

Allegato C

Relazione ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Il Codice dei Contratti (D.lgs. n. 36 del 2023) all'art. 7 recita "Principio di auto-organizzazione amministrativa" 1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

L'art. 7 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 prevede che "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. *In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali, nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.*

L'allegato I.1 "Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti" all'art. 3, comma 1, lettera e) definisce «affidamento in house», l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE.

La L.R. 19 gennaio 2007, n. 1 (Pubblicata nel B.U.R.C. 22 gennaio 2007, n. 7, all'art. 2, comma 2, stabilisce che "Le società e le fondazioni in cui la partecipazione della Regione o degli enti pubblici regionali è totalitaria o maggioritaria adottano per l'acquisto di beni o servizi le procedure ad evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e, per l'assunzione di personale e per il conferimento degli incarichi professionali, procedure di selezione comparativa pubblica".

Nel senso della astratta compatibilità tra forma fondazionale e modello dell'in house, si vedano le Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) - approvate con delibera 235 del 2017 (e aggiornate con delibera n. 951 del 2017), recante "Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lg. n. 50/2016" - secondo cui gli organismi in house possono avere anche "la forma di aziende speciali, di "enti strumentali", così come di associazioni, consorzi e fondazioni comunque denominati tra enti pubblici a qualsiasi titolo costituiti, oltre alle forme societarie di cui al codice civile, in linea con l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, S.U., colla sentenza del 22 dicembre 2003, n. 19667, sulla "deformalizzazione" della pubblica amministrazione" [Così, in particolare, le FAQ di ANAC relative alle citate Linee Guida n. 7].

Anche il Vademecum per le società in house del 27 maggio 2022 redatto da ANAC e dal Consiglio Nazionale del Notariato rileva che gli organismi in house che non presentano la forma giuridica delle società (associazioni, fondazioni, consorzi) non hanno i vincoli di scopo e di attività di cui all'articolo 4 del d.lgs. 175/2016, fermo restando che l'utilizzo di risorse pubbliche impone alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, comunque particolari cautele e obblighi per perseguire la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento.

Va sottolineato che la scelta sulla esternalizzazione delle attività compete esclusivamente alle autorità pubbliche: il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non si esprime riguardo l'opzione degli Stati membri se garantire un servizio pubblico attraverso i propri stessi servizi o se affidarli invece ad un terzo. Infatti, come chiarito nel "Il Libro Verde", il dibattito sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni "si colloca a valle della scelta economica ed organizzativa effettuata da un ente locale o nazionale e non può essere interpretato come un dibattito mirante a esprimere un apprezzamento generale riguardo la scelta se esternalizzare o meno. A tal proposito va sottolineato che il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche è, accanto al principio di tutela della concorrenza, un principio fondamentale del Diritto Europeo. Si tratta della libertà per i

soggetti pubblici di organizzare (autorganizzare) come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse; attraverso l'autoproduzione, la cooperazione e l'esternalizzazione.

Peraltro le direttive Europee - alle quali si rifa anche il nuovo Codice dei contratti d. lgs n. 36/2023 - si pongono in continuità con la giurisprudenza recependo gran parte dei principi affermati dalla Corte di Giustizia Europea; si tratta delle direttive: 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE; 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE e 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 28 marzo 2014 e in corso di recepimento.

Secondo il considerando n. 5 della direttiva settori ordinari n. 2014/24/UE: "È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva." Nello stesso senso sono i considerando n. 7 della direttiva settori speciali n. 2014/25/UE e n. 5 della direttiva concessioni n. 2014/23/UE.

Secondo l'art. 2, paragrafo 1, di quest'ultima direttiva, dal titolo "Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche": La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni."

Gli organismi regionali che operano in regime di "in house providing" concorrono alla realizzazione degli obiettivi regionali nel perseguimento degli interessi pubblici. I più recenti interventi normativi hanno ribadito che detti organismi sono tenuti ad operare secondo principi di efficienza e trasparenza, garantendo la qualità delle attività, l'efficacia nella modalità di conseguimento degli obiettivi assegnati, l'economicità dei costi rispetto a quelli di mercato. Come detto l'art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 vincola le dette società alla disciplina del Codice dei Contratti.

Il d.lgs. n. 14 del 12 gennaio 2019 - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, ha fornito le necessarie indicazioni per rilevare in modo tempestivo lo stato di crisi, prevedendo l'adozione di adeguati assetti organizzativi, l'impostazione di un adeguato sistema di controllo interno e l'individuazione di adeguati indici che possano evidenziare, in anticipo, lo stato di crisi anche potenziale.

La Regione Campania già con il precedente Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania, adottato con Regolamento n. 12 del 15/12/2011, con l'articolo 7 aveva attribuito ai Dipartimenti la competenza in merito alla vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione e al controllo analogo sulle società in house di riferimento. Con la delibera n. 752/2012 e s.m.i. sono state individuate le società partecipate dalla Regione riconducendole alla competenza dei rispettivi Dipartimenti individuati *ratione materiae*, e con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 283 del 24/07/2014 pubblicata sul BURC n. 39 del 22/06/2015, sono state adottate le "Linee guida per i controlli sulle società partecipate dalla Regione Campania" stabilendo fra l'altro di dare indirizzo alle Direzioni generali di rapportarsi e interagire con i Dipartimenti competenti sulle singole società anche per la definizione dei contratti di servizio e/o degli atti relativi ad affidamenti, assicurando coerenza tra programmazione e attuazione e che le Direzioni Generali controparti di un rapporto contrattuale o convenzionale regolante le attività oggetto della commessa, curino il controllo, anche in loco, sulla gestione della commessa per verificarne correttezza, regolarità e rispondenza ai principi di economicità, efficacia ed efficienza e il conseguimento dei risultati attesi; adottino in via diretta atti e iniziative rivolte alla società per la rimozione di disfunzioni o anomalie nella esecuzione o amministrazione della commessa, dandone comunicazione al Capo Dipartimento competente sulla partecipata; trasferiscano al Dipartimento competente per la partecipata tutti gli atti necessari per l'elaborazione del Piano degli obiettivi di cui alla DGR 21/2013. Con successive modifiche ordinamentali, la competenza in materia di controllo sulle in house è stata trasferita all'Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza delle società partecipate nonché agli uffici di staff delle Direzioni Generali che – *ratione materiae* – sono incaricate di collaborare con l'Ufficio Speciale suddetto.

