

Deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2016, n. 1-4172

Prime Linee guida relative all'esercizio del controllo analogo per gli affidamenti diretti in regime di "in house providing" all'Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte I.R.E.S.

A relazione del Presidente Chiamparino e del Vicepresidente Reschigna:

1) Natura giuridica e funzioni dell'Ires

L'Ires Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte è l'Ente regionale strumentale di ricerca che svolge la sua attività di indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia funzionale ai sensi dell'articolo 60 dello Statuto della Regione Piemonte, dal 1974 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte, disciplinato da ultimo dalla Legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991, e successive modifiche ed integrazioni recante la nuova disciplina dell'Istituto, che ne regola funzioni, struttura e rapporti con la Regione Piemonte stessa, in armonia con i principi in materia di programmazione regionale e sub regionale.

L'Istituto, autonomo centro di imputazione giuridica esterno, svolge attività direttamente intestate dalla normativa alla Regione. Quest'ultima nell'ambito della propria autonomia ha ritenuto - per esigenze di economia organizzativa - di svolgere tali attività regionali tramite l'Istituto.

Il rapporto di strumentalità che lega l'Istituto alla Regione è evidenziato dall'intensità dei controlli assegnati a quest'ultima, i quali integrano anche il potere di soppressione dell'ente strumentale, con conseguente riallocazione delle funzioni di competenza all'interno dell'ente costituente. La dottrina amministrativa (A.M. Sandulli) individua tale fenomeno come "decentramento autarchico".

Dal rapporto di strumentalità consegue che IRES è sottoposto a poteri di controllo contabili/organizzativi da parte della Regione. In particolare, il suo bilancio di previsione, l'assestamento e le variazioni allo stesso, sono trasmessi alla Regione entro quindici giorni dalla loro adozione. In caso di mancata adozione del bilancio entro questo termine e fatti salvi eventuali provvedimenti che la Regione intenda adottare, è deliberato l'esercizio provvisorio del bilancio con riferimento all'ultimo bilancio approvato, nel rispetto dei principi stabiliti al riguardo (vedi art. 45 legge regionale 7/2001, "Ordinamento contabile della Regione Piemonte").

Il rapporto finanziario tra la Regione e gli enti strumentali, come attestato dalle disposizioni finanziarie sopra richiamate, è pertanto connotato da particolare intensità in quanto collegato allo svolgimento di funzioni proprie regionali.

2) Attività istituzionali dell'Ires e controlli

L'assetto funzionale/organizzativo dell'IRES - istituito con la Legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, "Nuova disciplina dell'Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte I.R.E.S", come ente che svolge attività di ricerca a supporto alla programmazione della Regione anche in collaborazione con gli Enti locali - è stato recentemente rivisto dalla Legge regionale 08 febbraio 2016, n. 3, la quale ne ha ampliato le funzioni soprattutto in relazione alla valutazione delle politiche pubbliche incorporandovi altresì talune funzioni già proprie della soppressa Agenzia regionale per i servizi sanitari (ARESS).

L'Ires svolge attività di ricerca a supporto della Giunta e del Consiglio regionale, in particolare in materia di programmazione socio-economica, territoriale e di analisi e valutazione

delle politiche. Fornisce supporto agli enti locali per quanto attiene la partecipazione alla formazione dei piani e programmi regionali, di cui all' articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed è autorizzato dalla legge istitutiva a perfezionare rapporti di collaborazione con enti, associazioni ed organismi nel settore della ricerca per il proficuo perseguimento delle finalità istituzionali.

Sono compiti istituzionali dell'I.R.E.S Piemonte, in particolare:

- a) la redazione della relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione, articolata anche per ambiti subregionali;
- b) la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- c) lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- d) lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- e) lo svolgimento di studi e approfondimenti riguardo l' analisi e la valutazione delle politiche pubbliche regionali;
- f) lo svolgimento di missioni valutative, promosse dal Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, di cui all'articolo 46 del Regolamento interno del Consiglio regionale, per soddisfare le esigenze conoscitive del Consiglio regionale stesso, inerenti l'analisi e la valutazione delle politiche regionali;
- g) garantire il supporto per l'adempimento degli obblighi informativi previsti dalle clausole valutative;
- h) produrre studi preparatori per l'evoluzione e il miglioramento delle politiche regionali;
- i) lo svolgimento delle funzioni che, ai sensi dell'articolo 40 della legge regionale 7 maggio 2013, n. 8 (Legge finanziaria per l'anno 2013) sono trasferite all'Istituto.

Ferma restando l'attività istituzionale di ricerca, l'Istituto può svolgere anche attività di ricerca su progetti commissionati da enti pubblici o privati, purché i relativi incarichi risultino compatibili con le attività dell'Istituto (art. 3, comma 2, legge regionale 43/1991).

