CORTE DEI CONTI

0011066-02/12/2016-SC_SIC-R14-P

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio di supporto | Il Dirigente

Alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di:

- **AGRIGENTO** - Pec: camera.commercio.agrigento@ag.legalmail.camcom.it
- **CALTANISSETTA** - Pec: cciaa.caltanissetta@cl.legalmail.camcom.it
- **CATANIA** - Pec: cciaa.catania@ct.legalmail.camcom.it
- **ENNA** - Pec: cciaa.enna@en.legalmail.camcom.it
- **MESSINA** - Pec: cciaa.messina@me.legalmail.camcom.it
- **PALERMO** - Pec: cciaa.palermo@pa.legalmail.camcom.it
- **RAGUSA** - Pec: camera.commercio.ragusa@rg.legalmail.camcom.it
- **SIRACUSA** - Pec: camera.commercio.siracusa@sr.legalmail.camcom.it
- **TRAPANI** - Pec: camera.commercio.trapani@tp.legalmail.camcom.it

All'Università degli Studi di

CATANIA - Pec: protocollo@pec.unict.it
MESSINA - Pec: protocollo@pec.unime.it
PALERMO - Pec: pec@cert.unipa.it

All'Autorità Portuale di PALERMO - Pec: info@pec.portpalermo.it

Oggetto: Indagine sulla verifica dei piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria pubblici, nonché delle Autorità Portuali – (Deliberazione n.52/2016/INPR).

Si trasmette, a norma e per gli effetti dell'art. 24 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, nel testo modificato dalla legge 21 marzo 1953, n. 161, copia dell'ordinanza n. 341/2016/CONTR., con la quale il Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana ha convocato per il **13 DICEMBRE 2016, alle ore 12,00**, nell'aula delle adunanze di via Notarbartolo n. 8, la Sezione stessa per la pronuncia sullo schema di relazione trasmessa dal Magistrato istruttore dell'Ufficio III di questa Sezione con nota n. 60277607 del 30 novembre 2016 relativo all'argomento indicato in oggetto, che si trasmette in allegato alla presente.

Per esigenze di servizio, si rappresenta la necessità che le memorie e/o le deleghe, ove elaborate, siano inviate alla Segreteria della Sezione alla seguente PEC "sicilia.controllo@corteconticert.it".

E' opportuno comunicare l'avvenuta ricezione della presente nota, anche per telefono, ai seguenti numeri: 091/6267219 – 091/6267323 (Sig.ra Romano, Sig.ra Tinnirello).

Manuela Dagnino

Via Notarbartolo, n.8 - 90141 Palermo | Tel./ Fax 091 6267219 – 091 6267323 | sezione.controllo.sicilia@corteconti.it

N. 341 /2016/CONTR.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

IL PRESIDENTE

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

VISTI i decreti legislativi 6 maggio 1948, n. 655, concernente l'istituzione delle Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e 18 giugno 1999, n. 200 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recanti integrazioni e modifiche del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una Sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali";

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite nell'adunanza del 16 giugno 2000 con deliberazione n. 14/2000, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008;

VISTO l'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

VISTO il programma annuale di controllo per l'anno 2016 (deliberazione di questa Sezione n.52/2016/INPR) che prevede, tra l'altro, l'indagine sulla "verifica dei piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria pubblici, nonché delle Autorità Portuali";

VISTA la nota prot. n. 60277607 del 30 novembre 2016 del Magistrato istruttore dell'ufficio III di questa Sezione, con la quale ha trasmesso lo schema di relazione relativo all'anzidetta indagine;

RITENUTO di dover convocare la Sezione di controllo per la pronuncia in merito alla citata indagine;

ORDINA

La Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana è convocata per il **13 DICEMBRE 2016, alle ore 12,00**, nell'aula delle adunanze al primo piano della sede di Via Notarbartolo, 8, per pronunciarsi in ordine allo schema di relazione indicato in epigrafe (relatore: Primo Referendario Giovanni Di Pietro).

