deliberazione di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni per fattispecie di cui al principio di diritto n. 1".*

P.Q.M.

La Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna dichiara il non luogo a deliberare.

Gli atti deliberativi relativi alla fattispecie in esame sono già stati trasmessi, per i seguiti di competenza, alla Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti con nota protocollo n. 0006989 del 4 novembre 2022.

DISPONE

- che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria ed entro 5 giorni dal deposito, all'Università degli Studi di Bologna ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale

dell'Università di Bologna entro cinque giorni dalla ricezione ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

Così deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2022.

Il presidente relatore

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 21 novembre 2022

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)