

RELAZIONE TECNICA AL PIANO OPERATIVO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI DETENUTE DALL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO.

Legge 23 dicembre 2014 n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) – g.u. N. 300 DEL 29.12.2014, Suppl. Ordinario n. 99 art. 1, commi 611 e seguenti.

I - Premessa.

Con il “Programma di Razionalizzazione delle Partecipate Locali, del 07.08.2014, detto “Piano Cottarelli” dal nome dell’allora Commissario straordinario alla *spending review*, è stata auspicata una significativa riduzione delle società partecipate da 8.000 a 1.000. Il legislatore con la legge di stabilità per il 2015, L. 190/2014 – commi 611 e ss. -, impone l’avvio di una complessa azione di razionalizzazione da definire entro il 31. 12. 2015.¹

La citata legge di stabilità, in ogni caso, conserva espressamente i vincoli posti dai commi 27-29 dell’art. 3 della legge 244/2007, che contengono il divieto generale di *“costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.”*

I soggetti attivi, che devono svolgere la suddetta azione, sono bene individuati dalla norma, si tratta di quelli che costituiscono le pubbliche amministrazioni “locali”: *“Le regioni, le provincie, i comuni, le camere di commercio, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni azionarie direttamente o indirettamente possedute.”*

Gli enti che, espressamente, devono rientrare nel piano di razionalizzazione sono, invece, le società e le partecipazioni societarie detenute direttamente ed indirettamente.

Il piano operativo di razionalizzazione è finalizzato ad avviare le procedure per realizzare una **riduzione** delle società partecipate, tenendo conto, anche, dei seguenti criteri:

¹Legge 23 dicembre 2014 n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) – g.u. N. 300 DEL 29.12.2014, Suppl. Ordinario n. 99 art. 1, commi 611 e 612:

611. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, 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, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, 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 similari 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.

612. 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.

 1    

- a) eliminazione società non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; la locuzione “non indispensabili” nel senso, si ritiene, che l’attività della società non è diversamente ottenibile in altro modo o meglio non è ottenibile dal “mercato”. Infatti si ricorda che, secondo l’art. 3 comma 27 della legge finanziaria per il 2008, gli oggetti sociali delle società che possono essere detenibili sono : 1) la produzione di servizi o attività strettamente necessarie alla finalità istituzionale dell’ente o la produzione di servizi di interesse generale nei limiti di competenza dell’ente stesso. Ebbene, secondo il più recente orientamento della Corte Costituzionale, i servizi di interesse generale coincidono nel nostro ordinamento con servizi pubblici locali, mentre, secondo altro orientamento del Consiglio di Stato i servizi pubblici sono quelli previsti dalle leggi che disciplinano l’ampiezza della classe dei servizi pubblici. Se ne deduce che sono i servizi strettamente necessari al perseguimento del fine istituzionale dell’ente che debbono essere “indispensabili” allorché non reperibili sul mercato;
- b) soppressione (termine atecnico) delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione (termine che appare improprio, infatti lo stesso legislatore, dopo, precisa attraverso la messa in liquidazione o cessione) di 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, al fine di limitare proliferazione degli organismi esterni alla PA che svolgono attività analoga;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante ridimensionamento degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Il senso delle disposizioni della citata legge di stabilità, che qui interessano, è certamente complesso e, comunque, non può essere inteso, *sic et simpliciter*, ai fini della liquidazione/scioglimento degli enti partecipati, dell’esercizio del recesso o della cessione delle quote di partecipazione. Ciò, si ritiene, in quanto la finalità delle norme *de quibus* appare plurima e, pertanto, a seconda dei contesti ovvero della natura giuridica e degli oggetti sociali degli enti partecipati in relazione alle finalità istituzionali dei partecipanti, potrebbe risultare, ragionevolmente, più efficace mantenere alcune partecipazioni che potrebbero risultare utili alla realizzazione di economie, allo sviluppo delle finalità istituzionali degli partecipanti, nonché alla tutela della concorrenza e del mercato. Ciò, evidentemente, non potrebbe giustificare alcun estro interpretativo per sostenere il mantenimento, ad ogni costo, delle partecipazioni in quanto è chiaro che il coordinamento della finanza pubblica, finalizzato al rispetto dei principi costituzionali del pareggio del bilancio e del buon andamento della pubblica amministrazione, impone, nei fatti, il contenimento della spesa ed un più efficace impiego delle risorse umane ed organizzative oltre che finanziarie.

Ciò posto, si rappresenta che l’azione seguita dall’Ateneo, in quest’ultimo sessennio, è stata fondata, dopo avere svolto una attenta ricognizione delle partecipazioni, sull’analisi costi/benefici, sia nelle fasi di adesione/ costituzione sia nelle fasi di recesso/cessione quota/liquidazione, al solo scopo di assicurare l’efficace ed utile svolgimento delle attività strumentali e di servizio finalizzate al perseguimento dei fini istituzionali dell’Università (didattica, promozione della cultura, ricerca, alta formazione, trasferimento tecnologico, rapporti di internazionalizzazione, ecc.). E’ appena il caso di evidenziare, infatti, come la partecipazione dell’Ateneo agli enti di che trattasi rappresenta, per lo stesso, uno strumento di potenziamento della ricerca e della formazione volta all’incentivazione della ricorso ad ogni possibile forma di aggregazione tra istituzioni pubbliche e private nei limiti della strumentalità rispetto ai propri fini istituzionali e nel pieno rispetto della propria autonomia. Partecipazione, tra l’altro, spesso con solo apporto in *know how* ed opera scientifica e, quindi, senza oneri economici diretti.