Copia della presente ordinanza, nonché dello schema di relazione, sarà comunicata, a cura del Servizio di Supporto della Sezione di controllo: **alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Agrigento, di Caltanissetta, di Catania, di Enna, di Messina, di Palermo, di Ragusa, di Siracusa e di Trapani, all'Università degli Studi di Catania, di Messina e di Palermo, e all'Autorità Portuale di Palermo**, per le deduzioni e la rappresentanza davanti la Sezione stessa.

Le Amministrazioni dovranno far pervenire eventuali memorie almeno 3 (tre) giorni liberi antecedenti l'adunanza.

Palermo, - 2 DIC. 2016

Maurizio GRAFFEO

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. R07A
DOC. INTERNO N:60277607 del 30/11/2016

PREMESSA

La Sezione di Controllo per la Regione Siciliana ha programmato per l'anno 2016 lo svolgimento di un'indagine volta a verificare, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014 n. 190, i piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, delle Università e degli istituti di istruzione universitaria pubblici, nonché delle Autorità Portuali.

L'avvio dell'indagine ha richiesto, per gli enti che non avevano provveduto autonomamente alla trasmissione della documentazione, la formulazione di apposite richieste istruttorie all'esito delle quali si è proceduto all'esame dei dati pervenuti e compendiati nei piani elaborati e nelle successive relazioni sui risultati conseguiti elaborate a distanza di un anno dall' originaria predisposizione del piano.

Preliminarmente risulta utile riportare il testo delle norme precedentemente richiamate che così recitano:

articolo 1, comma 611, legge 23 dicembre 2014 n. 190:

"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24. 12. 2007 n. 244 e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27.12.2013 n. 147, 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, gli enti locali, le camere di commercio, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblica 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 spese entro il 31.12.2015. 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 composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiori ai 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 di funzioni;

d) *aggregazione di società di servizi pubblici 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.*

articolo 1, comma 612, legge 23 dicembre 2014 n. 190:

" I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e 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 ed 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. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Le norme sopra riportate costituiscono, sul piano normativo, l'approdo di un disegno più ampio, destinato peraltro a subire un ulteriore intervento successivo, attraverso il quale il legislatore ha inteso regolamentare il settore delle partecipazioni societarie pubbliche.

L'esigenza di contenere e disciplinare tale settore ha spinto il legislatore, nel corso degli ultimi anni, ad operare diversi e ripetuti interventi al fine di predisporre misure in grado di assicurare il necessario recupero di efficienza e, al tempo stesso, per ridimensionare un fenomeno che aveva sempre più appesantito la situazione economico finanziaria delle amministrazioni pubbliche partecipanti.

Si è inoltre rilevato che le ricadute negative dell'espansione incontrollata delle partecipazioni societarie pubbliche inoltre si estendono anche alle normali dinamiche del mercato dal momento che si vengono a costituire posizioni privilegiate che inevitabilmente pregiudicano il normale gioco della concorrenza.

Le numerose analisi e i diversi studi compiuti hanno dimostrato che un gran numero di partecipate pubbliche evidenziano risultati contabili negativi, organici sovradimensionati e, in alcuni casi, settori di operatività difficilmente conciliabili con la missione istituzionale che deve contraddistinguere l'operato delle pubbliche amministrazioni.

Già l'articolo 13 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 (decreto Bersani), allo scopo di tutelare la libera concorrenza, aveva imposto, per le società totalmente pubbliche o miste che svolgevano attività di produzione di beni e servizi strumentali all'attività delle amministrazioni pubbliche partecipanti o che comunque si occupavano delle funzioni amministrative proprie degli enti pubblici (società strumentali), l'obbligo di svolgere in via esclusiva la propria attività in favore dei predetti soggetti pubblici senza la possibilità di rendere le proprie prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati.

Successivamente il legislatore, con l'articolo 3, commi 27 e 28, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, ha introdotto delle disposizioni che già limitavano in modo evidente il fenomeno delle partecipazioni societarie pubbliche in quanto si stabiliva un divieto espresso di costituzione di società, ovvero di assumere o mantenere partecipazioni, se non espressamente necessarie per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente.

