

Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche

Report per Governance di Ateneo

Processo: razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche in società private

Fonti dell'obbligo: art. 20, D. Lgs. n. 175/2016

Atto da produrre: revisione periodica

Scadenze: il CdA deve deliberare entro il 31.12.2018 (seduta del 20.12.2018)

Sanzioni per mancata approvazione atto: impossibilità di esercitare i diritti sociali

1. Premessa

La razionalizzazione delle partecipazioni di natura societaria è stata disciplinata, per la prima volta, dalla Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014), il cui art. 1 comma 611 prevedeva che, a decorrere dal 1 gennaio 2015, “*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*”, gli Atenei avviassero un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, con l'obiettivo di conseguire, entro il 31 dicembre 2015, la riduzione delle stesse.

Conformemente al disposto di cui sopra, l'Ateneo si è dotato sia del *Piano di razionalizzazione delle Società Partecipate dell'Università degli Studi di Pavia* (Delibera del CdA del 31.03.2015, prot. 15638 del 01/04/2015), sia della relazione sui risultati conseguiti al 31.12.2015 (Delibera del CdA del 22.03.2016 (nota prot. 13042 del 23/03/2016).

L'esigenza di attribuire un carattere stabile al processo di razionalizzazione, nonché di disciplinare in modo organico la partecipazione pubblica in enti societari, nell'ambito della L. delega n. 124/2015 (c.d. riforma Madia), ha portato il legislatore delegato all'approvazione del D. Lgs. 175/2016, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Preliminarmente, occorre considerare che tale decreto ha istituito una sorta di regime transitorio per cui, prima di procedere alla revisione periodica delle partecipazioni entro il 31.12.2018 (oggetto del presente documento), sarebbe stato necessario procedere ad una revisione straordinaria delle partecipazioni nel corso del 2017 (art. 24).

L'Ateneo ha dunque provveduto all'adozione dell'*Aggiornamento piano di razionalizzazione delle società partecipate - Revisione straordinaria ex art. 24 D. Lgs. 175/2016* (Delibera del CdA del 28.02.2017, nota prot. 17178).

2. La revisione periodica delle partecipazioni societarie

Il T.U. sulle società partecipate, oltre alla revisione straordinaria ex art. 24, istituisce anche una revisione periodica (da effettuarsi entro il 31 dicembre di ogni anno, a partire dal 2018 con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017) che analizzi l'assetto complessivo delle società in cui si detengono partecipazioni (art. 20 e art. 26 c. 11).

Attualmente l'Ateneo, a seguito del processo di razionalizzazione imposto dalla normativa previgente, detiene partecipazioni in due società.

Il **Parco Tecnico Scientifico srl**, incubatore di start-up, è una società di cui l'Ateneo detiene le quote di maggioranza (59,16%, che qualifica l'ente come società in controllo pubblico ai sensi dall'articolo 2, comma 1, lettera m, del D. Lgs. 175/2016). Altri soci sono enti del territorio (Provincia, Comune e Camera di commercio), il cui recesso dalla Società è in attesa di formalizzazione. La partecipazione dell'Ateneo è considerata strategica poiché risulta in linea con le finalità istituzionali, soprattutto quelle correlate alla terza missione, che vede l'Ateneo impegnato nella valorizzazione della conoscenza al fine di creare sviluppo economico, sociale e culturale nella società.

L'Ateneo detiene inoltre partecipazioni nella società **FacilityLive OpCo srl**. La Società sta sviluppando un nuovo concetto di motore di ricerca che consente di effettuare ricerche basate sulla pertinenza e non sulla rilevanza. L'Ateneo ha voluto sostenere questa innovativa realtà cittadina, conferendo l'utilizzo del logo istituzionale per tre anni a fronte di una quota di partecipazione dello 0,03% (il che individua la sola "partecipazione" dell'Ateneo – e non già il controllo - ai sensi dell'art. 2 co. 1 lett. f, dove per "partecipazione" si intende la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi). L'Ateneo pavese è l'unico socio pubblico in una compagine sociale di oltre 80 soci privati tra persone fisiche e giuridiche.