Il processo di rilevazione degli enti e delle società partecipare dall’Ateneo, con una prima raccolta dati per attività di analisi e valutazioni, si registra nel 2009, infatti, a seguito di incarico del

Direttore Amministrativo all'attuale Servizio Speciale SSP08 - giusta la nota n. 62565 di prot. del 22.09.2009 -, preso atto della insufficiente rappresentazione delle partecipazioni dell'Università e dello stato delle stesse si è proceduto ad un primo censimento.

Dette procedure di rilevamento hanno determinato l'acquisizione di prime informazioni che, progressivamente, sono state implementate e raccolte in forma aggregata al fine di potere svolgere tutte le correlate attività di analisi, valutazione e proposte. **Dette informazioni, peraltro, hanno già permesso di formulare proposte di razionalizzazione che, in concreto, dal 2010 al corrente anno, hanno consentito una progressiva riduzione dei costi di circa 148.472,00 euro; infatti, a fronte di una spesa rilevata nel 2010 di euro 227.061,37, per il 2015 la spesa si ritiene stimata in euro 84.993,37 precisando, tuttavia, che tale importo è suscettibile di variazioni non prevedibili in ragione della natura della partecipazione, di possibili contributi di funzionamento nelle ipotesi previste dagli statuti o dai patti parasociali degli enti partecipati, di eventuali nuove partecipazioni o di presumibili variazioni di quote associative.**

II - Classificazione delle partecipazioni dell'Università degli Studi di Palermo.

Partecipazioni ex art. 9 dello Statuto di Ateneo.

L'Università, nell'ambito dell'autonomia universitaria e delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della legislazione nazionale e comunitaria vigente, e nei limiti del proprio Statuto e dei propri regolamenti, e nel rispetto del metodo contabile economico-patrimoniale e delle disposizioni relative al bilancio unico di Ateneo e al bilancio consolidato può:

- costituire, partecipare ed aderire a: Consorzi Interuniversitari; Consorzi e Società di Capitali, fondazioni e associazioni, e ad altri organismi associativi non commerciali, di diritto privato e pubblico, per assicurare l'efficace ed utile svolgimento delle attività strumentali e di servizio finalizzate all'esclusivo perseguimento dei fini istituzionali dell'Università;

L'Università, rilevata la motivata esigenza di avvalersi di attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari e strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, può costituire organismi *in house* sotto forma di Società a responsabilità limitata secondo le modalità espressamente previste dallo Statuto d'Ateneo e nel rispetto delle norme civilistiche, speciali e comunitarie di riferimento. Tali organismi sono costituiti per il perseguimento delle finalità che l'Ateneo non può realizzare mediante la propria articolazione organizzativa, scientifica e didattica interna.

Quanto sopra è svolto, di norma, con apporto di prestazione di opera scientifica e/o di personale, con l'uso di beni, attrezzature e strutture.

Inoltre, la partecipazione a detti organismi prevede che l'Università possa esercitare il recesso libero e senza oneri, fatto salvo, eventualmente, l'impegno ad assolvere obbligazioni il cui adempimento è convenuto come necessario al fine di non pregiudicare l'esito delle attività pendenti al momento del recesso.

Le summenzionate partecipazioni, per motivate esigenze di interesse pubblico o di rilievo normativo, possono essere svolte anche mediante apporto finanziario.

La partecipazione a Società di Capitali è comunque subordinata alle seguenti condizioni: partecipazione ad una quota di capitale nei limiti predeterminati da apposito regolamento; stipula di patti parasociali che salvaguardino l'Università nei casi di variazione del capitale sociale o di ripiano di eventuali perdite.

La partecipazione a Società di Capitali è deliberata dal Consiglio di Amministrazione dell'Università, previo parere dei Revisori dei Conti e del Senato Accademico ex art. 18, comma 3 lettera u) dello Statuto.

La stipula degli atti delle partecipazioni di che trattasi, è comunque subordinata all'individuazione di una o più strutture universitarie interessate all'oggetto dei rapporti *de quibus*.

La definizione delle modalità, dei criteri e delle procedure per lo svolgimento di quanto sopra è demandata alla potestà regolamentare dell'Ateneo.

Classificazione in base all'attività svolta ed alla natura giuridica dell'ente partecipato.

Invero, le partecipazioni dell'Università degli Studi di Palermo possono essere classificate in base alla natura giuridica e rispetto all'attività svolta dal soggetto partecipato.

