Prot. n. 0037518 del 02/02/2023

Deliberazione n. 12 /2023/ PASP/Università Cà Foscari Venezia

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 gennaio 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

*****

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Università Cà Foscari di Venezia n. 177 del 30 novembre 2022 e relativi atti allegati, acquisita al prot. Cdc n. 9003 del 19 dicembre 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n.1/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_VEN - DEL-Reg.-SC_VEN - 0000012 - 30/01/2023 - 14:18

UDITI il Presidente e il Consigliere Brandolini, relatori;

FATTO

Con nota trasmessa via PEC in data 16 dicembre 2022, acquisita al prot. C.d.c. n. 9003 del 19 dicembre successivo, il Direttore Generale dell'Università Cà Foscari di Venezia ha trasmesso la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo n. 177 del 30 novembre 2022 di costituzione ex art. 7 del TUSP della Società a Responsabilità Limitata "*Future Farming Initiative S.r.l.*" (in seguito "F.F.I. S.r.l.") per il prescritto parere di cui all'art. 5 dello stesso TUSP, come novellato nei commi 3 e 4 dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Sono stati trasmessi, altresì, tutti gli allegati alla deliberazione e il materiale istruttorio messo a disposizione dei componenti del C.d.A. dell'Ateneo, tra i quali il Piano finanziario, il Business Plan, la matrice di rischio.

Unitamente alla deliberazione è stato trasmesso anche il Verbale del Collegio dei revisori dei conti dell'Ateneo, n. 49 del 12 dicembre 2022.

Con l'atto deliberativo l'Ateneo stabilisce:

"1) di approvare la costituzione della Società denominata "Future Farming Initiative a responsabilità limitata" (in forma abbreviata "F.F.I. S.r.l.)" con capitale sociale di Euro 2.025.030,00;

2) di autorizzare il conferimento di Euro 992.265,00 a titolo di capitale sociale. Detto importo verrà iscritto alla voce contabile del bilancio A.A. 01.03.01 "Partecipazioni iscritte nelle Immobilizzazioni Finanziarie". S'autorizza la struttura finanziaria del progetto, con particolare riferimento alle anticipazioni di cassa previste per l'Ateneo, con la precisazione che l'Ateneo s'impegnerà a versare, mediante finanziamento Soci, tutte le erogazioni che perverranno dal M.U.R. (al netto delle quote trattenute per costi gestiti direttamente dall'Ateneo) a reintegro di quanto speso e rendicontato da parte della Società Future Farming Initiative S.r.l. per la realizzazione del progetto e nei limiti di quanto previsto dal progetto stesso in termini di spese;

3) di approvare i documenti che vengono allegati alla presente delibera, conferendo mandato alla Rettrice e al Direttore Generale, in via disgiunta, a effettuare le modifiche che si rendessero necessarie in esito alle interlocuzioni ancora in essere, come da proposta di delibera, e al parere della Corte dei conti, che non costituiscano modifica sostanziale del progetto e dei contenuti ivi presentati;

4) di autorizzare l'avvio della gara a doppio oggetto ai sensi del Testo Unico in materia di Società a partecipazione pubblica, conferendo mandato al Direttore Generale di sottoscrivere tutti gli atti connessi alla procedura;

5) di autorizzare la Rettrice a porre in essere tutti i necessari adempimenti funzionali al perfezionamento dell'iniziativa in parola, compresa – a titolo esemplificativo e non esaustivo - la sottoscrizione dei patti parasociali, la nomina degli Organi e degli Amministratori della Società e prevedendo al riguardo la possibilità – laddove sia consentito ai sensi del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – di nominare persone appartenenti

ai ruoli del personale docente dell'Ateneo stesso e – nel caso – altresì prevedendo la possibilità di nominare sé stessa;

6) (...)".

Nell'atto deliberativo si specifica che la società mista che viene costituita deve gestire il progetto *Future Farming* (FF-ITI), finanziato dall'Unione Europea – N*extGenerationEU* nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 "Istruzione e Ricerca" - Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa" – Investimento 3.1 "Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione" e che, in conformità alle prescrizioni del MUR di cui all'Avviso n. 3265 del 28/12/2021, per la concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture tecnologiche di innovazione (versato in atti), "*il soggetto proponente dovrà avvalersi, nella implementazione dell'iniziativa, del contributo di soggetti privati, che, individuati nel rispetto della normativa Europea e nazionale, cofinanzino l'iniziativa stessa attraverso un'operazione di partenariato pubblico-privato*", a sua volta individuato nella forma del Partenariato istituzionalizzato, di cui all'art. 17 del TUSP e, in particolare, di una società mista a responsabilità limitata (come da progetto approvato dal MUR). Conseguentemente, si afferma nella deliberazione "*l'Ateneo dovrà avviare, una volta ottenuto il parere favorevole della Corte dei conti, una procedura a doppio oggetto per la selezione del partner privato (uno o più), chiamato a costituire una società mista, il cui fine è quello di realizzare e gestire una infrastruttura di ricerca*".

