

Programma quadro “Qualità istituzionale: disegnare l’organizzazione, sviluppare le competenze, rafforzare le leve di gestione per rendere efficaci le politiche della Regione Autonoma della Sardegna”

Convenzione Formez PA- Regione Autonoma della Sardegna

Progetto Qualità.due_E

“La qualità dell’organizzazione: processi e ruoli”

POR Sardegna FSE 2014- 2020

Asse 4 – Capacità istituzionale e amministrativa

Azione 11.3.3 Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders



Laboratorio di Miglioramento
Razionalizzazione e controllo delle società partecipate dalla
Regione Autonoma della Sardegna

Report finale

1. Premessa

Il Progetto Qualità.due_E ha avuto l'obiettivo di contribuire al miglioramento della capacità istituzionale dell'Amministrazione regionale attraverso l'analisi e il miglioramento di alcuni processi strategici rispetto alle politiche regionali con azioni mirate al rafforzamento dell'integrazione tra le strutture coinvolte e alla sperimentazione di modalità integrate di presa delle decisioni.

L'intervento, che ha avuto inizio a settembre 2016 e le cui attività si concludono a luglio 2017, ha previsto due linee di Azione: la prima dedicata all'analisi e al miglioramento del funzionamento del Comitato di Coordinamento delle Direzioni Generali; la seconda dedicata ad alcuni processi significativi in termini di strategicità/criticità e di necessaria integrazione per la loro attuazione. Complessivamente sono stati analizzati 6 processi nell'ambito di laboratori articolati in incontri di co-progettazione, workshop e attività di affiancamento on the job ai quali hanno partecipato oltre ai Direttori Generali, i Direttori di Servizio e i funzionari della Regione Autonoma della Sardegna interessati agli ambiti di lavoro individuati.

Il presente documento illustra gli obiettivi, le attività svolte e i risultati del **Laboratorio** di miglioramento "**Razionalizzazione e controllo delle società partecipate dalla Regione Sardegna**".

2. Obiettivi e attività svolte nell'ambito del Laboratorio

2.1 Inquadramento e obiettivi

Tra i temi proposti per la seconda linea di attività del Progetto Qualità.due_E, il tema della razionalizzazione delle società partecipate è senz'altro uno dei più delicati per le implicazioni insite nell'oggetto di analisi e per il carattere di urgenza determinato dagli adempimenti improrogabili a cui l'amministrazione è chiamata a ottemperare.

Il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", "Decreto Partecipate", in vigore da settembre 2016¹, ha riordinato strutturalmente la disciplina delle società a partecipazione pubblica ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinendo le condizioni e i limiti per la costituzione di società e per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il D. Lgs n. 100/2017, pubblicato lo scorso 26 giugno 2017, ha introdotto ulteriori elementi di integrazione e di modifica di cui l'Amministrazione dovrà tener conto ai fini della corretta predisposizione del Piano sulla razionalizzazione delle società partecipate il cui termine, inizialmente fissato a marzo 2017, è stato prorogato prima a giugno e poi a settembre 2017.

Un altro fronte che impegna l'Amministrazione è rappresentato dall'esigenza di allineare il Disegno di Legge 192/A "Disciplina della partecipazione della Regione, degli enti regionali

¹ Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ([GU Serie Generale n.210 del 08-09-2016](#)).

e degli enti locali a società di capitali e consortili”, approvato dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 9/2015 del 10.3.2015, al sopravvenuto Decreto Partecipate n. 175/2016.