In base all'attività svolta la suddivisione è tra:

- soggetti che svolgono attività funzionali all'Università, nel senso che operano fornendo servizi strumentali allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Ateneo;
- soggetti costituiti in base a previsioni legislative (nazionali, comunitarie e regionali) per lo svolgimento di attività di ricerca in forma congiunta con altri Atenei o altri soggetti pubblici o privati;
- soggetti che perseguono obiettivi di trasferimento tecnologico, *Start Up* e *Spin Off*;
- soggetti impegnati nella promozione e gestione di attività didattiche e di formazione;
- soggetti che svolgono attività rivolte anche a soggetti terzi.

In base alla natura giuridica si possono distinguere:

- a. Associazioni
- b. Consorzi;
- c. Società Consortili a Responsabilità Limitata;
- d. Società *in house providing*;
- e. Fondazioni.

a. ASSOCIAZIONI.

Le associazioni vengono definite dall'ordinamento italiano come enti senza finalità di lucro, costituite da persone fisiche o giuridiche, che operano per il perseguimento di uno scopo comune.

Ai fini delle azioni che l'Ateneo sta ponendo in essere, assume rilevanza la distinzione tra:

- **Associazioni riconosciute** (artt. 14 a 35 c.c.): hanno personalità giuridica e dunque godono di "autonomia patrimoniale perfetta"; in questo caso i creditori dell'associazione possono rivalersi, per la soddisfazione del loro credito, unicamente sul patrimonio dell'associazione. Gli associati rispondono quindi delle obbligazioni dell'ente solo nei limiti della quota associativa versata e non possono essere richiesti del pagamento dei debiti contratti dall'associazione.
- **Associazioni non riconosciute** (artt. da 36 a 42 c.c), godono di "autonomia patrimoniale imperfetta": in questo caso per le obbligazioni sociali risponde l'associazione con il proprio fondo comune e illimitatamente e solidalmente coloro che hanno agito in nome e per conto dell'associazione. Questa fattispecie assume rilevanza per l'Ateneo subordinatamente al fatto che lo stesso agisca in nome e per conto dell'associazione.

b. CONSORZI.

I Consorzi partecipati dall'Ateneo possono ricondursi prevalentemente alla disciplina civilistica prevista per i consorzi con attività esterna (artt. 2612 e ss. del c.c.), essendo consorzi con personalità



giuridica riconosciuta. Gli artt. 2614 e 2615 del codice stabiliscono quanto segue: costituzione di un fondo consortile (di cui non può chiedersi divisione per la durata del consorzio stesso e su cui i creditori particolari dei soci consorziati non possono rivalersi) e delle responsabilità verso terzi; in particolare per le obbligazioni assunte in nome del consorzio risponde esclusivamente il fondo consortile, per le obbligazioni assunte dal consorzio per conto dei consorziati è prevista la responsabilità solidale di questi ultimi col fondo consortile. Tuttavia, ai fini della nostra analisi, sovente negli statuti dei consorzi a cui l'Ateneo partecipa è previsto esplicitamente che il consorzio agisce unicamente in nome e per proprio conto, escludendo dunque forme di responsabilità in capo all'Ateneo.

Le partecipazioni consortili dell'Ateneo possono classificarsi in:

- **Partecipazione ex art. 91 del DPR 382/1980 - Consorzi Interuniversitari:** l'Ateneo contribuisce finanziariamente, salvo casi isolati, tramite quota al fondo consortile; la partecipazione a tale tipologia di consorzi non esclude, in linea di massima, un'eventuale contributo per le spese di funzionamento, previsione stabilita sovente nelle norme statutarie del consorzio. Sebbene sia statuita tale eventualità, raramente tali contributi sono stati richiesti;
- **Partecipazione ex art. 91-bis del DPR 382/1980** (consorzi, consorzi ex art. 5 L.R. n. 88/1982): in forza di tale disposto l'Ateneo può partecipare a consorzi o a società di capitali per la progettazione e l'esecuzione di programmi di ricerca finalizzati allo sviluppo scientifico e tecnologico, purché, tra le altre condizioni, la partecipazione avvenga tramite esclusivo apporto di opera scientifica e sia esplicitamente esclusa la possibilità di eventuali obblighi di versamento in denaro. In questo caso l'esposizione patrimoniale dell'Ateneo è da considerarsi nulla.

c. SOCIETA' CONSORTILI A RESPONSABILITA' LIMITATA (s.c.a.r.l.)

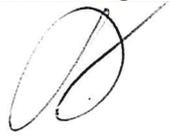
Le S.c.a.r.l., vengono disciplinate dall'ordinamento (art. 2615-ter c.c.) e si configurano come società di capitali, dunque con responsabilità limitata alla sola quota sociale, aventi come oggetto sociale gli scopi convenuti dai consorziati. L'Ateneo partecipa a tali società ai sensi dell'art. 9 dello Statuto vigente. Tuttavia è utile sottolineare che può essere statutariamente previsto l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro ulteriori rispetto ai conferimenti di capitale. In particolare l'atto costitutivo o lo statuto possono prevedere l'obbligo di contribuzioni commisurate alle eventuali perdite di gestione registrate in bilancio (non implicando l'assunzione di responsabilità illimitata dei soci nei confronti dei creditori sociali); tali contribuzioni vanno considerate dovute poiché servono per assicurare il funzionamento della società consortile (e spesso, il mantenimento in vita della società per un determinato periodo di tempo è un obbligo cui l'Ateneo si espone partecipando ad esempio, in qualità di socio di s.c.a.r.l., a progetti di ricerca finanziati dal MIUR e dall'UE).

