

QUADRO NORMATIVO

Allegato C al Piano Strategico 2017 | 2019

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

La Legge n. 124 del 07/08/2015, meglio nota come legge (o riforma) Madia, ha introdotto, all'interno di un più vasto quadro di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, una serie di principi generali ai quali i decreti attuativi della medesima legge avrebbero dovuto ispirarsi. Il perimetro d'azione della legge è più ampio rispetto ai fini di questo documento e per un maggior approfondimento si rimanda al testo di legge.

In particolare, la riforma è intervenuta, per ciò che attiene il perimetro di attività di LAZIOcrea, attraverso l'articolo 18: *Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche*.

In esso si legge che *“Il decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche è adottato al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina [...] la tutela e promozione della concorrenza [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi”*:

- a) [Omissis];
- b) *Ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni già in essere;*
- c) *Precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate;*
- d) *Definizione, al fine di assicurare la tutela degli interessi pubblici, la corretta gestione delle risorse e la salvaguardia dell'immagine del socio pubblico, dei requisiti e della garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, anche al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari;*
- e) [Omissis];
- f) *Promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza, nonché la loro pubblicità e accessibilità;*
- g) [Omissis];
- h) *Eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo;*

[...]

¹ Il testo prosegue con la seguente dicitura: che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16. In tale articolo vengono definiti i criteri di intervento (che prevedono, ad esempio, l'adozione di un Testo Unico). Rilevante ai fini del presente testo, è il solo criterio e): aggiornamento delle procedure, prevedendo [...] la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica

Le disposizioni contenute nel Testo Unico, redatto secondo i principi della Legge 124/2015, hanno come oggetto quanto espresso all'articolo 1, e vale a dire: *“la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.*

2. Le disposizioni contenute [...] sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Ai fini del presente documento, si presentano di seguito alcuni estratti del Testo Unico, allo scopo di definire in modo chiaro il quadro normativo in cui LAZIOcrea opera.

Il TU esplicita, all'articolo 2, il perimetro d'azione presentando le definizioni dei “concetti principali” presenti nel testo. In tal senso, si definisce:

[...]

b) “Controllo”: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile²;

c) “Controllo analogo”: 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. [Omissis];

[...]

h) “Servizi di interesse generale”: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

i) “Servizi di interesse economico generale”: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

[...]

m) “società a controllo pubblico”: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

² Sono considerate società controllate:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;

3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.

[...]

o) “società in house”: le società sulle quali un’amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto.

Dopo aver stabilito, all’articolo 3, che *“le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”*, il Testo Unico sancisce, all’articolo 4, che:

1. *Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.*
2. [...] *Le amministrazioni pubbliche possono costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:*
 - a) *Produzione di un servizio di interesse generale;*
 - b) *Progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche [...];*
 - c) *Realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero realizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale attraverso un contratto di partenariato [...];*
 - d) *Autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti [...];*
 - e) *Servizi di committenza [...];*
4. *Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall’articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.*

All’articolo 6, *Principi fondamentali sull’organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico*, vengono introdotti una serie di strumenti di gestione, e in particolare viene sancito che:

2. *Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l’assemblea nell’ambito della relazione di cui al comma 4.*
3. *Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l’opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative, nonché dell’attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti:*
 - b) *Regolamenti interni volti a garantire la conformità dell’attività della società alle norme di tutela della concorrenza [...];*
 - c) *Un ufficio controllo interno strutturato secondo i criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell’impresa sociale, che collabora con l’organo di controllo statutario [...];*

- d) *Codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi [...];*
- e) *Programmi di responsabilità sociale d'impresa;*
- 4. *Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.*

Il nuovo Testo Unico, all'articolo 14, tratta il caso di *Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*, stabilendo che:

1. *[...] sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo nonché, [...], a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi;*
2. *Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione di rischio di cui all'articolo 6, comma 3, uno più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.*
3. *Qualora si determini la situazione di cui al comma 1, la mancata adozione di provvedimenti adeguati [...], costituisce grave irregolarità;*
4. *Non costituisce provvedimento adeguato, [...], la previsione di un ripianamento delle perdite [...];*

L'articolo 16 è invece dedicato in modo esclusivo alle "Società in house"

