

Deliberazione n. 135/2023/PASP Università degli Studi di Roma Tre Partecipazioni pubbliche

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti Magistrati:

Roberto BENEDETTI Presidente

Laura d'AMBROSIO Consigliere

Francesco SUCAMELI Consigliere

Vanessa PINTO Consigliere

Ottavio CALEO Primo referendario

Annalaura LEONI Primo referendario

Giuseppe LUCARINI Primo referendario

Matteo SANTUCCI Referendario (relatore)

Giulia RUPERTO Referendario

DELIBERAZIONE

articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti";

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 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";

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'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42";

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

visto, in particolare, l'articolo 5 del richiamato decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti";

viste le note n. 0068392 e 0068310 del 1° agosto 2023, pervenute a mezzo PEC e acquisite al protocollo di questa Sezione in data 2 agosto 2023 con il n. 5217, con le quali l'Università degli studi "Roma Tre", per il tramite del Direttore generale, ha trasmesso la delibera del Consiglio di Amministrazione n. 3a *bis*, approvata nell'adunanza del 28 giugno 2023, avente ad oggetto "*Costituzione della società a responsabilità limitata Roma Tre Incubatore*", corredata di statuto e atto costitutivo in bozza;

viste le integrazioni documentali prodotte dall'Ateneo, a seguito di specifica richiesta istruttoria, con nota n. 74635 del 4 settembre 2023, acquisita al protocollo di quest'Ufficio il giorno successivo con il numero 5861;

vista l'ordinanza n. 51/2023 del 12 settembre 2023, con cui il Presidente, su istanza del Magistrato istruttore, ha fissato l'odierna Camera di consiglio; udito il Relatore, dottor Matteo Santucci.

FATTO

Con le note citate in epigrafe, acquisite al protocollo di quest'Ufficio in data 2 agosto 2023 entrambe con il numero 5217, l'Università degli studi "Roma Tre", per il tramite del Direttore generale, ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo la delibera del Consiglio di amministrazione n. 3a bis del 28 giugno 2023, avente ad oggetto "Costituzione della società a responsabilità limitata Roma Tre Incubatore", nonché copia (in bozza) dell'atto costitutivo e dello statuto, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

Più in dettaglio, con tale atto, il Consiglio di Amministrazione, richiamando l'articolo 15 dello statuto universitario, disciplinante le proprie competenze, l'articolo 21 del regolamento generale di Ateneo, rubricato "Disposizioni relative ad enti esterni", e il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ha, unanimemente, deliberato:

- a) "di costituire la società a responsabilità limitata, avente l'Ateneo come unico socio, denominata "Roma Tre incubatore", con la funzione di incubatore certificato di start up, che metta i propri servizi a disposizione della nascita e dello sviluppo di imprese innovative costituite da persone laureate presso l'Ateneo e/o da persone che abbiano o abbiano intrattenuto rapporti di collaborazione con Roma Tre;
- b) di approvare la sottoscrizione dell'atto costitutivo, comprensivo dello statuto della costituenda società, come da allegato 1, conferendo mandato al Direttore generale di apportare eventuali modifiche non sostanziali che si rendessero necessarie;
- c) di finanziare la costituzione della società mettendole a disposizione le seguenti risorse finanziarie: euro 10.000,00 quale capitale sociale, euro 2.500,00 per le spese relative alla costituzione ed euro 40.000,00 quale dotazione iniziale per lo svolgimento dell'attività ordinaria. [...];
- d) di stabilire che dopo il primo semestre di attività la società predisponga una relazione sulle attività svolte e su quelle previste nel breve e medio periodo per il perseguimento dei propri fini istituzionali, da sottoporre al Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo con l'indicazione di un eventuale ulteriore fabbisogno di liquidità;
- c) di adottare una successiva delibera, con cui provvede all'assegnazione in comodato d'uso di spazi e attrezzature alla società per assicurarne il funzionamento, previa determinazione del valore economico-finanziario. [...]".

Con il medesimo atto consiliare è stato, altresì, deliberato, sempre all'unanimità, richiamando il già citato articolato normativo, di designare i componenti del Consiglio di Amministrazione della costituenda società nonché, successivamente alla sua costituzione ufficiale, di dotare la stessa di un Comitato tecnico-scientifico.