d. SOCIETA' IN HOUSE

La Società "in house" ha come caratteristica quella di essere organo indiretto del soggetto che la costituisce, nel nostro caso l'Università che esercita un controllo analogo a quello che ha sulle sue strutture interne, dando direttive di obiettivi e di gestione, con una stringente *governance*. Si potrebbe affermare che non si tratta di vere e proprie società, ma di soggetti che devono soddisfare esigenze dell'ente che li costituisce. Infatti svolgono appalti di servizi in maniera diretta nei confronti di quest'ultimo, come se fossero servizi interni.

Di fatto, l'*in house providing* è una figura comunitaria che non trova una compiuta definizione ed una disciplina generale nelle normative comunitarie ed interne, ma è, essenzialmente, frutto di elaborazione della giurisprudenza comunitaria.

Si tratta, comunque, come sostengono gli stessi giudici, di un modello eccezionale, i cui requisiti vanno interpretati con rigore, poiché, costituiscono una deroga alle regole generali del



diritto comunitario imperniate sul modello della competizione aperta (Ad. Plen. 03.03.2008, n. 1, Cons. Stato Sez. II, parere 18.04.2008, n. 456/2007; C.G.A.R.S., 04.09.2007, n. 719).

Infatti, la recente giurisprudenza, comunitaria ed amministrativa, ha specificato i principi fondamentali che possono consentire, in maniera strettamente derogatoria, l'ammissibilità degli affidamenti diretti.

Invero, secondo l'affermata giurisprudenza comunitaria, gli affidamenti diretti o *in house providing* sono legittimi a tre condizioni:

- 1) la società che riceve l'affidamento deve essere a totale capitale pubblico e lo statuto deve prevedere l'incapibilità di azioni o quote a privati;
- 2) l'ente pubblico affidante deve esercitare sulla società affidataria un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi (requisito del controllo analogo);
- 3) la società affidataria deve svolgere la propria attività prevalentemente in favore dell'ente pubblico socio.

Sostanzialmente, l'affidamento diretto mediante il c.d. sistema *in house* – il quale si realizza tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione di un servizio, al di fuori delle procedure di gara, avvalendosi di una società esterna (ovvero formalmente e soggettivamente distinta) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una derivazione/articolazione, o una *longa manus*, dell'ente stesso – è da ritenersi consentito solo qualora l'ente pubblico eserciti sull'affidataria del servizio un controllo analogo a quello dallo stesso esercitato sui propri servizi e la società affidataria realizzi la parte prevalente delle proprie attività con l'ente che la controlla.

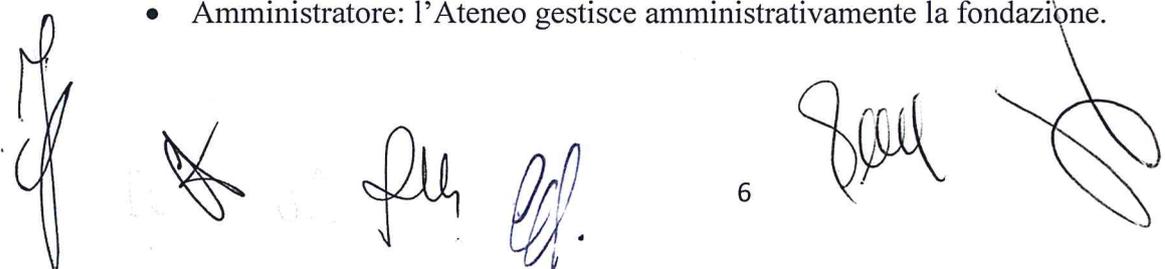
E' da escludere, ancora, l'affidamento *in house* di servizi nel caso in cui la società affidataria abbia acquisito una vocazione schiettamente commerciale tale da rendere precario il controllo dell'ente pubblico. Tale vocazione può, in particolare, risultare dall'ampliamento, anche progressivo, dell'oggetto sociale e dall'apertura della società ad altri capitali o dall'espansione territoriale dell'attività della società: "l'affermarsi di una vocazione strategica basata sul rischio d'impresa finisce, infatti, per condizionare le scelte strategiche dell'ente asseritamente *in house*, distogliendo dalla cura primaria dell'interesse pubblico di riferimento e, conseguentemente, riducendo la natura di articolazione organica, pur "entificata", dell'ente istituyente.

e. FONDAZIONI

Le fondazioni sono enti posti in essere dalla volontà di un fondatore. Si dice che tale volontà sia esterna all'ente, poiché proviene da un soggetto fondatore, così come esterno è lo scopo, mentre la fondazione ha il solo compito di realizzare un vantaggio per gli altri.