Come già detto, in ragione del rapporto di strumentalità, la Regione svolge rilevanti funzioni di controllo sull'attività, sull'organizzazione e sulla contabilità dall'Ires, sulla base delle seguenti previsioni della legge regionale 3 settembre 1991, n. 43.

- Controlli sull'attività:

- o art. 3, comma 1, per lo svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 3, nonché degli ulteriori compiti dei cui all'articolo 3 bis della stessa legge regionale, Ires organizza le proprie attività predisponendo programmi di ricerca annuali e pluriennali;
- o art. 3, comma 2, il programma annuale di ricerca è lo strumento operativo che descrive nel dettaglio le attività di ricerca nell'anno di riferimento;
- o art. 3, comma 5, i programmi annuali e pluriennali sono predisposti dal Consiglio di amministrazione dell'IRES ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a) e sono trasmessi alla Giunta regionale che li presenta al Consiglio regionale per l'approvazione, in ogni caso entro i novanta giorni precedenti la loro scadenza;
- o art. 3, comma 6, il Consiglio regionale approva con deliberazione, sentito il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, i programmi di cui al comma 1 entro la scadenza del periodo di validità dei precedenti. Il Consiglio regionale approva inoltre le eventuali proposte di modifica agli stessi durante la loro validità e direttive generali in ordine all'attività dell'Istituto.

- Nomine e Controlli sull'organizzazione:
 - o art. 5, art. 6 ed art 9, il consiglio di amministrazione, il presidente e vicepresidente, il collegio dei revisori, sono organi di nomina regionale.

- Controlli contabili/finanziari:
 - o art. 22, comma 2, ai sensi della legge 19 maggio 1976, n. 335, si applicano all'Istituto le norme in materia di bilancio e di contabilità della Regione Piemonte;
 - o art. 23, comma 2, il bilancio di previsione, predisposto secondo le norme di contabilità regionale, è adottato dal Consiglio di amministrazione ed è presentato a cura del Presidente alla Giunta regionale, nei termini e con le modalità di cui all'art. 46 della l. r. 29 dicembre 1981, n. 55, per essere approvato con la legge di approvazione del bilancio della Regione;
 - o art. 25, comma 2, il rendiconto viene esaminato dal Collegio dei Revisori e, corredato dalla relazione del Collegio stesso, è presentato alla Giunta regionale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 77 della l.r. 29 dicembre 1981, n. 55, con le modalità ivi stabilite, per essere approvato con la legge regionale, di cui all'ultimo comma dell'art. 71 della stessa l. r. 55/1981.

3) La disciplina dell "in house providing" recata dall'art. 5 del D.lgs. 50/2016 (Nuovo codice concessioni ed appalti pubblici).

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti. In particolare, per quanto d'interesse in questa sede, il primo comma dell'art. 5 precisa che affidatari in regime di "in house providing" possono essere oltre che le persone giuridiche di diritto privato anche le persone giuridiche di diritto pubblico.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, stabilisce, infatti, che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

4) Affidamenti diretti in regime "in house providing" a favore dell'IREs

La disciplina sopra riprodotta conferma che da nessuna norma o principio, interno o dell'Unione, è dato ricavare un vincolo alle forme giuridiche che possono rivestire i soggetti affidatari "in house".

Il ridetto articolo 5, comma 1, infatti, laddove individua quale potenziale affidatario in house persone giuridiche di diritto pubblico o di diritto privato non impone una determinata forma giuridica, né un tipo (società, fondazione o ente pubblico), in aderenza al noto principio dell'ordinamento dell'Unione per il quale è irrilevante la forma giuridica prescelta dagli

ordinamenti nazionali, sicché anche la forma giuridica dell' ente strumentale quale è l'Ires è qualificabile come compatibile con l'istituto dell'in house providing, sempreché ricorra la particolare forma di influenza che va sotto il nome di controllo analogo la quale si manifesta in una influenza determinante degli obiettivi strategici e delle decisioni significative della persona giuridica controllata.

In particolare, al fine di poter configurare un effettivo controllo analogo, e quindi un legittimo affidamento in house:

- il controllo deve essere non di matrice civilistica, assimilabile al controllo esercitato ad esempio da un maggioranza assembleare, bensì di tipo amministrativo;
- non deve esserci in concreto una effettiva e sostanziale separazione tra organismo controllato ed ente pubblico;
- i titolari degli organi devono essere in rapporto di servizio con l'amministrazione (o le amministrazioni) costituenti/partecipanti;
- il soggetto controllato non deve aver acquistato una vocazione commerciale che rende precario il controllo da parte dell'ente pubblico;
- le decisioni più importanti dell'organismo controllato devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante. In particolare, l'organismo affidatario deve essere assoggettato ad un controllo che consente alla "mano pubblica" di condizionarne le decisioni. Deve trattarsi, in particolare, di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni importanti dell'organismo predetto;
- gli organi dell'organismo in house devono essere assoggettati a vincoli gerarchici nei confronti dell'amministrazione controllante;
- il controllo deve essere esercitato non solo in forma propulsiva ma anche attraverso l'esercizio - in chiave preventiva - di poteri inibitori, volti a disinnescare iniziative o decisioni contrastanti con gli interessi dell'ente pubblico partecipante direttamente interessato al servizio.

