



**Repubblica italiana** del. n. 178/2016/VSG

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nelle Camere di consiglio del 1 settembre 2016 e del 6 ottobre 2016

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Andrea LUBERTI	Primo Referendario
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'articolo 1, commi 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle

funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);

VISTO il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie trasmesso dall'Università degli Studi dell'Aquila con nota dell'11 giugno 2015;

VISTA la Relazione sui risultati conseguiti con il piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie trasmessa dall'Università degli Studi dell'Aquila con nota del 21 marzo 2016;

VISTA la deliberazione del 18 febbraio 2016, n.38/2016/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo per l'anno 2016*";

VISTO il decreto del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015, successivamente modificato ed integrato;

VISTA la relazione sulle risultanze dell'attività istruttoria relativa all'esame del piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, della relazione tecnica e della relazione sui risultati conseguiti dell'Università degli Studi dell'Aquila trasmessa dal Magistrato istruttore al Presidente della Sezione con richiesta di convocazione di Adunanza pubblica;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 25/2016 del 26 luglio 2016, trasmessa nella stessa data all'Università degli Studi dell'Aquila unitamente alla sopra citata relazione, con la quale la Sezione medesima è stata convocata in Adunanza Pubblica il giorno 1 settembre 2016 per

deliberare *“sull’esame del Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie – Università degli Studi dell’Aquila”*;

VISTE le memorie trasmesse dall’Università degli studi dell’Aquila con nota prot. n. 24149 del 8 agosto 2016;

VISTA l’ordinanza del 26 agosto 2016, n. 26/2016, con la quale il Presidente, dott. Antonio FRITTELLA, ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 1 settembre 2016;

VISTA l’ordinanza del 3 ottobre 2016, n. 29/2016, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott. Angelo Maria QUAGLINI;

TENUTO CONTO dell’intervento in adunanza, in data 1 settembre 2016, dell’Università degli Studi dell’Aquila rappresentata dal Direttore Generale dott. Pietro DI BENEDETTO e dal prof. Walter GIULIETTI, delegato dalla Rettrice prof.ssa Paola INVERARDI;

Con l’assistenza del Segretario di adunanza, Dott.ssa Carla Lomarco;

### **PREMESSO IN FATTO**

Nell’ambito di un quadro normativo progressivamente teso a regolamentare e ad arginare il fenomeno degli organismi partecipati dagli enti pubblici, l’art.1, commi 611 e seguenti, della legge 23.12.2014, n.190 (legge di stabilità 2015), ha introdotto importanti compiti di riordino e razionalizzazione di società e partecipazioni societarie a carico di regioni, province autonome, enti locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, università, istituti di istruzione universitaria pubblici e autorità portuali.

In sintesi, il disegno normativo prevede che venga avviato un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, al fine di conseguire la riduzione entro il 31 dicembre 2015.

L'attività demandata agli enti destinatari delle indicate previsioni, si attua attraverso l'adozione, entro la data del 31 marzo 2015, di un piano operativo di razionalizzazione, corredato da un'apposita relazione tecnica, coerenti con le modalità e gli obiettivi indicati dal legislatore. I medesimi enti sono poi tenuti a predisporre una relazione sui risultati conseguiti a distanza di un anno, ovvero entro la data del 31 marzo 2016.

Il Piano operativo, la Relazione tecnica e la Relazione sui risultati conseguiti devono essere trasmessi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione perseguiti dal legislatore. Al riguardo, nelle linee guida delle attività di controllo per l'anno 2015, adottate con deliberazione n.1/SEZAUT/2015/INPR del 5 febbraio 2015, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha evidenziato l'importanza della verifica in esame, anche nell'ottica di una compiuta valutazione dell'impatto delle partecipazioni sulla gestione finanziaria consolidata degli Enti Locali e delle altre amministrazioni cui la normativa è rivolta.