I soci privati saranno selezionati attraverso una Manifestazione di interesse pubblica che sarà gestita ai sensi del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" e con particolare riferimento all'articolo 17.

Viene, altresì, precisato che il Progetto ha come oggetto principale "*la ricerca applicata e lo sviluppo industriale, il trasferimento tecnologico, la creazione e l'accelerazione di StartUp, l'educazione e la formazione nell'intersezione tra gli ambiti disciplinari riconducibili al nature co-design e alla controlled environmental agricolture*" e che "*gli organismi coltivati sono principalmente riconducibili alle seguenti forme di vita: virus, batteri, alghe, funghi, insetti*" mentre gli ambiti operativi "*sono principalmente riconducibili ai settori: agro-alimentare, wellness, bio-pharma, biomateriali, sostenibilità ambientale e architetturale*".

Viene anche rappresentato che "*le ricerche potranno essere svolte anche sulla base di incarichi e finanziamenti da parte di soggetti esterni, alle quali potranno partecipare, laureandi, dottorandi, borsisti e assegnisti di ricerca e ricercatori universitari"* e che, per il raggiungimento dei suoi scopi, *"l'ente che verrà costituito, potrà sottoscrivere accordi, convenzioni, contratti con terze parti, partecipare a progetti di ricerca finanziata a livello regionale, nazionale, Europeo ed internazionale, associarsi a reti di ricerca nazionali ed internazionali, fornire a soggetti pubblici e privati tecnologie e servizi*".

Emerge che il progetto ha un valore totale di € 20.250.300,00 di cui € 9.922.647,00 di competenza dell'Ateneo, interamente finanziati dal PNRR, ed € 10.327.653,00 posti a carico del socio privato, cui viene attribuito anche il pagamento dei costi di gestione, quantificabili (nel valore massimo) in € 3.000.000,00.

La NewCo ha sede legale a Venezia. Il capitale sociale iniziale dell'Ente è stato fissato in € 2.025.030,00 di cui € 992.265,00 conferiti dall'Ateneo, pari al 49% del capitale e € 1.032.765,00 versati dal socio privato (pari al 51%), secondo quanto previsto dalla normativa in materia, che impone che il socio privato detenga la proprietà maggioritaria della società. Rispetto alla governance della società, l'Ateneo, comunque, non riveste un ruolo marginale in quanto detiene, da Statuto, il potere di nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione, sedendo in Assemblea ed esercitando il proprio voto sia per la scelta dell'organo di controllo che del comitato tecnico scientifico.

In relazione al perseguimento delle finalità istituzionali, viene in particolare richiamato l'art. 4-bis del TUSP (inserito dall'art. 25-bis, comma 1, del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233), che, nel dettare le disposizioni speciali per lo svolgimento di attività di ricerca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, stabilisce che "*le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto*". La deliberazione reca anche le ulteriori motivazioni che giustificano la scelta della Società a responsabilità limitata.

Per il rispetto dei criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, nonché per la compatibilità con i principi di efficienza e di efficacia economica dell'azione amministrativa, nel corpo dell'atto deliberativo vengono evidenziati i seguenti aspetti:

- quanto alla convenienza economica, premesso che detto requisito "*non si addice ad essere applicato alla valutazione di interventi che si collocano nell'orizzonte dell'attività di ricerca e di valorizzazione di risultati della ricerca scientifico-tecnologica, quale finalità peculiare a Ca' Foscari e in particolare per questo tipo di progetto nell'ambito del PNRR*" e che "*la verifica della convenienza economica mal si concilia con una valutazione in termini di logica del profitto, da effettuarsi sulla base del mero calcolo comparativo tra costi e benefici attesi*", viene evidenziato che "*attraverso la costituzione della società, l'Ateneo potrà attingere al finanziamento reso disponibile a tale scopo dall'Avviso stesso, senza l'assunzione dei possibili rischi, soprattutto temporali, di un PPP contrattualizzato*";
- quanto alla sostenibilità finanziaria, vengono richiamati il Piano finanziario a tre anni ed il Business Plan a 15 anni, nonché la situazione di liquidità dell'Ateneo, risultante dal rendiconto finanziario 2021, a dimostrazione della capacità dell'Ateneo medesimo di far fronte agli impegni previsti dal piano finanziario del progetto. Viene precisato che, al di là del conferimento previsto all'atto della costituzione della Società, nel periodo di progetto l'Ateneo "*si impegnerà a versare, mediante finanziamento soci, tutte le erogazioni che perverranno dal MUR, al netto delle quote trattenute per costi gestiti direttamente dall'Ateneo, a reintegro di quanto speso e rendicontato da parte della società Future Farming Initiative Srl per la realizzazione del progetto e nei limiti di quanto previsto dal progetto stesso in termini di spese; a tale fine tra gli impegni della Newco è prevista la pronta trasmissione dei giustificativi di spesa all'Ateneo per la trasmissione al Ministero. Il piano finanziario evidenzia come il socio pubblico e il*