Le fondazioni sono comunemente definite come enti aventi personalità giuridica costituiti da un complesso di beni destinato al perseguimento di uno scopo definito dal fondatore, scopo che, comunque, non può essere quello di svolgere una attività economica. L'elemento patrimoniale costituisce dunque un requisito essenziale della persona giuridica fondazione, dotata di perfetta autonomia, mentre l'elemento personale è posto in secondo piano. A tal proposito è utile specificare che gli amministratori delle fondazioni non rispondono in proprio dei debiti della stessa. La partecipazione dell'Ateneo può distinguersi nelle seguenti fattispecie:

- Socio fondatore: in questo caso l'Ateneo ha partecipato contribuendo alla costituzione del patrimonio;
- Socio sostenitore: l'Ateneo contribuisce alla fondazione tramite esclusivo apporto di opera scientifica;
- Amministratore: l'Ateneo gestisce amministrativamente la fondazione.



6

Scorrendo, infine, le fondazioni dove l'Ateneo è fondatore, si rilevano le figure atipiche delle fondazioni universitarie (ad esempio, la "Italo-Libica) e la fondazione di partecipazione ITS (ad esempio la ITS "Archimede" di Siracusa).

❖ **Fondazioni universitarie.**

Le fondazioni universitarie sono state introdotte dall'art. 59, comma 3 della l. 388/2000 quale strumento finalizzato allo svolgimento più efficiente dell'attività didattica e di ricerca. Tuttavia, il legislatore ha previsto la possibilità di aggregazione delle università " *al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato*" e " *con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni vevoli su parte del territorio nazionale*". La norma prevede, tra l'altro, la possibilità di ovviare all'aggregazione con la creazione di apposite fondazioni quali enti strumentali all'attività tradizionale dell'Università.

La costituzione di tali enti può essere proposta da una o più università e possono essere partecipi della fondazione universitaria, che ha natura privatistica, anche enti pubblici e soggetti privati.

Le attività che possono essere svolte da tali fondazioni sono meglio specificate dal legislatore con il D.P.R. 254/2001 "Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato, a norma dell'art. 59, comma 4, della L. 23.12. 2000 n. 388.

❖ **Fondazioni di partecipazione ITS.**

Le fondazioni di partecipazione ITS, costituiscono "scuole speciali di tecnologia" ed un canale formativo di livello post-secondario, parallelo ai percorsi accademici. Sono finalizzate a formare tecnici superiori nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività.

Nascono dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 marzo 2008, " *... allo scopo di contribuire alla diffusione della cultura tecnica e scientifica e sostenere, in modo sistematico, le misure per lo sviluppo economico e la competitività del sistema produttivo italiano* ".

Gli ITS realizzano percorsi di durata biennale o triennale per far conseguire a giovani e adulti un diploma di specializzazione tecnica superiore riferito alle aree tecnologiche considerate prioritarie in Italia e nell'Unione Europea.

Gli ITS sono gestiti da una fondazione di partecipazione, che integra tra loro come partner enti pubblici e soggetti privati.

Le aree tecnologiche riguardano:

- efficienza energetica
- mobilità sostenibile
- nuove tecnologie della vita
- nuove tecnologie per il made in Italy
- tecnologie innovative per i beni e le attività culturali
- tecnologie dell'informazione e della comunicazione

La fondazione di partecipazione è una forma atipica di ente privato, non prevista dal legislatore ma sorta nella prassi e diffusasi all'inizio del XXI secolo, che unisce all'elemento patrimoniale, proprio della fondazione, l'elemento personale proprio dell'associazione. Si tratta di uno strumento oggi frequentemente utilizzato dagli enti pubblici per svolgere attività di pubblica utilità con il concorso di privati.

In mancanza di una disciplina specifica, si applicano alle fondazioni di partecipazione tutte le norme relative alle fondazioni ordinarie.

L'elemento personale, che avvicina la fondazione di partecipazione all'associazione, è dato dalla presenza di una pluralità di soggetti (persone fisiche o giuridiche):

- uno o più fondatori promotori, che hanno dato inizialmente vita alla fondazione, non diversamente dai fondatori di una fondazione ordinaria;

- i partecipanti fondatori (o nuovi fondatori), che possono entrare nella fondazione in un momento successivo, in virtù di una previsione statutaria, versando un contributo pluriennale anche non finanziario (ossia in beni e servizi);
- i partecipanti (o aderenti) che, condividendo le finalità della fondazione, sostengono la sua attività mediante versamenti una tantum o periodici in denaro oppure mediante contribuzioni non finanziarie (in questo secondo caso alcuni parlano di sostenitori).