Il comma 28, in particolare, prevedeva la necessità che l'assunzione o il mantenimento delle partecipazioni societarie dovessero comunque essere autorizzati dagli organi competenti ed oggetto di una delibera motivata successivamente trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Successivamente il legislatore ha stabilito con specifici interventi normativi il divieto per le pubbliche amministrazioni di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie verso quelle società che, negli ultimi tre esercizi consecutivi, avessero registrato perdite di esercizio o utilizzato riserve disponibili per il ripiano delle perdite (art. 6, comma 19, legge n. 122 del 2010), l'obbligo, per gli enti territoriali, dell'adozione del bilancio consolidato (art. 11, comma 1, decreto legislativo n. 118 del 2011) ed il rafforzamento degli obblighi di trasparenza, già fissati da precedenti interventi normativi, grazie a quanto previsto in modo particolare dall'articolo 22 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Deve anche ricordarsi che già la precedente legge di stabilità (legge 27 dicembre 2013 n. 147) aveva predisposto una serie di norme relative alla gestione delle partecipazioni societarie pubbliche che, almeno in parte, risultano superate per effetto dei successivi interventi operati dal legislatore.

Infine una compiuta e aggiornata ricostruzione normativa non può omettere la considerazione della successiva emanazione del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175) che, ferme restando le previgenti disposizioni normative, stabilisce una disciplina espressamente rivolta a a favorire l'efficiente gestione delle partecipazioni,

la tutela e la promozione della concorrenza e del mercato e la razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica.

In particolare appare opportuno richiamare quanto stabilito dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 175 che prevede il divieto, per le amministrazioni pubbliche, direttamente o indirettamente, di costituire società o acquisire e mantenere partecipazioni societarie qualora le società partecipate abbiano ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Lo stesso articolo 4 precisa le attività per le quali si ritiene ammissibile la costituzione o il mantenimento della partecipazione societaria: la produzione di un servizio di interesse generale, la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma tra amministrazioni pubbliche, la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica o di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici e i servizi di committenza (comma 2 lettere a, b, c, d ed e).

Si prevede inoltre la possibilità di acquisire partecipazioni societarie in società aventi quale oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni (comma 3), di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento 1303/2013 e dell'articolo 61 del regolamento n. 508 del 2014 (comma 6), di partecipare a società che hanno quale oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici (comma 7) e di costituire società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitarie nonché con caratteristiche analoghe agli enti di ricerca (comma 8).

L'articolo 5 stabilisce quale principio di carattere generale l'obbligo di motivare analiticamente con riguardo alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione pubblica evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano la scelta compiuta sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria considerando anche la possibile destinazione alternativa delle risorse impegnate nonché la gestione diretta del servizio.

La motivazione deve espressamente dare atto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

L'articolo 11 fissa, quale regola di carattere generale, che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico debba essere un amministratore unico.

Il comma 6 del medesimo articolo 11 prevede la definizione, con successivo decreto ministeriale, di cinque fasce ricostruite in considerazione di indicatori quantitativi e qualitativi per permettere la classificazione delle società e, sulla base delle stesse, parametrare i limiti massimi dei compensi e

dei trattamenti economici da corrispondere agli organi direttivi e di controllo, rispettando in ogni caso il limite massimo annuo dei 240.000 euro.

Una disciplina specifica riguarda in particolare le società *in house* e le società a partecipazione mista pubblico-privata (articoli 16 e 17) così come la gestione del personale regolamentata nel successivo articolo 19 del decreto in esame.

L'articolo 20 stabilisce la necessità che le amministrazioni pubbliche svolgano, annualmente, un'analisi dell'assetto complessivo delle società nelle quali detengono partecipazioni, dirette o indirette, e, al ricorrere dei presupposti indicati al comma 2, procederanno ad un piano di riassetto volto a razionalizzare le partecipazioni possedute.

