

Direttiva per il controllo analogo degli organismi di diritto privato in *house* della Regione

Articolo 1

Oggetto

1. La presente Direttiva disciplina l'esercizio del controllo analogo che la Regione Campania esercita sui propri organismi in house. Affianca e integra le disposizioni in materia di controlli contenute negli statuti, nei contratti di servizio e in deliberazioni della Giunta.
2. La Direttiva è rivolta agli uffici regionali e agli organi di amministrazione e di controllo degli organismi *in house* della Regione; essa fornisce indirizzi operativi per l'esercizio dei controlli rivolti alle strategie, alla gestione del singolo organismo, al rispetto dei principi di buona amministrazione e degli istituti normativi.
3. Le attività di controllo, ispirate e guidate dalle finalità di cui ai punti precedenti, sono svolte in coerenza alle previsioni del codice civile circa l'esercizio dei diritti del socio. Iniziative ulteriori derivano dall'esercizio di specifiche prerogative riconosciute al socio pubblico dalla normativa di riferimento e, in particolare, dalla normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Articolo 2

Soggetti del controllo

1. Sono soggetti a controllo analogo gli organismi, di diritto privato o pubblico, per i quali risultano soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 5, comma 1 e 2, del d.lgs 50/2016 e verso i quali la Regione opera mediante affidamenti diretti ai sensi dell'articolo 192, comma 1, del medesimo decreto legislativo.
2. Il controllo analogo è svolto in via primaria dall'ufficio controllante in raccordo con l'ufficio coadiuvante. Per gli organismi in house di natura societaria il controllante è l'Ufficio speciale e il coadiuvante è la Direzione Generale competente *ratione materiae*. Per gli organismi in house di natura non societaria il controllante è la Direzione Generale competente *ratione materiae* e il coadiuvante è l'Ufficio speciale.
3. La riconduzione di un organismo in controllo analogo alla competenza delle Direzioni Generali, controllanti o coadiuvanti a seconda dei casi, avviene in base al prospetto allegato alla presente Direttiva, soggetto a revisione periodica.

Articolo 3

Contesto di riferimento

1. Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i., TU di seguito) dà attuazione alla delega per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124. L'articolo 16 del TU, in particolare, individua gli elementi essenziali per realizzare l'assetto organizzativo presupposto per affermare l'esistenza di un controllo analogo¹ su società, *cd. in house*, che ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il predetto controllo.

¹ Ai sensi del TU, 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. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

Definizione analoga è data dall'articolo 5, comma 2, del Codice degli appalti per qualificare il controllo analogo delle amministrazioni su persone giuridiche di diritto pubblico o di diritto privato.

2. Le Linee Guida dell'ANAC per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ai sensi di quanto previsto dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016, tra l'altro, individuano gli elementi che qualificano l'esercizio di un controllo analogo.²
3. La complessa azione di controllo analogo si esercita attraverso poteri di indirizzo e programmazione; controllo strategico e gestionale; sopralluogo e accesso diretto agli atti aziendali.
Essa è diretta a valutare:
 - congruenza tra obiettivi fissati e risultati raggiunti (cd. controllo strategico);
 - efficacia, efficienza ed economicità della gestione per ottimizzare, anche mediante proposizione di interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati raggiunti (cd. controllo di gestione);
 - legittimità, regolarità e correttezza degli atti di gestione (cd. controllo amministrativo e contabile).
4. L'azione di controllo si articola nelle tre fasi temporali, da considerarsi cumulative, del controllo *ex ante*; controllo *in itinere* e controllo *ex post*.