La presenza di detti soggetti comporta una diversa strutturazione degli organi rispetto alle fondazioni ordinarie. Infatti, solitamente in una fondazione di partecipazione si trovano:

- un organo (denominato di solito *consiglio generale* o *d'indirizzo*) che riunisce sia i fondatori (promotori e nuovi) sia gli aderenti, per lo più con un peso maggioritario dei primi, avente attribuzioni simili a quelle dell'assemblea di un'associazione (modifiche dello statuto, scelte programmatiche, ammissione di nuovi fondatori e aderenti, nomina degli altri organi, approvazione dei bilanci, scioglimento della fondazione ecc.); lo statuto spesso prevede la deliberazione a maggioranza qualificata (ad esempio, dei 2/3) e può attribuire un diverso peso ai voti dei membri;
- un organo di amministrazione (di solito denominato *consiglio di amministrazione* o *di gestione*), nominato dal precedente, a vantaggio del quale perde parte delle ampie attribuzioni spettanti all'omologo organo delle fondazioni ordinarie (alcuni statuti, però, gli riservano attribuzioni come l'ammissione dei nuovi fondatori e aderenti, l'approvazione dei bilanci o le modifiche statutarie);
- un organo (solitamente denominato *assemblea di partecipazione* o *collegio dei partecipanti*) privo di poteri gestionali ma con compiti consultivi e propositivi, che riunisce i soli aderenti;
- l'organo di controllo.

L'elenco minimo dei partner (secondo DPCM 18/03/08) prevede:

- un istituto tecnico o professionale
- un ente locale
- una struttura formativa accreditata
- un'impresa del settore produttivo cui si riferisce l'istituto tecnico superiore
- un dipartimento universitario o altro organismo appartenente al sistema della ricerca scientifica e tecnologica.

Elenco delle partecipazioni di Ateneo.

Le partecipazioni dell'Università degli Studi di Palermo, riportate in dettaglio nell'**Allegato n. 1** che riporta le informazioni di riferimento di cui dispone l'Ateneo.

Risultano rilevate, complessivamente tra società ed enti comunque denominati, **n. 74 partecipazioni** di cui:

Associazioni	n. 19
Fondazioni	n. 4
Fondazione Universitaria	n. 1
Consorzi	n. 3
Consorzi Interuniversitari	n. 26
Consorzi ex art. 91-bis D.P.R. n. 382/1980	n. 7
Consorzi L.R. 5 Agosto 1982 n. 88	n. 4
Società Consortili a Responsabilità Limitata	n. 9
Società unipersonale a responsabilità limitata	n. 1

8

III - Criteri e strumenti di razionalizzazione e riduzione dei costi.

Come accennato nelle premesse, la L. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) impone alle pubbliche amministrazioni "locali", includendo esplicitamente le università, l'avvio di un processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente detenute, pertanto, secondo il comma 612 dell'art. 1 della medesima legge, va definito ed approvato, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, con indicazione delle modalità e dei 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, i competenti organi dell'amministrazione interessata predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che deve essere trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione.

La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Criteri.

I criteri che il legislatore cita nella norma (art. 1, comma. 611, L. 190/2014), e di cui le amministrazioni devono tenere conto, sono:

- 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 similari 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."*

I criteri sopra richiamati, che il legislatore pone come riferimento principale, ma non necessariamente esaustivo, vanno, per quanto qui interessa, riportati nel panorama della tipologia e della natura delle partecipate di Ateneo, e, pertanto, integrati da criteri definibili sulla base delle informazioni di cui si dispone (costo storico sostenuto per l'acquisizione della partecipazione, contributo annuo versato, risultati di esercizio relativi all'ultimo triennio, relazioni dei referenti di parte universitaria sulle attività e progetti di ricerca, valutazione dello statuto e dei patti parasociali, possibile insorgere di contenziosi) e degli indirizzi di razionalizzazione che l'Università degli Studi di Palermo ha approvato con deliberazione del C. di A. n. 16 del 17.02.2015, **allegato n. 2**.

Pertanto, tenuto conto del panorama delle informazioni disponibili, i criteri posti dalla vigente normativa vengono opportunamente considerati in funzione delle concrete esigenze istituzionali dell'Ateneo e della tipologia degli enti dallo stesso partecipati.

In particolare, il criterio sub a), che impone l'eliminazione delle società e partecipazioni "non indispensabili" al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, si ritiene debba interpretarsi alla luce della natura e dei fini istituzionali degli Atenei, e pertanto nel senso di eliminare la partecipazione in enti o società che perseguano fini di studio o ricerca altrimenti



perseguibili, con le risorse umane, materiali e finanziarie, dall'Ateneo. Conseguentemente ravvisando il requisito della indispensabilità nei casi in cui il perseguimento della finalità di ricerca trova quale presupposto essenziale l'aggregazione dei soggetti partecipanti all'Ente e il relativo apporto, in termini di competenze, strumenti, risorse ecc. Ciò dunque, innanzitutto, nel caso di enti che vedano la partecipazione di imprese, oltre che nel caso di ampi e funzionali aggregazioni in forma societaria o consortile di più Atenei, sia italiani, sia soprattutto con qualificata presenza di istituzioni straniere.

In considerazione dell'obiettivo della riduzione dei costi appare congrua l'estensione della valutazione a tutte le tipologie di partecipazione dell'Ateneo (associazioni, fondazioni, ecc.) ciò, evidentemente, allo scopo di verificare se non si è di fronte all'obbligo di "eliminare" quelle che non risultano indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, atteso, tra l'altro, che la partecipazione dell'Ateneo ad altre tipologie di enti, che non hanno natura societaria, è quella che comporta maggiori costi di gestione annui e, a tal fine rilevano, oltre la vigente legislazione universitaria, le norme statutarie e regolamentari dell'Ateneo.