Da quanto in atti, "Roma Tre Incubatore s.r.l." avrà sede legale in Roma via Ostiense n. 129, con possibilità per i soci di istituire e sopprimere sedi secondarie e per l'Organo amministrativo di trasferire, con propria determinazione, la sede nell'ambito del Comune di Roma.

La durata della società è fissata al 31 dicembre 2080.

In data 4 settembre 2023, a seguito di formale richiesta istruttoria necessaria al fine di consentire alla Sezione il puntuale assolvimento delle proprie funzioni, l'Ateneo ha prodotto ulteriori integrazioni documentali.

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento

Il contesto fattuale sopra descritto impone una disamina, seppur sintetica, della disciplina di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, così come novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118.

Nel testo previgente, tale norma prevedeva l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, alla Corte dei conti a soli fini conoscitivi.

Il nuovo dispositivo, profondamente innovando, statuisce, al comma 3, 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, nel definire la competenza delle diverse articolazioni, centrali e territoriali, della Corte dei conti, statuisce 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". Alla luce della richiamata disciplina, appare indubitabile la competenza di questa Sezione regionale di controllo all'esercizio delle relative funzioni.

La delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi "Roma Tre", trasmessa in data 1° agosto 2023 e acquisita agli atti di quest'Ufficio il giorno successivo, risulta, come specificato in epigrafe, adottata il 28 giugno 2023.

Tale provvedimento è stato, dunque, assunto e trasmesso in piena vigenza del novellato articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, che trova, nel caso di specie, indubbia applicazione.

2. Ambito applicativo

Per definire il perimetro applicativo della norma in esame, è opportuno, preliminarmente, verificare sia la natura del soggetto di diritto privato che l'Ente pubblico ritiene di costituire, ovvero rispetto al quale determina di entrare in "partecipazione", sia quali siano i soggetti legittimati alla trasmissione dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, al fine di attivare la peculiare funzione di controllo prevista dal più volte richiamato articolo 5 del TUSP.

Il soggetto partecipato interessato dalla delibera di acquisizione o costituzione deve essere qualificabile come organismo di cui ai Titoli V e VI, Capo I, del Libro V del Codice civile.

In tal senso, si è espressa la giurisprudenza di questa Corte che, in relazione alla determinazione di un ente locale di costituire un consorzio, non qualificabile come società consortile ai sensi dell'articolo 2615-*ter* del Codice civile, ha escluso per esso l'applicabilità del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo Lombardia, deliberazioni n. 143/2022/PAR e n. 144/2022/PAR) e, nello specifico, dell'articolo 5 del medesimo testo unico.

Sotto questo profilo, ad avviso della Sezione, il soggetto interessato dalla delibera di costituzione trasmessa dall'Università degli studi "Roma Tre" risulta sussumibile nell'ambito degli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile (articolo 2, comma 1, lettera l, del TUSP).

La seconda verifica preliminare che l'interprete del caso concreto è tenuto a compiere inerisce all'Amministrazione che adotta l'atto di costituzione o di acquisizione di partecipazioni.

A mente di quanto disposto dai commi 3 e 4 dell'articolo 5 del TUSP, sono onerati e legittimati alla trasmissione degli atti alla competente Sezione regionale di controllo

"le regioni, gli enti locali (comuni, province, città metropolitane, comunità montane, unione di comuni), i loro enti strumentali, le Università e le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione".

Nel caso di specie la delibera di costituzione risulta adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'Università degli studi "Roma Tre".

Ciò posto, ulteriore riscontro afferisce alla perimetrazione degli "atti" adottati dall'Amministrazione socia da sottoporre al "parere" della Sezione per la verifica di "conformità" nei termini previsti dalla normativa di riferimento.

In particolare, coglie ivi evidenziare che l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il ricorso al diritto societario, sia in caso di costituzione di una nuova organizzazione sia in caso di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che, com'è noto, si articola in due fasi.

La prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata alla formazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari tra quelli ammessi dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

La seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a dare concreta realizzazione a tale volontà mediante lo strumento dell'atto pubblico.

La funzione attribuita alla Corte dei conti dall'articolo 5 del TUSP si colloca nella fase di passaggio tra i due momenti, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici, economici e finanziari della scelta dell'amministrazione, prima che essa si perfezioni, in ragione delle conseguenze che la costituzione di un nuovo soggetto societario, ovvero l'ingresso in uno già esistente, potrebbero determinare a carico dell'ente pubblico socio, sia sotto i profili più strettamente finanziari, economici e patrimoniali, sia sotto i profili dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità dell'azione amministrativa.

Parimenti rilevante, ai fini delle verifiche di competenza, appare, altresì, la disamina del rischio di alterazione della concorrenza che potrebbe derivare dall'ingresso nel mercato di una pubblica amministrazione.

In questa prospettiva, i recenti interventi del legislatore in materia di società partecipate sono inquadrabili nel novero delle politiche di *spending review*, dirette a contrastare un ingiustificato aumento del ricorso allo strumento societario.

È in tale quadro che assumono concreto significato le disposizioni dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, statuenti rigorosi oneri motivazionali a carico delle amministrazioni pubbliche.

3. Le procedure per l'adozione del parere ai sensi dell'articolo 5 del TUSP

Circa la natura della funzione intestata alla Magistratura contabile, le Sezioni riunite hanno precisato che l'espressa qualificazione della pronuncia quale "parere", conferisca una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento (cfr., Corte dei conti-Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22)

La qualificazione in tali termini della deliberazione appare, invero, funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un esame tempestivo, da parte della competente sezione, sull'operazione di costituzione ovvero di acquisizione della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a tale vaglio.

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale determinato (sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), con facoltà, in difetto, per l'amministrazione di procedere comunque alla prevista operazione. Dall'altro, qualora il parere reso sia "in tutto o in parte negativo", l'amministrazione, previo onere di motivazione analitica delle ragioni per le quali intenda dallo stesso discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

La pronuncia adottata, esitante nel parere previsto dall'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, postula, dunque, l'espletamento di una peculiare funzione di controllo di cui il legislatore delinea i tratti essenziali, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti (cfr., *ibidem*).

4. Parametri per la verifica della conformità dell'atto

Il terzo comma dell'articolo 5 prevede che la competente Sezione della Corte dei conti deliberi 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".

Per le verifiche spettanti vengono, dunque, in rilievo la compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente, la corrispondenza con le attività previste dalla legge, la coerenza con i trattati europei, in particolare con la normativa euro-unitaria in materia di "aiuti di Stato", il rispetto delle prescrizioni di cui agli articoli 7 e 8 del TUSP, la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, valutata anche l'opportunità di una gestione diretta ovvero esternalizzata del servizio, nonché la congruenza della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Da ciò l'onere, per il soggetto istante di fornire una coerente ed esaustiva informativa idonea, anche grazie alla allegazione di adeguata e pertinente documentazione di natura contabile ed extra contabile, a disvelare l'*iter* logico e procedimentale alla base delle prospettate scelte gestionali.

Circa il rispetto di quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, che individua gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo, il suo contenuto essenziale, nonché le procedure amministrative da seguire, si considera, per il caso in esame, che la costituzione societaria risulta approvata con delibera del Consiglio di Amministrazione del 28 giugno 2023 e corredata da bozze dell'atto costitutivo e dello statuto, il cui contenuto appare coerente con le vigenti disposizioni civilistiche in materia di società a responsabilità limitata.

Circa gli specifici oneri di motivazione analitica gravanti sull'Amministrazione, si rimanda a quanto riportato nei successivi paragrafi.

4.1 Finalità perseguibili

La verifica sulla compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionali dell'ente socio esige di considerare, innanzitutto, il contenuto dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, a mente del quale le "società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi" devono essere "strettamente necessarie per il perseguimento delle [...] finalità istituzionali [...]".