Articolo 4

Ambiti di controllo

1. L'azione di controllo da parte della Regione, nelle sue diverse declinazioni, è esercitata nel continuo sebbene trovi una scansione temporale connessa ai momenti tipici della vita sociale. Essa si articola nelle seguenti fasi le cui risultanze costituiscono materia di controllo:
 - monitoraggio e acquisizione di risultati e dati;
 - verifica degli scostamenti e istruttoria sulle cause;
 - proposizione di iniziative correttive;
 - proposizione di iniziative volte alla tutela degli interessi pubblici e della proprietà regionale.
2. Dati e informazioni comunque raccolti nell'attività conoscitiva e di controllo sono oggetto di esame per valutare:
 - coerenza tra gestione, finalità e obiettivi;
 - adeguatezza dei mezzi rispetto a finalità e obiettivi;
 - criticità della gestione che possono riflettersi sugli equilibri aziendali;
 - rispetto dei principi cui soggiace la pubblica amministrazione e a cui deve essere ispirata la gestione di un organismo *in house*;
 - rispetto degli istituti normativi cui, a diverso titolo, sono soggetti gli organismi in house.
3. Costituiscono oggetto del modello amministrativo di controllo analogo sulle società in house i seguenti profili:
 - vincoli in materia di reclutamento del personale e conferimenti di incarichi di lavoro autonomo;
 - indirizzi sul contenimento delle politiche retributive in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
 - affidamento di contratti pubblici per l'acquisizione di forniture e servizi, e per l'affidamento di lavori;
 - obblighi in materia di nomine e compensi degli organi amministrativi;
 - profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari;
 - obblighi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità.

² Ai fini della verifica dell'esercizio da parte dell'amministrazione di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'Autorità accerta la sussistenza di poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, previsti in specifiche disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto o di appositi patti parasociali. A tal fine l'ANAC individua tre diverse modalità temporali di controllo da considerarsi cumulative: controllo *ex ante*; controllo contestuale e controllo *ex post*.

Regione Campania

Articolo 5

Poteri di indirizzo, programmazione e controllo

1. I poteri di indirizzo e programmazione sugli organismi in house della Regione sono esercitati dal Presidente o dalla Giunta, sulla base della istruttoria svolta dagli uffici, secondo quanto stabilito dalla legge, dallo Statuto regionale e da regolamento o statuto del singolo organismo.
2. I poteri di direttiva e controllo, svolti sulla base degli atti adottati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sono esercitati per le rispettive competenze dall'Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate e dalle Direzioni Generali competenti *ratione materiae*, anche nella veste di committenti.
3. L'ufficio controllante - su proposta degli organi di amministrazione degli organismi, con il coinvolgimento e il supporto degli uffici coadiuvanti - propone alla Giunta il Piano triennale delle attività a scorrimento annuale.
4. Il Piano costituisce il documento di programmazione di riferimento per le strategie del singolo organismo *in house*; esso tiene conto delle strategie e degli indirizzi regionali definiti nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR).

Articolo 6

Controllo strategico e gestionale

1. Il controllo strategico e gestionale mira a verificare la coerenza complessiva dell'azione degli organismi *in house* con gli obiettivi e le prescrizioni stabilite nelle direttive degli organi di indirizzo politico e amministrativo; e nel Piano triennale delle attività.
2. Il controllo strategico valuta il grado di realizzazione degli obiettivi affidati e degli eventuali scostamenti rispetto ai target previsti in rapporto alle risorse umane, materiali e finanziarie, al tempo, tenuto comunque conto di eventuali criticità intervenute nella loro realizzazione.
3. Il controllo gestionale si attua mediante l'analisi preventiva e successiva degli atti; è finalizzato alla valutazione della efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa intrapresa dagli organismi *in house* con riferimento alle risorse utilizzate e al raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Articolo 7

Ispezione e verifica

1. La Regione - tramite le sue articolazioni nella qualità di Autorità di Gestione di fondi nazionali e comunitari, Direzioni Generali committenti e Ufficio Speciale - d'ufficio o su richiesta del Presidente della Giunta o della Giunta - può in qualunque momento e senza preavviso disporre ed effettuare sopralluoghi e condurre verifiche documentali presso gli uffici degli organismi, accedendo a tutti gli atti aziendali e traendone copia.