2.1 La prima revisione periodica ex art. 20 D. Lgs. 175/2016

A seguito della procedura di revisione periodica, entro il 31 dicembre di ogni anno viene approvato il piano di razionalizzazione, corredato di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Il Piano è adottato ove le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 D. Lgs. 175/2016;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. La *ratio* è che una società senza dipendenti è probabilmente una società non efficiente, priva di una reale utilità;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. Il criterio del fatturato non rilevante ha lo scopo di ridurre la frammentazione delle partecipazioni pubbliche, spesso costituite da società di dimensioni minime;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento (non è il caso dell'Ateneo);

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 D. Lgs. 175/2016.

E' necessario precisare che l'art. 26, c. 12-quinquies del D. Lgs. 175 (introdotto dal D. Lgs. n. 100/2017), ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'art. 20, c.2 lett. d), il primo triennio rilevante è il 2017-2019. In via transitoria, nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'art. 20, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a 500.000 euro per i trienni 2015-2017 e 2016-2018.

Entrambe le società private cui partecipa l'Università, ovvero PTS e FacilityLive, hanno avuto, nel triennio 2015-2017, un fatturato medio non superiore a 500.000 euro, motivo per cui l'Ateneo risulta tra i soggetti sottoposti all'obbligo procedurale della revisione a seguito della quale è necessario motivare analiticamente la decisione relativa al mantenimento delle partecipazioni (art. 5 c. 1 TUSP). In assenza di tale motivazione analitica è necessario deliberare l'alienazione delle stesse.

2.2 Norme di dettaglio

Il T.U. in materia di società partecipate prevede (art. 4, c. 1) che le amministrazioni pubbliche non possano, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi *non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Il riferimento al mantenimento della partecipazione fa ovviamente propendere per un carattere retroattivo della norma, in quanto opera anche per partecipazioni già detenute all'entrata in vigore del decreto.

La pre-condizione necessaria di base è dunque una *stretta inerenza istituzionale*.

Oltre a tale criterio base, che deve essere preliminarmente soddisfatto, il c. 2 del medesimo articolo 4 propone un'elencazione tassativa dei casi in cui è possibile costituire società di capitali o acquisirne o mantenerne le partecipazioni, (rimanendo sottinteso il vaglio del canone costituzionale del buon andamento della PA ex art. 97).

Tali criteri sono:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Sono ovviamente fatte salve le possibilità, art. 4 c. 8, di creare start up, spin off universitari, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca e società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche (queste le eccezioni di maggior rilievo per gli Atenei, per le altre si rimanda al testo normativo).

Viene in rilievo per l'Ateneo in particolar modo la produzione di un servizio di interesse generale di cui all'art. 4, c. 2, lett. a). I contorni del servizio di interesse generale sono essenzialmente ricavabili dalla sistematica comunitaria tale per cui le autorità nazionali sono libere di definire ciò che considerano un servizio di interesse generale nei casi in cui esse ritengano vi siano prestazioni che debbano essere garantite anche quando il mercato non è sufficientemente incentivato a provvedervi da solo. Si tratta dunque di attività economiche che non sarebbero svolte dal mercato a condizioni differenti in termini di qualità, accessibilità economica ecc.) (v. Libro verde della Commissione Europea del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale [COM(2003) 270]).

Ai sensi dell'art. 20, c.4, in caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

3. Questioni preliminari alla predisposizione di proposta di delibera per il

CdA

Relativamente al PTS, risulta essere imminente l'alienazione delle quote da parte degli altri soci pubblici, anch'essi sottoposti ai vincoli di razionalizzazione del T.U., i cui assetti istituzionali non prevedono la c.d. terza missione. La Camera di Commercio ha rappresentato la volontà di alienazione delle proprie quote in data 31.08.2017; la Provincia ha rappresentato la medesima istanza in data 10.10.2017. Il Comune non ha ancora avanzato comunicazioni formali ma è verosimile che proceda in modo analogo. Attualmente, a fronte di un capitale sociale di € 188.361,90, l'Ateneo detiene il 59,16% delle quote per un valore totale di € 111.427,17.

Il Comune di Pavia detiene il 13,61% delle quote per un valore totale di € 25.644,91.

La Provincia di Pavia detiene il 13,61% delle quote per un valore totale di € 25.644,91.

La Camera di Commercio di Pavia detiene 13,61% delle quote per un valore totale di € 25.644,91.

A livello politico l'Ateneo deve decidere se esercitare il diritto di prelazione, acquisendo le partecipazioni, eventualmente aumentando le quote di controllo fino al 100%.

Amministrativamente la procedura consiste nella delibera del CdA di Ateneo, gravata da un onere di motivazione analitica, da cui deve emergere la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, evidenziando altresì le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 7, commi 1 e 2).

È solo da rilevare che, nel caso in cui l'Ateneo dovesse rimanere l'unico socio, bisogna valutare, venendo meno l'attività consortile, la modifica della ragione sociale, con i conseguenti profili fiscali.

Diversamente l'Ateneo dovrà decidere se aprire a nuovi soci che, se privati, dovranno essere individuati mediante procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice appalti).

Come misura di trasparenza, l'atto deliberativo è pubblicato sul sito web di Ateneo (art. 7 c. 4).

Relativamente a **FacilityLive OpCo** sembrano non esservi possibilità di sottrarsi legittimamente all'alienazione delle partecipazioni.

L'Ateneo, inoltre, nelle more dell'estinzione delle Società Riccagioia, RIALTO e Multimedia Campus (ora M1 in liquidazione), sta ancora seguendo le rispettive fasi di liquidazione. Di seguito i dettagli.

Riccagioia in liquidazione:

Nella nota integrativa al Bilancio 2017 della Società si legge che: “ *La liquidazione è ormai molto avanzata nel processo di chiusura di attivo e passivo, ha peraltro dovuto prendere atto del contenzioso insorto con un socio, nel corso del 2017, per pretesi danni subiti dallo stesso: la definizione del contenzioso avrà l'effetto di rallentare il procedimento e il relativo deposito del bilancio finale di liquidazione*”.

Trattasi dell'opposizione intentata dall'Azienda Agricola xxx contro Riccagioia nel maggio 2017 a seguito di notifica di decreto ingiuntivo. Nel mese di maggio 2018 è stata emessa sentenza del giudice di pace di Voghera con cui sono state rigettate le istanze verso Riccagioia. La controparte ha proposto ricorso in appello avanti il tribunale di Pavia. La prima udienza è stata fissata per il 28 novembre 2018, rinviata a gennaio 2019.

Al 31 dicembre 2017 la società risultava quindi ancora in liquidazione.

RIALTO in liquidazione:

La società è stata sciolta anticipatamente e messa in liquidazione con assemblea dell'11 aprile 2017 presso il notaio xxx. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione della Società, xxx, è stato nominato liquidatore della Società.

Ad oggi, nonostante ripetuti solleciti al liquidatore, sia per mail che per telefono, non è dato sapere a che punto è la liquidazione.

Al 31 dicembre 2017 la società risultava in liquidazione.

MULTIMEDIA CAMPUS, ora M1 in liquidazione:

La società è stata messa in liquidazione con assemblea del 13 novembre 2015 presso il notaio xxx.

L'Avv. xxx è stato nominato liquidatore della Società.

Ad oggi, nonostante ripetuti solleciti al liquidatore, sia per mail che per telefono, non è dato sapere a che punto è la liquidazione.

Al 31 dicembre 2017 la società risultava in liquidazione.

Si precisa che l'esito del processo di razionalizzazione, come schematizzato nella Tabella 1 di seguito allegata, verrà comunicato alla *Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica* entro il 31.12.2018 attraverso l'applicativo *Partecipazioni* del *Portale Tesoro* (<http://portalesoro.mef.gov.it>), non appena ci verrà comunicato l'avvio della rilevazione on-line.

Tabella 1

| Parco Tecnico Scientifico srl | |
|--|--|
| Criteri | Criterio verificato: sì/no |
| stretta inerenza istituzionale | SI', ATTIVITA' INERENTI A TERZA MISSIONE |
| produzione di un servizio di interesse generale | SI' |
| progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma | NO |
| realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato | NO |
| autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti | NO |
| servizi di committenza | NO |
| ESITO REVISIONE | MANTENIMENTO PARTECIPAZIONE |

| FacilityLive OpCo srl | |
|--|-----------------------------------|
| Criteri | Criterio verificato: sì/no |
| stretta inerenza istituzionale | NO |
| produzione di un servizio di interesse generale | NO |
| progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma | NO |
| realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato | NO |
| autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti | NO |
| servizi di committenza | NO |
| ESITO REVISIONE | ALIENAZIONE QUOTE |