Il detto Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12, recante "Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania" all'art. 33-quater rubricato "Ufficio per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate", stabilisce che "L'Ufficio speciale svolge le funzioni di vigilanza e controllo previsti dall'articolo 2, comma 1, della legge regionale 19 gennaio 2007 n. 1 ed esercita, in raccordo con le direzioni generali competenti per

materia, le funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi dipendenti dalla Regione e di controllo analogo sulle società in house anche al fine di redigere il bilancio consolidato regionale”.

Le Società in house regionali sono soggette alla vigilanza di apposito Ufficio regionale denominato Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate, che ha compiti di vigilanza e controllo previsti dall'articolo 2, comma 1, della legge regionale 19 gennaio 2007 n. 1 ed esercita, in raccordo con le direzioni generali competenti per materia, le funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi dipendenti dalla Regione e di controllo analogo sulle società in house anche al fine di redigere il bilancio consolidato regionale.

Dunque la Regione con apposita L.R. ha stabilito che l'Ufficio svolga compiti di:

- a) monitoraggio delle attività sociali, raccolta ed esame della documentazione societaria la cui tenuta è obbligatoria per disposizioni di legge;
- b) impulso all'esercizio dei diritti di ispezione e controllo spettanti all'ente Regione in qualità di socio;
- c) esame della coerenza della gestione con le azioni volte al conseguimento degli obiettivi strategici di cui agli atti di programmazione regionale;
- d) elaborazione, con cadenza annuale, entro il 30 settembre di ogni anno, di una relazione di sintesi sull'efficienza della partecipazione della Regione Campania al loro capitale sociale. Tale relazione, che deve essere trasmessa alla commissione consiliare competente in materia di bilancio entro il 31 ottobre di ciascun anno, contiene informazioni sugli obiettivi e sui risultati economici conseguiti, sugli investimenti effettuati, sulle prospettive gestionali e sull'organizzazione aziendale. Peraltro le dette società in cui la partecipazione della Regione o degli enti pubblici regionali è totalitaria o maggioritaria adottano per l'acquisto di beni o servizi le procedure ad evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e, per l'assunzione di personale, procedure di selezione comparativa pubblica.

Lo Statuto della Regione Campania e, in particolare, l'articolo 51, comma 1, lettera e), stabilisce che la Giunta regionale “sovrintende, nel rispetto dei principi generali deliberati dal Consiglio, all'ordinamento ed alla gestione di enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla Regione e verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”.

L'adozione della DGR 126/2018 ha mutato i termini stabiliti dalla precedente regolazione regionale (DGR n. 21 del 29 gennaio 2013 e ss.mm.ii.) e - in ragione dei mutamenti normativi e organizzativi intervenuti sia a livello nazionale che regionale - ha rivisto il sistema dei controlli definendo le modalità di raccordo tra l'Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate e le Direzioni Generali competenti per materia, fornendo indirizzi operativi per l'esercizio dei controlli rivolti alle strategie, alla gestione del singolo organismo, al rispetto dei principi di buona amministrazione e degli istituti normativi.

Il controllo analogo è svolto in via primaria dall'ufficio controllante in raccordo con l'ufficio coadiuvante. Per IFEL Campania l'ufficio controllante è la Direzione Generale Autorità di Gestione FESR competente ratione materiae e l'Ufficio coadiuvante è l'Ufficio speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate.

Le attività di controllo - affiancando e integrando le disposizioni in materia di controlli contenute negli statuti, nei contratti di servizio e in deliberazioni della Giunta - sono svolte in coerenza alle previsioni del codice civile, circa l'esercizio dei diritti del socio e delle specifiche prerogative riconosciute al socio pubblico dalla normativa di riferimento e, in particolare, dalla normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

La Fondazione IFEL Campania - “Istituto per la Finanza e l'Economia Locale della Campania” - nasce su iniziativa e scelta strategica della Regione Campania, ed è il risultato della collaborazione con IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) Fondazione, istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), in attuazione del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 novembre 2005.

Avendo come riferimento strategico il tema del supporto agli enti territoriali e al miglioramento delle policies e allo sviluppo territoriale, la Regione Campania ha inteso indirizzare l'attività di IFEL Campania verso l'attuazione di un “federalismo virtuoso e sostenibile”, volto a migliorare la governance della finanza pubblica regionale, in termini di controllo e razionalizzazione della spesa, equilibrio delle entrate e qualità dei servizi pubblici.

Con la legge regionale 4/2011 pubblicata sul B.U.R.C. n. 18 del 16/03/2011, all'art. 1 co.75, la Regione ha ritenuto opportuno “avviare una collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) al fine di promuovere una struttura tecnica di supporto alla Regione e agli Enti Locali della Campania [...]”.

La Fondazione IFEL Campania incorpora le caratteristiche di organismo plurisoggettivo (è costituita dalla Regione Campania e dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale dell'ANCI nazionale) e nasce con l'obiettivo dichiarato di creare un'interfaccia permanente fra l'ente regionale e l'insieme delle istituzioni locali (comuni, scuole, etc.), al fine di creare condizioni di rafforzamento dell'intero sistema istituzionale della Campania.

La Fondazione è soggetta al controllo analogo da parte dei Fondatori promotori, per i quali opera nella modalità in

house, ai sensi della normativa dell'Unione Europea e nazionale, e nasce per “supportare il processo di attuazione del federalismo contrattuale, istituzionale, fiscale e demaniale nel territorio della Regione Campania, fornendo Assistenza Tecnica alla Regione Campania, agli enti regionali e – per conto della Regione stessa – agli enti locali della Campania nell'individuazione delle migliori metodologie e soluzioni per lo sviluppo di una finanza pubblica locale efficace ed efficiente, integrata e trasparente”.