Articolo 8

Controllo *ex ante*

1. Gli organismi in house, a seguito di confronto con le funzioni regionali committenti, propongono annualmente all'ufficio controllante, entro il 30 settembre dell'anno precedente il primo esercizio del triennio, il Piano triennale delle attività.
2. Il Piano triennale delle attività è approvato dalla Giunta entro il 30 novembre di ogni anno. Nella circostanza sono individuati gli obiettivi da perseguire e indicatori qualitativi e quantitativi.
3. Il Piano contempla almeno: i) programma delle attività e degli investimenti; ii) piano economico-finanziario triennale e correlato budget annuale; iii) dotazione di risorse umane ed eventuale piano occupazionale; iv) alienazioni e acquisizioni di servizi, beni mobili e immobili di importo superiore a

- 60.000 euro; v) acquisizione e/o dismissione di partecipazioni in altri organismi; vi) operazioni finanziarie a medio e lungo termine e altre operazioni di finanza straordinaria.
4. Eventuale variazioni del Piano, del budget o di altri contenuti seguono lo stesso iter.
 5. La Regione, mediante l'Ufficio Speciale o le singole Direzioni Generali competenti *ratione materiae*, può rivolgere agli organismi *in house* direttive e indirizzi, concernenti questioni specifiche o di carattere generale.
 6. Sono oggetto di controllo preventivo le modifiche dello statuto e le variazioni volontarie del capitale sociale e più in generale, le deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria.

Articolo 9 Controllo *in itinere*

1. Fermo restando funzioni e competenze proprie degli organi sia di amministrazione che di controllo degli organismi *in house*, l'esercizio del controllo *in itinere* consiste nelle seguenti attività:
 - esame di relazioni semestrali sull'andamento di gestione;
 - esame di relazioni redatte su specifica richiesta;
 - informativa motivata su iniziative e attività rilevanti, ma non previste dal Piano approvato dalla Giunta, adottate per necessità o urgenza; la comunicazione è data senza indugio agli uffici regionali competenti *ratione materiae*;
 - rilevazione e aggiornamento di dati sulla gestione degli organismi, anche in riferimento alla materia della trasparenza e della prevenzione della corruzione;
 - sopralluoghi e verifiche documentali presso gli organismi.
2. Le attività di cui al comma precedente sono svolte dall'ufficio controllante, che può avvalersi ai fini istruttori dell'Ufficio coadiuvante e delle funzioni regionali che hanno competenze trasversali (es. contabili, legali, gestione del personale).
3. Nello svolgimento delle proprie attività l'organismo monitora il rispetto del vincolo per cui l'80% del proprio fatturato è effettuato nello svolgimento dei compiti a esso affidati dagli enti soci; la produzione ulteriore rispetto al limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale dell'organismo *in house*.

Articolo 10 Controllo *ex post*

1. Ai fini del controllo *ex post*, gli organismi *in house* trasmettono all'ufficio controllante i seguenti atti:
 - con cadenza annuale, una relazione annuale sull'attuazione del Piano triennale delle attività;
 - con cadenza annuale il bilancio di esercizio, redatto sulla base dello schema di bilancio consolidato previsto dal D. Lgs. 118/2011 e ss.mm.ii., e relativa documentazione di corredo;
 - con cadenza aperiodica, eventuali bilanci infrannuali e relativa documentazione di corredo;
 - con cadenza mensile, verbali e deliberazioni degli organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo;
 - con cadenza annuale, nei termini di legge, il Piano integrativo per la prevenzione della corruzione ai sensi della L. 190/2012;
 - con cadenza annuale, circolarizzazione delle posizioni creditorie e debitorie con gli uffici regionali controparti.
2. Con riferimento alla relazione annuale sull'attuazione del Piano triennale delle attività e alla circolarizzazione delle posizioni creditorie e debitorie, l'ufficio controllante provvede al controllo *ex post* in raccordo con l'ufficio coadiuvante ed eventuali altre funzioni regionali coinvolte. Quanto agli

altri atti il controllo è svolto in via esclusiva dall'ufficio controllante, che può avvalersi ai fini istruttori degli uffici coadiuvanti e delle funzioni regionali interessate.