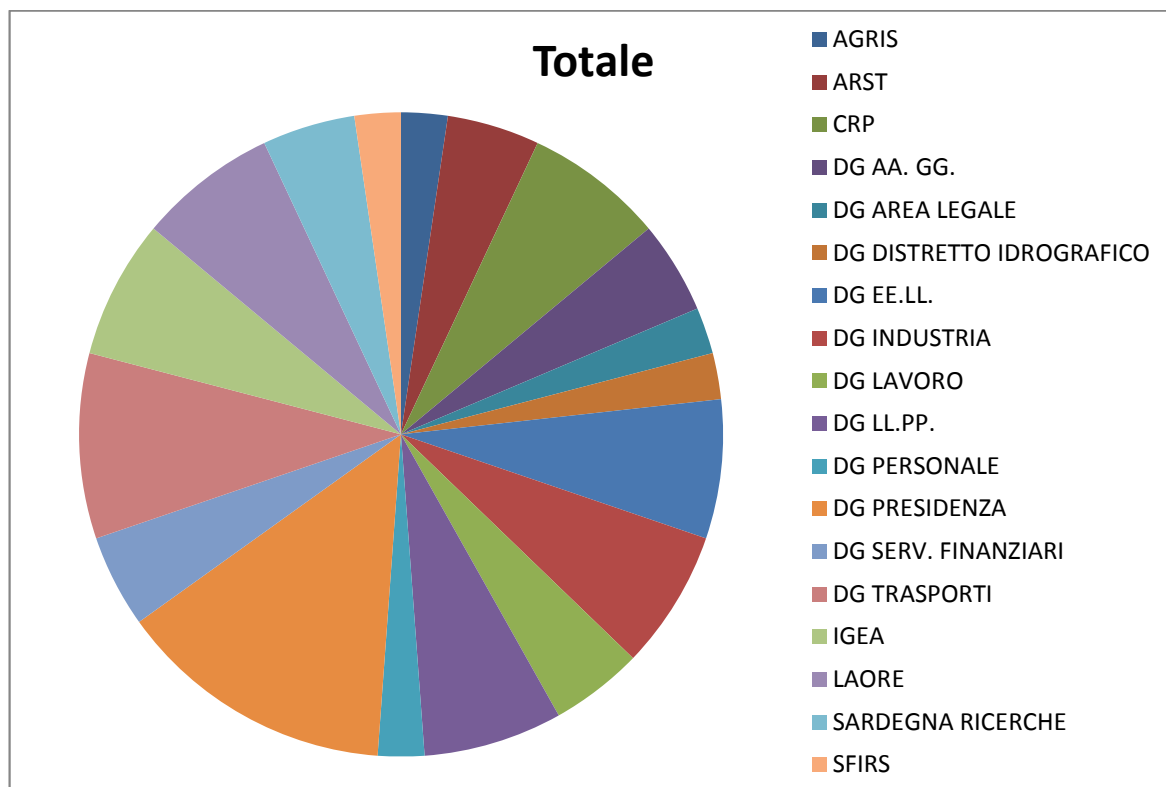
Le modifiche sostanziali introdotte dalla nuova normativa e l'incertezza dettata dalla prospettiva di ulteriori e/o diversi elementi di cui tenere conto nelle operazioni di riassetto delle società partecipate hanno motivato la richiesta di dedicare un Laboratorio al tema delle società partecipate con l'obiettivo di raccogliere ulteriori elementi utili a completare in tempi sostenuti il disegno regionale di razionalizzazione delle società partecipate e di definire spazi di legiferazione a livello regionale che consentano l'adeguamento alle nuove disposizioni nazionali.

Se da una parte infatti il Testo Unico fornisce disposizioni puntuali per l'avvio e la messa a regime di un processo di razionalizzazione delle società partecipate nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, dall'altra delega alle regioni una serie di competenze specifiche da strutturare in nuovi processi che non possono prescindere dalla legislazione regionale già in essere.

2.2 Attività svolte e metodologie adottate

L'articolazione e i contenuti del Laboratorio sono stati definiti in collaborazione con i funzionari competenti presso la Direzione della Presidenza attraverso 4 incontri dedicati ad attività di co-progettazione e on the job.

Partecipanti al laboratorio sulla razionalizzazione delle società partecipate per Direzione regionale o ente di appartenenza.



Il laboratorio ha previsto la realizzazione di tre workshop a cui hanno preso parte complessivamente 44 partecipanti: Direttori Generali, Direttori di servizio e funzionari degli Assessorati che esercitano il controllo sugli organismi partecipati e/o componenti della Cabina di regia con compiti di monitoraggio e di supporto alle stesse strutture² e alcuni rappresentanti di società partecipate dalla Regione.

Il primo workshop (21 aprile 2017), a partecipazione allargata, è stato sede di riflessione strutturata su come migliorare il Piano di razionalizzazione delle società partecipate attraverso un lavoro diretto ad individuare criteri comuni che guidino il processo di razionalizzazione e attraverso l'analisi e il confronto su casi specifici di difficile soluzione.

Il secondo workshop, (30 aprile 2017), sempre a partecipazione allargata, è stato pensato e progettato per rispondere alle esigenze di approfondimento e scambio dei Direttori e dei funzionari coinvolti su problematiche e procedimenti legati più direttamente alle società in house.

L'art. 192, comma 1, del D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50 prevede l'istituzione presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) dell'elenco degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Con Delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 61 del 14 marzo 2017) le Linee guida ANAC di attuazione dell'art. 192 che istituiscono il registro e disciplinano la procedura di iscrizione, i requisiti necessari, le modalità e i criteri per poter riscontrare i requisiti stessi.

L'approccio metodologico adottato per i primi due workshop ha previsto una prima fase di istruttoria che ha impegnato i partecipanti nella condivisione di un elenco di casi meritevoli di analisi e confronto in plenaria e nella raccolta della documentazione di riferimento.