Il comma 2 evidenzia, quali presupposti per il provvedimento di riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie, la verifica della presenza di partecipazioni che non rientrano tra quelle previste dall'articolo 4, dell'esistenza di società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, di partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da altri enti strumentali, di partecipazioni in società che, nell'ultimo triennio, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro, di partecipazioni in società diverse da quelle che perseguono un servizio di interesse generale che hanno prodotto un risultato negativo in almeno quattro degli ultimi esercizi considerati, la necessità del contenimento dei costi di funzionamento e la necessità di aggregazione delle società aventi quale scopo una delle attività previste dall'articolo 4.

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 175 prevede, oltre all'analisi ordinaria da svolgere annualmente, la necessità di una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute, che deve essere effettuata entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del testo unico in esame, con la individuazione, sulla base dei requisiti e dei presupposti fissati dalle norme precedentemente esaminate, di quelle che dovranno essere oggetto di alienazione o di soppressione o fusione.

All'esito della ricognizione ciascuna amministrazione pubblica individuerà le partecipazioni che dovranno essere alienate e, con specifico riguardo alle amministrazioni destinatarie degli obblighi previsti dall'articolo 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014, viene previsto che il predetto provvedimento di ricognizione costituirà aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione previsto dal comma 612 della medesima legge.

Questa specifica previsione, volta a favorire un raccordo tra le diverse e non coeve previsioni normative, si rivela utile, ai fini della presente indagine, in quanto, anche se la stessa risulta avviata sulla base della disciplina dettata dalla legge n. 190 del 2014, pur tuttavia le nuove disposizioni

potranno avere una specifica rilevanza per indirizzare utilmente le azioni correttive che, in considerazione delle risultanze dell'istruttoria compiuta e degli esiti della presente indagine, ciascuna amministrazione interessata dovrà successivamente realizzare.

LA VERIFICA SUI PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE

L'attività di indagine che la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha programmato di realizzare nell'anno 2016 ha quale specifico riferimento la valutazione dei piani di razionalizzazione predisposti dalle Autorità Portuali, dalle Camere di Commercio e dalle Università degli Studi ubicate sul territorio regionale.

I criteri di orientamento necessari all'attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, come già precedentemente rammentato, trovano espressa indicazione nei commi 611 e 612 della legge n. 190 del 2014.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana è anche successivamente intervenuta con la deliberazione n. 61/2016/INPR dettando specifici indirizzi in ordine agli adempimenti e alle valutazioni ritenuti indispensabili al fine di realizzare un adempimento conforme agli orientamenti espressi dal legislatore.

Risulta utile in quest'ottica richiamare la necessità evidenziata nella predetta deliberazione che le prescrizioni normative non si risolvano quale mero adempimento formale ma piuttosto costituiscano diretta espressione di una visione strategica fondata sul rispetto delle specifiche finalità individuate dal legislatore.

Il primo criterio normativo prescrive la eliminazione delle partecipazioni societarie ritenute non indispensabili in riferimento alle finalità istituzionali perseguite da ogni singola amministrazione pubblica.

Il secondo criterio prevede la soppressione delle società nelle quali si riscontri la presenza di amministratori in assenza di dipendenti ovvero di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

Il terzo criterio, in un'ottica di riorganizzazione e di concentrazione delle partecipazioni societarie possedute, stabilisce l'obbligo di eliminare le partecipazioni in società che svolgono attività similari a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali.

Il quarto criterio prescritto è riferito al settore dei servizi pubblici locali a rilevanza economica per il quale si prevede l'aggregazione delle società che operano in tale specifico settore di competenza.

Infine l'ultimo criterio fissato dal legislatore viene stabilito per ridurre i costi di funzionamento delle predette strutture societarie attraverso una indispensabile riduzione dei costi relativi alle strutture amministrative e di controllo con il ricorso ad un riassetto della struttura organizzativa preesistente e attraverso il contenimento delle remunerazioni erogate ai diversi organi dell'ente.

La deliberazione n. 61/2016 non si è limitata a richiamare i criteri fissati dal legislatore ma ha, al tempo stesso, fornito ulteriori elementi attraverso i quali orientare l'azione delle pubbliche amministrazioni interessate.

