

**Relazione istruttoria, ai sensi dell'art.192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sull'affidamento da parte della Regione Lazio alla società *in house* LAZIOcrea S.p.A. delle attività di assistenza tecnica nel corso della programmazione 2014-2020 in conformità alla normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento.**

## SOMMARIO

1. Premesse e finalità	3
2. Il quadro normativo di riferimento	3
3. La natura di ente in house di LAZIOcrea S.p.A.	4
4. Le motivazioni della scelta per l'affidamento in essere	6
5. Verifica della congruità economica	7
6. Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 D. Lgs. 50/2016	8

## I. Premesse e finalità

Nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, la politica dei fondi SIE gioca un ruolo decisivo nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla strategia Europa 2020 per conseguire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, mediante la promozione di uno sviluppo organico dell'Unione e la riduzione dei divari regionali.

La presente relazione fornisce alcune precisazioni e ulteriori elementi rispetto al contenuto degli atti adottati nel corso del 2017 in relazione agli affidamenti *in house*, ai fini dell'integrale recepimento della disposizione normativa contenuta nell'art. 192, co. 2, del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.

Per quanto concerne la Convenzione stipulata nel corso del 2017 tra la Regione e LAZIOCREA SpA, si rappresenta che permane in capo agli Uffici della Direzione per lo Sviluppo Economico e le Attività Produttive e delle altre Direzioni regionali coinvolte nella gestione del PO e dei fondi ESI, la necessità di assistenza tecnica descritta nel Piano generale di Assistenza tecnica del POR FESR<sup>1</sup>, approvato con DE G000415 del 26/1/2016, che identifica gli ambiti e le linee di azione attraverso le quali garantire una efficace ed efficiente implementazione del PO per quanto concerne i controlli di I livello, in coerenza con le disposizioni comunitarie, nazionali e regionali di riferimento.

Tale assistenza si rende necessaria, considerate le competenze presenti nell'ambito della Direzione e presso quelle coinvolte nell'implementazione del PO, per l'assolvimento di funzioni tecnico specialistiche e per il rafforzamento dell'organico, non potendo far fronte attraverso le risorse umane presenti e dedicate anche alla gestione di ulteriori programmi e progetti alle complesse e numerose attività richieste per assicurare il raggiungimento di adeguati livelli di verifica amministrativa e di controllo. Tali competenze e professionalità sono altresì presenti nell'ambito delle società strumentali regionali istituite per legge.

La Società LAZIOcrea SpA, costituita ai sensi dell'articolo 5 della L.R. 24 novembre 2014, n. 12, nell'ambito della propria *mission* svolge, in conformità alle previsioni statutarie<sup>2</sup>, anche attività connesse all'esercizio di funzioni amministrative, attraverso risorse qualificate ed ha maturato una esperienza pluriennale negli ambiti descritti, in particolare per quanto concerne le funzioni di controllo legate alla Programmazione 2007-13 cofinanziata dai fondi SIE.

## 2. Il quadro normativo di riferimento

L'art.192 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 prevede che *“ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della*

<sup>1</sup> Programma Operativo Regionale Lazio 2014-2020 (2014IT16RFOP010)