Con DGR n. 562/2015 la Giunta regionale ha rilevato la necessità di introdurre modifiche statutarie tese a garantire armonia dispositiva nei contenuti statutari e a rafforzare ulteriormente il controllo della Regione Campania sulla Fondazione. Tali modifiche statutarie – disposte con DGR n. 120/2016 e approvate dal Collegio dei Fondatori nella riunione del 12/12/2016 – rivestono un significativo impatto, in particolare, in materia di controllo dell'organismo partecipato, di rafforzamento del ruolo dei fondatori promotori, di articolazione delle competenze in materia di designazione degli organi della Fondazione e di assegnazione della titolarità delle funzioni, onde garantire la coerenza di tutte le previsioni e rafforzare il controllo della Regione Campania sulla Fondazione.

L'adozione della DGR 126/2018 ha poi mutato i termini stabiliti dalla precedente regolazione regionale (DGR n. 21 del 29 gennaio 2013 e ss.mm.ii.) e - in ragione dei mutamenti normativi e organizzativi intervenuti sia a livello nazionale che regionale – ha rivisto il sistema dei controlli definendo le modalità di raccordo tra l'Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate e le Direzioni Generali competenti per materia, fornendo indirizzi operativi per l'esercizio dei controlli rivolti alle strategie, alla gestione del singolo organismo, al rispetto dei principi di buona amministrazione e degli istituti normativi.

Le attività di controllo - affiancando e integrando le disposizioni in materia di controlli contenute negli statuti, nei contratti di servizio e in deliberazioni della Giunta - sono svolte in coerenza alle previsioni del codice civile, circa l'esercizio dei diritti del socio e delle specifiche prerogative riconosciute al socio pubblico dalla normativa di riferimento e, in particolare, dalla normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Ai sensi dell'articolo 2 della Direttiva approvata con la DGR 126/2018, IFEL Campania è soggetta al controllo analogo, in quanto risultano soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 5, comma 1 e 2, del D. Lgs. 50/2016 ss.mm.ii. e verso di essa la Regione opera mediante affidamenti diretti ai sensi dell'articolo 192, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Il controllo analogo è svolto in via primaria dall'ufficio controllante in raccordo con l'ufficio coadiuvante. Per IFEL Campania l'ufficio controllante è la Direzione Generale Autorità di Gestione FESR competente *ratione materiae* e l'Ufficio coadiuvante è l'Ufficio speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate.

Con DGR n. 353 del 20/06/2017, la Giunta regionale, all'esito degli approfondimenti istruttori effettuati, ha inteso adempiere alle disposizioni di cui alle Linee guida ANAC n. 7 del 2017, di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, proponendo l'adeguamento dello Statuto di IFEL Campania, con l'inserimento di un esplicito riferimento al principio secondo cui l'80% del fatturato è svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale dell'organismo in house. Tali modifiche sono state approvate nella riunione dell'Assemblea dei Fondatori della Fondazione IFEL Campania del 28/07/17 (atto del notaio Carmine Romano Repertorio 6269 Racc.4777 del 31/07/17). Con Delibera della Giunta Regionale n. 726 del 27/11/2017, la Regione Campania – in considerazione del fatto che IFEL Campania è impegnata, quale struttura in house, in azioni di Assistenza Tecnica che prevedono, in particolare, un approccio metodologico improntato lungo le seguenti direttrici: caratteristiche di stabilità e riproducibilità tali da favorire la standardizzazione delle relative procedure e la replicabilità all'interno dell'Amministrazione; trasferimento di “conoscenze”, strumenti e metodologie in modo da sviluppare le competenze delle strutture direttamente coinvolte – ha ritenuto opportuno precisare e puntualizzare, con maggiore dettaglio, gli scopi e le attività della Fondazione e conseguentemente modificare l'art. 3 dello Statuto di IFEL Campania, esplicitando che la Fondazione supporta la Regione Campania nei processi di riforma, di modernizzazione, di rafforzamento e di semplificazione amministrativa, attraverso attività di consulenza, affiancamento e formazione, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità dei servizi, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Le modifiche proposte sono state adottate dall'Assemblea dei Fondatori del 05 febbraio 2018, Repertorio n° 6678 Raccolta n° 5112, Notaio Carmine Romano in Napoli. La Fondazione ha ottenuto, inoltre, il riconoscimento della personalità giuridica mediante iscrizione nel Registro delle persone giuridiche private della Regione Campania con DD 168 del 18 ottobre 2011 ai sensi della normativa vigente (DPR 361/00, DPGRC 619/03, DPR 616/77). IFEL Campania è individuata quale ente di diritto privato strumentale ai sensi dell'art. 11 ter comma 1, lettera: a) - c) del D. Lgs. 118/2011, dalla DGR nr. 313 del 31/05/2017 “Approvazione proposta del Documento di Economia e Finanza della Regione Campania- DEFRC 2018-2020”.

Infine, IFEL Campania, in coerenza con il proprio Piano Triennale di Attività approvato con Delibera della Giunta

Regionale n. 688 del 30/10/2018, documento che costituisce l'atto di programmazione di riferimento per le strategie della Fondazione, elaborato avendo conto delle strategie e degli indirizzi regionali definiti nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) (art.5 comma 3 e 4 Direttiva DGR 126/2018), oltre a fornire assistenza tecnica alle direzioni ed agenzie della Regione Campania si prefigge anche finalità di progresso della governance e della capacità istituzionale regionale. Il perseguimento di tali obiettivi comprende lo studio, la ricerca e le applicazioni dei risultati di quest'ultima per conseguire l'innalzamento dei livelli di professionalità degli organici e miglioramento della performance delle direzioni regionali.