Con riferimento al primo criterio si è posto in evidenza come lo stesso sviluppa, con maggiore dettaglio, quanto già espresso normativamente, dall'articolo 3, commi 27 e 28, della legge n. 244 del 2007.

Il legislatore, con la nuova previsione contenuta nel comma 611, estende il perimetro di azione del piano di razionalizzazione alle partecipazioni detenute anche in forma indiretta e richiede, per giustificare la scelta sul mantenimento delle stesse, che l'amministrazione pubblica interessata attesti l'indispensabilità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

La delibera n. 61/2016 ha espressamente rammentato che, in assenza di una esplicita attestazione sull'indispensabilità della partecipazione societaria resa dall'organo di vertice dell'amministrazione pubblica interessata, non potrebbe, ad esempio, risultare giustificato il mantenimento di quelle partecipazioni cd. polvere che spesso costituiscono un mero investimento in capitale di rischio.

Parimenti la richiesta attestazione sull'indispensabilità del mantenimento della partecipazione rende necessaria un'esplicita motivazione in grado di spiegare come la scelta compiuta possa avere privilegiato il predetto strumento piuttosto che quello della reinternalizzazione o l'impiego di strumenti negoziali previa valutazione, ai fini della decisione, dell'analisi comparativa di costi e benefici collegati alle diverse opzioni gestionali attuabili.

A questo specifico riguardo la predetta delibera ha opportunamente evidenziato la necessità che la relazione tecnica predisposta a corredo del piano di razionalizzazione elaborato dovesse contenere i dati contabili riferiti ad ogni singola partecipazione posseduta al fine di consentire una più idonea valutazione sulla economicità delle soluzioni prospettate.

La documentazione trasmessa alla Sezione regionale di controllo avrebbe dovuto indicare in modo dettagliato i dati relativi al numero ed ai costi riferiti al personale impiegato e agli amministratori di ciascuna società partecipata, anche al fine di potere valutare il rispetto del secondo criterio indicato dal legislatore relativo al numero dipendenti in rapporto al numero di amministratori.

La valutazione del terzo criterio, che cerca di favorire un criterio di concentrazione con l'eliminazione delle società "doppione", presuppone che il piano e la relazione tecnica descrivano in modo puntuale tutte le attività svolte da ciascuna società partecipata.

Infine, per quanto di interesse per le amministrazioni oggetto della presente indagine, l'ultimo criterio stabilito dal comma 611 indica la necessità di prevedere il contenimento dei costi di funzionamento da realizzare attraverso idonei interventi di riassetto o riorganizzazione delle strutture amministrative interessate attuando anche specifiche misure di riduzione dei compensi erogati a favore degli organi amministrativi e di controllo delle società interessate.

A questo specifico riguardo la deliberazione n. 61/2016 opportunamente ha evidenziato che il predetto obiettivo non può certamente essere conseguito con la previsione, per il futuro, di interventi da realizzare ma piuttosto presuppone, attraverso il piano predisposto e l'allegata relazione tecnica, un'analisi dettagliata della situazione di partenza evidenziando i caratteri della dimensione quantitativa e qualitativa della struttura organizzativa, con uno specifico approfondimento relativo ai costi correlati.

La predetta impostazione richiede pertanto non soltanto l'enunciazione di propositi di carattere generico disancorati da una concreta e specifica indicazione delle modalità operative da impiegare e dei relativi risparmi di spesa che, dettagliatamente, si possono ricondurre ad ogni singola misura programmata ma piuttosto la previsione di un piano operativo con l'analitica individuazione degli interventi da realizzare e dei conseguenti risparmi di spesa conseguibili.

Deve sottolinearsi come la delibera n. 61 abbia posto in evidenza l'importanza, per le analisi successivamente demandate a questa Sezione, della relazione tecnica, quale documento posto a corredo del piano di razionalizzazione predisposto, in grado di contenere tutti i dati tecnici suscettibili di far comprendere e valutare la decisione sul mantenimento o la dismissione delle partecipazioni societarie possedute in particolare indicando per ciascuna partecipazione : *" 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."*

La mancanza della relazione tecnica o comunque la eventuale inadeguatezza della stessa per la mancanza degli elementi precedentemente descritti impedisce l'esercizio del potere di controllo riservato alla Corte dei conti in quanto le informazioni ed i dati precedentemente descritti hanno un

valore essenziale per permettere una consapevole valutazione delle scelte operate attraverso il piano di razionalizzazione elaborato da ciascuna amministrazione pubblica interessata.