Il medesimo articolo, al successivo comma 2, precisa che nel rispetto di tali limiti le amministrazioni pubbliche possono, direttamente e indirettamente, costituire società, ovvero acquisire o mantenere partecipazioni in esse, per lo svolgimento delle seguenti attività:

- "a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016".

Restano ferme, altresì, le ipotesi espressamente previste dai commi 3 e seguenti del medesimo articolo 4, da ritenersi, in ogni caso, derogatorie ed eccezionali, tra le quali, con riferimento alla fattispecie all'esame, assume precipua rilevanza, ai fini delle valutazioni di competenza di questa Sezione, quanto previsto dal comma 8 a mente del quale: "È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche".

La prevista coesistenza dei vincoli di scopo e di attività, in virtù dei quali l'oggetto sociale deve essere strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e le attività svolte rispettose dei limiti previsti, trova, dunque, per le società *spin off* o *start up* espressa mitigazione.

Da ciò deriva che la valutazione della coerenza dell'oggetto sociale della costituenda società universitaria alla vigente disciplina necessita di una più puntuale definizione del contesto normativo di riferimento.

La normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologia nonché alla diffusione delle tecnologie prevede, infatti, che su iniziativa delle università possano

essere costituite società aventi come oggetto sociale l'utilizzazione dei risultati della ricerca (decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297; legge 30 dicembre 2010, n. 240).

In coerenza, l'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, rubricato "Start-up innovativa e incubatore certificato: finalità, definizione e pubblicità", nel tratteggiare le disposizioni generali dirette "a favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione, in particolare giovanile, con riguardo alle imprese start-up innovative", prevede, al fine di fornire servizi per sostenere la nascita e lo sviluppo di tali realtà imprenditoriali, la possibilità per gli atenei di costituire un incubatore certificato di start-up innovative nella forma giuridica di società di capitali.

L'attività di valorizzazione dei risultati della didattica e della ricerca, nelle possibili sue diverse declinazioni, costituisce, peraltro, ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19, la c.d. "terza missione" delle università italiane in quanto affianca le missioni tradizionali dell'insegnamento e della ricerca.

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) definisce tale *mission* come la "propensione delle strutture all'apertura verso il contesto socioeconomico, esercitato mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze".

L'oggetto sociale principale della costituenda società a responsabilità limitata denominata "Roma Tre Incubatore", così come evincibile dall'articolo 4 dello statuto, prodotto in bozza, consiste nell'"offrire servizi per sostenere la nascita e lo sviluppo di startup innovative costituite da persone che si sono laureate presso l'Università degli studi Roma Tre e/o da persone che abbiano avuto rapporti di collaborazione anche professionali con l'Università [...], il tutto anche attraverso partnership con enti privati o pubblici".

Alla luce di quanto rappresentato, la funzione, che la società *de qua* è chiamata a svolgere, appare coerente con i vincoli di scopo e di attività previsti dalla vigente disciplina.

4.2 Convenienza economica, sostenibilità finanziaria e gestione diretta ovvero esternalizzata

Com'è noto, la Corte costituzionale ha ritenuto che il TUSP comporti "profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione" (cfr., Corte costituzionale, sentenze n. 86/2022 e n. 201/2022).

In questi termini, la sussistenza dell'interesse pubblico posto a fondamento dell'acquisizione dello *status* di socio da parte di una amministrazione deve essere adeguatamente motivata sia alla luce degli scopi istituzionali, sia della necessità di perseguire e garantire, nel tempo, la stabilità economico-finanziaria dell'ente.

In tale quadro, appare opportuno richiamare il principio di "legalità finanziaria", in virtù del quale, come rilevato da costante giurisprudenza di questa Corte, la decisione partecipativa, dalla prima assunzione alle successive scelte strategiche, presuppone una prodromica valutazione circa il buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'articolo 97 della Costituzione, nonché circa i precipitati corollari dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della scelta operata.

4.2.1 Convenienza economica

La valutazione circa la convenienza economica di una operazione di costituzione societaria, ovvero di acquisizione di una partecipazione in una realtà già esistente, costituisce un onere gravante sull'Amministrazione interessata, tenuta ad esporre motivazioni idonee a sorreggere la propria scelta di avvalersi di un modello organizzativo di diritto privato.