socio privato dovranno garantire, data la strutturazione dei flussi di cassa previsti dal PNRR, degli anticipi di cassa al fine di poter garantire la realizzazione dell'infrastruttura. Tali anticipi saranno recuperati, come evidenziato dal piano finanziario stesso, a valere sui flussi di cassa ministeriali a seguito di rendicontazione, anche in corso di progetto";

- in relazione alla destinazione alternativa delle risorse impegnate ed alla possibilità di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, viene osservato che le risorse che si prevede di investire ed impiegare nella Srl provengono dal finanziamento della medesima proposta progettuale alla cui realizzazione la società in oggetto è finalizzata e che, stante la formulazione dell'art. 4, comma 6, del D.D. n. 3265 del 28/12/2021, per la concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture tecnologiche di innovazione, non è possibile gestire sotto altra forma l'attività dell'infrastruttura;
- quanto alla compatibilità con i principi di efficienza e di efficacia economica dell'azione amministrativa, viene rappresentato che, quanto all'efficacia "*la forma giuridica della srl consente di associare alla necessità della partecipazione del soggetto privato, come richiesto dall'avviso, le tutele tipiche dei rapporti societari; e ciò permettendo di sfruttare le modalità organizzative offerte dai tipi contrattuali delle società di capitali, che sono quelle, da un lato, più strutturate e dettagliatamente disciplinate e, d'altro lato, più garanti di una completa autonomia del patrimonio e della responsabilità dell'ente partecipato rispetto agli enti partecipanti*"; quanto all'efficienza che "*la srl costituisce il tipo contrattuale di società di capitali senz'altro più semplice e versatile*" e che, quanto all'economicità, "*tale forma giuridica, inoltre, permette di sfruttare, per la tenuta dei bilanci e della contabilità e pertanto per il controllo dell'andamento economico, la completa e rigorosa architettura giuridico-contabile preordinata per il funzionamento delle imprese commerciali e, sotto il profilo dei costi di funzionamento degli organi, rimane soggetta ai rigorosi vincoli di spesa stabiliti a tale scopo dal D.lgs. 19.08.2016, n. 175*".

A motivazione, poi, della compatibilità dell'operazione posta in essere con le norme dei trattati UE e della disciplina degli aiuti alle imprese, l'Ateneo evidenzia che il più volte menzionato Avviso del MUR "*è esso stesso fonte di derivazione comunitaria, in quanto emanato in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU; l'Avviso contiene, inoltre, puntuali norme dirette a garantire il rispetto delle norme in questione in sede di realizzazione delle specifiche attività attraverso le quali il Soggetto Attuatore realizzerà il proprio scopo sociale*".

Infine, la deliberazione afferma che "*il socio privato sarà selezionato mediante apposita gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto tra soggetti iscritti alla Camera di Commercio per attività coerenti con quelle oggetto della presente procedura di gara, ovvero, secondo quanto indicato nel bando (...), ed aggiudicata con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (fermo che non verrà richiesta una offerta economica, che sarà fissa e pari al valore del progetto e alla quota relativa ai costi di gestione) rispetto alla proposta di un piano di realizzazione dell'infrastruttura e di gestione della medesima".*

Risulta in atti che il Collegio dei revisori dei conti dell'Ateneo ha riscontrato: che la delibera e lo statuto rispondono alle disposizioni contenute nel codice civile in tema di società a responsabilità limitata; che le motivazione sulla necessità della società per il perseguimento dei fini istituzionali, nonché in ordine alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta anche sul piano della forma giuridica prescelta appaiono adeguate, così come le motivazioni in ordine alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa ed in merito alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei; che anche le valutazioni sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria appaiono idonee. L'Organo di revisione ha, comunque, osservato che, in ordine a tale ultimo aspetto, appaiono necessarie "*più adeguate esplicitazioni al fine di corredare il progetto di fattibilità economico-finanziaria con analisi o proiezioni concernenti le spese di funzionamento e la redditività della società con indicazione, in chiave anche pluriennale, di precise linee di azione e di specifici obiettivi da conseguire sia sul versante dei costi e dei ricavi sia in termini di servizi da erogare*".