1. *Le società in house ricevono 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 solo se 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.*
2. *Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:*
 - c) *In ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; [...];*
3. *Gli statuti delle società [...] devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico [...] 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.*
4. *Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità [...].*
5. *Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mese dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi [...]*
7. *Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e*

servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016³

Rilevante, infine, per gli scopi del presente documento è quanto disposto dal Testo Unico all'articolo 20, in materia di *Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*:

1. [...] *Le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, [...], un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione [...].*
2. *I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:*
 - a) *Partecipazioni societario che non rientrino in alcune delle categorie di cui all'articolo 4;*
 - b) *Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
 - c) *Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;*
 - d) *Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;*
 - e) *Partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;*
 - f) *Necessità di contenimento dei costi di funzionamento;*
 - g) *Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.*

Direttiva in ordine al sistema dei controlli sulle società controllate dalla Regione Lazio anche ai fini del controllo analogo sulle società In House;

A concorrere a definire il quadro normativo di riferimento è la direttiva adottata con la deliberazione numero 49 del 23 Febbraio 2016, che, all'articolo 1 (*Finalità e principi*) recita:

La presente direttiva disciplina le modalità di funzionamento dei controlli sulle società controllate non quotate della Regione Lazio, nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità, [...], anche ai fini dell'esercizio del controllo analogo sulle società in house.

La presente direttiva è rivolta a disciplinare:

- a) *Le procedure e regole omogenee ed uniformi a cui le società dovranno attenersi, nonché le norme di comportamento rivolte ai rappresentanti della Regione Lazio all'interno degli organi delle società controllate;*

³ Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi.

- b) *Le procedure volte alla definizione e assegnazione degli indirizzi e degli obiettivi cui devono tendere le società controllate dalla Regione Lazio, nonché l'attivazione di un sistema di monitoraggio che consenta di individuare ed analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e l'individuazione delle opportune azioni correttive;*
- c) *La costituzione e l'organizzazione di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, [...], delineando la tipologia di informazioni che gli organi societari sono tenuti a fornire all'Amministrazione regionale per il monitoraggio periodico.*

Al titolo terzo, la direttiva disciplina *Il sistema di controllo analogo sulle società controllate* e, più in particolare, all'articolo 17 (*Tipologie di controllo*), sancisce che:

La Regione Lazio definisce nell'ambito della propria autonomia organizzativa un sistema di controllo analogo sulle società controllate, articolato come segue:

- 1) *Controllo Strategico;*
- 2) *Controllo di gestione e sulla qualità dei servizi;*
- 3) *Controllo sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale della società.*

Il testo prosegue definendo le varie tipologie di controllo attuato e, più nel dettaglio, all'articolo 18 dedicato al controllo strategico:

La giunta regionale, nell'ambito del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) definisce gli indirizzi e gli obiettivi strategici a cui le società devono tendere nel periodo considerato. La specifica sezione del DEFR dedicata alle linee strategiche delle società controllate indica gli standard qualitativi e quantitativi di riferimento e individua gli indicatori tecnico-fisici per il monitoraggio periodico.

Entro il 31 luglio di ogni anno le società controllate relazionano sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici e degli eventuali scostamenti, utilizzando gli indicatori definiti nel DEFR, affinché l'Amministrazione regionale assuma le necessarie azioni correttive [...].

All'articolo 19 viene invece demandato il compito di illustrare le modalità di azione del *Controllo di gestione e sulla qualità dei servizi*. In tal senso, recita l'articolo che:

Sulla base degli indirizzi ed obiettivi strategici approvati nel DEFR, la giunta regionale approva i piani annuali operativi di attività.

I piani operativi di attività riportano la declinazione degli indirizzi strategici in obiettivi gestionali annuali, individuati secondo i diversi aspetti:

- a) *Organizzativo - Gestionali;*
- b) *Qualità dei servizi e prestazioni aziendali.*

[...]

Il piano operativo di attività contiene:

- a) *Il piano annuale delle attività, redatto in coerenza con gli obiettivi strategici indi-*

viduati nel DEFR, che indica le linee operative organizzative e gestionali annuali e comprende il budget annuale;

- b) Una relazione che individua i principali fattori di rischio che possono determinare costi aggiuntivi, anche derivanti da contenziosi;*
- c) Il fabbisogno del personale.*

Il piano operativo di attività indica gli obiettivi da raggiungere attraverso l'utilizzo di indicatori qualitativi-quantitativi, così come previsti nel DEFR e nel contratto di servizio ovvero nel piano di attività.