Nel caso all'esame, la convenienza economica, non valutabile come mera capacità dell'investimento di "creare profitto", può ben essere ricondotta, in un approccio sistematico di tutela della finanza pubblica, ad una valutazione della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione con specifica attenzione al corretto impiego delle risorse pubbliche, quest'ultimo estrinsecantesi, per quanto d'interesse, in un tendenziale equilibrio tra costi e ricavi.

Ciò, al fine di evitare che la scelta di costituire una nuova società, pur assunta nel rispetto del quadro ordinamentale di riferimento, possa determinare, nel tempo, effetti negativi sul bilancio dell'Ateneo.

Dalla documentazione prodotta in atti, risulta che il finanziamento iniziale complessivamente destinato alla società ammonta a "euro 50.000,00, di cui 10.000,00 destinati alla costituzione del capitale sociale ed euro 40.000,00 destinati all'avvio delle attività del nuovo soggetto giuridico".

Dal sintetico prospetto contabile prodotto (definito business plan), afferente al previsto andamento dei costi e dei ricavi nel periodo gennaio-dicembre 2024, si evince il

raggiungimento di un saldo positivo, ancorché di ridotta entità, a decorrere dal terzo trimestre dell'anno.

Il Consiglio di Amministrazione ha stabilito, con finalità di controllo, che gli organi gestionali della costituenda società predispongano una relazione sul primo semestre di attività al fine di valutare le potenzialità della nuova struttura e l'effettivo perseguimento dei fini istituzionali, anche per vagliare eventuali ulteriori forme di sostegno per lo sviluppo ovvero per il consolidamento dell'incubatore.

Pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, stante il carattere aleatorio, comunque non certo, dei dati contabili forniti, non può in questa sede non evidenziarsi, in termini generali ed esortatori, la rilevanza di verifiche periodiche dirette a valutare la sostenibilità economica del progetto, consentendo, qualora necessario, la pronta adozione di conseguenti determinazioni da parte dell'Ateneo.

4.2.2 Sostenibilità finanziaria

Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, devono integrare il tessuto motivazionale degli atti sottoposti all'esame della Corte dei conti, un ruolo fondamentale è rivestito dal concetto di sostenibilità finanziaria.

Tale nozione può essere intesa come la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio tra entrate e uscite finanziarie, mediante l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

Ciò, al fine di evitare che nel corso degli anni si concretizzino situazioni di squilibrio strutturale alle quali potrebbe far seguito la necessità di interventi di sostegno da parte dell'ente socio, che, in assenza di specifiche deroghe, andrebbero a configurare una violazione del c.d. "divieto di soccorso finanziario".

In argomento, l'Amministrazione universitaria, richiamando il già citato sintetico prospetto contabile prodotto in atti (definito business plan), dà conto, invero non sempre in modo del tutto pertinente, "della piena sostenibilità finanziaria dell'operazione nel corso del primo anno di attività della società, sulla base:

- a) del finanziamento deliberato dal Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo;
- b) del quadro complessivo dei costi previsti per sostenere l'ordinario funzionamento della società e per l'avvio e il sostegno dei programmi di incubazione per i quali la società opererà;

- c) dello svolgimento, da parte della società, delle attività di consulenza strategica e di alta formazione;
- d) dei presumibili ricavi derivanti dalle suddette attività, svolte a beneficio di costituende start up".

Pur prendendo atto delle motivazioni addotte, stante la notoria incertezza delle previsioni finanziarie, si ritiene opportuno sottolineare l'opportunità di prevedere un sistema di monitoraggio dei flussi finanziari della costituenda società, idoneo ad evitare che l'ordinaria asincronia temporale che caratterizza la manifestazione delle entrate e delle uscite si concretizzi, nel tempo, in una strutturale penuria di risorse che renda difficile la fisiologica ed autonoma prosecuzione delle attività.

Ciò, anche al fine di consentire, qualora necessario, un sollecito intervento da parte dell'Ateneo.

4.2.3 Gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato

Rilevante, ai fini delle valutazioni di competenza, appare, altresì, la motivazione fornita dall'Ente circa la scelta di optare per una gestione diretta ovvero esternalizzata del servizio che si intende offrire con la costituenda società.

Sul punto, la documentazione prodotta in atti, sottolinea, coerentemente, che la scelta della gestione diretta del servizio offerto dall'incubatore risponde alla necessità, ritenuta indispensabile dal Consigli di Amministrazione dell'Ateneo, di realizzare un concreto "coordinamento politico delle attività della società con gli indirizzi e con le scelte strategiche dell'Università in relazione ai propri fini istituzionali, in collegamento con il territorio di ubicazione e con le imprese e le istituzioni che vi operano".

L'argomentazione offerta prosegue evidenziando che: "Tali scelte e indirizzi caratterizzeranno il ruolo dell'Ateneo, tra l'altro, come promotore di economia innovativa, con l'obiettivo di un virtuoso svolgimento delle attività di terza missione, finalizzate allo sviluppo economico e sociale della realtà territoriale, anche in sinergia con le altre istituzioni pubbliche aventi analoghi scopi istituzionali, quali ad esempio la Regione Lazio".

4.3 Principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa

Ulteriore profilo da valutare, a mente di quanto previsto dal più volte richiamato articolo 5, è quello afferente alla conformità della prospettata scelta gestionale con i parametri di efficienza, efficacia ed economicità, ai quali l'Ente è tenuto ad improntare l'azione amministrativa.

In tal senso, in coerenza con le argomentazioni rese circa la convenienza economica dell'operazione, l'Amministrazione è tenuta a fornire solida motivazione circa la funzionalità della scelta gestionale prospettata alla realizzazione dei previsti obiettivi (efficienza) nonché circa il corretto impiego delle risorse pubbliche (efficienza ed economicità), anche, ove possibile, mediante il raffronto con soluzioni gestionali alternative (cfr., Corte dei conti-Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/2022/PASP).

In argomento, l'Università evidenzia che il rapporto tra le risorse impiegate e gli obiettivi prefissi trova nella costituzione di un incubatore nella forma di società a responsabilità limitata, integralmente partecipata, un equilibrio.

Tale operazione genera, infatti, un esborso sostenibile per l'Ateneo e consente "di avvalersi per la gestione della società delle notevoli competenze scientifiche e professionali di cui è già in possesso, piuttosto che ricorrere a professionisti esterni con conseguenti notevoli risparmi in termini di risorse finanziarie". Da quanto in atti "i rappresentanti dell'Ateneo opereranno, infatti, a titolo gratuito e volontario, anche in attuazione della propria missione di erogatori di alta formazione".

L'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa sarà garantita dalla presenza di soggetti con elevate competenze accademiche nonché da un continuo monitoraggio delle attività svolte e degli obiettivi di breve-medio termine raggiunti.

4.4 Norme dei trattati europei e disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese

A mente dell'articolo 5, comma 2, del TUSP, il provvedimento deliberativo di costituzione societaria ovvero di acquisizione di partecipazioni in società già costituita "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. [...]".

Sul punto, la documentazione prodotta sottolinea che: "l'intervento finanziario previsto appare pienamente compatibile con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato" (articoli 107 e 108 del TFUE).

La costituenda società, infatti, si configura "quale polo di innovazione previsto dal Regolamento n. 651/2014 della Commissione Europea" e svolgerà le funzioni in esso previste per i poli di innovazione "quali strutture [...] volte a incentivare le attività innovative mediante la promozione, la condivisione di strutture e lo scambio di conoscenze e

competenze e contribuendo efficacemente al trasferimento di conoscenze, alla creazione di reti, alla diffusione di informazioni".

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni, con integrale richiamo a quanto osservato in parte motiva, è valutata positivamente la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo PEC, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, al Rettore *pro-tempore* dell'Università degli studi "Roma Tre".

ORDINA

all'Amministrazione di provvedere alla pubblicazione della presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito *web* istituzionale.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 settembre 2023.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Matteo SANTUCCI

Roberto BENEDETTI

Depositata in segreteria il 21 settembre 2023 Il funzionario preposto al Servizio di supporto Aurelio CRISTALLO