DIRITTO

1. L'art. 5. del TUSP, nel testo vigente dal 27 agosto 2022, recita espressamente:

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 princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (comma 1);

L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate (comma 2);

L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta (...) 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 princìpi 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 (comma 3);

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 (...). 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 (comma 4).

La disposizione normativa, quindi, delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti ed impone alle Amministrazioni procedenti un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto in questione.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nell'esaminare la nuova funzione, ne hanno individuato la ratio nell'esigenza "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*".

La medesima pronuncia nomofilattica ha qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*".

Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni dal ricevimento dell'atto; decorso inutilmente tale termine l'amministrazione può procedere autonomamente.

Quanto ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga l'analitica motivazione di cui al disposto normativo, rendendo effettivamente ostensive le ragioni legate:

a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4;
b) alle ragioni e alle 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) alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1 D.lgs. 19/08/2016, n. 175);
d) alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5 comma 2).

Va, inoltre, verificato che, a monte, l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Infine, in relazione agli esiti del controllo, come espressamente stabilito dall'art. 5, comma 4, TUSP la pronuncia adottata assume la veste formale di un parere e, qualora quest'ultimo sia "in tutto o in parte negativo", l'amministrazione pubblica interessata può comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, va scrutinato, nel merito, l'atto trasmesso dall'Università Cà Foscari di Venezia ai sensi dell'art. 5 del TUSP, procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'amministrazione procedente, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché alla verifica dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici che a quelli economico-finanziari.

1.1 Osservanza delle regole sulla competenza e sul contenuto motivazionale (art. 7 TUSP)

In ipotesi di costituzione di società a partecipazione pubblica, l'art. 7 TUSP impone che la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società sia adottata con delibera dell'organo amministrativo dell'ente (comma 1, lett. d) laddove non si versi in ipotesi di partecipazioni statali, regionali o comunali. La norma stabilisce anche i termini di redazione in relazione agli oneri motivazionali ed agli elementi essenziali.

Nel caso sottoposto ad esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo che ne ha disciplinato tutti gli aspetti, conferendo anche tutte le necessarie autorizzazioni, in conformità a quanto prescritto dall'Avviso del MUR n. 3265 del 28 dicembre 2021 per la concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture tecnologiche di innovazione.

L'atto deliberativo contiene altresì le motivazioni in relazione alle necessità che hanno determinato l'Ente alla costituzione della NewCo denominata "*Future Farming Initiative a responsabilità limitata*" e, inoltre, la delibera e lo statuto rispondono alle disposizioni contenute nel Codice civile in tema di società a responsabilità limitata.

Come rappresentato in parte narrativa, si ricorda che l'FF-ITI sarà gestito da un Partenariato Pubblico Privato istituzionalizzato, il soggetto giuridico sarà una Società a Responsabilità Limitata (SRL) tra l'Università Ca' Foscari di Venezia e partner privati da selezionare. Questi ultimi forniranno direttamente una quota del 51% dei fondi necessari per avviare l'FF-ITI, mentre l'Università fornirà il restante 49%. Anche se il socio pubblico iniziale dell'FF-ITI SRL è l'Università Ca' Foscari di Venezia, emerge dagli atti la volontà di coinvolgere, tre anni dopo l'avvio del progetto, altre Università pubbliche per garantire la sostenibilità a lungo termine dell'FF-ITI. Nello specifico, si tratta di sei Università pubbliche situate nel Nord-Est d'Italia che hanno già firmato una dichiarazione di impegno a partecipare all'iniziativa.

Quanto, poi, alle ragioni e le finalità che giustificano la forma giuridica prescelta della Società (Srl), le stesse, come affermato nella deliberazione del C.d.A., sono legate al fatto

che: "*i) in considerazione della necessità di limitare il numero di soggetti privati, la Srl meglio rappresenta, rispetto ad altre tipologie societarie, l'esigenza di snellezza e la garanzia della riduzione dei costi di funzionamento; ii) il funzionamento è regolato in modo dettagliato dal codice civile (norme in materia di società); iii) la Srl offre le garanzie tipiche di una società di capitale; in particolare i soci non corrono particolari rischi di natura patrimoniale, essendo le eventuali perdite limitate alla quota detenuta; iiii) trattandosi di un ente in forma societaria, è dotato di tutti gli strumenti per la gestione di rilevanti attività e progetti e conseguentemente di risorse economiche di rilevante entità*".