I partecipanti hanno potuto confrontarsi con esperti della materia, gli Avvocati Harald Bonura, specialista in diritto del lavoro e amministrativo, con particolare riferimento al diritto degli enti locali, ai servizi pubblici locali e ai contratti pubblici e Fabiana Ciavarella, esperta in diritto amministrativo e della contrattualistica pubblica.

I contributi dei partecipanti e dei relatori sono stati visualizzati in tempo reale e successivamente resi disponibili.

Successivamente alla pubblicazione del Decreto correttivo al Testo Unico sulle partecipate, alcuni funzionari della Direzione Generale della Presidenza e della Direzione Generale dell'Area legale hanno ritenuto utile organizzare un terzo workshop facilitato, il 6 luglio 2017, a formazione ristretta, al fine di determinare gli impatti che l'integrazione del Testo Unico, analizzato nel dettaglio in aula, può avere sulla legislazione regionale e quali ambiti di legiferazione possano essere oggetto di un nuovo DDL che riordini la materia coerentemente al dettato normativo nazionale.

3. Risultati del Laboratorio

I partecipanti hanno potuto confrontarsi e rafforzare le proprie competenze a vantaggio dell'azione regionale in materia di razionalizzazione delle partecipate e a supporto delle

² La cabina di regia è stata istituita con deliberazione della Giunta regionale n. 17/32 del 27.4.2010.

scelte dell'organo politico. Da una parte, infatti, con riguardo alle operazioni dirette alla razionalizzazione degli enti partecipati, i referenti dei diversi assessorati che esercitano il controllo hanno potuto condividere e trovare soluzione ai casi più problematici e critici, dall'altra, attraverso un'attenta e puntuale analisi della normativa nazionale sono stati individuati gli spazi di legiferazione a livello regionale che potranno nei prossimi mesi essere sviluppati in un nuovo Disegno di Legge da presentare alla Giunta.

4. Osservazioni conclusive

Ai fini del riordino della normativa regionale, a seguito delle significative modifiche apportate dalle disposizioni nazionali in materia di controllo e razionalizzazione delle partecipate pubbliche, è utile avviare un confronto con le altre regioni, in particolare con il Friuli Venezia Giulia, Regione a statuto speciale che ha previsto un Servizio dedicato al controllo delle società partecipate, con cui sono già stati presi i primi contatti.

5. Allegati

Si allegano al presente report gli elenchi delle questioni poste e degli argomenti trattati nel corso del Workshop del 21 aprile 2017 sui criteri qualitativi e quantitativi stabiliti dalla normativa nazionale e regionale in tema di razionalizzazione (Allegato 1) e nel corso del Workshop del 30 maggio 2017 con riguardo alle Linee guida n. 7 adottate dall'ANAC con deliberazione n. 235 del 15.2.2017, aventi ad oggetto l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti alle società in house (Allegato 2)

Allegato 1

ARGOMENTI E QUESITI SU CRITERI E VINCOLI IN MATERIA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLA REGIONE.

- A) Aspetti critici del Testo Unico sulle partecipate
- B) Aggiornamento sul Decreto correttivo ed integrativo del T.U., in corso di definizione.

Specifici argomenti e quesiti:

- Ambito di applicazione dell'articolo 24 e contenuti del Piano di revisione straordinaria, alla luce dei richiami agli articoli 4, 5 e 20 e del coordinamento con il comma 2 dell'articolo 24, secondo il quale il Piano di revisione costituisce aggiornamento del Piano di razionalizzazione adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della L. 190/2014.
- Valutazione dell'iter avviato dalla Regione Sardegna ai fini della redazione del Piano (si vedano le note allegate prot. n. 1379 del 31.1.2017 e n. 2120 del 10.2.2017) e caso specifico delle società di produzione di un servizio di interesse generale rientranti nella categoria di cui all'articolo 4, comma 2, lett. a) e delle società che forniscono beni o servizi strumentali alla Regione di cui alla lett. d);
- Adempimenti derivanti dall'art. 24 del T.U. n. 175/2016: metodologia e accorgimenti per la corretta attuazione della norma.
- Esempi di Piani di revisione straordinaria adottati in altre Regioni e negli Enti locali;
- Approfondimento degli "oneri di motivazione analitica" di cui al T.U., ovvero:
 - dimostrazione della necessità del mantenimento della società per il perseguimento delle finalità istituzionali;
 - ragioni e finalità che possono giustificare la scelta del mantenimento;
 - dimostrazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
 - valutazioni sulla possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
 - dimostrazione della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
- Metodologie per lo sviluppo delle analisi di cui all'art. 5 del T.U.
- Valutazioni dei casi in cui il mantenimento o il percorso di dismissione/chiusura di una società sia già previsto da una legge regionale o definito in un piano approvato dalla Commissione europea, con modalità e tempistiche diverse da quelle prescritte dal T.U..
- Assolvimento dell'onere motivazionale in relazione alle società che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2 del T.U. (per esempio società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti) ma il cui mantenimento sia giustificabile sotto il profilo del perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente e del beneficio che l'Ente trae dal servizio da esse prodotto.

