

## Ufficio Studi CODAU

*"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"*

I piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie delle Università all'esame della Corte dei conti.

Il presente contributo trae spunto da una recente pronuncia della Corte dei conti, sezione regionale di controllo del Piemonte ([n. 25/2016/SRCPIE/VSG](#)), nella quale sono presenti varie indicazioni sull'applicazione della normativa in materia di razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalle PP.AA.

E' utile ricordare che l'art. 1 comma 611 della Legge di stabilità 2015<sup>[1]</sup> (L. n. 190/2014) stabiliva che: *....., **le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici** ..., a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.*

Il comma 612 stabiliva poi che: *I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un **piano operativo di razionalizzazione** delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è **trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti** e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

La Corte ha dato molte indicazioni sul contenuto minimo essenziale che i piani operativi di cui al comma 611 devono avere per non essere considerati documenti meramente adempimentali.

Il primo criterio guida è quello della finalità dismissiva delle partecipazioni sia dirette sia indirette (queste ultime non erano contemplate nella normativa del 2007). Fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le proprie finalità istituzionali (principio della funzionalizzazione), il legislatore va oltre la normativa del 2007 imponendo la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento. Di conseguenza devono essere guardate con attenzione le cd "partecipazioni polvere" cosicché esse, specie in materia di pubblici servizi,

potrebbero talora spiegarsi con la necessità (spesso prevista dallo stesso Statuto) di aderire al capitale sociale per fruire dei servizi erogati dal soggetto societario. L'attività della società partecipata deve essere posta in essere senza perdite <sup>[2]</sup> dato che l'esercizio di attività in costante perdita è incompatibile con lo strumento societario, come tale ispirato alla logica del profitto o, quantomeno, dell'economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi.

Il secondo criterio indicato dal legislatore prevede la *“soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”*. Secondo la Corte è ragionevole pensare, infatti, che si tratti di società autoreferenziali, ormai prive di una reale utilità, oppure di società in cui il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.

Il terzo criterio indicato dal comma 611 prevede l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni. Proprio in virtù della cogenza del precetto normativo, che impone l'eliminazione delle società “doppione”, è imperativo che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall'ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte (e dunque non può ritenersi esauriente la mera trasposizione dell'oggetto sociale contenuto nello Statuto) dalle varie partecipate e sulle ragioni dell'eventuale mantenimento.

Il quarto criterio non è applicabile alle Università, riguardando espressamente solo i servizi locali a rilevanza economica.

Il quinto e ultimo criterio riguarda la necessaria esposizione di un'analisi dei costi di funzionamento del soggetto societario partecipato, analisi imprescindibile per la valutazione degli interventi diretti alla riduzione dei costi. D'altra parte, lo stesso legislatore, nell'imporre una valutazione dei risultati conseguiti, da per presupposta l'esistenza di una quantificazione e analisi degli attuali costi di gestione nonché delle azioni suggerite. Non è assolutamente sufficiente che il piano preveda laconicamente l'avvio di un'attività di spending review. In ordine ai costi dell'organo di amministrazione, ferma la necessaria indicazione analitica, il piano dovrà dare conto del rispetto delle normative in materia di organo di amministrazione, da ultimo i commi 4 e 5 dell'articolo 4 DL n. 95/2012 <sup>[3]</sup>.

Il piano dovrebbe contenere una sintetica descrizione del contesto di riferimento, degli obiettivi perseguiti, dei risultati attesi, delle scelte di cessione, dismissione o liquidazione con indicazione delle motivazioni e delle tempistiche, delle azioni di contenimento dei costi, la relazione tecnica deve fornire tutte le informazioni analitiche a sostegno del piano stesso. Deve rappresentarne, in altri termini, la chiave di lettura tecnica.

La relazione tecnica deve fornire un quadro analitico per ciascuna società, fornendo tutti i dati tecnici necessari (attività svolta, quota di partecipazione, altri soci, principali dati economici in un significativo arco temporale, natura della società, numero di amministratori e numero di dipendenti, modalità di esercizio del controllo, modalità di affidamento dei servizi, analisi dei principali fattori di costo, sistema di amministrazione e relativo costo, analisi comparativa delle diverse opzioni prese in considerazione) per comprendere il percorso motivazionale esposto nel piano di razionalizzazione. Diversamente opinando, infatti, una scelta di mantenimento o di dismissione, un'azione di contenimento dei costi, non potranno mai ritenersi una scelta ponderata, che tale può essere solo se fondata su analisi analitiche e comparative.

Secondo la Corte, con riferimento specifico agli Atenei statali, opererebbe l'art. 91bis del DPR 382/1980 cosicché per le università le condizioni di mantenimento di una partecipazione societaria sono ancora più rigorose: proprio per questo, il piano dovrebbe esporre in modo analitico la valutazione in ordine al mantenimento o meno di ciascuna partecipata, dando atto anche del rispetto dei criteri dettati dalla normativa speciale. Ciò a maggior ragione per le partecipazioni “polvere”. Sui presupposti per la

partecipazione o costituzione di società con fini di lucro da parte degli Atenei, si ricorda la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2011<sup>[4]</sup> secondo cui, in estrema sintesi, le Università statali non possono costituire società di capitali che operano sul mercato fuori da un nesso di strumentalità con le proprie finalità istituzionali, che non si limitano ad agire come operatori economici nei confronti di committenti pubblici.

---

<sup>[1]</sup> V. Il nuovo perimetro delle società partecipate secondo la legge di stabilità di Giuseppe Farneti su *Azienditalia*, 2015, 1, 60.

<sup>[2]</sup> Attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi, principio rafforzato alla luce dell'introduzione dei divieti di finanziamento, da parte dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, che precludendo il sovvenzionamento di società in perdita strutturale, impone, a monte, una valutazione di convenienza economica sul mantenimento della partecipazione.

<sup>[3]</sup> 4. *Fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato devono essere composti da non più di tre membri, ferme restando le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. A decorrere dal 1º gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013. In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza ((...)).* 5. *Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge e fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, devono essere composti da tre o da cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. A tali società si applica quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del comma 4.*

<sup>[4]</sup> V. nota di A. Trombetta su [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)