La disposizione normativa, pertanto, appare rispettata.

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

Quanto al requisito dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, comma 1, TUSP, richiamato dall'art. 7, comma 2, del medesimo TUSP, va osservato che l'atto deliberativo in esame espone le ragioni che sorreggono la scelta di costituzione della NewCo F.F.I. S.r.l. con riferimento ai vari parametri imposti dal legislatore, più in dettaglio analizzati nei successivi paragrafi.

Con riferimento specifico al duplice vincolo finalistico, prescritto dall'art. 4, ovvero quello generale di scopo, di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali e quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4, l'atto deliberativo specifica che la costituzione della società rientra sotto la "*fattispecie della 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*" e che all'attualità è lo stesso legislatore ad aver ricondotto le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca (individuati dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza) tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del menzionato art. 4, comma 2, TUSP. In proposito viene richiamato l'art. 4-bis successivo.

Inoltre, la NewCo F.F.I. S.r.l. ha natura di Società a responsabilità limitata, pertanto, rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, l'art. 3 TUSP dispone che queste ultime "*possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*".

Dalla lettura dello Schema dello Statuto societario, poi, emerge (punti 1 e 2 dell'art. 3) che "*In conformità a quanto previsto dall'art. 4-bis e dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016, nonché dell'art. 4, comma 2, dell'Avviso, dell'art. 1, comma 4, del Decreto di concessione dell'agevolazione e dell'art. 2, comma 4, del Disciplinare – Allegato 2 al Decreto di concessione dell'agevolazione, la Società ha per oggetto la realizzazione e la gestione dell'Infrastruttura tecnologica di Innovazione distribuita prevista dal Progetto (FF-ITI), nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa in materia di implementazione*

degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, dall'Avviso, dal Decreto di concessione dell'agevolazione e dai relativi Allegati.

In raccordo con quanto previsto dal comma precedente, la Società assume ad oggetto la ricerca applicata e lo sviluppo industriale, il trasferimento tecnologico, la creazione e l'accelerazione di StartUp, l'educazione e la formazione nell'intersezione tra gli ambiti disciplinari riconducibili al nature co-design e alla controlled environmental agricolture. Gli organismi coltivati sono principalmente riconducibili alle seguenti forme di vita: virus, batteri, alghe, funghi, insetti. Gli ambiti operativi sono principalmente riconducibili ai settori: agro-alimentare, wellness, bio-pharma, biomateriali, sostenibilità ambientale e architetturale. Le ricerche potranno essere svolte anche sulla base di incarichi e finanziamenti da parte di soggetti esterni, alle quali potranno partecipare, laureandi, dottorandi, borsisti e assegnisti di ricerca e ricercatori universitari. Per il raggiungimento dell'oggetto sociale, la Società può svolgere attività strumentali e correlate allo stesso" (punto 2).

Ne consegue che entrambi i requisiti appaiono soddisfatti.

Tuttavia, una specifica osservazione deve essere espressa in relazione alla durata della Società in questione, fissata al 31 dicembre 2037, salvo diverso termine conseguente a determinazioni ministeriali (art. 4 Schema Statuto societario), la cui previsione non risulta motivata, nè nella delibera trasmessa, nè nei relativi allegati, salvo considerare il "Documento introduttivo alla documentazione di gara per la selezione di un partner privato per la realizzazione del Progetto Future Farming ITI-FF" in cui, come si legge nel paragrafo introduttivo, sono riportate "*alcune informazioni che dovrebbero aiutare nel comprendere sia il piano di realizzazione che durerà 3 anni sia il piano futuro che guiderà la gestione dell'infrastruttura per almeno 15 anni dopo il completamento della sua realizzazione*". Dette informazioni, tuttavia, si riferiscono, sostanzialmente, al fatto che l'avviso pubblico per la concessione di finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture tecnologiche di innovazione, richiede anche la presentazione di un profilo di sostenibilità a lungo termine, per un periodo di almeno 15 anni, con un dettaglio dei ricavi connessi alla gestione dell'Infrastruttura, al fine di valutarne il profilo di redditività. In particolare, viene evidenziato che "*Nel Progetto Future Farming è stato impostato un doppio canale di redditività uno legato alla normale gestione dell'infrastruttura che offre sul mercato le proprie strutture di ricerca che possono essere affittate, e una seconda fonte di redditività legata alla creazione, sviluppo e vendita di StartUp tecnologiche. (...) La parte invece relativa alle StartUp (...) inizierà a dare i primi ritorni economici dopo 4 anni dall'inizio dell'attività di gestione. (...) Il business plan o profilo di sostenibilità è stato quindi realizzato a partire dall'anno 2026 primo anno pieno di gestione dopo il completamento della realizzazione dell'infrastruttura, fino ad arrivare al 2040, per un totale di 15 anni*".