- Opportunità/obbligatorietà di fusione tra società che svolgono attività analoghe.
- Stante il disposto dell'art. 24, comma 7 del T.U., la presenza di una legge regionale che istituisce una data partecipazione societaria attenua l'onere motivazionale per il suo mantenimento?
- Concetto di fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d) del T.U.: volume d'affari da dichiarazione IVA o valore della produzione, comprensivo di altri ricavi e proventi?

Allegato 2

ARGOMENTI E QUESITI SULLE LINEE GUIDA N. 7 ADOTTATE DALL'ANAC, AVENTI AD OGGETTO L'ISCRIZIONE NELL'ELENCO DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI CHE OPERANO MEDIANTE AFFIDAMENTI DIRETTI ALLE SOCIETA' IN HOUSE

- A) Aspetti critici delle Linee Guida ANAC
- B) Aggiornamento sui tempi di approvazione del Decreto correttivo ed integrativo del T.U. Società partecipate

Specifici argomenti e quesiti:

- Problematiche applicative delle Linee guida ANAC n. 7/2017;
- Individuazione del soggetto/dei soggetti preposti alla presentazione della domanda di iscrizione: la Regione presenta un'unica domanda per tutti i propri organismi *in house* (n. 5 società) o una domanda per ciascuna società *in house*? (punto 4.1.);
- Nel caso di società *in house* partecipata da altri soci pubblici, oltre che dalla Regione, la percentuale di partecipazione (di maggioranza o di minoranza) incide sulla individuazione del soggetto preposto alla presentazione della domanda di iscrizione?
- La Regione, laddove abbia operato affidamenti diretti nei confronti di società *in house*, ma non intenda rinnovarli e non intenda operare ulteriori affidamenti, deve presentare domanda di iscrizione anche in relazione a tali organismi?
- In particolare, la richiesta di iscrizione nell'Elenco deve riguardare anche una società *in house* in liquidazione, che attualmente continua a svolgere attività in base ad affidamenti preesistenti alla messa in liquidazione?
- Con riferimento all'istruttoria, anche alla luce della recente abrogazione del comma 2 dell'articolo 211 del decreto legislativo n. 50/2016, quali oneri sono posti in capo alle amministrazioni aggiudicatrici in relazione ai contratti di affidamento diretto in essere (oneri di trasmissione del contratto all'ANAC) e quali poteri permangono in capo all'ANAC in ordine ai contratti in essere?
- Verifica dei requisiti per l'iscrizione: il controllo analogo. Il controllo analogo ex ante, contestuale, ex post (punto 6.3.1);
- Le modalità di esercizio del controllo analogo nella Regione Sardegna: suggerimenti per la revisione delle direttive sinora adottate dalla Regione (con D.G.R. n. 17/32 del 27.4.2010 e modificate con D.G.R. n. 42/5 del 23.10.2012), nonché degli ulteriori indirizzi adottati in materia (D.G.R. n. 39/17 del 10.10.2014), in funzione del loro adeguamento al nuovo codice dei contratti e al decreto legislativo n. 175/2016;
- In particolare, esame delle modalità di esercizio del controllo strategico e del controllo di gestione avuto riguardo all'autonomia decisionale dell'organismo *in house*, anche ai fini di una modifica delle previsioni contenute nell'art. 4, lett. a) e b) della D.G.R. n. 42/5 del 23.10.2012;
- Ambito di applicazione del regime speciale degli affidamenti in house (art. 192 D.lgs. n. 50/2016; Linee guida n. 7): estensione di tale regime anche ad organismi

aventi natura giuridica diversa dalle società ma che ricevono affidamenti diretti *in house providing* (es. associazioni, consorzi, ecc..);

- In relazione alle società finanziarie regionali, il decreto legislativo correttivo in corso di approvazione prevede ulteriori esenzioni dalle disposizioni del T.U. oltre a quella dall'art. 4? In particolare, possono essere escluse dall'applicazione delle disposizioni che riguardano il Piano di revisione straordinaria (articoli 24, 20 e 5)?
- Modalità alternative di presentazione della domanda di iscrizione in caso di indisponibilità dell'applicativo on line alla data prevista per la presentazione della domanda (punto 4.4.).