Le società trasmettono entro il 31 luglio di ciascun anno una rendicontazione concernente lo stato di attuazione degli indirizzi individuati nell'anno precedente, da sottoporre all'approvazione della giunta regionale anche al fine di individuare le opportune azioni correttive. Il piano operativo di attività evidenzia gli obiettivi raggiunti nell'anno e gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni espresse attraverso gli indicatori rilevanti ad inizio periodo"

All'articolo 20 invece spetta la definizione dell'ultima tipologia di controllo, vale a dire il controllo che la Regione esercita *sulla situazione economico-finanziaria delle società.*

La struttura regionale competente in materia [...] effettua un monitoraggio periodico quadrimestrale della situazione economica, finanziaria e patrimoniale della società.

L'attività di monitoraggio si avvale di schede di reporting che evidenziano:

- a) Lo stato patrimoniale attivo e passivo della società;*
- b) I costi ed i ricavi maturati nel periodo;*
- c) Il dettaglio dei rapporti finanziari di credito/debito tra la Regione Lazio e la società controllata;*
- d) Gli approvvigionamenti e i lavori affidati a terzi;*
- e) Ogni altra informazione utile che incide sugli equilibri economico finanziari della società.*

Le società informano tempestivamente la Regione Lazio ove vengano a conoscenza di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri complessivi dell'Ente, anche solo potenziali.

Il controllo si avvale anche di ulteriori strumenti, che possiamo definire per semplicità "indiretti". Questi strumenti infatti, elencati all'articolo 21, prevedono che [...] *al fine di consentire alla Regione Lazio di esercitare in modo omogeneo e strutturato il controllo analogo, gli organi amministrativi delle società sono tenuti a chiedere [...] la preventiva autorizzazione della Regione Lazio per l'attuazione delle principali decisioni a valenza strategica, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo:*

- *Approvazione dei piani industriali o dei business plan delle società controllate;*
- *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;*
- *Stipula di contratti di finanziamento di qualsiasi genere, specie ed importo [...] nonché [...] di operazioni qualificabili come indebitamento [...];*

- *Approvazione dei piani assunzionali;*
- *Istituzione/Destituzione della figura del direttore generale.*

All'articolo 22, infine, la direttiva demanda il compito di regolamentare e descrivere il *Sistema informativo di rilevazione*:

Per le attività di monitoraggio e controllo periodico contabile [...], la Regione Lazio organizza un idoneo sistema informativo di rilevazione finalizzato a rilevare:

- a) *La situazione patrimoniale della società, con particolare riferimento ai rapporti finanziari con l'ente proprietario e la società;*
- b) *La situazione economica;*
- c) *La situazione finanziaria;*
- d) *La situazione del personale in servizio;*
- e) *Il dettaglio dei costi il cui rispetto è determinato dalle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.*

Il sistema informativo è strumentale all'esercizio del controllo analogo sulle società in house [...] al fine di valutare gli scostamenti con il budget per la definizione degli eventuali interventi correttivi.

Sulla base delle informazioni rilevate attraverso il sistema informativo, la struttura competente [...] effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società controllate, analizza gli scostamenti rispetto al budget approvato e, ove rilevi la sussistenza di possibili squilibri economico-finanziari [...], ne segnala la presenza alla Direzione [...].

Il sistema informativo dovrà inoltre essere idoneo alla creazione di una data base per il bilancio consolidato [...].

Al fine di agevolare e rendere omogenea la raccolta dei dati la Regione Lazio definisce un apposito sistema di web reporting diretto a facilitare il flusso informativo con le singole società.

Tutte le informazioni e le comunicazioni, riguardanti le società sono trasmesse con periodicità quadrimestrale, entro i primi 10 giorni successivi alla scadenza del quadri-mestre.

Lo Statuto di LAZIOcrea del 28 Luglio 2017

In continuità con quanto espresso nei precedenti approfondimenti riferiti al quadro normativo, lo Statuto di LAZIOcrea contiene indicazioni utili per definire lo scenario e le modalità entro le quali LAZIOcrea può predisporre la propria strategia e la propria attività.

In tal senso si riportano di seguito alcuni stralci del suddetto documento, la cui versione integrale è stata resa pubblica attraverso il sito web della società.