Si osserva, in proposito, che la proposta progettuale ammessa ad agevolazione, nella forma del contributo alla spesa per un importo complessivo di € 9.922.647,00 (valore totale del progetto: € 20.250.300,00), prevede una durata del progetto di tre anni, come confermato dai dati di sintesi del documento "*Proposta definitiva in esito alla fase negoziale per l'accesso alle agevolazioni previste dall'Avviso per la concessione di*

finanziamenti destinati alla realizzazione o ammodernamento di Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione, da finanziare nell'ambito del PNRR – Progetto identificato con il codice 1AD2200A – FF-ITI" e che, anche considerando le motivazioni rappresentate nel citato Documento per la parte relativa alle StartUp, non si spiega comunque la durata della Società in questione, fissata al 31 dicembre 2037.

Lo schema di Statuto prevede, comunque, che la "*società può sciogliersi anche anticipatamente per deliberazione dell'Assemblea dei soci, con il voto favorevole dell'Università, o per il verificarsi di una delle altre cause previste dalla normativa pro tempore vigente*". Prevede, altresì, che "*in ogni caso, lo scioglimento della Società non può essere deliberato prima del termine minimo di gestione dell'Infrastruttura tecnologica di Innovazione (FF-ITI) stabilito dal Progetto, in conformità a quanto previsto dall'Avviso*".

Si richiama, sul punto, la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte n.26/SSRRCO/2022/PASP che, in un caso analogo, hanno rilevato che "*la scelta negoziale adottata non appare coerente con le finalità perseguite, consistenti in attività strumentali al progetto rientrante nel PNRR, che, in base alla disciplina attualmente vigente, di derivazione europea, dovranno esaurirsi nel 2026. (...) La stretta connessione tra l'oggetto sociale e la realizzazione del progetto del PNRR porta a ritenere che, con l'ultimazione delle attività legate a quest'ultimo, la società dovrà sciogliersi anticipatamente per conseguimento dell'oggetto sociale (art. 2484, n. 1, c.c.), in aderenza, peraltro, ai vincoli di stretta inerenza alla missione istituzionale degli enti soci, prescritti dall'art. 4 del TUSP e richiamati dall'art. 20, in sede di approvazione degli annuali piani di revisione, quale parametro per il legittimo mantenimento delle partecipazioni*."

1.3 L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP).

In merito al parametro della "*sostenibilità finanziaria*" le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare 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 alla capacità della società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia suffragato dallo sviluppo di un pertinente *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità corredato da note esplicative e indicatori di bilancio) che deve soddisfare i requisiti di affidabilità, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione usato, e dell'attendibilità, sotto il profilo della coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

Sotto il profilo soggettivo, invece, si riferisce alla sostenibilità dell'operazione con

riguardo alla situazione finanziaria specifica dell'Amministrazione procedente e deve dare conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio. In altri termini, devono essere verificati la copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione procedente, e il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

Fermo restando ciò, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza (desumibile dall'istruttoria condotta dall'Amministrazione, che deve contenere tutti gli elementi informativi per la comprensione dell'operazione) e l'adeguatezza di approfondimento, il cui parametro deve essere valutato in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.

Nell'atto deliberativo l'Università Cà Foscari richiama i due piani economico finanziari a 3 e 15 anni, alla stessa allegati, rappresentando che:

"*la costituzione della società comporterà per l'Ateneo un esborso di Euro 9.922.647,00 così declinati:*

 all'atto della costituzione, Ca' Foscari conferirà il 49% del capitale sociale, pari ad Euro 992.265,00 ovvero il totale dell'anticipo ministeriale (già richiesto nel mese di agosto 2022, in attesa di erogazione) che verrà iscritto a titolo di partecipazione finanziaria;

 nel periodo del progetto, l'Ateneo si impegnerà a versare, mediante finanziamento soci, tutte le erogazioni che perverranno dal MUR, al netto delle quote trattenute per costi gestiti direttamente dall'Ateneo, a reintegro di quanto speso e rendicontato da parte della società Future Farming Initiative Srl per la realizzazione del progetto e nei limiti di quanto previsto dal progetto stesso in termini di spese; a tale fine tra gli impegni della Newco è prevista la pronta trasmissione dei giustificativi di spesa all'Ateneo per la trasmissione al Ministero. Il piano finanziario evidenzia come il socio pubblico e il socio privato dovranno garantire, data la strutturazione dei flussi di cassa previsti dal PNRR, degli anticipi di cassa al fine di poter garantire la realizzazione dell'infrastruttura. Tali anticipi saranno recuperati, come evidenziato dal piano finanziario stesso, a valere sui flussi di cassa ministeriali a seguito di rendicontazione, anche in corso di progetto".

