

Deliberazione della Giunta Regionale 12 marzo 2021, n. 21-2976

**Modifica alla D.G.R. n. 2-6001 del 1 dicembre 2017. “Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi operanti in regime di “in house providing” per la Regione Piemonte.**

A relazione dell'Assessore Ricca:

Premesso che:

- l'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, aggiornato dal D.Lgs. 19 aprile 2017 n. 56 “Codice dei contratti pubblici”, stabilisce le condizioni che consentono la disapplicazione dal Codice dei contratti pubblici e il ricorso all'affidamento diretto nella modalità “in house providing”;
- il D.Lgs. 19/08/2016 n. 175 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 100, definisce le società che operano in regime di “in house providing” all'art. 2 comma 1 lettera o) come: “Le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto” e ne disciplina l'attività all'art. 16 stabilendo che una società partecipata al 100% da enti pubblici (salvo quanto previsto dall'art. 16 comma 1) presenta le caratteristiche di organismo “in house” quando:
  - l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
  - oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
  - nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- l'istituto del controllo analogo, che rappresenta l'elemento centrale della fattispecie “in house”, è definito dall'art. 2 comma 1 lettera c) del già richiamato TUSP come: “La situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante”;
- il controllo analogo può anche essere esercitato sullo stesso organismo da più amministrazioni configurando un controllo analogo di tipo congiunto.

Dato atto che dall'istruttoria svolta dalla Direzione della Giunta Regionale, Settore Indirizzi e Controlli Società Partecipate risulta quanto segue:

- con D.G.R. n. 1-3120 del 11 aprile 2016 sono state approvate le “Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi partecipati dalla Regione Piemonte operanti in regime di “in house providing strumentale” nonché l'elenco degli Organismi partecipati dalla stessa operanti secondo tale modalità;
- le Linee guida appena richiamate sono state successivamente modificate con D.G.R. n. 2-6001 del 1 dicembre 2017;
- la disciplina contenuta nelle Linee guida sopra richiamate ha evidenziato talune criticità in sede di applicazione, tra le quali si possono menzionare:
  - mancanza di definizione specifica del ruolo del Comitato;
  - l'individuazione di una Direzione competente in relazione a ciascun organismo operante in house, anche nel caso frequente di coinvolgimento di Direzioni diverse negli affidamenti;
  - la sovrapposizione di varie modalità di controllo, quali il controllo strategico ed il controllo di gestione, che invece rappresentano ambiti di esercizio del controllo analogo;
  - un'attribuzione non univoca di ruoli e competenze ai soggetti coinvolti nelle diverse fasi di esercizio del controllo analogo (società e strutture regionali);

- la indeterminatezza in ordine agli atti da sottoporre a controllo e alla relativa tempistica, dovuta anche alla eterogeneità delle realtà societarie controllate dalla Regione Piemonte;

- si è ritenuto pertanto necessario procedere ad una revisione e razionalizzazione dei processi organizzativi finalizzati all'esercizio dell'istituto del controllo analogo predisponendo un nuovo testo recante le *“Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi operanti in regime di in house providing per la Regione Piemonte”*;

- il Comitato di coordinamento dei Direttori di cui all'art. 9 della L.R. 23/2008 in data 25 gennaio 2020 ha espresso parere favorevole al testo;

- le nuove disposizioni sono caratterizzate dalle seguenti modifiche rispetto al testo previgente:

- inserimento della definizione del controllo analogo, non presente nelle disposizioni già vigenti (art. 2);
- ricognizione e definizione degli ambiti di esercizio del controllo analogo (art. 4);
- composizione e funzioni attribuite al Comitato interno sul controllo analogo con l'attribuzione delle funzioni di segreteria amministrativa e di raccordo delle richieste delle Direzioni al Settore Indirizzi e Controlli delle Società Partecipate, nonché di funzioni istruttorie e consultive ai Settori Attività Legislativa e Segreteria della Giunta Regionale (art. 5);
- ridefinizione delle modalità di esercizio del controllo analogo mediante la distinzione tra gli atti oggetto di approvazione assembleare (che devono pervenire 30 giorni prima della convocazione e richiedono sempre una D.G.R. di indirizzi al rappresentante regionale), e atti che - pur non sottoposti ad approvazione assembleare - prevedono comunque una valutazione della Regione da formalizzare attraverso una D.G.R. o con nota formale, in relazione alla diversa tipologia degli atti sottoposti a controllo (art. 8);
- introduzione del silenzio assenso nell'*iter* di acquisizione del parere di merito delle Direzioni regionali coinvolte;
- eliminazione dell'allegato B relativo all'elenco delle società e le *“Direzioni competenti*.