1.2 La società [LAZIOcrea] 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.

1.4 La Regione Lazio esercita il controllo analogo sulla Società mediante:

- *L'esercizio dei poteri di programmazione e l'emanazione di indirizzi sulla direzione strategica e sulla gestione della Società;*
- *La nomina e la revoca degli Organi societari;*
- *Il potere di direttiva, di indirizzo ed eventualmente di veto sulla definizione dell'organigramma e sulle sue modifiche;*
- *Il possesso della totalità del capitale azionario ed il divieto assoluto di cessione delle azioni ad altri soggetti privati;*
- *La verifica ed il monitoraggio delle prestazioni rese e delle modalità di realizzazione dei servizi affidati;*
- *L'esame e la valutazione delle relazioni e dei documenti afferenti la gestione economica, finanziaria e patrimoniale della Società.*

[...]

Particolarmente rilevante è quanto riportato dall'articolo 3 (Oggetto sociale) che illustra le attività che LAZIOcrea svolge, di cui si riportano (per semplicità) le principali categorie:

- *Attività connesse all'esercizio delle funzioni amministrative della Regione Lazio;*
- *Attività di supporto e funzionamento del Consiglio Regionale del Lazio:*
- *Attività di supporto amministrativo;*
- *Attività di supporto tecnico;*
- *Attività di supporto tecnico-amministrativo;*
- *Attività di organizzazione e gestione dei servizi di interesse regionale;*
- *Attività di valorizzazione e gestione strumentale di compendi immobiliari regionali, anche mediante l'alimentazione e la gestione di database, sistemi applicativi e piattaforme informatiche;*

In merito a tale ambito, si legge nello Statuto, *“la Società presta, in particolare Servizi di:*

- *Organizzazione;*
- *Archiviazione;*
- *Monitoraggio;*
- *Controllo;*

LAZIOcrea svolge altresì attività di:

- *Elaborazione e predisposizione di documenti afferenti la gestione dei piani operativi regionali e dei programmi operativi co-finanziati 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;
- 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.

Al comma 2, si evidenziano invece le attività legate alla macro-area della crescita digitale e in particolare, si legge che: *La Società supporta tecnicamente la Regione ne:*

- *La definizione delle strategie di crescita digitale, provvedendo alla progettazione, realizzazione e gestione degli interventi dell'Agenda Digitale in una logica integrata con il Sistema Informativo Regionale, anche per favorire l'azzeramento del divario digitale, l'attuazione dell'e-government, dell'open-government e la realizzazione di servizi ad alto contenuto tecnologico per utenti, cittadini e imprese.*
- *La progettazione, realizzazione e gestione del Sistema Informativo Regionale e del Data Center, delle infrastrutture tecnologiche di rete a banda larga e ultra larga, anche al fine di assicurare l'erogazione di servizi essenziali quali quelli di emergenza sanitaria e protezione civile, oltre all'erogazione di servizi di connettività dedicata alle sedi della Sanità, all'Amministrazione e agli altri soggetti individuati da quest'ultima, nonché alla realizzazione e gestione di banche dati strategiche per il conseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione e degli Enti del SSR;*
- *La promozione e supporto all'adozione di strumenti e tecnologie innovative, anche mediante l'elaborazione di studi/ricerche di settore e l'attuazione di programmi di ricerca e sviluppo, la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati/informazioni, lo scambio di best practice, l'interoperabilità e il riuso di programmi;*
- *Attività di progettazione, realizzazione e gestione del sistema informativo per il controllo di gestione della Giunta Regionale.*

Al terzo comma sono invece elencate le attività principali per quanto concerne il settore della formazione-istruzione; settore nel quale è definito che la Società opera [...] nel campo:

- *Della Formazione, dell'aggiornamento, della qualificazione e del perfezionamento professionale del personale dell'Amministrazione Regionale e di altri soggetti pubblici regionali [...];*

- *La Società realizza inoltre attività formative riconosciute idonee per l'ECM individuando e attribuendo direttamente i crediti ai partecipanti;*
- *Istituisce e gestisce corsi specifici secondo le leggi e i programmi formativi vigenti per formatori, docenti e professionisti di ogni ordine e grado [...].*

Al quarto comma lo statuto elenca invece le attività che LAZIOcrea realizza nel settore della Cultura, nel quale:

- *La Società opera [...] attraverso attività di gestione e valorizzazione del patrimonio storico/artistico di proprietà della Regione Lazio, nonché promuovendo e organizzando eventi ed attività culturali volti alla valorizzazione e alla promozione del territorio del Lazio [...].*

Nei commi successivi (5 e 6) si stabilisce infine che LAZIOcrea:

- *[Opera], previa autorizzazione della Regione Lazio, in qualità di "centrale di committenza" o di "amministrazione aggiudicatrice" [...];*
- *[...] svolge tutte le operazioni connesse all'oggetto sociale e/o strumentali al raggiungimento dello stesso, comprese quelle di organismo intermedio e soggetto attuatore di interventi co-finanziati dall'Unione Europea.*

Tali attività, coerenti con quanto stabilito nella già riportata Direttiva per il Controllo Analogico, vengono condotte in linea con quanto stabilito nella medesima direttiva, così come ulteriormente confermato dall'articolo 12 dello Statuto:

La Società opera in attuazione del Piano Annuale Operativo, approvato dalla Giunta Regionale del Lazio sulla base degli indirizzi ed obiettivi strategici contenuti nel DEFR. [...]

Al comma 4 dell'articolo 17 (*Anticorruzione, trasparenza e controlli interni*) si disciplina infine l'esercizio di *internal auditing*:

- *La Società istituisce altresì un ufficio di internal auditing, a diretto riporto dell'Organo Amministrativo, dotato di adeguata autonomia e indipendenza, [...] anche allo scopo di supervisionare e verificare, in via continuativa e in relazione a specifiche necessità, l'adeguatezza e l'effettiva operatività del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi.*

Il Contratto – Quadro di Servizio tra la Regione Lazio e LAZIOcrea

Oltre alle già citate indicazioni derivanti dalla disciplina che regola i rapporti tra la Regione Lazio e le società partecipate, nel contratto-quadro del 04 Agosto 2016 che regola i rapporti tra LAZIOcrea e l'unico azionista sono presenti ulteriori adempimenti che la Società è tenuta a rispettare. In particolare tali indicazioni sono contenute all'Articolo 8 (*Adempimenti*) del contratto:

Ai fini del controllo sulla qualità del servizio prestato, la Società predispone e trasmette i documenti di seguito elencati alla Direzione Regionale Centrale Acquisti e, per conoscenza, alla Struttura competente del Segretariato Generale:

1. *Con cadenza semestrale, entro il 31 luglio di ciascun anno e il 31 gennaio dell'anno successivo, una Relazione riepilogativa delle attività espletate nel periodo di riferimento per singola Scheda progettuale, con la descrizione delle attività svolte e/o dei prodotti elaborati e forniti, il grado di raggiungimento degli obiettivi, degli indicatori di servizio e dei risultati perseguiti in relazione a quanto pre-*

visto dal POA di riferimento. Tali relazioni saranno trasmesse ai referenti responsabili dell'Amministrazione per la verifica di conformità della prestazione. Le attestazioni di conformità dovranno essere inviate alla Centrale Acquisti entro e non oltre 10 (dieci) giorni naturali dall'invio della documentazione comprovante la prestazione del servizio;

2. *Con cadenza annuale ovvero al termine delle attività afferenti una singola Scheda progettuale, un Rapporto di avanzamento tecnico ed amministrativo riportante la rendicontazione delle spese sostenute e delle risorse impiegate dalla Società per l'esecuzione del servizio.*

Il Quadro Normativo e gli effetti su LAZIOcrea

Dallo scenario di riferimento precedentemente illustrato emerge chiaramente che la Regione Lazio, nell'ottica di una costante evoluzione dell'apparato amministrativo deputato al perseguimento dei propri fini istituzionali, ha inizialmente avviato un processo di dismissione delle partecipazioni societarie ritenute non strategiche per poi intraprendere, nel biennio 2014-2015, un'operazione di profonda riorganizzazione delle partecipazioni da mantenere, al fine di razionalizzare l'uso delle risorse disponibili e di assicurare una gestione efficace ed efficiente dei servizi esternalizzati, nel rispetto delle disposizioni volte alla tutela e alla promozione della concorrenza e del mercato.

Nell'ambito di tale ampio processo riorganizzativo, per molti aspetti anticipatorio del percorso tracciato dal *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica* (D.Lgs. n. 175/2016 e D.Lgs. n. 100/2017), si colloca l'operazione di fusione per unione tra Lazio Service S.p.A. e LAit S.p.A. che ha portato, nel gennaio 2016, alla costituzione di LAZIOcrea S.p.A. quale soggetto deputato ad operare in diversi ambiti progettuali secondo le modalità dell'in house providing (di fatto già conforme alle disposizioni normative successivamente adottate in merito alle finalità perseguibili mediante le partecipazioni pubbliche) ed il recente trasferimento alla NewCo delle funzioni e delle attività progettuali esercitate dall'Agenzia per lo Sviluppo delle Amministrazioni Pubbliche (ASAP), completato nel settembre 2017 a valle delle opportune modifiche apportate allo statuto sociale.

Tale operazione, nel contesto regolatorio dei rapporti tra la Società e l'Amministrazione regionale, ha quindi condotto dapprima all'approvazione di un Contratto-quadro di servizio di durata quinquennale (Reg. Cron. n. 19365 del 5 agosto 2016) e poi alla conseguente approvazione del Piano Operativo Annuale LAZIOcrea (POA) per l'anno 2016 (D.G.R. n. 830 del 30 dicembre 2016) e del POA per il 2017 (D.G.R. n. 503 del 3 agosto 2017), accompagnato da un'analisi sulla congruità delle tariffe applicate da LAZIOcrea per ciascuna figura professionale impiegata nella realizzazione dei servizi affidatigli, rispetto a quelle praticate dal mercato in regime di concorrenza.

Alla luce del suddetto contesto normativo, amministrativo e contrattuale, arricchito dall'introduzione e dal successivo consolidamento del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016 e D.Lgs. n. 56/2017), occorre quindi procedere di concerto con l'Amministrazione regionale alla:

- Revisione del Contratto-quadro quinquennale di servizio (CQS), anche allo scopo di:
 - Disciplinare le prestazioni di servizi finalizzati alla formazione, all'aggiornamento, alla qualificazione e al perfezionamento professionale del personale dell'Amministrazione regionale e di altri soggetti pubblici da quest'ultima individuati, già esercitate dall'Agenzia per lo Sviluppo delle

Amministrazioni Pubbliche (ASAP);

- Aggiornare le modalità di esercizio dei monitoraggi periodici sui livelli quali-quantitativi dei servizi prestati da LAZIOcrea, alla luce dell'esperienza acquisita nel corso del primo anno di vigenza dell'Accordo stesso ed in considerazione delle concrete modalità di esercizio delle diverse tipologie di controllo (strategico, organizzativo-gestionale ed economico-finanziario) previste sulle società in house della Regione Lazio (D.G.R. n. 49/2016);
- Implementare un sistema integrato di indagini di customer satisfaction, volto non soltanto a rilevare e misurare i livelli di soddisfazione degli stakeholders regionali, ma anche il grado di soddisfazione dei cittadini, dei professionisti e delle imprese che fruiscono direttamente o indirettamente dei progetti realizzati dalla Società, anche allo scopo di poter elaborare il "bilancio sociale" aziendale, nel corso del biennio 2018-2019
- Approvazione, entro e non oltre il 31 dicembre 2017, del Piano Operativo LAZIOcrea per l'anno 2018, previa:
 - Individuazione e/o ricalibrazione dei progetti realizzabili da LAZIOcrea con le risorse (umane, strumentali e finanziarie) effettivamente disponibili, sulla base dei fabbisogni prioritari espressi dall'Amministrazione regionale e alla luce dei molteplici vincoli in materia di contenimento della spesa delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni e degli specifici tetti annuali di spesa previsti nel CQS per il funzionamento aziendale;
 - Definizione degli obiettivi operativi da raggiungere e dei livelli di servizio attesi, con indicatori chiaramente individuati e oggettivamente misurabili, sulla base degli indirizzi e degli obiettivi strategici indicati nell'aggiornamento annuale del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2017-2019 della Regione Lazio;
 - Valutazione sulla congruità economica dei servizi offerti da LAZIOcrea rispetto a quelli disponibili sul mercato in regime di concorrenza e, per quelli oggetto di affidamento in house, indicazione dei benefici per la collettività 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 (art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici).