In ossequio dunque alla propria mission, IFEL Campania svolge le attività di:

- ☐ consulenza specialistica, Assistenza Tecnica, formazione, informazione e comunicazione per la Regione, gli enti regionali e per gli Enti Locali della Campania in materia di finanza, fiscalità e tributi locali; economia del territorio e dei sistemi urbani, sviluppo economico e attività produttive; programmazione, coordinamento e monitoraggio dei fondi strutturali e altri strumenti di programmazione; investimenti pubblici in conto capitale, anche cofinanziati con risorse aggiuntive di cui all'art. 119, comma 5, Cost. ovvero dai fondi strutturali della politica di coesione comunitaria; riassetto, contabilità e bilancio degli enti pubblici e delle strutture pubbliche e private da essi partecipate; attuazione del processo di digitalizzazione; applicazione dei processi di innovazione tecnologica mediante la progettazione, creazione ed assistenza di sistemi informativi, applicati anche alla gestione economico-finanziaria degli enti locali ed alle politiche d'intervento sul territorio; valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare; altre azioni di sistema per il riequilibrio strutturale;
- ☐ progettazione, realizzazione e diffusione di banche dati regionali contenenti informazioni di finanza ed economia territoriale, atte a supportare l'attività degli enti locali nella gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali;
- ☐ prodotti editoriali, rapporti annuali sulla finanza locale regionale e Assistenza Tecnica e formativa al personale degli enti locali;
- ☐ attività di consulenza specialistica;
- ☐ assistenza Tecnica e formazione - per la Regione, gli enti regionali e gli Enti Locali della Campania - finalizzate alla qualificazione del personale e a riposizionare il complesso delle competenze e delle professionalità dell'amministrazione regionale e locale: interventi di formazione e di aggiornamento; percorsi e modelli formativi basati sull'utilizzo della Rete e delle tecnologie ad essa correlate; percorsi di miglioramento organizzativo orientati a facilitare i processi di semplificazione, innovazione, internazionalizzazione, il controllo di gestione, la misurazione e la valutazione delle performance.

Relativamente alla esperienza e alla competenza del soggetto attuatore si rileva che IFEL Campania ha già una riconosciuta competenza e affidabilità nella gestione del servizio di utilizzo dei fondi europei e dei programmi c.d. paralleli, quale il POC, data dalla certificazione del raggiungimento degli impegni assunti. Inoltre, IFEL Campania, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 1 dello Statuto, supporta il processo di attuazione del federalismo istituzionale, fiscale, amministrativo e demaniale nel territorio della Regione Campania, fornendo supporto e Assistenza Tecnica alla Regione Campania, agli enti regionali e – per conto della Regione stessa – agli enti locali della Campania nell'individuazione delle migliori metodologie e soluzioni per lo sviluppo di una finanza pubblica locale efficace ed efficiente, capace di adottare le politiche di coesione ed utilizzare i fondi strutturali in modo integrato e trasparente.

A titolo esemplificativo ha già svolto tutta una serie di attività di Assistenza Tecnica in favore della Regione Campania, per il cui dettaglio si rinvia al Piano Triennale delle Attività 2022-2024 a scorrimento annuale di IFEL Campania che costituisce l'atto di programmazione di riferimento per le strategie della Fondazione, elaborato sulla base delle strategie e degli indirizzi regionali definiti nel Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR (art.5 commi 3 e 4 Direttiva DGR 126/2018). Piano che dopo approvazione da parte dell'Assemblea dei Fondatori viene sottoposto, entro il 30 settembre all'ufficio controllante individuato dalla citata DGR 126/2018, ai fini della successiva proposizione alla Giunta Regionale per l'adozione ai sensi dell'art. 8 della Direttiva in parola.

Attualmente del servizio di che trattasi risulta già titolare la stessa IFEL, attraverso la convenzione stipulata con Regione Campania in data 4/9/2019.

Precisamente con precedente D.D. n. 36 del 27 giugno 2019 si era preso atto della proposta progettuale trasmessa da IFEL Campania prot. n. 316/2019 del 29/03/2019, acquisita agli atti con prot. n. 2019.207006 del 01/04/2019, allegata al presente atto e si è proceduto ad affidare l'attuazione del Progetto di servizi per il Nucleo regionale Conti Pubblici Territoriali, relativamente al periodo 2019/2021, alla Fondazione IFEL Campania in qualità di ente in house della Regione Campania, CUP: B61G19000230001, che graverà sui capitoli di spesa nn. U00800, U01344 e U01573, finanziati con fondi FSC dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. E' stato a tal fine approvato lo schema relativo alla

presente Convenzione, che definisce i rapporti tra Regione Campania e IFEL Campania per lo svolgimento del servizio.

Nella predetta Convenzione sottoscritta in data 04/09/2019 con la Fondazione IFEL risultavano attività di supporto alla struttura regionale dell'Ufficio regionale dei Conti Pubblici Territoriali attinenti alle Linee A e B tra cui l'organizzazione di eventi informativi e divulgativi sul sistema CPT, in particolare tra le quattro attività funzionali risultava oltre alla parte Istituzionale, Tecnico amministrativa e statistica, Tecnico informatica, quella della Comunicazione con pubblicazione dati, rapporti, surveys, workshop, eventi divulgativi. La Linea di attività Servizi di supporto e Assistenza Tecnica all'area istituzionale è articolata nelle azioni tra cui risultava l'Azione A.2 – Supporto alla gestione delle attività formative ed eventi divulgativi.

Nella Linea di azione B.2 – Comunicazione e media il supporto IFEL è destinato agli uffici nella fase della divulgazione verso gli stakeholders e la “cittadinanza attiva” dei risultati ottenuti dalle elaborazioni statistiche ed econometriche, affiancando gli uffici nella redazione dei report e survey riservate ad un pubblico più allargato (anche a mezzo OpenData), nonché dei comunicati stampa, o allestimento e/o partecipazione del NRCPT ad eventi nazionali ed internazionale assicurando il supporto nella definizione e nell'attuazione delle strategie di comunicazione. Ulteriore attività riguardava il supporto per la mappatura dei principali eventi (convegni, congressi, programmi-radio/tv, dossier-giornali, siti web,) attinenti con le tematiche di analisi, controllo ed impatto socio-economico di entrata/spesa ed investimento pubblico. Il supporto riguardava anche l'organizzazione e la gestione delle mailing list e delle newsletter, la definizione e predisposizione dei kit da distribuire in occasione di conferenze stampa, convegni e altri eventi pubblici, l'elaborazione di testi da proporre per la pubblicazione su siti, newsletter, etc, l'elaborazione di analisi, studi e documenti di approfondimento a supporto della definizione delle strategie di comunicazione, il supporto nella verifica dell'efficienza e dell'efficacia dei flussi informativi.

Il Piano operativo “Rafforzamento del sistema conti pubblici territoriali (CPT)” allegato alla delibera CIPE n. 48 del 10.07.2017 ad oggetto: “Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, piano operativo “Rafforzamento del sistema conti pubblici territoriali (CPT)” stabilisce l'attribuzione di risorse alle Regioni sulla base di requisiti necessari per garantire l'efficacia del sistema CPT, a tal fine il gruppo tecnico premialità, provvede a definire il calendario adempimenti per i nuclei regionali, i contenuti e pesi degli indicatori e i relativi target per ciascuna condizionalità e procede alla verifica del grado di soddisfacimento degli obiettivi relativi a ciascuna condizionalità ed alla conseguente attribuzione di risorse. Le risorse assegnate a ciascuna amministrazione dovranno essere utilizzate per obiettivi di miglioramento del sistema CPT individuati in accordo con l'Unità Tecnica Centrale. Nell'ambito dei requisiti necessari per garantire l'efficacia del sistema CPT, il gruppo tecnico premialità ha definito nel parametro della Condizionalità denominato “Organizzative” quale obiettivo la “Partecipazione alle attività di rete”, quale oggetto della valutazione la “Partecipazione alle attività di rete” e quale indicatore di condizionalità la “formazione, plenarie, eventi NR”. Mentre nel parametro della Condizionalità denominato “Uso” è previsto quale obiettivo la “Diffusione”, quale oggetto della valutazione la “rendicontazione iniziative di diffusione e pubblicazioni” e quale indicatore di condizionalità “Iniziativa di diffusione dei dati CPT 2023 Pubblicazioni”. In data 3 maggio 2023 il Gruppo tecnico premialità CPT aveva definito l'attribuzione delle quote premiali spettanti con riferimento all'anno 2022 e si allegava il Verbale dell'3.5.2023 del Gruppo Tecnico Premialità Conti Pubblici Territoriali – Azione 4 agli atti del nostro ufficio, il tutto come previsto dalla suddetta Delibera CIPE n. 48/2017, dal quale si evinceva uno stanziamento alla Regione Campania, a titolo di quote premiali per le attività di riferimento anno 2022, di € 131.505,00. L'Unità Tecnica Centrale ha richiesto al Nucleo regionale della Campania una attenta programmazione delle risorse assegnate in relazione alle attività fissate per l'anno 2023 e l'ufficio ha provveduto a concordare con l'UTC (Unità Tecnica Centrale dei Conti Pubblici Territoriali) la programmazione delle somme ricevute inviando il report finale di programmazione PO CPT 2014 2020 (Report programmazione risorse premiali) in data 19.5.2023 tra cui risulta anche la voce “Organizzazione manifestazioni, eventi, convegni”.

Dunque si intende dare attuazione a quanto sopra e organizzare, presumibilmente nel mese di novembre 2023, un evento\convegno a carattere interregionale e seminariale rivolto ad una platea composta da operatori CPT (Nuclei regionali e UTC), fornitori di dati CPT (direzioni regionali e rappresentanti degli enti appartenenti all'universo CPT) e fruitori dei dati CPT (direzioni regionali ed enti locali, economisti e statistici, accademici e ricercatori), a Napoli. L'evento intende realizzare un momento per accrescere la conoscenza e familiarità dei dati CPT da parte dei diversi attori che gravitano intorno al Sistema dei Conti Pubblici Territoriali sottolineandone l'utilità, con approfondimenti su tematiche specifiche di interesse e presentando alcune delle azioni poste in essere dal Nucleo Campania anche in merito alla costruzione del modello econometrico per la prospezione di scenari alternativi utili alle decisioni consapevoli da parte dell'Amministrazione Regionale messo a punto dal gruppo di lavoro DISES-IFEL Campania ed alla presentazione delle borse di studio attivate e finalizzate alla conoscenza ed alla diffusione dei suddetti dati CPT. Le attività dovranno prevedere l'organizzazione dell'intero evento in termini di supporto alla organizzazione delle

attività seminariali e di ricevimento dei partecipanti. Con nota prot. n. PG/2023/0337955 del 03/07/2023 è stato richiesto alla Fondazione di presentare un Piano di dettaglio per l'organizzazione del detto evento.

La Fondazione IFEL nel frattempo ha comunicato con nota prot. n. 1345\2023 registrata al prot. regionale n. 0424540\2023 che relativamente alla Convenzione Repertorio nr. 167 del 04/09/2019 (Decreto Dirigenziale n. 36 del 27/06/2019) si rileva una somma pari ad € 4.840,47 da destinare ad attività a compiersi e rientranti nelle Linee di cui al Piano operativo.

L'offerta tecnica presentata e acquisita al prot. regionale n. **PG/2023/0487803**, riporta l'importo richiesto e la descrizione delle attività di svolgere. L'offerta include le stime d'impegno delle risorse del gruppo di lavoro.

L'offerta tecnica presentata è stata strutturata tenendo conto degli elementi richiesti dall'Amministrazione finalizzata a garantire una realizzazione efficace del Programma. La proposta inoltre, è completa e chiara in termini di servizi assicurati e di collegamento tra prodotti/servizi e risultati attesi, con attenzione ai tempi di attuazione, le attività proposte sono complete e sono coerenti rispetto agli obiettivi.

L'offerta, inoltre, appare completa in riferimento all'articolazione delle diverse attività previste e nei diversi aspetti distintivi e caratteristici del servizio strumentale offerto.

In questo quadro, la struttura regionale coadiuvata dal soggetto attuatore valuterà e controllerà l'attivazione e la messa a punto delle attività e adotterà una metodologia di pianificazione e controllo riconducibile al esclusivamente al project management per giungere alla completa realizzazione di tutti gli obiettivi attraverso la previsione dei tempi, delle fasi, delle modalità e dei punti – cardine.

Pertanto, le esperienze già svolte per la Regione Campania rendono disponibili un bagaglio di competenze già orientate ai temi oggetto della proposta e un consolidato know how specifico.