Stante quanto descritto si rende opportuno integrare la disciplina del controllo regionale sull'Istituto contemplata nella legge regionale 3 settembre 1991, n. 43 e s.m.i. e nello statuto con specifiche ulteriori disposizioni contenute nelle linee guida allegate alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale, in modo da definirne compiutamente gli strumenti al fine di consentire gli affidamenti diretti.

Sono, quindi, fonti di controllo analogo della Regione sull'IRES:

- l'art. 12 della direttiva 24/2014/UE;
- l'art. 5 del D.lgs. 50/2016;
- le disposizioni sui controlli stabilite nella legge regionale 3 settembre 1991, n. 43 e s.m.i.;
- le clausole contemplanti poteri regionali e controlli previste nello statuto;
- le linee guida allegate alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale.

Tutto quanto sopra premesso;

la Giunta regionale a voti unanimi,

delibera

1. di approvare le allegate "Linee guida relative all'esercizio del controllo analogo per gli affidamenti diretti in regime di *"in house providing"* all'Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte I.R.E.S." (Allegato A);

2. di stabilire che le Linee guida di cui al punto 1 integrano gli strumenti del controllo analogo della Regione sull'IRES già previsti dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43 e s.m.i. e dallo statuto dell'Istituto;
3. di stabilire che entro il 30 giugno 2017 il Comitato interno sul controllo analogo, di cui alla D.G.R. 11 aprile 2016, n. 1-3120, valutata la concreta applicazione delle Linee guida allegate propone alla Giunta regionale eventuali modifiche alle stesse Linee guida.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della L.R. 22/2010.

(omissis)

Allegato

ALLEGATO A

Prime Linee guida relative all'esercizio del controllo analogo per gli affidamenti diretti in regime di "in house providing" all'Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte I.R.E.S.

Art. 1

Oggetto, definizioni, riferimenti e principi generali

1. Le presenti Linee guida integrano le modalità di esercizio del controllo analogo che la Regione Piemonte esercita sull'IRES (di seguito anche "Istituto"), contenute nelle direttive, nella legge regionale e nello Statuto dell'Istituto.
2. L'Istituto collabora fattivamente attraverso i propri organi al controllo analogo, che è esercitato nei termini di una verifica preventiva, in itinere e consuntiva della coerenza dell'attività dell'Istituto, intrapresa o da intraprendersi nell'anno di riferimento, con le specifiche direttive impartite dalla Giunta regionale nonché con gli indirizzi generali scaturenti dalla programmazione regionale.
3. L'affidamento all'IRES di attività in regime di "in house providing" richiede da parte delle Strutture regionali affidanti una previa verifica:
 - a. della convenienza sotto il profilo economico e dei tempi di esecuzione, nonché la previa valutazione della idoneità dell'Istituto affidatario all'esecuzione dell'attività, sotto il profilo della struttura organizzativa e delle risorse disponibili e del possesso delle necessarie capacità tecniche e degli ulteriori requisiti previsti in ragione delle attività e dei servizi oggetto di affidamento;
 - b. dell'opportunità di adottare la soluzione "in house" in luogo del ricorso al mercato.

Art. 2

Attività del Comitato interno sul controllo analogo relativamente agli affidamenti ad IRES

1. Al Comitato interno istituito ai sensi della D.G.R. 11 aprile 2016, n. 1-3120, sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) Fornisce interpretazioni normative con particolare riguardo alle modalità di esercizio del controllo analogo;
 - b) Formula proposte di aggiornamento della presente disciplina;
 - c) Prende visione della macro programmazione economica-finanziaria-organizzativa dell'IRES e fornisce, se richiesto, supporto alla Giunta regionale in merito all'analisi della documentazione sottoposta alla sua attenzione in applicazione della L.R. 43/1991 (in particolare, relazione sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria dell'Istituto; relazione sui contratti stipulati ai sensi degli articoli 20 e 21 della L.R. 43/1991; relazione sulle attività svolte dall'Istituto corredata dai relativi costi);
 - d) Esamina, su richiesta delle Direzioni, eventuali convenzioni per gli affidamenti, al fine di assicurare l'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'attività dell'IRES, nonché l'osservanza delle presenti disposizioni e della normativa pertinente.
2. Le Convocazioni del predetto Comitato sono curate dalla Direzione Segretariato Generale.