Articolo 11

Contratti di servizio e affidamenti

1. L'esigenza di assicurare un approccio integrato per l'esercizio dei controlli e il contenimento della spesa richiede che le Direzioni Generali - nella definizione dei contratti di servizio e/o degli atti relativi ad affidamenti di lavori, forniture e servizi - assicurino coerenza con la programmazione delle attività previste dai piani industriali. In quanto controparti di un rapporto negoziale regolante le attività oggetto della commessa, le funzioni regionali committenti:
 - valutano preventivamente la congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, con le modalità previste dall'art. 192 del "Codice dei contratti pubblici" approvato con D.Lgs. n. 50/2016;
 - esercitano il controllo di efficienza, efficacia ed economicità, attraverso un'attività di monitoraggio:
 - a) *preventivo* esercitato in sede di definizione del contratto di servizio/convenzione;
 - b) *concomitante* esercitato mediante report periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi previsti nei contratti di servizio/convenzione;
 - c) *consuntivo* esercitato attraverso la valutazione degli standard quali-quantitativi e l'analisi del grado di soddisfazione dell'utenza nel caso di servizi pubblici locali.
 - curano il controllo, anche in loco, sulla gestione della commessa per verificarne il conseguimento dei risultati attesi;
 - adottano, in via diretta, eventuali atti e iniziative rivolte alla società per la rimozione di disfunzioni o anomalie nella esecuzione o amministrazione della commessa;
 - comunicano all'Ufficio Speciale eventuali disfunzioni o anomalie riscontrate che possono incidere sulla regolare gestione dell'organismo *in house* e sulla tenuta degli equilibri di bilancio.
2. Non è ammesso il perfezionamento tardivo di contratti di servizio/convenzioni, dovendo l'affidamento essere preceduto e non seguito dal contratto di servizio, nonché da una corretta quantificazione dei costi del servizio stesso, necessitandosi all'uopo di una stima e comparazione preventiva della qualità e dei costi offerti dalla società *in house*, rispetto alla qualità e costi offerti dal mercato per la medesima tipologia di beni e/o servizi: ciò secondo i principi di sana gestione finanziaria che impongono che l'affidamento diretto di un servizio alla società *in house* non prescinda da criteri di efficienza, efficacia ed economicità del bene/servizio prodotto dalla società medesima.

Articolo 12

Comportamenti degli amministratori

1. Nella gestione ordinaria e straordinaria gli amministratori sono tenuti al rispetto delle prescrizioni impartite in sede di controllo analogo e trasfuse in appositi atti formali e vincolanti.
2. Il mancato rispetto della presente Direttiva, come pure il mancato, parziale o incompleto invio della documentazione e delle informazioni comunque richieste, tali da compromettere la conoscenza dei fatti aziendali e la capacità di controllo, in quanto inadempimento rispetto agli indirizzi e/o agli obblighi cui soggiace un organismo *in house*, è oggetto di valutazione e motivo di attivazione di specifici procedimenti amministrativi. Ciò in quanto si potrebbe configurare un comportamento contrario ai doveri di fedeltà, lealtà, diligenza e correttezza nell'adempimento del mandato di amministratore in grado di influire sul rapporto di fiducia tra socio pubblico e amministratori impedendone la prosecuzione. In tali circostanze il comportamento dell'amministratore può configurare una giusta causa di revoca dell'incarico ai sensi del Codice Civile.

Le Direzioni Generali di riferimento per le attività di controllo analogo sono individuate tenuto conto degli affidamenti disposti, nonché del settore in cui le società operano.

Organismo societario in house	Direzioni Generali Coadiuvanti
Campania Ambiente e Servizi Spa	D.G. Difesa del Suolo ed Ecosistema
EAV Srl	D.G. Mobilità
SAUIE Srl	D.G. Risorse Strumentali
SCABEC Spa	D.G. Politiche culturali e Turismo
SMA Campania Spa	D.G. Difesa del Suolo e Ecosistema
SORESA Spa	D.G. Tutela Salute e Coordinamento del Sistema Sanitario Regionale
Sviluppo Campania Spa	D.G. Autorità di gestione FSE e FSC D.G. Sviluppo Economico e Attività Produttive D.G. Autorità di Gestione FESR D.G. Università Ricerca e Innovazione
Organismo societario in house	Direzioni Generali Controllanti
Fondazione IFEL Campania	D.G. Autorità di Gestione FESR
Acamir	D.G. Mobilità

Il controllo analogo si avvale, ove del caso, del supporto di funzioni regionali individuate in ragione delle loro specifiche competenze ed esperienze sono le Direzioni Generali Risorse umane, Risorse Finanziarie e Risorse strumentali, le AdG e l'Ufficio Speciale Advocatura.