Dato atto che il Comitato interno di controllo analogo, nella seduta del 1 marzo 2020, ha esaminato la proposta di Linee guida allegata alla presente deliberazione, esprimendo parere favorevole come da verbale agli atti del Settore Indirizzi e Controlli Società Partecipate.

Ritenuto opportuno, per quanto sopra esposto, approvare il nuovo schema di *“Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi operanti in regime di in house providing per la Regione Piemonte”*, il cui testo si allega alla presente Deliberazione per farne parte integrante e sostanziale (allegato n. 1), che modifica e sostituisce la precedente disciplina di cui all'allegato alla D.G.R. n. 2-6001 del 1 dicembre 2017 .

Tutto ciò premesso,

dato atto che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Attestata la regolarità amministrativa del presente atto ai sensi della D.G.R. n. 1 – 4046 del 17 ottobre 2016,

la Giunta Regionale, all'unanimità,

*delibera*

- di approvare le Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi operanti in regime di in house providing per la Regione Piemonte, di cui all'allegato n. 1 alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale, che modifica e sostituisce la precedente disciplina di cui all'allegato alla D.G.R. n. 2-6001 del 1 dicembre 2017;

- di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

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

(omissis)

Allegato

**Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi operanti in regime di “*in house providing*” per la Regione Piemonte**

**Art. 1**

**Oggetto, riferimenti e principi generali**

1. Le presenti direttive disciplinano le modalità di esercizio del controllo analogo che la Regione Piemonte esercita sulle società e consorzi dalla stessa partecipati che operano in regime di “*in house providing*” – ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. e, per le sole società, ai sensi degli articoli 2 comma 1 lettera b), e 16 del d.lgs. 175/2016 e s.m.i. - i quali provvedono ad adeguare i propri statuti alle presenti direttive. Rimangono salve tutte le forme di controllo già previste dai rispettivi statuti nonché tutte le forme di monitoraggio-vigilanza contemplate negli atti di affidamento.

**Art. 2**

**Definizioni**

1. Per “controllo analogo” si intende la situazione in cui l’amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.

2. Per “organismi partecipati” (o solo “organismi”) di cui alle presenti linee guida si intendono le Società e i Consorzi che siano strutturati secondo il modello dell’ “*in house providing*”.

3. Per “Direzione competente” si intende la direzione regionale e le sue articolazioni che dispongono i singoli affidamenti *in house* in attuazione della programmazione regionale vigente e nel rispetto degli indirizzi espressi dalla Giunta regionale.

**Art. 3**

**Principi generali**

1. L’affidamento di attività ai soggetti giuridici che operano in regime di “*in house providing*” richiede una previa verifica:

- della congruità economica, come individuata dall’art. 192 del d.lgs n. 50/2016, con riferimento all’adeguatezza in relazione ai tempi di esecuzione, alla struttura organizzativa e alle risorse disponibili, all’idoneità del soggetto giuridico affidatario all’esecuzione dell’attività;

- dell’opportunità di adottare la soluzione “*in house*” in luogo del ricorso al mercato.

2. I soggetti giuridici di cui al primo comma dell’art. 2:

- effettuano le acquisizioni di lavori, beni e servizi nel rispetto del codice dei contratti pubblici (per le società *in house* vedasi quanto previsto dall'art. 16, comma 7, del d.lgs. 175/2016 e s.m.i.) e, ove possibile, mediante il ricorso al mercato elettronico, a convenzioni con Consip s.p.a. e/o con centrali di committenza ed, in ogni caso, rispettando i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.
- reclutano il personale secondo le norme vigenti, in particolare secondo quanto previsto dal d.lgs. 175/2016 e s.m.i. nonché dai successivi decreti attuativi e comunque nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.
- sono tenuti al rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali prevista dal Codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al d.lgs 196/2003, e dal Regolamento generale sulla protezione dei dati, (o GDPR General Data Protection Regulation) approvato con Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e al rispetto degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 e della normativa anticorruzione.

#### **Art. 4**

##### **Natura e tipologia dei controlli**

1. La Regione Piemonte esercita la funzione di controllo analogo sulle Società e sui Consorzi nei seguenti ambiti:

- controllo societario, con l'obiettivo di verificare periodicamente che la *governance* societaria sia condotta in osservanza alle disposizioni di Legge e statutarie e degli indirizzi regionali;
- controllo economico- finanziario, con l'obiettivo di verificare se la gestione economico-finanziaria si svolga in coerenza con i dati di previsione oppure richieda interventi correttivi;
- controllo strategico, con l'obiettivo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione del DEFR, in termini di congruenza dei risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
- controllo amministrativo, con l'obiettivo di verificare l'adozione e il rispetto da parte delle Società degli adempimenti in materia di politiche del personale, acquisti, operazioni immobiliari, affidamento incarichi e consulenze;
- controllo di gestione, con l'obiettivo di verificare gli adempimenti programmatori e la garanzia degli equilibri economico finanziari.

2. I soggetti partecipati collaborano fattivamente, attraverso i propri organi, al controllo sugli atti che è esercitato nei termini di una verifica di coerenza fra politica aziendale intrapresa (bilancio di esercizio e semestrale, ove previsto) o da intraprendersi (budget di previsione) nell'anno di riferimento e specifiche direttive impartite dalla Giunta regionale, nonché eventuali indirizzi generali scaturenti dalla programmazione regionale.

3. Le presenti disposizioni integrano le modalità di esercizio del controllo analogo che la Regione Piemonte esercita sui propri soggetti partecipati *in house providing*, eventualmente contenute nelle leggi regionali e nei relativi statuti.

## **Art. 5**

### **Comitato interno sul controllo analogo**

1. È costituito un comitato interno sul “controllo analogo” composto da:

- Direttore Direzione della Giunta Regionale che lo presiede e lo coordina (o dirigente/funziario titolare di PO espressamente delegato);
- Direttore Risorse finanziarie e Patrimonio (o dirigente/funziario titolare di PO espressamente delegato);
- Dirigente Settore Indirizzi e controlli Società Partecipate della Direzione Giunta Regionale (o funzionario titolare di PO espressamente delegato);
- Dirigente Settore Segreteria della Giunta Regionale (o funzionario titolare di PO espressamente delegato) con funzioni consultive;
- Dirigente Settore Attività Legislativa e Consulenza Giuridica (o funzionario titolare di PO espressamente delegato) con funzioni consultive;

e ove opportuno, stante la specificità dell'argomento:

- Direttori dirigenti (o funzionari titolari di PO espressamente delegati) delle strutture regionali competenti sulle materie all'ordine del giorno del Comitato

2. Funge da segretario verbalizzante un funzionario del Settore Indirizzi e controlli Società Partecipate.

3. Al fine di assicurare il raccordo con l'organo politico, all'Assessore con delega ai rapporti con società a partecipazione regionale sono trasmesse le convocazioni ed il materiale relativi alle sedute del comitato. Ove ritenga opportuno, l'Assessore ha facoltà di richiedere la convocazione del Comitato per il tramite del Direttore della Direzione della Giunta Regionale.

4. Il Comitato può richiedere, ove lo ritenga opportuno, la partecipazione alle sue riunioni dei componenti gli organi di amministrazione, gestione e controllo degli Organismi partecipati e degli Assessori regionali di volta in volta competenti nelle materie oggetto di esame.