Il processo di revisione del Contratto-quadro di servizio stipulato con l'Amministrazione regionale e di tempestiva approvazione del Piano Operativo Annuale LAZIOcrea per l'anno 2018, sarà inoltre accompagnato da una:

- Rinnovata e capillare operazione di censimento e inventariazione delle dotazioni tecnologiche strumentali assegnate al personale dipendente impiegato nella realizzazione dei progetti nonché di contestuale raccolta dei nuovi fabbisogni funzionali, allo scopo di alimentare la conoscenza e il controllo del patrimonio mobiliare aziendale e soprattutto di soddisfare le diverse esigenze operative per incrementare i livelli quali-quantitativi delle attività progettuali da svolgere;
- Opera di riconoscimento e comunicazione delle attività di supporto tecnico-amministrativo svolte da LAZIOcrea, mediante citazioni e riferimenti

condivisi con l'Amministrazione regionale, con particolare riferimento alle attività progettuali altamente specialistiche (come quelle, a titolo esemplificativo e non esaustivo, attinenti ai servizi di ingegneria e architettura, di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio, etc.).

Assumendo una prospettiva meno verticale, la grande attenzione posta agli aspetti normativi è dovuta soprattutto alla natura giuridica di LAZIOcrea, Società per Azioni il cui unico shareholder è la Regione Lazio e che opera nei confronti della Regione secondo le modalità dell'in house providing.

Le influenze che dunque hanno le normative evidenziate sull'attività societaria sono molteplici: prime tra tutte le modalità di controllo analogo attraverso le quali la Regione regola gli aspetti strategici e gestionali della Società.

In questa sede, oltre a quanto già citato, sono tre le conseguenze dirette del quadro normativo che si intende porre in risalto:

- Gli strumenti e i vincoli che la normativa pone all'Amministrazione Regionale e le conseguenze su LAZIOcrea;
- L'adozione, prevista per LAZIOcrea di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale;
- Il controllo quadrimestrale da parte dell'amministrazione competente.

Per quanto riguarda il primo punto, è da sottolineare come LAZIOcrea si costituisca come una società nella quale siano confluite differenti società a partecipazione regionale e come essa sia soggetta ad ulteriori operazioni di accorpamento qualora ne emergano le necessità (secondo quanto espresso dall'articolo 20 del Testo Unico).

La conseguenza diretta di questa riflessione sull'attività societaria è di tipo gestionale ed in particolare concerne le necessità di management: potendo assorbire ulteriori società o essere interessata da operazioni di merger&acquisition, LAZIOcrea ha la necessità di stabilire dei criteri di gestione altamente efficienti, in grado di rispondere attraverso automatismi e routine di gestione a possibili cambiamenti, anche sostanziali, delle attività che è chiamata a strutturare e dell'organico di cui si avvale. Questa attenzione agli aspetti gestionali è anche richiamata dagli obiettivi strategici che la Regione ha indicato alla Società (Cit. Capitolo 5).

In questo senso gli altri due punti evidenziati rappresentano degli strumenti volti al raggiungimento del medesimo fine: attraverso questi, infatti, la Regione Lazio può monitorare l'andamento societario e controllare che i criteri e gli strumenti di gestione adottati seguano i criteri di economicità richiesti.

In particolare, la previsione di programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, sulla base anche di quanto espresso nelle Linee Guida "Informativa e Valutazione nella crisi d'Impresa" redatta dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) prevede l'adozione di strumenti che siano in grado di monitorare non solo *l'esperienza passata cristallizzata nei prospetti contabili (backward looking)* che appare insufficiente, ma *va accordata preferenza ad una visione prospettica e di programmazione*, vale a dire che *in pratica, solo una pianificazione a medio termine può rilevare in modo efficace uno stadio di crisi, confermandone la definitività o anticipandone gli esiti*.

Appaiono dunque strumentali non solo i documenti di indirizzo strategico (DEFR) e programmatico (Piano Operativi di Attività) ma anche le schede di *reporting* attraver-

so le quali l'Amministrazione effettua il proprio controllo quadrimestrale sulle principali dinamiche societarie e sullo scostamento dai budget preventivamente approvati.

La rilevanza di questi strumenti, e delle attività di monitoraggio dei rischi aziendali, è infine confermata dalla previsione statutaria (art. 17) attraverso la quale la Società si impegna a costituire un apposito ufficio di *internal auditing* il cui scopo principale è quello di *supervisionare e verificare [...] l'adeguatezza e l'effettiva operatività del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi.*