Accanto a queste attività, prettamente tecniche, è prevista altresì l'attuazione dei servizi di supporto per la migliore organizzazione dell'evento rispetto ai Nuclei Regionali e all'ufficio centrale, tenendo presente anche la partecipazione all'evento dei borsisti attuali del Nucleo regionale e del DISES per la presentazione del modello econometrico e del lavoro interregionale sulla governance sanitaria, attività tutte già gestite con il supporto della Fondazione e che dunque richiedono connessione e integrazione (relatori, lavori da presentarsi, approfondimenti tecnici, ricerche e studi).

La variabile temporale ha una valenza determinante per l'effettivo conseguimento dei risultati attesi dalla realizzazione delle attività. Pertanto, tale circostanza imporrà al gruppo di lavoro una pianificazione e gestione agile, incrementale e iterativa delle proprie attività. Ciascun componente sarà chiamato a svolgere compiti e funzioni in modo da adeguarsi velocemente al progressivo avanzamento delle attività. Questo è l'approccio metodologico a cui si intende ispirare le attività, in modo da rispondere quanto più velocemente è possibile alle esigenze in itinere.

L'articolazione delle attività è definita in modo da rispondere ai fabbisogni di supporto tecnico di accompagnamento e presidio delle attività di progettuali.

Considerata la natura dell'intervento il supporto strumentale avrà non solo la funzione di mettere a sistema le attività ma anche di fungere da raccordo istituzionale e strategico tra la struttura regionale e i vari beneficiari esterni (Nuclei regionali, DISES, Borsisti, universo CPT, UTC).

Il costante colloquio con la struttura regionale renderà il lavoro di efficientamento delle azioni rispetto ai fabbisogni emergenti, come un valore aggiunto teso a rendere più efficaci le azioni proposte e i servizi erogati.

Sulla base delle informazioni prodotte, anche attraverso riflessioni e confronti con la struttura regionale, si potranno definire interventi correttivi e/o migliorativi del progetto in senso stretto sia potranno essere organizzate riunioni periodiche con la struttura regionale per la verifica di avanzamento delle attività, analisi delle eventuali criticità ed individuazione delle soluzioni correttive.

Tutte le attività progettuali saranno svolte in costante accordo/raccordo con la struttura regionale che permetterà anche di individuare gli opportuni aggiustamenti in itinere sia metodologici che operativi. Strumenti operativi di raccordo, coordinamento e confronto saranno:

- riunioni periodiche tra la committenza e il gruppo di lavoro, finalizzate a fare il punto sullo stato dell'arte delle attività, individuare e rimuovere eventuali criticità che dovessero presentarsi nel corso delle attività, nonché a prendere decisioni strategiche in merito agli interventi da realizzare;
- revisione ed aggiornamento in itinere del piano di lavoro al fine di consentire un adeguamento delle attività alle esigenze di programmazione;
- valutazione dello stato di avanzamento delle attività e degli output prodotti. Tale valutazione rappresenterà un momento di apprezzamento della qualità dell'operato e di orientamento rispetto alle attività da svolgere nei periodi successivi.

Il prestatore predisporrà la rendicontazione delle proprie spese a costi reali, ovvero presentando fatture per prestazioni di servizi resi accompagnati da prospetti di riconciliazione tra l'importo esposto in fattura ed il dettaglio

delle spese sostenute.

Il rapporto in-house tra la Fondazione e la Regione Campania è conforme al dettato normativo in quanto essa è una in house della Regione Campania, la Regione Campania esercita sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative.

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che la Regione Campania esercita sulla Fondazione è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, inoltre la direttiva sugli appalti precisa che l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della controllata.

Inoltre la Fondazione rispetta le condizioni previste dall'art. 7 del D.lgs. n. 36/2023 e dunque essendo obbligata a rispettare il Codice dei Contratti garantisce all'ente regionale committente in astratto le migliori condizioni di mercato e il rispetto delle regole pubbliche di buona amministrazione.

E' indubbio che la Fondazione assicuri alla struttura committente elevati livelli di competenza ed esperienza in materia grazie allo specifico know-how acquisito nel corso degli anni consentendo all'Amministrazione regionale di non ricorrere al mercato negli specifici ambiti di competenza e di ottenere risparmi e immediata disponibilità per far fronte anche ad esigenze non programmate ed è dunque dotata di competenze gestionali e tecnico-specialistiche per la progettazione e gestione delle attività necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

Relativamente alla procedura corretta da seguire ai fini di quanto prescritto all'art. 7 del Codice dei Contratti (*In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali, nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato*), un chiaro principio ermeneutico è fornito da alcune pronunce del Giudice amministrativo (TAR Lombardia-Milano, Sez. I, con la sentenza 04.01.2022 n. 12; Consiglio di Stato, Sezione III, 12 marzo 2021, n. 2102; Consiglio di Stato, Sezione IV, 2021, n. 4723, in tema di affidamenti in house, la mancanza di una previa indagine di mercato per la verifica di congruità del contratto non inficia l'onere di motivazione rafforzato, con riferimento alle ragioni del mancato ricorso al mercato e alla convenienza dei costi del servizio. I giudici hanno eseguito un'accurata ricostruzione delle procedure da seguire per ottemperare all'onere di motivazione rafforzato. Si è affermato che:

- a) la motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato e della valutazione dei benefici per la collettività può essere resa in forma unitaria, sintetica ed osmotica;
 - b) la motivazione del fallimento del mercato può ritenersi sufficientemente integrata con il riferimento alla mera possibilità di ricorrere al mercato *“tutte le volte che i benefici per la collettività siano di per sé tali da giustificare il mancato ricorso al mercato”*;
 - c) la preferenza del modello organizzativo dell'in house providing, rispetto a quello della esternalizzazione del servizio, deve tenere conto delle peculiarità del caso concreto ed essere esposta in modo ragionevole e plausibile;
 - d) non è richiesto, quale adempimento necessario, lo svolgimento di specifiche indagini di mercato o la comparazione tra *“la soluzione organizzativa e gestionale praticabile attraverso il soggetto in house e la capacità del mercato di offrirne una equivalente”*.
- Va sottolineato che il Consiglio di Stato si era pronunciato anche in passato in merito (sentenze sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257, 10 settembre 2014, n. 4599 e 27 maggio 2014, n. 2716; sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762) stabilendo che: *“L'affidamento diretto, in house, lungi dal rappresentare un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locali, costituisce invece una delle tre normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti) costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti”*.

Ora le attività che la Regione con la struttura del Nucleo regionale per i CPT pone in essere sono quelle istituzionali regionali di cui alla Deliberazione di Giunta regionale n. 635 del 09/10/2018 che ha disposto che le somme assegnate alla Regione Campania per il Rafforzamento del sistema conti pubblici territoriali (CPT) siano utilizzate in conformità della Delibera CIPE n. 48 del 10.07.2017 e del Decreto del Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale n. 178 del 19/12/2017, *“... sulla base di proposte progettuali finalizzate a obiettivi di miglioramento del Sistema CPT individuati in accordo con l'Unità Tecnica Centrale CPT e potranno essere destinate al miglioramento ed alla valorizzazione del personale anche attraverso specifici progetti”*, dando mandato, nel contempo, al responsabile pro tempore del Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali, all'adozione degli atti conseguenziali e

di verificare opportunamente, in funzione dei servizi da acquisire, la scelta delle forme organizzative di svolgimento dei servizi di Assistenza Tecnica.

Trattasi dunque di progettare, attuare e monitorare una serie di attività che implica una connessione con le attività già in essere.

Relativamente alla verifica di congruità prevista dalla normativa occorre evidenziare i vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali ove possibile.

Come è evidente trattasi di un intervento che implica tutta una serie di attività che solo a valle di una serie di interlocuzioni dirette con l'operatore in house è stato possibile definire nelle sue linee operative e che hanno dunque reso possibile passare direttamente dalla fase di un piano operativo/progettuale di dettaglio che nel caso di specie peraltro non ha costi per la Regione né adempimenti tecnici specifici per l'ufficio semplificando quanto previsto dal Codice dei Contratti (vedasi art. 41 e allegato I.7).

Rispetto alla tempistica di una procedura prevista dal Codice dei Contratti per la scelta del mercato si hanno indubbi vantaggi sia in termini di celerità del procedimento sia in termini di adempimenti burocratici.

Le tempistiche previste dal Codice dei Contratti sono quelle ordinariamente per una gara per fornitura di servizi i cui tempi e adempimenti sono previsti, in base alla procedura prescelta. Si tratta di notevoli adempimenti amministrativi, parte dei quali assegnati alla Centrale acquisti e parte alla UOD, i cui tempi sono dipendenti dalle varie fasi previste dal Codice dei Contratti. Si pensi alla stesura della documentazione tecnica per avviare la gara (bando, disciplinare, capitolato speciale, condizioni contrattuali ex art. 82), documentazione estremamente non facilmente elaborabile da parte della struttura se non in termini estremamente generici. Si tenga presente che la predisposizione di parte della detta documentazione da parte della Centrale acquisti non ha tempi definiti ma dipende dai carichi di lavoro in quel momento presenti. Ancora la tempistica normativa per la definizione della gara cambiano a seconda della tipologia (es. aperta 30 giorni o 15 per urgenza ex art. 71; ristretta 30+30 o 15+10 per urgenza ex art. 72; procedura competitiva con negoziazione 10+25 ex art. 73; possibile proroga termini ex art. 92). Successivamente ci sono gli adempimenti e la tempistica della gara con tutti i relativi aspetti problematici (vedasi soccorso ex art. 101, anomalia ex art. 110) e relativi successivi adempimenti burocratici (vedasi relazione ex art. 112). Inoltre si rileva la diversa e rigida regolamentazione su alcuni aspetti esecutivi contrattuali (vedasi modifiche contrattuali ex art. 120). Infine la tempistica per la stipula del contratto (35 giorni salvo urgenza ex art. 17). Nel caso di specie si poteva seguire, in relazione all'importo un affidamento diretto prioritariamente utilizzando il MEPA che richiede comunque l'interlocuzione con la centrale acquisti e la predisposizione di un capitolato e di un avviso per la manifestazione di interesse. Inoltre successivamente l'applicazione di quanto previsto dal codice dei contratti (verifica requisiti, CIG, stipula contratto).

Si tenga presente che tramite interlocuzione diretta con la Fondazione il progetto è stato modificato più volte dopo interlocuzioni con la struttura regionale senza costi e senza particolari adempimenti burocratici. Inoltre la scelta della autoproduzione quale modalità dell'intervento è fondato inoltre sul nuovo principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'operatore economico prescelto (art.2 del Codice dei Contratti), che è alla base della attribuzione e dell'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici.

Le modalità di affidamento dei servizi e forniture della Fondazione seguono per le in house le disposizioni dettate dal nuovo codice dei contratti D.Lgs n. 36/2023. Tutti i servizi, le forniture e i costi sono comunque dichiaratamente calcolati e offerti alle migliori condizioni di mercato. E dunque anche le condizioni previste nel Piano garantiscono, sulla base delle dichiarazioni e degli obblighi normativi a carico dell'organismo un risultato che ha quale finalità la migliore offerta di servizio, in caso di affidamento a terzi.

Occorre premettere che la verifica di congruità del Piano deve avere ad oggetto i costi che in qualche modo presentano parametri di confronto evidenti o indicati in atti programmatici regionali o in parametri di aggiudicazione. Nel Piano sono inserite voci che la Fondazione afferma dovrà a sua volta acquisire sul mercato (D.Lgs. n. 36 del 2023, art. 2, comma 2, della L.R. n. 1 del 2007) e voci sul gruppo di lavoro. Pertanto relativamente alle attività servizi da terzi si fa riferimento a servizi che saranno acquistati dalla Fondazione e, pertanto, saranno sostenuti in regime di concorrenza, congrui a quelli offerti dal mercato. I costi dei servizi saranno fatturati al costo e avranno come base i documenti giustificativi di spesa e di pagamento.

Per quanto invece riguarda *le spese del personale* la tabella del Piano esecutivo dell'intervento è la seguente:

Voce di spesa	Descrizione	Importo totale senza IVA	Costo giorno standard
---------------	-------------	--------------------------	-----------------------

consulenti junior per un totale di 18 giornate	Organizzazione materiale e documenti relativi al convegno	2.700 €	150 €
senior per 3 giornate	Predisposizione materiale e Raccordo con l'operatore organizzatore dell'evento	630 €	210 €

Nella tabella che precede sono stati espressi i profili delle figure professionali che la Fondazione metterà a disposizione per il Gruppo di lavoro di progetto. Per ogni profilo professionale sono stati indicati l'effort in giornate uomo equivalenti previste, il costo unitario della singola giornata e i correlati valori.