Art. 3

Programmazione e monitoraggio degli affidamenti in house

1. Le Strutture regionali dispongono i singoli affidamenti in house ad IRES in attuazione della programmazione regionale vigente e nel rispetto degli indirizzi espressi dalla Giunta regionale.
2. Al fine di svolgere un'azione di monitoraggio e verifica costante delle attività svolte dall'IRES Piemonte in favore della Regione, il Settore Rapporti con Società partecipate raccoglie le comunicazioni degli affidamenti in house ad IRES Piemonte da parte delle diverse strutture regionali, con il dettaglio dell'oggetto, dell'importo e della durata dell'affidamento.
3. Le Strutture regionali sono tenute ad inviare al Settore Rapporti con Società partecipate la comunicazione degli affidamenti in house all'IRES Piemonte.

Art. 4

Modalità di affidamento

1. Fatto salvo quanto previsto da eventuali convenzioni, alla Struttura regionale che dispone l'affidamento "in house" compete:

- a) l'adozione di criteri settoriali per la comparazione dei costi/corrispettivi ai fini della valutazione della congruità. Nella motivazione del provvedimento di affidamento, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 192, comma 2, del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Nuovo Codice degli appalti e delle concessioni) deve essere dato atto delle ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- b) il controllo della gestione e dell'esecuzione dell'affidamento.

Art. 5

Controllo sugli atti connessi agli affidamenti in house a favore di IRES

1. Sono sottoposti al controllo del Settore Rapporti con Società partecipate, con il supporto delle professionalità presenti nel Comitato interno sul controllo analogo:

- c) gli atti di programmazione di fabbisogno di risorse umane, nelle diverse modalità di acquisizione. Gli atti di programmazione devono indicare espressamente che si è accertata preliminarmente l'impossibilità di ricorrere al personale interno;
- d) gli atti generali, quali regolamenti e deliberazioni, riguardanti l'ordinamento interno dell'Istituto;
- e) i Regolamenti e gli atti relativi alle procedure ad evidenza pubblica per la stipulazione di contratti aventi per oggetto servizi, forniture e lavori connessi agli affidamenti in house.

Art. 6

Controllo strategico e controllo di gestione delle attività affidate in house

1. L'IRES è sottoposto, inoltre, alle seguenti tipologie di controllo:
 - a. il controllo strategico sugli atti più significativi dell'Istituto in ordine alla coerenza complessiva delle attività con le prescrizioni e gli obiettivi strategici stabiliti in disposizioni normative, negli atti di programmazione regionale e nelle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico ed amministrativo. Tale tipologia di controllo è attuata attraverso un'analisi preventiva e consuntiva degli obiettivi affidati e la loro realizzazione, congruenza e valutazione degli eventuali scostamenti prodotti rispetto ai target previsti in rapporto alle risorse umane, materiali, finanziarie assegnate, al fattore temporale e alle criticità e fattori ostativi intervenuti nella realizzazione degli obiettivi prefissati;
 - b. il controllo di gestione finalizzato alla verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità della azione amministrativa intrapresa dall'IRES sia con riferimento alle risorse attribuite che al raggiungimento degli obiettivi gestionali assegnati, per una ottimizzazione, anche mediante tempestivi interventi di correzione, del rapporto tra costi e risultati.

Art. 7

Metodologia dei flussi informativi

1. Le sopra evidenziate attività di controllo saranno effettuate con lo spirito della massima collaborazione e trasparenza tra l'Amministrazione regionale e l'IRES.
2. A tal fine sono individuati presso questi ultimi i referenti responsabili del flusso informativo. Si fa ricorso alle tecnologie informatiche finalizzate alla riduzione dei flussi documentali cartacei e alla velocizzazione e semplificazione dello scambio di dati, documenti ed informazioni.
3. I documenti, le informazioni ed i dati richiesti possono essere inoltrati attraverso l'utilizzo della posta elettronica certificata, con le modalità e per gli effetti di cui all'art. 48 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e s.m.i.

4. È fatta salva la facoltà dell'Amministrazione regionale di richiedere all'IRES ogni ulteriore elemento, dato, informazione e documento ritenuto necessario ed, in particolare, di richiedere relazioni dettagliate su argomenti specifici.

Art. 8

Flussi informativi verso l'IRES

1. Sarà cura della Regione inviare, ad opera delle Direzioni competenti o tramite il Settore Rapporti con società partecipate, tutte quelle informazioni, anche riferite all'evoluzione della normativa, che possono essere utili all'IRES nel garantire eventuali tempestivi adeguamenti.

Art. 9

Normativa applicabile e rinvio

1. Per quanto non specificato nelle presenti direttive, si applica quanto previsto dalla normativa dell'Unione europea, nazionale e regionale vigente in materia. Le presenti direttive sono soggette ad eventuali successive integrazioni e/o modificazioni.