<sup>2</sup> Si veda l'art.3 Oggetto sociale dello Statuto che prevede quanto segue: *3.1 La Società svolge attività connesse all'esercizio delle funzioni amministrative della Regione Lazio, di cui agli artt. 118 della Costituzione e 16 dello Statuto regionale e attività di supporto al funzionamento del Consiglio Regionale del Lazio, con particolare riferimento alle attività di supporto Amministrativo, tecnico e tecnico-Amministrativo, nonché di organizzazione e gestione dei servizi di interesse regionale, ivi incluse le attività volte alla valorizzazione e gestione strumentale di compendi immobiliari regionali, anche mediante l'alimentazione e la gestione di database, sistemi applicativi e piattaforme informatiche. In tale ambito, la Società presta, in particolare, servizi di organizzazione, archiviazione, monitoraggio e controllo; elaborazione e predisposizione di documenti afferenti la gestione dei piani operativi regionali e dei programmi operativi cofinanziati dall'Unione Europea e di tutti gli atti programmatici dell'Amministrazione regionale; assistenza e supporto Amministrativo in materia di promozione di nuova imprenditorialità e di sostegno all'occupazione; accoglienza e gestione delle relazioni con il pubblico; supporto alle esigenze organizzative delle direzioni regionali; analisi della normativa, pre-istruttoria e supporto redazione atti; assistenza contabile, monitoraggio della spesa finanziata, predisposizione della documentazione per stesura atti propedeutici all'emissione dei provvedimenti di liquidazione e dei mandati di pagamento; predisposizione della documentazione necessaria all'adozione di atti amministrativi e contabili; predisposizione della documentazione necessaria e verifica delle richieste di accreditamento degli enti; supporto alla gestione tecnico-amministrativa del contenzioso attivo e passivo dell'Amministrazione regionale. [...] 3.7 La Società, in conformità alla normativa vigente, svolge tutte le operazioni connesse all'oggetto sociale e/o strumentali al raggiungimento dello stesso, comprese quelle di organismo intermedio o soggetto attuatore di interventi cofinanziati dall'Unione Europea. [...]*

*prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento 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.”*

Necessita, pertanto, ai fini dell'affidamento in oggetto:

1. verificare la natura di ente *in house* della società LAZIOcrea S.p.A.;
2. le ragioni dell'affidamento all'ente *in house* e del mancato ricorso al mercato, evidenziando i 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;
3. la congruità economica dell'offerta ricevuta, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione.

### **3. La natura di ente in house di LAZIOcrea S.p.A.**

L'affidamento *in house* rappresenta un modello organizzativo alternativo all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti e servizi pubblici, per effetto della quale una PA si avvale, al fine di reperire determinati beni e servizi ovvero per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio, di soggetti distinti sul piano formale ma sottoposti al suo penetrante controllo analogo.

Ai sensi dell'art.5 co.1 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, un appalto pubblico aggiudicato a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento 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;
- c) 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.

In coerenza con quanto sopra specificato l'art.16 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (cd. Decreto Madia) ha definito *in house* quelle società che possono ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto a condizione che:

- a) non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;
- b) lo statuto o appositi patti parasociali prevedono clausole per le quali l'ente o gli enti soci esercitano tramite particolari diritti il controllo analogo;
- c) lo statuto prevede che oltre l'ottanta per cento del suo fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

LAZIOcrea S.p.A. è una società partecipata totalmente dalla Regione Lazio. In particolare, La Società opera nei confronti della Regione Lazio secondo le modalità dell'*in house providing*, nel rispetto delle direttive regionali in materia di esercizio del controllo analogo secondo le disposizioni di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 49 del 23 febbraio 2016 avente ad oggetto “Direttiva in ordine al sistema dei controlli

sulle società controllate dalla Regione Lazio anche ai fini dell'esercizio del controllo analogo sulle società in house".

Ai sensi di quanto previsto dall'art.12 dello Statuto vigente LAZIOcrea S.p.A. opera in attuazione del Piano Operativo Annuale (POA) approvato dalla Giunta Regionale del Lazio predisposto in coerenza con gli atti programmatici della Regione Lazio con particolare riferimento agli indirizzi strategici definiti nel Documento di Economia e Finanza Regionale, con la programmazione espressa nell'Agenda Digitale e nel Piano di Formazione dell'Amministrazione regionale. Il POA è regolato dal Contratto quadro di servizio che definisce e disciplina i rapporti tra l'Amministrazione regionale e la Società per la realizzazione dei progetti richiesti dalla Regione Lazio e accettati da LAZIOcrea S.p.A., ferma restando la possibilità di disciplinare con specifici accordi le condizioni e le modalità di esecuzione dei progetti speciali approvati dalla Giunta Regionale e finanziati con apposite determinazioni regionali. In ogni caso, gli interventi previsti nei Programmi Operativi Regionali, finanziati o cofinanziati con fondi strutturali dell'Unione Europea, sono oggetto di apposite convenzioni in conformità alle disposizioni comunitarie vigenti in materia.