## **Art. 6**

### **Attività del Comitato**

1. Al Comitato sono attribuite funzioni consultive e di supporto istruttorio alla Giunta e alle Direzioni regionali sui seguenti ambiti:

1.1. valutazione delle convenzioni quadro per gli affidamenti, dei regolamenti tipo, delle modificazioni statutarie e di variazione del capitale;

1.2 elaborazione di indicazioni applicative sulle modalità di esercizio del controllo analogo;

1.3 redazione di proposte di aggiornamento della presente disciplina;

2. Le convocazioni del predetto Comitato sono curate dal Settore Indirizzi e controlli Società Partecipate .

3. Le Direzioni che intendono sottoporre atti dell'organismo partecipato all'esame del Comitato procedono ad una istruttoria preliminare sugli atti medesimi. A tal fine, possono avvalersi del supporto delle strutture "Indirizzi e controlli Società Partecipate" e "Attività legislativa e consulenza giuridica"

## **Art.7**

### **Controllo analogo sugli atti**

1. Sono sottoposti al controllo analogo i seguenti atti degli Organismi partecipati, ove previsti ed adottati:

a) Budget contenente le previsioni economico, finanziarie e patrimoniali redatte su base annuale e pluriennale, i valori previsti dei relativi indicatori finanziari, le linee di sviluppo delle diverse attività, il programma degli investimenti, la programmazione delle assunzioni del personale, con particolare riferimento alle assunzioni di dirigenti e delle spese per eventuali incarichi e consulenze;

b) Bilancio di esercizio, corredato degli allegati obbligatori, relazioni del sindaco/collegio sindacale e dell'organo di revisione, nonché relazione dell'organo di amministrazione;

c) Relazione semestrale contenente l'eventuale variazione di budget di cui alla lettera a), accompagnata da una relazione dell'organo di amministrazione e dalla eventuale relazione del sindaco/collegio sindacale;

d) Proposte di atti relativi alla programmazione in merito a: (i) Piano degli Obiettivi (PdO) che è il documento di riferimento attraverso il quale gli stessi attuano le strategie emanate dall'Amministrazione regionale e che evidenzia l'elenco degli obiettivi operativi da realizzarsi entro l'anno in corso, nonché i relativi indicatori e target di risultato e le linee strategiche d'azione; (ii) acquisizione/dismissione di partecipazioni a società, consorzi, associazioni e fondazioni; (iii) alienazioni/acquisizioni di beni immobili; (iv) contrazione di prestiti da parte della società;

e) Proposte di atti relativi alla emissione di obbligazioni e a tutte le operazioni di finanza straordinaria;

f) Atti generali relativi all'ordinamento interno dell'Organismo.

g) Atti di cui all'art. 6.1.1 delle presenti linee guida.

## **Art. 8**

### **Modalità di esercizio del controllo analogo**

1. Gli atti di cui all'art. 7, oggetto di approvazione assembleare dell'organismo partecipato secondo le disposizioni di legge e dello statuto sociale sono inviati non oltre 30 giorni lavorativi prima della convocazione dell'Assemblea al Settore Indirizzi e controlli delle società Partecipate, che li inoltra alle Direzioni regionali interessate, per l'espressione del parere negli ambiti di rispettiva competenza, ai fini dell'approvazione degli atti di indirizzo da parte della Giunta Regionale. Trascorsi 15 giorni dalla ricezione della documentazione oggetto di valutazione, in assenza di riscontro, si intende approvata dalle Direzioni competenti.
2. Gli atti di cui all'art. 7, non oggetto di approvazione assembleare sono inviati dagli organismi partecipati o dalle Strutture regionali competenti al Settore Indirizzi e Controlli Società Partecipate che li esamina, acquisisce la valutazione istruttoria delle Strutture regionali competenti e, ove rientranti nelle materie di cui al precedente articolo 6, del Comitato interno sul controllo analogo. Entro 60 giorni lavorativi dal ricevimento dei predetti atti il Settore Indirizzi e controlli delle società Partecipate fornisce riscontro comunicando l'esito positivo della valutazione effettuata o gli eventuali rilievi e osservazioni al soggetto giuridico controllato, il quale entro 15 giorni lavorativi accoglie i suddetti rilievi ovvero motiva il mancato accoglimento. In tale ultimo caso viene data tempestivamente comunicazione al Settore Indirizzi e controlli delle società Partecipate al fine di consentirne la valutazione da parte della Giunta Regionale.
3. Laddove gli Organismi non provvedano all'invio, nei termini previsti, degli atti di cui all'art. 7 ovvero non ottemperino alla valutazione di cui al comma precedente, la Giunta ne può tenere conto in sede di riconoscimento della parte accessoria dei compensi riconosciuti ai componenti dell'organo amministrativo.
4. I verbali delle Assemblee dei soci e dei Consigli di Amministrazione sono trasmessi al Settore Indirizzi e controlli delle Società partecipate entro 10 giorni lavorativi dallo svolgimento dell'adunanza, che li inoltra alle Direzioni competenti ove interessate.

## **Art. 9**

### **Metodologia dei flussi informativi**

1. Le attività di controllo sono effettuate con lo spirito della massima collaborazione e trasparenza tra l'Amministrazione regionale ed i soggetti giuridici partecipati sottoposti al controllo, senza che ciò comporti ulteriori costi a carico delle parti.
2. A tal fine gli organismi individuano i referenti responsabili del flusso informativo; viene fatto ricorso alle tecnologie informatiche finalizzate alla riduzione dei flussi documentali cartacei e alla velocizzazione e semplificazione dello scambio di dati, documenti ed informazioni.

3. Su richiesta della Regione i documenti, le informazioni ed i dati richiesti sono inoltrati attraverso l'utilizzo della posta elettronica certificata secondo le modalità di legge.

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

#### **Art. 10**

##### **Flussi informativi verso i soggetti giuridici controllati**

1. E' cura della Regione inviare, ad opera delle strutture regionali interessate, tutte quelle informazioni, anche riferite all'evoluzione della normativa, che possono essere utili ai soggetti giuridici controllati nel garantire eventuali tempestivi adeguamenti.

#### **Art. 11**

##### ***In house orizzontale***

1. Entro il 31 gennaio di ogni anno, i soggetti giuridici controllati in regime di “*in house providing*” comunicano alle Direzioni competenti della Regione gli affidamenti diretti compiuti nell'anno precedente ad altro soggetto giuridico non controllato direttamente dai soggetti partecipati ma dalla Regione stessa (c.d. *in house orizzontale*).

#### **Art. 12**

##### **Controllo analogo congiunto**

1. Per l'esercizio del controllo analogo congiunto – come definito dall'art. 2, comma 1, lettera d) del d.lgs. 175/2016 e s.m.i. - nei confronti degli organismi pluripartecipati operanti in regime di “*in house*”, la Regione promuove la costituzione di un tavolo di coordinamento tra i maggiori soci/consorziati pubblici della società/consorzio ed, in alternativa, la stipula di appositi patti parasociali, al fine di coordinare e meglio indirizzare le azioni dirette allo svolgimento del controllo analogo congiunto.

#### **Art. 13**

##### **Modalità di affidamento**

1. Gli affidamenti in regime di *in house providing* sono regolamentati da appositi Contratti/Convenzioni aventi almeno il seguente contenuto:

- a) oggetto con dettaglio delle attività;
- b) durata;
- c) illustrazione dei costi;
- d) specifica dei livelli di servizio quali-quantitativi;

- e) corrispettivi articolati per singola prestazione ;
- f) controllo e monitoraggio, rendicontazione;
- g) penali e sanzioni contrattuali;
- h) modalità di soluzione delle controversie tra affidante e affidatario;
- i) modalità di modifica del contratto/convenzione;
- j) proprietà e acquisizione dei risultati e dei prodotti.

2. Fatto salvo quanto previsto dalle eventuali convenzioni quadro, alla Direzione regionale che dispone l'affidamento “*in house*” compete:

- la comparazione dei costi/corrispettivi ai fini della valutazione di congruità;
- il controllo della gestione e dell'esecuzione dell'affidamento.

La valutazione di congruità, ai sensi dell'art. 192 d.lgs 50/2019, va effettuata in conformità agli obiettivi della Regione Piemonte tenendo conto sia degli aspetti economici che degli interessi pubblici da perseguirsi.

#### **Art. 14**

##### **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.