La stessa delibera n. 61/2016, pur essendo specificamente rivolta alla valutazione dei piani presentati dagli enti locali sottoposti al controllo della Sezione di controllo per la Regione siciliana, tuttavia in modo espresso ribadisce che i principi enunciati hanno la finalità di favorire un'interpretazione più corretta degli adempimenti posti a carico di tutte le amministrazioni pubbliche destinatarie delle predette norme ricomprendendo anche tra queste ultime le Università, le Autorità portuali e le Camere di Commercio.

ANALISI DEI DATI TRASMESSI

Preliminarmente deve specificarsi che i dati analitici relativi alle partecipazioni societarie possedute dalle amministrazioni oggetto della presente indagine risultano esposti nell'appendice alla presente relazione.

Gli esiti della ricognizione compiuta saranno di seguito descritti valutando, per ciascuna amministrazione, la situazione rappresentata nel piano di razionalizzazione ed i successivi interventi realizzati e rendicontati alla data del 31 marzo 2016.

OMISSIS

OMISSIS

Università degli Studi di Messina

L'Università degli Studi di Messina ha trasmesso il piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie approvato dal Consiglio di Amministrazione in data 14 aprile 2015.

La relazione trasmessa evidenzia la presenza di n. 32 partecipazioni, alla data del 31 dicembre 2013, più specificamente distinte in 11 consorzi interuniversitari, 13 società consortili, 4 società di capitali, 3 consorzi e 1 fondazione.

Si attesta altresì che i predetti dati sono rimasti immodificati anche nell'anno successivo eccetto che per quel che riguarda la partecipazione al Consorzio Interuniversitario Cineca per il quale la quota di partecipazione, a seguito dell'ingresso di nuovi soci, si è ridotta dal 2,45 allo 0,01 per cento.

Alla data del 31 dicembre 2013 presentano un risultato economico negativo le partecipate: Mit, Impresambiente, Innovabic, Montalbanoclean Energy, Almalaurea, Certa, Società Consortile Taormina Etna (in liquidazione), Sviluppo Taormina Etna (in liquidazione) e Sogepat (in liquidazione). L'Università, nella relazione trasmessa, precisa che l'entità delle perdite registrate, anche in considerazione della quota di partecipazione detenuta, non è tale da avere riflessi significativi sul proprio bilancio.

Si rendiconta inoltre il risultato delle azioni di razionalizzazione già compiute nel rispetto di quanto stabilito dai precedenti interventi normativi, da ultimo considerando il decreto legge n. 95 del 2012, per effetto dei quali l'Università di Messina ha operato il recesso dai consorzi Co.RI.QUA, Nettuno, Civiltà del Mediterraneo e dalla fondazione Italo libica.

La relazione trasmessa si conclude richiamando i criteri posti dall'articolo 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014 e rilevando in modo del tutto generico che le partecipazioni possedute sono indispensabili alle proprie funzioni istituzionali, che non risulta che le predette partecipazioni si realizzino in società composte da soli amministratori o con la presenza di un numero di amministratori prevalente rispetto al numero dei dipendenti, che non risultano partecipazioni in società che svolgono attività analoghe, che la previsione di cui alla lettera d) non risulta applicabile alle istituzioni universitarie e che in ogni caso l'Università non sopporta alcun costo gestionale relativo al sistema di *governance* delle partecipate.

Preliminarmente, al fine della valutazione della relazione trasmessa dall'Università degli Studi di Messina, risulta essenziale il richiamo ai principi posti dal legislatore introducendo la disciplina normativa dettata dal comma 611 sopra richiamato.

La predetta disciplina viene disposta per assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato così come ritenuto legittimo perfino dalla Corte Costituzionale che, chiamata a valutare la legittimità delle disposizioni dettate dai commi 611 e 612 della legge n. 190 del 2014, ha ritenuto che le stesse, che costituiscono diretta espressione dei principi costituzionali e in particolare del principio del coordinamento della finanza pubblica, fissano criteri e principi alle amministrazioni pubbliche destinatarie delle norme da ritenere non in violazione dell'autonomia riconosciuta a queste ultime (Corte Costituzionale n. 144/2016).

Il carattere precettivo delle disposizioni in esame e i principi costituzionali richiamati non consentono di potere riconoscere deroghe eventualmente estrapolabili dalle norme richiamate dall'Università di Messina e contenute nel proprio Regolamento Generale.

La disciplina prevista dai commi 611 e 612 della legge n. 190 del 2014 determinava, a carico delle amministrazioni pubbliche elencate, l'obbligo di avviare, a decorrere dal 1 gennaio 2015, un processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, al fine di pervenire, alla successiva data del 31 dicembre 2015, alla riduzione delle stesse sulla base dei criteri fissati dal legislatore.

In particolare, entro la data del 31 marzo 2015, l'Università di Messina avrebbe dovuto predisporre un piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie con l'espressa indicazione delle modalità operative di attuazione, dei tempi di esecuzione e dei risparmi realizzabili e corredato da un'idonea relazione tecnica.

La documentazione trasmessa a questa Sezione consente solo di verificare il numero delle partecipazioni elencate, la quota di partecipazione detenuta e la quota di capitale sociale versato oltre che il richiamo del tutto generico ai criteri posti dal comma 611 per la redazione del piano di razionalizzazione.

E' da ritenere, coerentemente con le disposizioni dettate dai commi 611 e 612 già precedentemente richiamate, e con gli indirizzi espressi da questa Sezione nella delibera di orientamento n. 61/2016, che il progetto di razionalizzazione delle partecipazioni societarie avrebbe dovuto essere avviato con un più approfondito esame dei criteri richiamati dal legislatore e con un'analisi più specifica dei caratteri distintivi di ciascuna partecipazione societaria.

Così, ad esempio, la valutazione sull'indispensabilità della partecipazione societaria deve essere motivata dettagliatamente attestando che la stessa risulta indispensabile per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Università.

Parimenti è da considerare assolutamente necessario, per potere valutare il carattere dell'indispensabilità, che il piano e/o la relazione tecnica possano indicare le attività svolte ed il settore di riferimento di ciascuna partecipazione societaria.

Inoltre la indispensabilità della partecipazione societaria dovrebbe anche considerare, nel rispetto del principio di legalità finanziaria, i dati contabili ed i risultati economici realizzati negli ultimi esercizi finanziari da ogni singola società mentre, in questo specifico caso, non risultano indicati né nel piano presentato né nella relazione tecnica.

Anche relativamente al secondo criterio fissato dal legislatore, che stabilisce la soppressione delle società composte da soli amministratori o con la presenza di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, l'università di Messina si limita ad attestare che non risulta che le partecipazioni detenute presentino tale situazione.

Tuttavia la mera attestazione di carattere formale non può ritenersi soddisfacente per esprimere una valutazione compiuta ma piuttosto, anche per consentire la valutazione del criterio posto dal comma 611, lettera e), è da ritenere indispensabile un'informazione dettagliata in grado di descrivere, per ciascuna società partecipata, il numero dei dipendenti e degli amministratori.

Non risulta inoltre dimostrata l'assenza di società partecipate che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre partecipate o da altri enti strumentali anche in considerazione della circostanza che il piano trasmesso e la relazione allegata non forniscono le necessarie informazioni sulle attività svolte da ciascuna società partecipata.

Anche relativamente all'ultimo criterio non appare coerente con la previsione normativa la giustificazione che l'Università non sostiene alcun costo gestionale relativo al sistema di *governance* delle partecipate.

In realtà il comma 611 impone a tutte le amministrazioni pubbliche che detengono partecipazioni societarie un piano di razionalizzazione che, tra le altre misure, prevede l'obbligo di attivarsi per realizzare specifici interventi volti al contenimento dei costi di funzionamento attraverso la riorganizzazione della struttura amministrativa e di controllo e, al contempo, attraverso la riduzione dei compensi erogati ai componenti dei predetti organi delle società partecipate.

Tali interventi avrebbero presupposto una ricognizione capace di individuare analiticamente la composizione della struttura amministrativa e degli organi di controllo e i compensi attualmente erogati ad amministratori e componenti delle strutture di controllo al fine di programmare i successivi interventi di razionalizzazione e di riduzione come previsti dal legislatore.

La documentazione trasmessa a questa Sezione si rivela insufficiente per giustificare la totale assenza di interventi rivolti a favorire la razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute in contrasto con quanto previsto espressamente dai commi 611 e 612 della legge n. 190 del 2014.

In data 31 marzo 2016 l'Università degli studi di Messina ha trasmesso una nuova relazione nella quale, contrariamente a quanto esposto nel piano presentato l'anno precedente (32 partecipazioni), si attesta che il numero delle partecipazioni detenute risulta diminuito da 54 a 50 partecipazioni.

La relazione indica le variazioni intervenute relativamente alle quota di partecipazione di alcune partecipate (Almalaurea, Consorzio Cisia e Consorzio Instm) e il sopravvenuto recesso dai consorzi APEM e CUM, peraltro non indicate quali partecipazioni nella relazione dell'anno precedente.

La relazione attesta l'avvio di un non meglio definito percorso risolutivo della società innovabic, la vendita delle quote della società Sogepat e la liquidazione della società Montalbano Clean Energy.

In conclusione ribadendo le opinabili conclusioni già riportate nella relazione dell'anno precedente l'Università degli Studi di Messina ritiene, in assenza della necessaria e comprovante documentazione a supporto di quanto attestato, che le partecipazioni detenute possano contraddistinguersi tutte per il requisito dell'indispensabilità, che nelle stesse non risulti la esclusiva presenza di amministratori o di un numero degli stessi superiore a quello dei dipendenti, che le società partecipate non svolgano attività analoghe e che in ogni caso non venga sopportato alcun costo gestionale relativo al sistema di *governance* delle partecipate.

Si deve inoltre rilevare che, pur attestando nella relazione trasmessa il 31 marzo 2016 la presenza di 50 partecipazioni di diversa natura, l'Università di Messina non indica nessuna partecipazione di carattere indiretto al capitale sociale delle società partecipate.

Si dà atto che sul sito istituzionale dell'Università di Messina risulta pubblicato il piano di razionalizzazione approvato ma non anche, come previsto dal comma 612, la relazione sui risultati conseguiti alla data del 31 marzo 2016.

Università degli Studi di Palermo

L'Università degli Studi di Palermo ha trasmesso le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n. 30 del 31 marzo 2015 e n. 24 del 23 settembre 2015 con le quali è stato approvato il piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e la relativa documentazione allegata e il successivo aggiornamento del piano originariamente elaborato.

L'Università di Palermo censisce un numero complessivo di 74 partecipazioni, ripartite tra 20 associazioni, 4 fondazioni, 1 fondazione universitaria, 3 consorzi, 26 consorzi universitari, 7 consorzi ex art. 91 bis (D.P.R. 382/80), 4 consorzi (L.R. 88/82), 8 società consortili a responsabilità limitata e 1 società unipersonale a responsabilità limitata.

Preliminarmente deve rilevarsi che il piano predisposto prevede una razionalizzazione non esclusivamente limitata, come previsto dall'articolo 1, commi 611 e 612, della legge n. 190 del 2014, alla valutazione delle partecipazioni di carattere societario ma, più utilmente, nell'ottica di un generalizzato contenimento dei costi a carico dell'Ateneo, si estende alla considerazione di tutte le forme di partecipazione detenute.

All'esito delle valutazioni espresse con le deliberazioni già precedentemente richiamate il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto di programmare specifici interventi di razionalizzazione che, relativamente alle partecipazioni societarie, avrebbero dovuto determinare 2 recessi e 2 rinegoziazioni dei patti parasociali.