La società opera, altresì, in esecuzione dei contratti sottoscritti con il Consiglio Regionale del Lazio.

La Società, in conformità alla normativa vigente, svolge tutte le operazioni connesse all'oggetto sociale e/o strumentali al raggiungimento dello stesso, comprese quelle di organismo intermedio o soggetto attuatore di interventi co-finanziati dall'Unione Europea.

La Società è tenuta a richiedere, ai sensi dell'articolo 7.4, la preventiva autorizzazione della Regione Lazio per il compimento di tutti gli atti e per l'attuazione di tutte le decisioni che esulano dall'attività di ordinaria amministrazione e gestione e che, al tempo stesso, comportano riflessi sul bilancio della Società.

In particolare, **oltre l'ottanta per cento** del fatturato della Società è effettuato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dalla Regione Lazio.

La Regione Lazio ha il diritto di avere dall'Organo Amministrativo notizie e informazioni di ogni genere sulla gestione e amministrazione della Società.

L'Organo Amministrativo riferisce quadrimestralmente alla struttura regionale competente in materia di esercizio dei diritti del Socio sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale della Società.

Ferma restando la responsabilità degli amministratori per gli atti compiuti, l'Organo Amministrativo è tenuto a chiedere l'autorizzazione della Regione Lazio, in sede di assemblea ordinaria, per l'attuazione delle principali decisioni a valenza strategica, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- approvazione del piano industriale annuale o pluriennale contenente:
  - il Budget annuale e le relative schede;
  - lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico di previsione;
  - il Piano Finanziario;
  - il Programma degli Investimenti triennali e degli Acquisti di beni e servizi annuale, con l'indicazione delle procedure di acquisto da realizzare;
  - il Piano Annuale e Triennale del Fabbisogno di Personale;
- acquisti ed alienazioni di immobili, impianti, valori mobiliari, azioni e partecipazioni in organismi in qualsiasi forma costituiti, rami d'azienda ed affitti di rami d'azienda;
- la stipulazione di contratti di finanziamento di qualsiasi genere, specie ed importo (a titolo esemplificativo e non esaustivo: contrazione di mutui, consolidamenti di debiti, l'emissione di strumenti finanziari ed altre operazioni di finanza straordinaria, scoperto di conto corrente, cartolarizzazione e leasing, nonché di operazioni qualificabili come indebitamente ai sensi della disciplina normativa comunitaria e nazionale);

- istituzione/revoca della figura del Direttore Generale.

La Regione Lazio verifica la rispondenza dell'azione sociale alle direttive impartite.

#### **4. Le motivazioni della scelta per l'affidamento in essere**

La scelta tra il sistema dell'affidamento tramite procedura di gara pubblica e il sistema dell'affidamento in house deve essere, come sopra esposto, preceduto dalla comparazione degli obiettivi pubblici che si intendono perseguire e delle modalità realizzative avuto riguardo a: tempi necessari, risorse umane e finanziarie da impiegare, livello qualitativo delle prestazioni in base ai principi di economicità e massimizzazione dell'utilità per l'Amministrazione.

Ai fini degli aspetti correlati agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche si sottolinea che con la Legge regionale 24 novembre 2014, n. 12, recante disposizioni in ordine alla creazione di un unico nuovo soggetto derivante dall'accorpamento delle società a controllo regionale Lazio Service S.p.A. e Lait S.p.A (art.5), la Regione ha proseguito l'azione di riordino delle Società regionali al fine del contenimento della spesa pubblica regionale e della razionalizzazione dei costi delle società partecipate e, in un'ottica di costante evoluzione dell'apparato amministrativo, ha proseguito il processo di esternalizzazione di attività, servizi e specifiche funzioni istituzionali, al fine di razionalizzare l'uso delle risorse umane ed economiche a disposizione, rendendone certe le modalità ed i tempi di erogazione e di verifica della qualità degli stessi.