Contestualmente l'Ateneo evidenzia che *"La situazione di liquidità dell'Ateneo (come evidenziato dall'allegato 9 – rendiconto finanziario 2021) è tale da dimostrare la capacità dell'Ateneo di far fronte agli impegni previsti dal piano finanziario del progetto".*

Come già rappresentato in parte narrativa, l'Organo di revisione ha ritenuto congrue le motivazioni addotte dall'Ateneo ma ha evidenziato la necessità di "*più adeguate esplicitazioni al fine di corredare il progetto di fattibilità economico-finanziaria con analisi o proiezioni concernenti le spese di funzionamento e la redditività della società con indicazione, in chiave anche pluriennale, di precise linee di azione e di specifici obiettivi da conseguire sia sul versante dei costi e dei ricavi sia in termini di servizi da erogare*".

Dall'analisi della deliberazione e della documentazione trasmessa è emerso quanto di

seguito.

1) La proposta progettuale definitiva in esito alla fase negoziale per l'accesso alle agevolazioni previste dall'Avviso per la concessione di finanziamenti espone i costi complessivi del progetto e la loro articolazione dettagliata per categorie, ivi compresi i costi indiretti; reca un piano di bilancio sintetico a cui fa seguito il Piano di bilancio dettagliato; viene riportata la sintesi dei costi e dei ricavi variabili previsti in 15 anni; vengono esposti i costi operativi, intesi come somma dei costi di laboratorio e dei costi del personale (tecnico e di gestione), che risultano essere pari al 5,0% dei costi di costruzione/attuazione (€ 1.011.451/20.250.300), le tempistiche, i risultati attesi dell'intervento sia in termini di obiettivo che di ambito dell'innovazione nonché il profilo di sostenibilità a lungo termine con esposizione della stima dei ricavi.

2) Il Piano finanziario riporta nel dettaglio tutte le operazioni di finanziamento, di spesa e di rendicontazione seguendo il piano di realizzazione dell'infrastruttura e reca tre proiezioni (Piano Finanziario Semplificato, Piano Finanziario Con Finanziamento in Natura, Piano Finanziario Complessivo) le quali a fronte degli stessi risultati finali riportano, si legge in atti, "*dettagli incrementali sia per quanto riguarda le modalità di finanziamento che per quanto riguarda i costi di gestione, che non sono di pertinenza del Decreto che riguardano esclusivamente il partner privato. Nel secondo piano è riportata la modalità mista di finanziamento che potrà utilizzare il partner privato per raggiungere la propria quota di finanziamento. Questa modalità di finanziamento prevede una modalità mista tra conferimenti in denaro e conferimenti in natura. Il piano ne disciplina i valori massimi e le tempistiche entro cui queste devono e possono essere effettuate. Il terzo piano aggiunge ai dati riportati nel secondo anche le previsioni di spesa per la gestione dell'infrastruttura durante il periodo di realizzazione che saranno a completo carico del partner privato".* I Piani espongono in apposite Sezioni, i costi da sopportare, i finanziamenti che verranno dati alla Società Pubblico-Privata affinché possa sostenere le spese previste dal piano di realizzazione dell'infrastruttura, e la verifica della sostenibilità del flusso finanziario che deve garantire la piena operatività della Società ed il corretto raggiungimento degli obbiettivi realizzativi di progetto nei modi e nei tempi previsti.

3) Il Business Plan è analitico ed espone sia i profili di sostenibilità a breve (3 anni) che a lungo periodo (15 anni), con il dettaglio dei ricavi connessi alla gestione dell'Infrastruttura al fine di valutarne il profilo di redditività. Sono inseriti anche i costi relativi agli accantonamenti annuali per far fronte alle attività di rinnovamento ed adeguamento scientifico del parco attrezzature, che compongono i vari laboratori in cui è suddivisa l'infrastruttura. Vengono dettagliate le modalità di calcolo, sia nel breve che nel lungo periodo, e sulla base delle proiezioni effettuate viene individuato il 2035 quale anno di gestione in cui sarà possibile ottenere il completo ritorno dell'investimento iniziale dell'infrastruttura pari ad € 20.250.300.