Infine, nell'ottica di garantire la trasparenza delle scelte amministrative, è prevista la pubblicazione degli atti principali del processo di razionalizzazione (Piano operativo, Relazione tecnica e Relazione sui risultati); tale adempimento costituisce obbligo di pubblicità, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con particolare riferimento alle ipotesi di responsabilità contemplate nell'art. 46.

Alla luce del quadro normativo precedentemente descritto, con nota del 7 maggio 2015, in risposta al sollecito di questa Sezione del 30 aprile 2015, l'Università degli Studi dell'Aquila comunicava di aver già avviato e concluso un primo piano di razionalizzazione delle partecipazioni esterne, di fatto anticipando le intenzioni del legislatore, e trasmetteva, unitamente alle linee guida sulla partecipazione dell'Università ad enti esterni, la Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 75 del 25.03.2015 di nomina della Commissione con il compito di redazione del Piano di razionalizzazione delle società controllate e partecipate.

Il successivo 11 giugno 2015, a seguito della delibera n. 77/2015/VSG con la quale questa Sezione accertava l'inadempimento da parte dell'Università degli obblighi di approvazione, pubblicazione e invio alla Corte dei conti del piano operativo di razionalizzazione e della relativa relazione tecnica, nei termini previsti dall'art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, l'Università degli studi dell'Aquila trasmetteva il Piano operativo di razionalizzazione delle Società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute e la relativa relazione tecnica.

Infine l'Università trasmetteva a questa Sezione, con nota del 21 marzo - 12 aprile 2016, la "Relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dall'Università degli Studi dell'Aquila".

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Con la legge n. 190/2014 il legislatore è intervenuto nel settore delle partecipate pubbliche in linea di continuità con la direzione intrapresa con la legge di stabilità dell'anno precedente (legge n. 147/2013), volta a stimolare e

responsabilizzare l'autonomia decisionale dell'ente (e di risulta quella operativa della società) verso la riorganizzazione e razionalizzazione delle partecipazioni.

In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 611, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, tra gli altri enti pubblici, *"le università, 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 citato processo di razionalizzazione, come già richiamato nelle premesse in fatto, si sostanzia in una serie tipizzata di atti (Piano operativo, Relazione tecnica e

Relazione sui risultati conseguiti) che l'organo di vertice dell'amministrazione, all'interno di un arco temporale dettagliatamente definito, è tenuto a predisporre, a pubblicare e a trasmettere alla Sezione di controllo della Corte dei Conti.

Secondo lo schema configurato dal legislatore, quindi, il processo di razionalizzazione è costruito su due momenti valutativi. Il primo – di carattere ricognitivo e programmatorio – consiste nell'esame del portafoglio di partecipazioni societarie (dirette e indirette) possedute dal soggetto pubblico e nell'individuazione delle concrete misure di razionalizzazione da adottare, nel rispetto dei criteri di intervento fissati dallo stesso legislatore nel richiamato comma 611. In tale contesto, il piano e la relazione tecnica non possono limitarsi ad affermazioni generiche di intento in merito alle future politiche gestionali delle partecipazioni societarie, ma devono delineare dettagliatamente le azioni da intraprendere con riferimento alle singole società, precisandone altresì tempi e modi di attuazione, nonché i risultati attesi. Le decisioni contenute nel piano operativo devono essere, inoltre, supportate da analitiche motivazioni che diano contezza delle valutazioni sottostanti, così da consentirne una verifica *ex ante* di coerenza con i criteri fissati dal legislatore e un riscontro *ex post* dei risultati conseguiti.

Alla luce di ciò, appare preliminarmente utile esaminare i criteri guida cui deve ispirarsi l'azione di razionalizzazione, richiamando le linee interpretative cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte (*inter alia*, Sezione di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 61/2016).

Il primo di questi (comma 611, lett. a) prevede l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

La disposizione si pone nel solco della disciplina di cui all'articolo 3, commi 27-28, della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) in tema di partecipazioni c.d. non essenziali, che infatti viene espressamente richiamata e fatta salva. In particolare, da un lato, il comma 27 prevede che le amministrazioni non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società; dall'altro, il successivo comma 28 rimette a carico dell'organo consiliare la valutazione di ricorrenza delle predette condizioni.

Le disposizioni del citato comma 611 determinano un'evoluzione della normativa del 2007, introducendo prescrizioni e criteri ancora più rigorosi, sia sotto il profilo quantitativo, che qualitativo.

Sotto il primo aspetto, il processo di razionalizzazione coinvolge ora anche le partecipazioni societarie indirette. Sotto l'aspetto qualitativo, è stato introdotto il criterio, ancora più stringente, dell'indispensabilità della partecipazione societaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, in mancanza della quale la stessa dovrà essere eliminata attraverso cessione o liquidazione. Sul punto, occorre rilevare che il comma 611 prevede la dismissione delle partecipazioni non indispensabili e, al contempo, fa salva la disciplina della legge 244/2007; ciò impone inevitabilmente una riflessione giuridica nel senso di cogliere una differenza tra i due obblighi di dismissione.

Diversamente, essendo sempre cogente l'obbligo dismissivo di cui alla legge n. 244/2007, la previsione del comma 611, lettera a), risulterebbe ultronea.

Sul punto, si condivide la ricostruzione effettuata dalla deliberazione della Sezione Piemonte n. 61/2016, secondo la quale, *“fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le proprie finalità istituzionali (principio della funzionalizzazione), il legislatore va oltre imponendo la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell’Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento.*

*Il predicato dell’indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell’ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, ancora, all’indispensabilità dell’attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali”.*

L’indispensabilità richiede una seria analisi in presenza di partecipazioni c.d. polvere: simili partecipazioni, non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio.

La partecipazione minima, specie in materia di pubblici servizi, potrebbe talora spiegarsi con la necessità (spesso prevista dallo stesso Statuto) di aderire al capitale sociale per fruire dei servizi erogati dal soggetto societario.

Fuori da tali casi, peraltro, queste partecipazioni non possono giustificarsi neppure nell’ottica della canalizzazione delle risorse pubbliche. A tal fine, infatti, la detenzione di partecipazioni “polvere” non è né necessaria (esistono altri strumenti

contrattuali per perseguire analogo risultato) né utile (non consente un'effettiva azione di controllo dall'interno).

Ciò posto, è evidente che la prima valutazione che un ente deve compiere è quella attinente la coerenza della partecipazione detenuta: solo dopo aver effettuato questa valutazione l'Ente procederà a verificare l'indispensabilità della partecipazione per il conseguimento di quei fini.

Va ancora ricordato che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni impone anche una valutazione di economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione come novellati dalla legge costituzionale n. 1/2012). L'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e i risultati economici sistematicamente negativi; detto principio risulta rafforzato dall'introduzione del divieto di soccorso finanziario, 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.

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"*.

La previsione normativa presenta un contenuto chiaramente definito: la società in cui si verifica il presupposto di legge è, con elevata probabilità, una

società autoreferenziale e non efficiente. In questa ipotesi è lo stesso legislatore ad operare una valutazione a monte di sproporzione tra l'organizzazione e i costi di una struttura societaria, da un lato, e l'attività svolta dal soggetto partecipato, dall'altro.

Peraltro, la previsione del comma 611 può essere rispettata aggregando le società (e, conseguentemente, aumentando il numero di dipendenti) ovvero, all'opposto, riducendo il numero di amministratori. Tali operazioni dovranno essere valutate con rigorosa attenzione, evitando di mantenere in vita soggetti che, per espressa scelta del legislatore, avrebbero dovuto venire soppressi.

Ciò posto, al fine di valutare il rispetto del disposto normativo, il piano di razionalizzazione dovrà necessariamente indicare il numero di amministratori e dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata, anche in outsourcing).

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.

Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali dell'amministrazione, limitando la propria previsione agli organismi con funzione analoga a quella di altre società o enti pubblici.

Il confronto, pertanto, non riguarda solo le partecipazioni societarie ma anche queste rispetto all'attività svolta da consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio. Inoltre, poiché le attività svolte possono essere non solo analoghe ma anche semplicemente simili, si deve

ritenere che possano essere sovrapponibili anche attività di soggetti operanti in settori differenti.

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.

Con la lettera d) il comma 611 dispone l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Tale criterio, naturalmente, non può riguardare le università.

L'ultimo criterio previsto dal comma 611, impone *"il 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 piano di razionalizzazione, pertanto, dovrà necessariamente esporre un'analisi dei costi di funzionamento di un certo soggetto societario, 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, richiede implicitamente una quantificazione e analisi degli attuali costi di gestione nonché delle azioni suggerite.

Non è assolutamente sufficiente che il piano preveda genericamente l'avvio di un'attività di *spending review*, occorrendo invece un'analisi comparativa delle

differenti opzioni percorribili attraverso l'applicazione di metodologie e criteri economico-finanziari volti alla minimizzazione dei costi di funzionamento.

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 decreto legge n. 95/2012.

Va ancora ricordato che le informazioni sopra descritte devono trovare composizione non solo nel piano di razionalizzazione ma anche, e soprattutto, nella relazione tecnica che lo deve corredare ai sensi del comma 612.

Mentre 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 potrebbe ritenersi adeguatamente ponderata.

E' chiaro, infine, che il grado di analiticità della relazione andrà poi modulato in relazione alla rilevanza della partecipazione, in termini di valore assoluto e di quota di partecipazione. Più precisamente, nel caso di partecipazione minima l'ente dovrà dare atto dell'attività svolta, dei principali indici economici e della motivata scelta di mantenimento o dismissione. Di contro, nel caso di partecipazioni maggioritaria sarà richiesto un livello di approfondimento significativamente maggiore.

\*\*\*\*

Ciò premesso in relazione al quadro giuridico di riferimento, si può ora procedere alla valutazione delle misure di razionalizzazione contenute nel piano operativo adottato dall'Università degli Studi dell'Aquila e al relativo grado di implementazione desumibile dalla relazione sui risultati conseguiti.

### **1. Esame del piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.**

In via preliminare, occorre rilevare che l'iter procedurale seguito dall'Università degli Studi dell'Aquila per dare attuazione alle disposizioni in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie si è discostato da quello di legge. Più precisamente, tenendo conto delle peculiarità delle strutture di governo universitario, il piano operativo e la relazione tecnica, la cui redazione è stata demandata ad un'apposita Commissione, sono stati approvati dal Consiglio di

Amministrazione dell'Ateneo solamente il 3 giugno 2015, pertanto con notevole ritardo rispetto al termine di legge fissato al 31 marzo.

Dall'esame del censimento condotto nella relazione tecnica del piano, emergono in capo all'Università partecipazioni complessive in 24 organismi societari, di cui 11 si riferiscono a società consortili, 10 sono spin off a responsabilità limitata, 1 ha natura di società a responsabilità limitata e per due soggetti partecipati non è data evidenza della natura giuridica.

In merito all'elenco delle società si rappresenta che la relazione tecnica inviata a questa Sezione differisce rispetto a quella pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente, in quanto riporta un numero superiore di società partecipate rispetto alla seconda. Sul punto, in una memoria trasmessa l'8 agosto 2016, l'Università attribuisce la differenza sostanzialmente ai distinti momenti dell'aggiornamento del sito e della predisposizione dei documenti presentati a questa Sezione. Più precisamente, il primo rifletterebbe la situazione alla data di pubblicazione dei bilanci 2014, mentre i dati inviati alla Sezione farebbero riferimento alla data della relativa predisposizione. La differenza sarebbe dovuta alla costituzione di nuove società nel predetto lasso temporale. La memoria precisa altresì la natura giuridica di alcune società che – per mero errore materiale – non era stata riportata nel piano.

Nella tabella 1 allegata viene esposto l'elenco delle partecipazioni societarie dell'Università, corredato della relativa quota percentuale, dei risultati di conto economico per gli esercizi 2014 e 2013, delle criticità desumibili dalla relazione tecnica, nonché gli esiti della valutazione (decisione di mantenimento o dismissione).

A tale ultimo riguardo, occorre precisare che i risultati dell'attività valutativa delle partecipazioni, contrariamente a quanto previsto dal legislatore, non sono contenuti nel piano operativo e nella relazione tecnica, ma rimessi alla relazione finale. Ne deriva un'alterazione sostanziale dell'iter procedurale richiesto dai citati commi 611 e 612, in quanto il piano operativo e la relazione tecnica dell'Università degli Studi dell'Aquila si limitano a definire le fasi del processo di razionalizzazione e la relativa scansione temporale, nonché a svolgere una funzione ricognitiva delle partecipazioni. Risulta, invece, assente la componente principale del documento, consistente nella valutazione di compatibilità delle partecipazioni con i criteri guida fissati dal legislatore. Non è presente alcuna indicazione in merito al requisito dell'indispensabilità della società rispetto alle finalità istituzionali dell'Ateneo, non vengono fornite per tutte le società le informazioni necessarie per valutare il rispetto del criterio di cui alla lettera b) del citato comma 611 e, nei casi in cui il numero di amministratori supera o è uguale a quello dei dipendenti, non sono fornite indicazioni in merito alla dismissione della società o alle ragioni giustificatrici del mantenimento. Ugualmente inattuati restano i criteri relativi al contenimento dei costi di struttura e all'eliminazione delle società con attività analoghe. In sostanza, il piano operativo e la relazione tecnica non sembrano corrispondere in alcun modo al modello individuato dal legislatore, in quanto difettano dei momenti centrali della valutazione delle singole partecipazioni alla stregua dei criteri guida e della programmazione delle azioni concrete da porre in essere.

Le carenze del piano operativo, riconosciute dalla stessa Università nelle memorie trasmesse e in sede di intervento in Adunanza, sarebbero riconducibili alle difficoltà attuative scaturite dalla nuova disciplina in materia di razionalizzazione societaria;

dette carenze, tuttavia, sarebbero parzialmente compensate, secondo quanto riferito dall'Università, dalla circostanza che quest'ultima avrebbe in passato anticipato alcune delle misure richieste dal processo di razionalizzazione mediante approvazione dei seguenti documenti:

- In esito ai lavori di una specifica commissione, il 26.09.2013 gli Organi dell'Ateneo hanno approvato l'adozione delle linee guida sulla partecipazione dell'Università dell'Aquila ad enti esterni;
- Con il coinvolgimento di tutti i Dipartimenti è stata effettuata una valutazione della convenienza delle partecipazioni in consorzi e ed enti esterni che ha portato all'attenzione degli organi dell'Ateneo una proposta di recesso da alcune partecipazioni dibattuta il 21.5.2014.

Al riguardo, tuttavia, occorre precisare che l'adozione di tali documenti non esonera l'Università dagli adempimenti richiesti dalla legge di stabilità n. 190/2014, semmai ne facilita l'attività istruttoria, richiedendo un'attualizzazione delle valutazioni in essi contenute, alla luce dei nuovi criteri guida fissati dal legislatore in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

## **2. Esame della relazione sui risultati conseguiti con il piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.**

Alcuni dei contenuti tipici del piano operativo e della correlata relazione tecnica sono parzialmente desumibili dalla relazione sui risultati finali dell'Università degli studi dell'Aquila. Si fa, in particolare, riferimento alla formulazione di considerazioni in merito alle decisioni riguardanti le singole "tipologie funzionali" di partecipazioni, da cui si evince che l'Università ha proceduto ad un'applicazione differenziata dei criteri guida, sulla base di specifiche giustificazioni, tenendo altresì in

considerazione l'entità della partecipazione e gli oneri dalla stessa generati per l'Ateneo.

Analizzando in maggiore dettaglio le valutazioni relative ai singoli criteri guida fissati dal legislatore si osserva quanto segue.

In merito al canone dell'indispensabilità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali (criterio di cui alla lettera a) del comma 611), la relazione illustra l'iter seguito dall'Università (coinvolgimento delle strutture interessate), ma omette di esporre gli esiti dell'attività istruttoria condotta e le conseguenti conclusioni in tema di indispensabilità delle singole partecipazioni rispetto alle finalità istituzionali dell'Università. Il documento si limita ad affermare la coerenza con queste ultime dell'attività di alcune società (Casa Editrice Luna e Consorzi di Sviluppo locale e Poli di Sviluppo in forma consortile).

Alla luce dell'obiettivo generale perseguito dal legislatore di riduzione del numero complessivo delle partecipate pubbliche, il canone dell'indispensabilità deve costituire un autonomo profilo di valutazione per gli organi decisionali dell'Università, soprattutto con riferimento alle partecipazioni percentualmente basse, che non consentono un effettivo controllo o attività di indirizzo sulla gestione da parte dell'Università. In questi casi, infatti, l'Ente partecipante potrebbe valutare l'opportunità di forme di collaborazione alternative rispetto allo schema societario, contemperando così, da un lato, l'esigenza del legislatore di riduzione del fenomeno delle partecipate, e, dall'altro, mantenendo i benefici derivanti dall'attività della società.

Elementi di valutazione integrativi rispetto a tale aspetto sono stati forniti nelle memorie presentate in fase istruttoria e nel corso dell'Adunanza Pubblica, laddove i

rappresentanti dell'Università hanno dato indicazioni utili per ricostruire l'iter argomentativo seguito per la valutazione di indispensabilità (in particolare con riferimento alle società c.d. spin off e ai consorzi). Sul punto, pur prendendo atto delle considerazioni formulate dai rappresentanti dell'Università, la Sezione rileva che le stesse devono essere formalizzate nel piano operativo e nella corredata relazione tecnica, così da impegnare concretamente gli organi di vertice competenti per la predisposizione ed approvazione dei medesimi documenti.

Sempre in merito al requisito dell'indispensabilità, particolare attenzione deve essere dedicata alle considerazioni contenute nella relazione finale, ribadite anche in sede di Adunanza, in merito alle società c.d. spin off, ossia le imprese, partecipate dalle università, finalizzate a consentire l'utilizzazione economica dei risultati di ricerche accademiche, attraverso iniziative imprenditoriali innovative, ai sensi del d.lgs n. 297/99. Al riguardo, l'Università ritiene che tale criterio non sia pienamente applicabile alle spin off "in quanto questa forma di partecipazione consiste in un modello legale previsto dal legislatore per consentire all'Università di svolgere, mediante adeguati e flessibili strumenti privatistici, i propri compiti istituzionali di ricerca applicata e trasferimento tecnologico [...] Le questioni che pongono gli spin off non consistono, pertanto, nella loro idoneità al perseguimento di uno scopo istituzionale dell'Ente - che è istituzionalizzato dal legislatore -, ma nella loro gestione dopo il periodo di "incubazione" dell'impresa. Ciò sia in termini di modalità di permanenza dell'impresa presso le strutture dell'Università, sia in merito alla valutazione del momento in cui l'Università dovrebbe determinarsi ad uscire dal capitale sociale, magari al fine di generare nuovi e diversi processi di promozione imprenditoriale". Inoltre, la costituzione di spin off - sempre secondo

l'Università – rappresenterebbe un elemento di valutazione nell'attribuzione dei fondi per la ricerca.

Le considerazioni svolte in merito all'esclusione *tout court* delle società spin off dall'ambito di applicazione delle norme in tema di razionalizzazione degli organismi partecipati non appaiono pienamente condivisibili. Il dato letterale della norma, nonché la finalità perseguita dal legislatore, non sembra consentire di escludere specifiche tipologie di società – quali le spin off – da questa valutazione complessiva. Pur prendendo atto delle difficoltà riscontrabili nell'applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 190/2014 a realtà particolari come le spin off (difficoltà, tra l'altro, messe in luce da tutte le Università dell'Abruzzo), questa Sezione ritiene che anche queste società rientrino nell'ambito applicativo della disciplina in tema di razionalizzazione societaria. Ciò, naturalmente, non comporta un obbligo diretto di dismissione di questa tipologia di partecipazioni, ma una loro valutazione alla stregua dei criteri di indispensabilità, di rapporti tra numero di amministratori e dipendenti, di sovrapposizione con altri organismi partecipati e di contenimento dei costi delle strutture aziendali. Solo qualora le singole partecipazioni non vengano giudicate indispensabili per le finalità istituzionali dell'Università (tra le quali va annoverata anche la c.d. terza missione) o non possano essere ricondotte all'interno degli ulteriori criteri attraverso adeguate misure organizzative (ad esempio, riduzione dell'organo amministrativo, accorpamento, contenimento dei costi) l'Università sarebbe chiamata ad adottare le conseguenti misure correttive, in linea con le indicazioni del legislatore.

Si segnala che la relazione finale riporta la dismissione proprio di tre società spin off (Imaging Technology Abruzzo, Beep Innovation, Digipower).

In relazione al criterio del rapporto numerico tra amministratori e dipendenti (lettera b), la relazione mostra forti criticità. Infatti, per 12 delle 24 società partecipate il piano evidenzia l'assenza di tale requisito. In ulteriori 5 casi non sono forniti i dati relativi al numero di dipendenti, così da impedire lo scrutinio del rispetto del requisito. Le ragioni della mancata dismissione delle partecipazioni in società con numero di amministratori superiore o pari a quello dei dipendenti sono attribuite, per le spin off, all'inapplicabilità del criterio alle stesse; per le società consortili, all'assenza di costi e alla partecipazione minoritaria; per l'organismo strumentale (Casa Editrice) all'operatività della stessa. Tali giustificazioni non appaiono condivisibili. Il criterio del rapporto tra numero di amministratori e dipendenti riposa su un giudizio, effettuato a monte dal legislatore, di sproporzione tra la struttura societaria e relativi costi, da un lato, e l'attività dalla stessa svolta, dall'altro. L'Università è quindi chiamata ad operare o nel senso di ricondurre le società partecipate all'interno del criterio fissato dal legislatore ovvero di dismettere la partecipazione. Sul punto, in sede di contraddittorio è emersa la difficoltà per l'Università di procedere all'eventuale dismissione di partecipazioni minoritarie, non riscontrando nel diritto societario strumenti idonei che consentano di uscire dalla partecipata in via unilaterale. Al riguardo, si segnala che altre realtà universitarie hanno ritenuto immediatamente applicabile alle stesse l'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013, espressamente richiamato dal precitato comma 611, il quale consente di richiedere alla medesima società partecipata la liquidazione delle quote (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, n. 424/2015).

Integralmente trascurato nella relazione finale appare il tema del contenimento dei costi di struttura e di funzionamento delle società di cui si mantiene la

partecipazione (criterio di cui alla lettera e), rispetto al quale non vengono individuate azioni concrete. Parimenti, i citati documenti appaiono carenti in relazione all'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Da ultimo la relazione da conto – in modo sintetico – delle azioni intraprese in tema di razionalizzazione delle partecipazioni. Oltre alle già citate tre dismissioni, essa riferisce che in data 23-24 febbraio 2016 gli organi dell'Ateneo hanno deliberato la liquidazione del Consorzio per la sperimentazione edilizia Scarl; l'11 maggio 2015, sono state cedute le quote nella società consortile GAL Leader Teramano. Infine, è stato modificato il "Regolamento per la costituzione di spin off e la partecipazione del personale universitario alle attività dello stesso" stabilendo la durata massima di sei anni per la partecipazione dell'Ateneo alla compagine sociale e prevedendo per quest'ultimo la possibilità di uscita automatica trascorso tale periodo. In esito a tale modifica sono state stabilite le modalità di dismissione delle società spin off partecipate da più di sei anni, garantendone la continuità dell'attività.

### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

### **DELIBERA**

di segnalare all'Università degli Studi dell'Aquila le sopra descritte criticità del Piano operativo di razionalizzazione, della relazione tecnica e della Relazione sui risultati conseguiti, previsti dall'art.1, commi 611 e 612, della legge n.190/2014, invitando il predetto Ente ad adeguare le misure di razionalizzazione delle società

partecipate alle indicazioni fornite ed a trasmettere a questa Sezione di controllo i relativi atti consequenziali;

**ORDINA**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Rettore ed al Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi dell'Aquila.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di Consiglio del 6 ottobre 2016.

L'Estensore

F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente

F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in Segreteria il 7 ottobre 2016

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA

	Ragione sociale / denominazione	Forma giuridica dell'Ente	Quota % partecipazione diretta	Risultato di esercizio (EURO)		Misure di razionalizzazione					Esito		
				2014	2013	lett. a)	lett. b)	lett. c)	lett. d)	lett. e)	Dismissione	Mantenimento	
SOCIETA'	Consorzio per la Divulgazione e Sperimentazione delle Tecniche Irrigue Soc. cons. a rl (COTIR) in liquidazione	Soc. cons. a r. l.	0,00%	-209.233,00	-350.979,00		n.d.						X
	Consorzio per la sperimentazione edilizia (CSE)	Soc. cons. a r. l.	50,00%	11.692,00	13.818,00						X		
	Consorzio per la Ricerca Vitivinicola ed Enologica in Abruzzo (CRIVEA) in liquidazione	Soc. cons. a r. l.	0,00%	n.d.	n.d.						X		
	Consorzio per il polo universitario di Sulmona e del Centro Abruzzo (UNISULMONA)	Soc. cons. a r. l.	0	1.784,00	735,00		X						X
	Consorzio di Ricerca per l'Innovazione Tecnologica, la Qualità e la Sicurezza degli Alimenti	Soc. cons. a r. l.	17,00%	458,00	836,00		X						X
	Edizioni Scientifiche Abruzzesi (ESA) in liquidazione	Soc. cons. a r. l.	12,00%	-19.490,00	n.d.						X		
	Consorzio Innovazione Automotive e Metalmeccanico (IAM)	Soc. cons. a r. l.	4,35%	1.929,00	0,00		X						X
	Polo CAPITANK	Soc. cons. a r. l.	0,10%	-112.567,00	33.370,00		n.d.						X
	Polo AGIRE	Soc. cons. a r. l.	0,10%	5.497,00	-9.729,00		n.d.						X
	Polo PALM	Soc. cons. a r. l.	0,10%	n.d.	n.d.		n.d.						X
	Gran Sasso Velino	Soc. cons. a r. l.	0,88%	-2.405,00	1.103,00		X						X
	Terre Pescaresi	Soc. cons. a r. l.	1,00%	1.076,00	360,00		n.d.						X
	DRIMS	n.d.	5,00%	n.d.	n.d.		n.d.						X
	Edizioni L'UNA Srl	s.r.l.	51,00%	3.617,00	-9.663,90		X						X

SPIN OFF	Ragione sociale / denominazione	Forma giuridica dell'Ente	Quota % partecipazione diretta	Risultato di esercizio (EURO)		Misure di razionalizzazione					Esito	
				2014	2013	lett. a)	lett. b)	lett. c)	lett. d)	lett. e)	Dismissione	Mantenimento
				Imaging Technology Abruzzo Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	10,00%	0,00	20.199,00		X		
Beep Innovation Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	5,00%	n.d.	-1.109,00		X				X		
West Aquila Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	6,00%	20.395,00	2.038,00		X					X	
Novatec Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	5,00%	3.237,00	10.853,00		X					X	
Digipower Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	9,00%	26.203,78	-3.859,00		X				X		
Sagi2t Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	5,00%	0,00	0,00		X					X	
BM-E Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	5,00%	20.426,00	45.223,00		X					X	
R13 Technology Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	5,00%	1.159,00	n.d.		X					X	
SMARTLY: natives of smart living Srl	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	6,00%	n.d.	n.d.		X					X	
GIT AIS	Società a responsabilità limitata SPIN OFF*	10,00%	n.d.	n.d.		X					X	