Nel quadro normativo richiamato, in data 4/8/2016 è stato stipulato il Contratto Quadro di Servizio tra la Regione e LAZIOcrea S.p.A. sulla base dei criteri e dei contenuti predefiniti con Deliberazione della Giunta regionale n.498/2016, in conformità al D.Lgs. n. 50/2016 e ai principi generali enucleati dalla giurisprudenza europea ed amministrativa in materia di società *in house*.

Al fine di dare rapido riscontro ai fabbisogni di assistenza tecnica per le funzioni di controllo di I livello del PO la Regione Lazio, con nota prot. 355019 del 11/07/2017, ha richiesto a LAZIOcrea S.p.A. la trasmissione di un Piano delle Attività per il servizio di Assistenza Tecnica alla Autorità di Gestione del POR FESR Lazio 2014-2020 nell'ambito dell'Asse prioritario 6, Obiettivo specifico 6.1. LAZIOcrea S.p.A., con nota prot n. 0011927 del 13/07/2017, acquisita agli atti regionali con prot. n. 0366364 del 17/07/2017, ha trasmesso all'AdG FESR il "Piano delle Attività", relativo al servizio di "Assistenza Tecnica all'Autorità di Gestione del POR FESR Lazio 2014-2020", che definisce le azioni di dettaglio per lo svolgimento del servizio.

Pertanto, con Determinazione n.GI 1000 del 02/08/2017, si è provveduto a valutare i contenuti del Piano in merito alla coerenza, congruità e qualità del servizio offerto rispetto ai fabbisogni di assistenza tecnica da soddisfare nonché le valutazioni in ordine alla congruità della stessa sotto il profilo economico e degli ulteriori elementi riconoscibili come costituenti valore aggiunto per l'amministrazione e ritenuti idonei ad integrare i requisiti di legittimità dell'opzione *in house* previsti dall'articolo 192 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50.

In tal senso la comparazione degli obiettivi di valorizzazione che si intendono conseguire e dei relativi mezzi, metodi e tempi prospettati per il servizio in questione, anche sulla scorta dell'esperienza pregressa in base alla quale è stato possibile garantire la chiusura di un Programma e il contestuale avvio del successivo ciclo programmatico, hanno determinato il convincimento che tale affidamento fosse soluzione confacente a garantire la maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e, al contempo, preferibile rispetto ad altre forme di gestione, in particolare avendo in debita considerazione che la società *in house* ha svolto in precedenza il servizio con diligenza, ad ottimo livello, con risultati eccellenti.

Sotto altro profilo si evidenzia che una società di capitali a totale partecipazione pubblica offre, sotto molteplici aspetti, maggiori garanzie ritenute imprescindibili per la tipologia di affidamento in oggetto.

In particolare si evidenzia:

- la possibilità di un controllo continuo dei livelli di qualità degli uffici preposti e la conseguente applicazione di standard di lavoro finalizzati ad elevare il livello dei servizi offerti, anche modificando le strategie operative inizialmente previste; controllo necessario per tempi particolarmente lunghi che vanno ben oltre il completamento della rendicontazione delle spese e la medesima chiusura del ciclo di programmazione (fissato al 2023);
- la possibilità per l'azionista di disporre la realizzazione di attività aggiuntive ove queste siano ritenute necessarie per il perseguimento degli obiettivi previsti dal PO;
- la possibilità per l'azionista di rimodulare le attività anche disponendo la riduzione delle stesse in caso di valutazioni strategiche che impongano una decisione in tal senso;
- l'indipendenza (intesa come assenza di conflitti di interesse economico) rispetto alle imprese operanti sul mercato;
- l'assenza di finalità speculativa dato dal perseguimento di un interesse pubblico (rispetto anche ai fini di lucro di un operatore privato) nei limiti di quanto previsto dal D.Lgs. 175/2016.

Nel merito, con riguardo alle attività affidate a LAZIOcrea S.p.A. si specifica che le stesse sono svolte sotto la supervisione dell'AdG che verifica l'efficiente impiego delle risorse pubbliche ed il corretto svolgimento dei compiti affidati.

## 5. Verifica della congruità economica

Relativamente all'analisi della congruità economica delle prestazioni che LAZIOcrea S.p.A. andrà a svolgere nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, il benchmark è stato effettuato tenendo conto dell'importo stabilito per il servizio offerto in base al costo aziendale lordo diretto del personale, con la completa esclusione di qualsiasi tipologia di costo indiretto e che il CCNL di riferimento per tutte le risorse coinvolte è quello del comparto di Federculture, che prevede un orario settimanale di 36,00 ore.

Sul "mercato" non è stato possibile reperire affidamenti di servizi analoghi parametrati ai costi aziendali lordi diretti (sono state prese in esame gare svolte da CONSIP e dalle Regioni Piemonte, Puglia e Marche), bensì solo Servizi valorizzati a tariffa che, come è noto, remunera sia i costi diretti del personale coinvolto sia i costi indiretti (quali ad esempio spese generali ed altri costi di struttura) oltre a un margine di profitto.

Si è proceduto, pertanto, all'analisi della congruità mediante la comparazione dei costi applicati alle risorse individuate da LAZIOcrea in forza del CCNL Federculture con i costi previsti dai CCNL applicati da imprese operanti nel mercato dei servizi relativi ai comparti: bancario, commercio, enti pubblici non economici (si veda l'Allegato 2 alla DE GI 1000/2017 per il dettaglio).

La valutazione sulla congruità economica dell'offerta proposta dal soggetto *in house* ha tenuto conto in debita considerazione sia l'oggetto sia il valore della prestazione. Tra gli ulteriori criteri che hanno condotto a ritenere congruo l'affidamento alla Società *in house* si citano, in modo esemplificativo e non esaustivo, inoltre:

- la qualità e la professionalità del personale utilizzato, che ha già un *know how* ed un bagaglio di conoscenze stratificate nel tempo nello svolgimento prolungato di funzioni proprie dell'Ente;
- retribuzioni eque, poiché la società *in house* è soggetta all'osservanza di oneri stringenti in materia di tutela del lavoro (Cons. di Stato sent. n. 2252/2017);
- l'osservanza da parte della Società *in house* delle normative in tema di appalti pubblici, trasparenza, anticorruzione, pubblicità, privacy, antimafia, che produce un valore aggiunto rispetto alla sola economicità, intesa in senso di risparmio di costi;

- comprovata competenza nella gestione di procedure pubbliche di acquisto di beni e servizi nel rispetto delle regole pubbliche, ivi comprese quelle relative al conferimento di incarichi professionali ed al reclutamento del personale ai sensi dell'art.19 del D.Lgs. 175/2016.

## **6. Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 D. Lgs. 50/2016**

Tenuto conto delle verifiche e delle motivazioni sopra esposte può ritenersi, da un lato che il modello dell'affidamento a società di capitale a totale partecipazione pubblica per la gestione dei servizi valutati risulta essere senz'altro quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione e, dall'altro, che ricorrono tutti i presupposti dettati dal Codice dei Contratti Pubblici affinché la Regione Lazio possa confermare l'affidamento dei servizi di che trattasi alla società *in house* LAZIOcrea S.p.A.

In particolare si è verificato che:

- LAZIOcrea S.p.A. è un ente *in house* della Regione Lazio;
- LAZIOcrea S.p.A. possiede le competenze tecniche e specifiche che hanno assicurato e garantiranno per il futuro la qualità del servizio in oggetto, nonché modalità attuative in grado di assicurare il pieno conseguimento degli obiettivi di politica pubblica da parte della Regione, anche in coerenza con le finalità delle politiche di coesione e di utilizzo dei fondi comunitari;
- Sussistono giustificate motivazioni per non ricorrere al mercato ed affidare a LAZIOcrea S.p.A. il Servizio di Assistenza tecnica per le funzioni di Controllo di I livello nel corso della programmazione 2014-2020;
- Da tale affidamento derivano evidenti benefici in termini di efficienza, di affidabilità, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- Le prestazioni da riceversi da parte di LAZIOcrea S.p.A., definite in base alla Convenzione che disciplina i rapporti tra le parti risultano essere congrue.