4) È presente anche il prospetto espositivo della matrice dei rischi in cui sono enucleati: a) i possibili rischi, la percentuale di probabilità del loro verificarsi e dei conseguenti effetti nonché dell'allocazione del rischio stesso (privato/pubblico); b) la gestione del rischio di domanda, ossia del rischio legato ai diversi volumi di domanda che il PPI deve soddisfare (rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa).

Va osservato, tuttavia, che le analisi approfondite e dettagliate e le proiezioni economico-finanziarie del Business Plan non sono del tutto esaustive in quanto mancano gli indicatori di bilancio, utili per le valutazioni sui principali aspetti gestionali, mentre all'analisi dei rischi non si accompagna, a completamento, anche una "analisi di sensitività" utile a definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni.

Tali carenze, tuttavia, non influiscono sulla congruità delle motivazioni addotte, stante l'analiticità del Business Plan e delle proiezioni ivi riportate. Tra l'altro, come già rappresentato, il Piano finanziario è suddiviso in tre Sezioni di cui una (l'ultima), denominata "Sezione cassa" espone il flusso finanziario a cascata durante l'intero attraversamento del progetto di realizzazione, che dimostra l'effettiva sostenibilità del piano di finanziamento per la realizzazione dell'infrastruttura, secondo quanto stabilito dal Decreto di Concessione.

Quanto alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, l'Università evidenzia che la situazione di liquidità dell'Ateneo, quale confermata dai risultati esposti nel rendiconto, è tale da dimostrarne la capacità di far fronte agli impegni previsti dal piano finanziario del progetto (come confermato anche dal Collegio dei revisori dei conti).

Sebbene non versato in atto, è stato comunque possibile reperire il documento contabile sul sito istituzionale dell'Ateneo alla Sezione "Amministrazione trasparente".

Fermo restando le indicate carenze motivazionali, la documentazione esaminata appare comunque idonea a suffragare, in modo ragionevole, il giudizio di sostenibilità finanziaria dell'investimento, consentendo di ricostruire il percorso di stima effettuato.

1.4 L'adempimento dell'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

L'art. 5, commi 1 e 3, TUSP impone l'onere di motivazione circa la convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Anche in merito a tali profili valutativi, come traspare da quanto già rappresentato in narrativa, l'obbligo motivazionale richiesto dalla norma può ritenersi assolto.

Infatti, pur nella precisazione che alla valutazione di interventi che si collocano nell'orizzonte dell'attività di ricerca e di valorizzazione di risultati della ricerca scientifico-tecnologica, e in particolare per la tipologia di progetto nell'ambito del PNRR di cui si discute, mal si concilia una valutazione della convenienza economica in termini di logica di profitto effettuata sulla base di un mero calcolo comparativo tra costi e benefici attesi, nell'atto deliberativo all'esame è stato dato conto della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione, del corretto utilizzo delle risorse e delle risultanze del confronto con altre soluzioni gestionali (diretta o esternalizzata). La deliberazione evidenzia anche che attraverso la costituzione della società, l'Ateneo potrà attingere al finanziamento reso disponibile a tale scopo dal più volte menzionato Avviso n. 3265 del 28 dicembre 2021, senza l'assunzione dei possibili rischi, soprattutto temporali, di un PPP contrattualizzato. Il progetto, del valore totale di

€ 20.250.300,00, vede l'impegno dell'Ateneo per € 9.922.647,00, interamente finanziato dal PNRR, poiché i restanti € 10.327.653,00 risultano a carico del socio privato, cui viene attribuito anche il pagamento dei costi di gestione, quantificabili (nel valore massimo) in € 3.000.000,00.

1.5 Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP).

Al riguardo, la Sezione prende atto di quanto attestato nella motivazione dell'atto deliberativo, nel quale si precisa che l'Avviso n. 3265 del 28 dicembre 2021 è esso stesso fonte di derivazione comunitaria, in quanto emanato in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), finanziato dall'Unione Europea, e contiene puntuali norme dirette a garantire il rispetto della normativa europea di che trattasi in sede di realizzazione delle specifiche attività attraverso le quali il Soggetto Attuatore è chiamato a realizzare il proprio scopo sociale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, valutata la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175 del 2016, con le osservazioni di cui in parte motiva, non ravvisa elementi ostativi alla costituzione della Società denominata "*Future Farming Initiative a responsabilità limitat*a" da parte dell'Università Cà Foscari di Venezia (VE).

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito all'Università Cà Foscari di Venezia (VE), ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

all'Università Cà Foscari di Venezia (VE) di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

I RELATORI	IL PRESIDENTE
f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci	f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci
f.to digitalmente Elena Brandolini	

Depositata in Segreteria il 30 gennaio 2023

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin