

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 20 maggio 2014, n. 972

L.R. n. 26/2013, art. 26. Sentenza TAR Puglia n. 458/2013. Sentenza Consiglio di Stato n. 1181/2014. DGR n. 815/2014. Adempimenti.

Il Presidente della Giunta Regionale, On. Nicola Vendola, sulla base dell'istruttoria congiunta espletata dal Dirigente del Servizio Controlli e dall'Autorità di Gestione del PO FESR 2007-2013, confermata dall'Avvocato Coordinatore, dal Direttore dell'Area Finanza e Controlli e dal Direttore dell'Area Politiche per lo Sviluppo economico, Lavoro e Innovazione, riferisce quanto segue:

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1181/2014, ha confermato la sentenza del TAR Puglia Sede di Bari, n. 458/2013, nella misura in cui essa *“ha accolto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto da Megatrend s.r.l., ricorrente in primo grado, per l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale n. 516 del 7.4.2009 con cui la Regione Puglia, in relazione alla costruzione del Sistema Informativo Pugliese dell'Ambiente (SIPA), ha deciso “di affidare ad InnovaPuglia s.p.a., nel rispetto della convenzione generale, in corso di approvazione, le attività di seguito indicate: 1. monitoraggio; 2 supporto tecnico specialistico alla direzione lavori; 3. assistenza per l'attività di trasferimento delle competenze”, nonché dell'atto di Giunta regionale n. 751 del 7.5.2009 con cui la Regione Puglia ha deliberato di approvare lo schema di convenzione con InnovaPuglia s.p.a.”.*

In particolare, la sentenza citata, esaminando la disciplina statutaria vigente nel periodo aprile/maggio 2009, pur rilevando il superamento nella sostanza di talune censure che emergono dalla Sentenza del Tar Puglia n. 458/213, ha concluso per la configurazione di una carenza nell'espressività dello statuto della Società rispetto al requisito del “controllo analogo”, in ragione della circostanza che il medesimo Statuto *“contempla penetranti poteri dell'organo amministrativo (art. 19)”*. In definitiva, il Consiglio di Stato ha concluso per la necessità che dallo statuto emerga con chiarezza che il Consiglio di amministrazione della Società *“non abbia rile-*

vanti poteri gestionali e che l'Ente pubblico affidante, eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario” e pertanto *“Risulta, quindi, indispensabile che tutte le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'Ente affidante”*.

Per altro verso la pronuncia in esame, nel ricostruire la disciplina dei controlli e dei processi decisionali delineata dallo Statuto vigente nel periodo di riferimento, ha verosimilmente omesso di considerare circostanze di fatto che la Regione intende riproporre all'attenzione dell'Autorità giudiziaria mediante ricorso per revocazione; più in generale, la pronuncia pare contraddire decisioni già assunte dalle Istituzioni comunitarie in relazione alla riconducibilità di Innovapuglia al modello dell' *“in house providing”*, sicché sono in corso di valutazione le azioni attualmente esperibili per un chiarimento definitivo sul punto da parte dei competenti organismi UE.

Sotto diverso profilo, ed anche a prescindere da quanto innanzi, va rimarcato che, nell'azione di progressivo adeguamento delle proprie società in house all'evoluzione normativa e giurisprudenziale, particolarmente accentuata nella materia in esame, la Regione Puglia aveva già proceduto ad adottare provvedimenti atti a garantire la piena riconducibilità della società, anche sotto l'aspetto formale, al modello dell' *in house providing*. L'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale, che nel tempo dispone limitazioni sempre più definite e circostanziate, determina infatti l'esigenza di periodici interventi volti ad adeguare, anche sotto il profilo dell'espressività, le regole statutarie di tali organismi.

In tal senso, dando atto della circostanza che l'istituto dell' *in house providing* è, per sua natura, interessato da una continua evoluzione sia in sede giurisprudenziale sia a livello normativo e quindi possiede connotazioni che subiscono una un'azione di progressiva riconfigurazione e affinamento, a partire dalla DGR n. 8 del 13 gennaio 2009, e da ultimo con le deliberazioni di GR n. 1300/2013 e n. 1523/2013, sono state introdotte modifiche statutarie, specificamente rivolte a dare evidenza al ruolo di direzione e controllo della Regione.

Da ultimo, con la L.R. 26/2013 (art. 25), il legislatore regionale ha instaurato un nuovo, più serrato regime di controlli sugli atti e sulle attività di tali Società, disponendo, che la Giunta Regionale per le finalità di coordinamento, programmazione e controllo:

- a) *esercita il proprio ruolo di indirizzo emanando istruzioni, regolamenti, linee guida e indicazioni operative;*
- b) *stabilisce i criteri per la definizione delle "operazioni rilevanti" ai fini delle comunicazioni di cui alla lettera a) del comma 4, stabilendo anche tempi e modalità delle stesse;*
- c) *effettua il monitoraggio sui procedimenti deliberativi di maggior rilievo che interessano:*
 - *gli organi statutari amministrativi e di controllo;*
 - *la gestione del sistema di deleghe e procure;*
- d) *definisce i requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo;*
- e) *stabilisce il limite della remunerazione degli organi di amministrazione, direzione e controllo;*
- f) *approva i bilanci previsionali entro trenta giorni dalla data della comunicazione da parte del servizio regionale competente;*
- g) *adotta sistemi di coordinamento dei processi di budgeting ed effettua il monitoraggio almeno semestrale della situazione finanziaria ed economica.*

La medesima norma, inoltre, dispone che la Regione Puglia, per il tramite delle strutture competenti:

- a) *effettua il monitoraggio delle attività connesse alla vigilanza dei modelli di gestione, organizzazione e controllo adottati dalle società controllate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*
- b) *verifica la conformità dell'operatività delle società controllate con la normativa di riferimento".*

Le attività previste dalla norma regionale sono esercitate per il tramite del competente Servizio regionale, che nello specifico deve provvedere a:

- a) *ricevere l'informativa sulle operazioni rilevanti di cui al comma 2, lettera b), ivi inclusi la gestione del sistema di deleghe e procure e i contenziosi di particolare rilievo;*

- b) *ricevere l'eventuale informativa fornita dagli organi di controllo interni ed esterni in merito a rilievi di particolare criticità connessi all'esercizio delle attività di controllo;*
- c) *vigilare sulle attività di verifica in materia di requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo;*
- d) *vigilare sul rispetto dei limiti in materia di remunerazioni degli organi di amministrazione, direzione e controllo;*
- e) *ricevere e valutare i piani industriali triennali e i bilanci previsionali annuali (economico, patrimoniale e finanziario) entro il 31 ottobre di ciascun anno e, comunque, entro il tempo utile per l'approvazione del bilancio regionale;*
- f) *referire alla Giunta regionale, con cadenza almeno semestrale e, comunque, ogni volta che le circostanze lo richiedano, in ordine alle operazioni ed alle informative di cui al presente comma."*

Con tale norma, l'Assemblea legislativa regionale, accogliendo le raccomandazioni risultanti dal giudizio di parifica al rendiconto regionale per l'esercizio 2012, ha inteso dare impulso alle più recenti disposizioni nazionali (in particolare al DL 95/2012 conv. in L. 135/2012, ed al D.L. 174/2012, conv. in L. 213/2012), rafforzando ulteriormente il proprio sistema di controlli esercitato nei confronti di enti vigilati e società, e, specificamente, nei confronti delle società *in house*.

Nel quadro attuativo di detta normativa regionale si colloca la DGR n. 812 del 5 maggio 2014, con la quale, ad esito di articolata istruttoria da parte del Servizio Controlli, la Giunta Regionale ha adottato specifiche "Linee di indirizzo ai sensi dell'art. 25 della L.r. n. 26/2013 per l'esercizio delle azioni di coordinamento, programmazione e controllo da parte della Regione Puglia delle società controllate e delle società *in house*", finalizzate a dare concreta manifestazione all'esame ed all'approvazione, da esercitarsi in via preventiva, da parte della Giunta Regionale sulle cosiddette "operazioni rilevanti", per quanto attiene le Società *in house*. Le Linee di indirizzo costituiscono pertanto un *corpus* regolamentare unitario di riferimento contenente:

- 1. *Elencazione specifica delle operazioni rilevanti e dei criteri che l'organo di amministrazione della società deve tenere a riferimento per l'identificazione delle medesime;*

2. *Identificazione delle Direzioni di Area competenti ratione materiae e dei Servizi regionali cui fanno capo gli adempimenti istruttori per l'espletamento del controllo analogo;*
3. *Specificazione delle limitazioni operative e dei vincoli cui sono soggetti gli organi di amministrazione e direzione delle società in house;*
4. *Indirizzi uniformi e integrati per lo svolgimento delle azioni di coordinamento, programmazione e controllo esercitate dall'amministrazione regionale su tali Società.*

A lato di tale percorso, sembra appena il caso di richiamare che sotto l'aspetto sostanziale, l'espressione piena del controllo analogo trova, nella gestione tipica della società in house, concreta attuazione sin dalla sua costituzione nel 2008. Tanto, in considerazione degli elementi di fatto di seguito riportati:

- 1) *totale dipendenza economica e funzionale dal socio unico Regione Puglia;*
- 2) *svolgimento di attività in assenza di margini sui costi e secondo tariffe predeterminate;*
- 3) *svolgimento di progetti che, in ragione di finalità strategiche ed a rilevanza pubblica per la Regione, possono essere affidate solo a soggetto sottoposto a stringente potere di direzione e controllo;*
- 4) *conseguente stretta interazione operativa tra i Servizi Regionali, cui è demandata dalla Giunta Regionale l'attuazione dell'azione amministrativa, e le strutture operative della Società, che dai medesimi Servizi ricevono indirizzi operativi vincolanti.*

Difatti, giova altresì richiamare gli esiti positivi delle attività di controllo esperite dagli organismi Comunitari relativamente alla programmazione 2000-2006. In particolare si richiama l'archiviazione di apposita procedura di infrazione (n. 2005/2336 ex art. 226 Trattato CE), riguardante affidamenti diretti a valere sulla programmazione PO 2000-2006 inerente servizi informatici. Ad esito delle azioni intraprese da parte della Regione e delle verifiche disposte da parte degli organi della Commissione, la procedura di infrazione si è conclusa con esito favorevole, comunicato alla regione con nota prot. DCPC-0836230 del 23 settembre 2008, nella quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri comunicava

che "La Commissione europea ha deciso, nella riunione del 18 settembre u.s., di archiviare la procedura d'infrazione".

Per le ragioni innanzi esposte, e anche all'esito delle citate azioni di adeguamento, pare fugato ogni possibile dubbio circa la piena riconducibilità di InnovaPuglia anche sotto i profili più strettamente formali allo schema dell'*in house providing*. In questo quadro, non sussistono elementi che inducano a riconsiderare la determinazione di avvalersi della società InnovaPuglia per lo svolgimento di funzioni e compiti istituzionalmente propri della Regione Puglia e coerenti con le finalità della Società statutariamente stabilite.

Tanto premesso e considerato, non vi è ragione per non consentire ad Innovapuglia il completamento delle attività attualmente in corso di svolgimento, che peraltro riflettono rapporti negoziali che non paiono direttamente incisi dagli effetti della pronuncia più volte citata, e che comunque potrebbero oggi essere legittimamente affidate alla società.

In tal senso militano, del resto, obiettive esigenze di continuità tecnica ed esecutiva e di economicità; appare altresì evidente l'esigenza di assicurare la continuità delle attività di esecuzione degli appalti realizzate in larga parte mediante ricorso al mercato (con procedure di evidenza pubblica) da parte della società.

Tanto emerge, tra l'altro, ad esito della ricognizione dei progetti, allegata Sub A) alla presente, inerente le attività affidate direttamente alla Società InnovaPuglia sulla base delle due deliberazioni annullate dall'Autorità giudiziaria. I risultati della ricognizione, aggiornati sulla base delle informazioni fornite dal soggetto attuatore, indicano lo stato di avanzamento dei progetti, affidati direttamente in base alle due deliberazioni di Giunta annullate e oggetto di specifici contratti, nonché in termini percentuali lo stato di avanzamento nella esecuzione del progetto, con la specificazione della quota realizzata mediante affidamenti a terzi e dunque mediante il ricorso al mercato da parte della Società.

Emerge da tale attività di ricognizione che il servizio di monitoraggio del Sistema informativo pugliese dell'Ambiente (SIPA) disposto con la DGR 516/2009 e affidato ad InnovaPuglia spa con la DGR n. 751/2009, non è stato più fornito dalla Società ed

è attualmente in corso di rimodulazione in quanto le attività presupposte oggetto del contratto di costruzione del Sistema non sono state ancora concluse. Mentre, relativamente agli altri affidamenti disposti con la DGR n. 751/2009, emerge che molti progetti sono stati ormai conclusi e che soltanto i seguenti progetti, disciplinati con il contratto del 6 ottobre 2009 rep. n. 010711, sono ancora in corso di esecuzione:

1. attivazione e Sperimentazione di una Piattaforma di Work Tracking e Work sharing-Codice INP001/2009;
2. potenziamento della Larga Banda nei distretti industriali della Puglia-Codice INP008/2009;
3. sistema Monitoraggio PSR 2007 2013-Codice INP013/2009;

Considerata la valenza strategica e di pubblico interesse che sottendono alla realizzazione dei progetti di cui alla prefata ricognizione, tenuto conto del relativo stato di avanzamento, emerge con ogni evidenza la necessità tecnico-economica, nell'interesse dell'Amministrazione regionale, di consentire alla Società *in-house* InnovaPuglia di porre in essere i residui obblighi contrattuali. Diversamente, l'Amministrazione regionale subirebbe pregiudizi non solo di carattere economico-tecnico, ma anche in termini di servizio, attesa la connessa interruzione di attività di interesse generale e per lo svolgimento di funzioni pubbliche.

Al fine di assicurare la sopra evidenziata continuità operativa, si rende necessario disporre quanto di seguito:

1. *con riferimento all'acquisizione del servizio di monitoraggio del Sistema informativo pugliese dell'Ambiente (SIPA), l'Area Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche provvederà a valutare la necessità di rimodulare il relativo progetto;*
2. *la Società in house InnovaPuglia porterà a compimento l'esecuzione dei progetti ancora in corso, di cui al contratto del 6 ottobre 2009 rep. n. 010711:*
 - a) *Attivazione e Sperimentazione di una Piattaforma di Work Tracking e Work sharing-Codice INP001/2009;*
 - b) *Potenziamento della Larga Banda nei distretti industriali della Puglia-Codice INP008/2009;*

c) *Sistema Monitoraggio PSR 2007 2013-Codice INP013/2009;*

Tanto premesso e considerato, ritenuto di dover provvedere, si propone alla Giunta di adottare conseguente atto deliberativo.

Il presente provvedimento viene sottoposto all'esame della Giunta Regionale ai sensi dell'art.4, comma 4, lettera g) della L.R. n. 7/1997.

COPERTURA FINANZIARIA ai sensi della L.R. n. 28/01 e s.m.i.

La successiva attuazione della presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

Il Presidente proponente, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

udita la relazione;

viste le sottoscrizioni poste in calce al presente provvedimento;

a voti unanimi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

di approvare la relazione del Presidente proponente, che quivi si intende integralmente riportata e, per l'effetto:

1. dare atto della permanenza delle ragioni e delle finalità per cui si è stabilito di istituire la società Innovapuglia quale soggetto operante in base al modello dell'*in house providing*;
2. dare atto che allo stato e fermo restando l'esito delle iniziative, anche giurisdizionali, in corso di promovimento la società, anche alla luce delle azioni adottate dalla Regione in base all'evoluzione continua della normativa e degli orientamenti giurisprudenziali, richiamate in parte nar-

rativa, appare coerente con le coordinate che delineano il corretto ricorso al modello dell'*in house providing*;

3. dare atto che, anche prima e a prescindere dalle formali azioni correttive adottate dalla Regione, Innovapuglia, a far data dalla sua costituzione, ha concretamente operato secondo modalità tali da rendere palese la funzione servente della società e la finalizzazione della stessa allo svolgimento di attività strumentali verso il socio pubblico, nonchè la soggezione della stessa ad un penetrante potere di ingerenza dello stesso tale da configurare controllo analogo; in particolare, si segnalano la composizione totalmente regionale del capitale, la nomina dei componenti del CdA e del Collegio Sindacale riservata alla Regione, il parere preventivo e vincolante sulla nomina del Direttore Generale, i penetranti poteri di controllo e ispettivi dei competenti servizi regionali, la costante audizione del Consiglio di amministrazione e del direttore generale circa i fatti gestionali più rilevanti della società
4. dare atto che anche prima, e a prescindere dalle azioni adottate dalla Regione, Innovapuglia ha operato senza fini di lucro e in un'ottica di pareggio di bilancio, utilizzando una quota consistente delle risorse degli affidamenti disposti dalla Regione per acquisire beni e servizi dal mercato con procedure di evidenza pubblica;

5. disporre, che alla luce delle esigenze di interesse pubblico, di economicità e di continuità tecnica ed esecutiva illustrate in premessa, Innovapuglia porti a compimento l'esecuzione dei progetti ancora in corso di cui alla allegata tabella A), disciplinati con il contratto, pienamente valido ed efficace, del 6 ottobre 2009 rep. n. 010711:
a) Attivazione e Sperimentazione di una Piattaforma di Work Tracking e Work sharing-Codice INP001/2009; b) Potenziamento della Larga Banda nei distretti industriali della Puglia-Codice INP008/2009; c) Sistema Monitoraggio PSR 2007 2013-Codice INP013/2009;
6. di dare mandato al Direttore dell'Area Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche affinché provveda a valutare la necessità di rimodulare il progetto per l'acquisizione del servizio di monitoraggio del Sistema informativo pugliese dell'Ambiente (SIPA);
7. di dare mandato al Dirigente del Servizio Controlli di porre in essere tutti gli adempimenti necessari per la esecuzione della presente deliberazione, notificando il presente atto alla Società in-house InnovaPuglia ed alle Direzioni di Area competenti *ratione materiae*.
8. pubblicare la presente sul BURP.

Il Segretario della Giunta
Avv. Davide F. Pellegrino

Il Presidente della Giunta
Dott. Nichi Vendola

Allegato A: Esiti ricognizione affidamenti in prima applicazione ex-DGR 751/2009

Progetto	Area	Servizio	Repertorio	Atti Regionali	Stato di Avanzamento al 31/12/2013	Affidamenti a terzi al 31/12/2013	Previsione Affidamenti a terzi a fine Progetto
Attivazione e Sperimentazione di una Piattaforma di Work Tracking e Work sharing-Codice INP001/2009	Organizzazione e riforma dell'amministrazione	Personale e Organizzazione	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	99,0%	60,8%	60,8%
Rafforzamento del Portale Sistema Puglia con la realizzazione di un sistema sperimentale di supporto ai processi gestionali e decisionali di competenza dell'Area Politiche per lo Sviluppo Economico e con la sperimentazione nello stesso di una Banca Dati per la costituzione del Registro Regionale degli Aiuti di importanza minore (de minimis) alle PMI-Codice INP002/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Ricerca Industriale e Innovazione	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	38,1%	38,1%
Supporto all'attivazione del Nucleo Minimo di Protocollo Informativo nella Regione Puglia-Codice INP003/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Ricerca Industriale e Innovazione	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	0,0%	0,0%
Progettazione e realizzazione del modello di pubblicazione in rete degli atti e dei documenti amministrativi e sua sperimentazione nell'ambito dei portali regionali-Codice INP004/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Ricerca Industriale e Innovazione	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	34,6%	34,6%
Organismo intermediario per la gestione del regime di aiuto di cui al Titolo III - Aiuti agli investimenti in ricerca per le PMI - del Reg. Reg.le n. 1/2009 nell'ambito della linea 1.1 del PO FESR 2007-2013-Codice INP005/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Attuazione del programma	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	0,3%	0,3%
Organismo Intermediario per la gestione di alcune azioni della linea 1.4 del PO FESR 2007-2013, relativamente alla parte relativa agli aiuti alle imprese-Codice INP006/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Attuazione del programma	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	0,0%	0,0%
Assistenza Tecnica e monitoraggio per lo start up di alcune azioni nell'ambito della Linea 1.2 del PO FESR 2007-2013-Codice INP007/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Attuazione del programma	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	0,0%	0,0%
Potenziamento della Larga Banda nei distretti industriali della Puglia-Codice INP008/2009 - Rimodulato con Atto Integrativo Rep.015411 del 9/12/2013	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Ricerca Industriale e Innovazione	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009 DGR 751 del 7/5/2009 Rimodulato con Atto Integrativo Rep.015411 del 9/12/2013	32,6%	1,4%	25,8%
Assistenza tecnica e monitoraggio per lo start up delle azioni nell'ambito della Linea 1.5 del PO FESR 2007-2013-Codice INP009/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Attuazione del programma	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	0,4%	0,4%
Visual Italy Puglia-Codice INP010/2009	Politiche per la Promozione del Territorio, dei Sapori e dei Talenti	Turismo	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	92,1%	92,1%
Sviluppo, conduzione e manutenzione sistema MIR 2007-2013-Codice INP011/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Attuazione del programma - Autorità di Gestione FSE	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	43,1%	43,1%
Realizzazione del sistema di gestione bandi e relativa attività di Assistenza Tecnica per l'iniziativa regionale "Ritorno al Futuro" codice INP012/2009	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Autorità di Gestione FSE-Formazione Professionale	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	100,0%	0,0%	0,0%
Sistema Monitoraggio PSR 2007 - 2013-Codice INP013/2009	Politiche per lo Sviluppo Rurale	Politiche per lo Sviluppo Rurale	010711 del 6/10/2009	DGR 751 del 7/5/2009	80,7%	30,7%	38,5%