In ragione della natura e delle finalità degli enti partecipati che rilevano per lo specifico interesse della *mission* universitaria (v. paragrafo II)², non pare concretamente applicabile il criterio che pone la valutazione del numero degli amministratori e di quello dei dipendenti agli enti partecipati dall'Ateneo, ai fini della "soppressione" delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

Appare, inoltre, necessaria la valutazione dell'andamento dei risultati di esercizio dell'ultimo triennio, per una attenta valutazione della permanenza dell'Ateneo nella compagine sociale dell'ente. Infatti, il legislatore, negli ultimi anni è intervenuto con diverse disposizioni che prevedono, nel caso in cui non vengono rispettati alcuni parametri, l'obbligo della messa in liquidazione degli enti partecipati. Tra l'altro, ai sensi e per gli effetti del comma 19 dell'art. 6 del D.L. n. 78/10 (Manovra economica correttiva 2011 – 2012), convertito con modificazione dalla L. 122/10, è vietato effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilasciare garanzie a favore di società partecipate che per tre esercizi consecutivi abbiano chiuso in perdita o utilizzano riserve disponibili a copertura di perdite anche infrannuali (secondo la Sez. Reg. controllo per il Piemonte della Corte dei Conti, è sufficiente che negli ultimi 3 (tre) esercizi in ordine di tempo si siano verificate delle perdite, anche di lieve entità a prescindere dalla loro motivazione per azionare i divieti sopra specificati).

Altro parametro di rilevante importanza, ai fini di tale processo di razionalizzazione, lo si individua nella perdurante inattività dell'ente o nel prolungato mancato coinvolgimento dell'Ateneo nelle attività svolte dall'ente partecipato, aspetti, questi, che rilevano anche ai fini dell'integrazione del criterio di indispensabilità della partecipazione al perseguimento dei fini istituzionali del partecipante. Infatti, quest'ultimo criterio, posto in relazione alla *mission* universitaria, può rilevare nel senso che la partecipazione ad un determinato ente costituisce, per l'Ateneo, effettivo veicolo di potenziamento della sua attività istituzionale, quale ente pubblico di ricerca e formazione, in assenza della quale non si potrebbe agevolare o incentivare ogni forma di aggregazione tra istituzioni pubbliche e private per lo sviluppo e la promozione della didattica, della cultura, della ricerca, dell'alta formazione, del trasferimento tecnologico, dei rapporti di internazionalizzazione, ecc., oppure, come nel caso di esternalizzazione di attività e servizi, la motivata impossibilità a perseguire le medesime finalità con le strutture esistenti all'interno dell'articolazione organizzativa, didattica e scientifica dell'Ateneo.

Strumenti.

² E' appena il caso di evidenziare, infatti, come la partecipazione dell'Ateneo agli enti di che trattasi rappresenta, per lo stesso, uno strumento di potenziamento della ricerca e della formazione volta all'incentivazione della ricerca ad ogni possibile forma di aggregazione tra istituzioni pubbliche e private nei limiti della strumentalità rispetto ai propri fini istituzionali e nel pieno rispetto della propria autonomia. Partecipazione, tra l'altro, spesso con solo apporto in know how ed opera scientifica e, quindi, senza oneri economici diretti.



La finalità di questo piano operativo, in linea con gli interventi normativi e le esigenze di perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ateneo palermitano, è quello di ridurre, ulteriormente (v. ultimo periodo paragrafo I), il numero delle partecipazioni o i costi che gravano sul bilancio dell'Università.

Gli strumenti che vengono individuati, per le finalità di cui sopra, sono:

- esercizio del diritto di recesso;
- estinzione/liquidazione/scioglimento;
- proposte di rinegoziazione patti parasociali;
- proposte di riduzione quote sociali o contributi di funzionamento;
- azioni di valutazione delle attività ai fini di acquisire informazioni utili a considerare il mantenimento o l'eliminazione delle partecipazioni;
- linee di indirizzo per l'attività per le attività di verifica e monitoraggio delle partecipazioni esistenti e per le valutazioni ai fini dell'approvazione di nuove partecipazioni ad enti e società, gli obiettivi, i metodi e gli strumenti per la razionalizzazione ed il monitoraggio delle partecipazioni dell'Ateneo, approvate dal C. di A. di Ateneo con deliberazione n. 16 del 17.02.2015 – **Allegato n. 2**
- regolamento di Ateneo per la disciplina delle procedure di costituzione, adesione, partecipazione a società ed enti e su attività di monitoraggio e controllo, già approvato dal C. di A. di Ateneo con deliberazione n. 11 del 10.03.2015 – **Allegato n. 3**;

IV- Piano operativo di razionalizzazione, enti individuati ai fini della riduzione delle partecipazione e dei costi, modalità e tempi di attuazione.

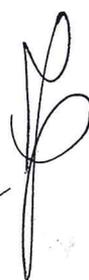
Ai fini delle proposte di razionalizzazione dell'entità degli enti partecipati dall'Ateneo, in una logica coerente con quanto sopra rappresentato, oltre che i recenti e sempre più frequenti interventi normativi nonché con i propositi governativi di un crescente controllo finalizzato alla riduzione del numero delle partecipate, appare opportuno dare rilievo, intanto agli enti in perdita, a quegli enti che hanno chiuso l'ultimo esercizio finanziario rilevabile con un risultato negativo, nonché a quelli che hanno registrato nel corso dell'ultimo triennio una perdurante situazione di perdita d'esercizio e di conseguente erosione di patrimonio netto.

Ulteriori valutazioni, in tale direzione, saranno svolte non appena verranno acquisiti i bilanci consuntivi relativi all'anno 2014; qualora dovessero risultare criticità economico finanziarie, finora non evidenziate, verrà considerato uno degli strumenti, sopra individuati, compatibili con il rapporto di partecipazione.

Si evidenziano, inoltre, che, da una lettura complessiva delle relazioni alla gestione accompagnatorie del bilancio d'esercizio di alcuni enti, emerge con chiarezza quanto la progressiva e costante riduzione del contributo di funzionamento erogato dal MIUR ai Consorzi Interuniversitari, ponga gli stessi in una situazione di crescente instabilità finanziaria, non solo in ordine alla progettualità dell'attività di ricerca, tant'è che in alcuni casi pone a rischio la sopravvivenza stessa degli enti come nel caso del Consorzio INCA, verso il quale l'Ateneo ha esercitato il diritto di recesso e che in atto è sottoposto alla procedura di liquidazione.

Analoga situazione di sofferenza interessa alcune associazioni e Consorzi, e prevalentemente in questa sede ci si riferisce ai Consorzi di Ricerca regionali (istituiti con L.R. 5 Agosto 1982 n. 88), che hanno visto il contributo di funzionamento erogato dalla Regione Sicilia diminuire costantemente nel corso degli ultimi anni: anche qui, volendo fare un esempio, si cita l'Associazione ISIDA, che nel corso del 2012, in una concomitante situazione di difficile attualizzazione di un *business plan* di rilancio, ed in ragione del sempre minor introito proveniente dalle casse regionali, ha disposto la liquidazione volontaria dell'ente.

Ciò posto, si è proceduto all'individuazione degli enti per i quali, sulla base dei sopra accennati



criteri e delle politiche di razionalizzazione e contenimento dei costi già individuate dall'Ateneo, si prospetta l'utilizzo degli strumenti menzionati al paragrafo III con l'indicazione, quindi, delle motivazioni, delle modalità e dei tempi di attuazione – **Allegato n. 4 – Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni dell'Università degli Studi di Palermo.**

Il suddetto allegato riporta l'elenco degli enti, oggetto del piano operativo di razionalizzazione, distinti tipologia: società, consorzi, associazioni e fondazioni. In corrispondenza di ciascun ente sono riportate tutte le informazioni utili quali valutazioni sullo stato dell'ente, obiettivi, modalità e tempi di attuazione, valore partecipazione e stime risparmi da conseguire.

Per quanto riguarda le partecipate non indicate nell'allegato n. 4, l'orientamento, allo stato, è quello del mantenimento nell'interesse strategico e istituzionale dell'Ateneo, tuttavia la prescrizione che si pone con il presente piano è quella del monitoraggio continuo delle attività, dell'andamento dei costi che gravano sul bilancio universitario, del bilancio di tali enti degli ultimi tre esercizi anche ai fini di ogni eventuale valutazione di razionalizzazione di tutti i costi con conseguente proposta di riduzione ed ottimizzazione.

Con le azioni di razionalizzazione indicate nel suddetto allegato 4, si stima già un risparmio finanziario pari ad euro 14.000 a seguito dell'esercizio dei diritti di recesso o delle procedure di liquidazione/scioglimento.

Non appare immediatamente quantificabile il risparmio che potrà derivare dalla rinegoziazione dei patti parasociali, delle quote associative o dei contributi di funzionamento, nonché di quanto possa essere realizzabile, nelle fattispecie disciplinate dagli statuti sociali, in termini di restituzione delle quote di capitale versate dall'Ateneo al momento dell'adesione ad enti terzi.

Appare evidente, infine, che oltre ai summenzionati risparmi, conseguenti al presente piano operativo, devono essere considerati anche quelli già realizzati a seguito dell'azione di razionalizzazione avviata dall'Ateneo nel 2009 come indicati nell'ultimo periodo del paragrafo I.

Allegati:

- 1 – Archivio Enti Partecipati_Unipa_2015
- 2 – Delibera Consiglio di Amministrazione 17 02 2015 n. 16
- 3 – Delibera Consiglio di Amministrazione 10 03 2015 n. 11
- 4 – Piano razionalizzazione Enti Partecipati_Unipa .

Il gruppo di lavoro di Ateneo, giusta nota rettorale n. 16083 del 03.03.2015

Il Coordinatore
Delegato del Rettore al monitoraggio e controllo
delle partecipazioni esterne dell'Ateneo
Prof.ssa Rosalba Alessi

Prof. Fabrizio Piraino

Dot.ssa Rossella Mancino

Prof. Carlo Amenta

Dot. Antonino Pollara

Dot. Gianpaolo Santoro