Una prima verifica che utilizza prezzi di aggiudicazione è quella completa rinvenibile sul Bollettino Regione Lazio n. 36 del 5.5.2016 e relativo al Piano di Assistenza Tecnica 2014 – 2020 alla Cabina di Regia per la programmazione e l'attuazione unitaria delle politiche regionali per lo sviluppo e la coesione economica, sociale e territoriale finanziate dai Fondi SIE e dalle altre risorse finanziarie ordinarie e/o aggiuntive che riporta: in conclusione, per le gare esaminate - aventi ad oggetto la fornitura di servizi con caratteristiche comparabili a quelle indicate in premessa - dalla comparazione dei costi unitari risultanti a seguito degli affidamenti ovvero rispetto alle ipotesi di ribasso applicate, emergono differenze attribuibili sia ai contenuti dei servizi richiesti sia rispetto alla descrizione dei profili e delle esperienze di lavoro delle professionalità indicate. Tuttavia, in relazione sia alle percentuali di ribasso mediamente riscontrate per gli appalti affidati, sia alle caratteristiche dei servizi oggetto delle gare, si ritiene congruo utilizzare come benchmark per la definizione di un costo standard da applicare ai servizi offerti - nell'ambito settoriale considerato - gli importi risultanti dall'applicazione di un ribasso del 40% (in analogia anche al ribasso ottenuto nell'affidamento delle attività di AT nell'ambito del FSE) riferito all'ultima gara CONSIP (punto 8), definendo un importo unitario riconoscibile per la figura di Coordinatore come media tra quella delle due figure Capo progetto e Manager, così come il costo unitario standard del profilo intermedio è dato dalla media tra il costo senior e quello junior.

tabella 12

Figura Professionale	Costo unitario standard
Coordinatore	€ 618
Senior	€ 450
Intermedio	€ 354
Junior	€ 258

Ancora risulta che in data 22/09/2017 - è stata sottoscritta la Convenzione Consip per la fornitura dei servizi di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020 – Lotto n. 6 che comprende, tra l'altro, il supporto specialistico all'Autorità di Gestione e Certificazione del POR Campania FESR 2014 – 20. La Consip, attraverso l'uso delle Convenzioni, del Mercato Elettronico, degli Accordi quadro e del Sistema dinamico di acquisizione, al fine di rendere il mercato della spesa pubblica sempre più efficiente e aperto, offre infatti alle Amministrazioni pubbliche la possibilità di procedere all'acquisizione di beni e servizi e che con l'iniziativa relativa ai servizi di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione dei Programmi Operativi 2014-2020, attraverso idonea convenzione le amministrazioni possono accedere all'acquisizione dei servizi necessari senza dover passare attraverso specifiche procedure di gara, riducendo il tempo necessario all'avvio dei progetti.

In particolare, il listino dei prezzi offerti per il Lotto 6 (che comprende, tra l'altro, il supporto specialistico all'Autorità di Gestione e Certificazione del POR Campania FESR 2014 – 20) sono sotto riportati:

Lotto	Figura professionale	Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)
6	Capo Progetto	600,00
	Manager	370,00
	Consulente Senior	250,00
	Consulente Junior	200,00
	Specialista	325,00

Un'ulteriore verifica fatta sul sito https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/programma_progetti-Servizi_benchmark.html riporta i prezzi unitari del BENCHMARK Assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020 del MEF, relativamente ai Lotti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario Lotto 1 con figura Capo Progetto, di Manager, di senior e di junior:

Figura professionale Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)

Capo Progetto **540,00**
 Manager 450,00
 Consulente Senior **350,00**
 Consulente Junior 230,00
 Specialista 400,00

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario Lotto 2:

Figura professionale Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)

Capo Progetto **770,00**
 Manager 576,00
Consulente Senior **380,00**
 Consulente Junior 258,00
 Specialista 487,00

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario Lotto 3:

Figura professionale Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)

Capo Progetto **605,00**
 Manager 398,40
Consulente Senior **318,75**
 Consulente Junior 236,50
 Specialista 420,00

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario Lotto 4, 9, 10:

Figura professionale Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)

Capo Progetto **605,00**
 Manager 470,00
Consulente Senior **368,00**
 Consulente Junior 252,00
 Specialista 397,00

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario Lotto 5, 8:

Figura professionale Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)

Capo Progetto **517,00**
 Manager 412,80
Consulente Senior **322,50**

Consulente Junior	288,10
Specialista	322,50

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario **Lotto 6:**

Figura professionale	Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)
Capo Progetto	600,00
Manager	370,00
Consulente Senior	250,00
Consulente Junior	200,00
Specialista	325,00

Listino Prezzi Offerti aggiudicatario Lotto 7:

Figura professionale	Prezzo unitario (tariffa giornaliera in € - IVA esclusa)
Capo Progetto	440,00
Manager	374,40
Consulente Senior	285,00
Consulente Junior	234,35
Specialista	420,00

Relativamente alle più recenti tariffe di aggiudicazione procedura di gara n. 3438/A/2022 - Assistenza tecnica all'Autorità di Gestione e strutture connesse per la gestione del Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo 2014-2020 e del Programma Regionale **Fondo Sociale Europeo + 2021-2027** della Regione Campania (D.D. n. 461 del 21.6.2022), inviata dalla Centrale acquisti regionale, risultano infine le seguenti tabelle di aggiudicazione dei primi classificati:

MANAGER € 397,80 (trecentonovantasette/80),

CONSULENTE SENIOR € 307,10 (trecentosette/10),

CONSULENTE JUNIOR € 218,40 (duecentodiciotto\40).

Mentre con riferimento alle migliori condizioni offerte sul tema dagli aggiudicatari emergono le seguenti tariffe :

MANAGER Risorsa con anzianità lavorativa di almeno 15 (quindici) anni, da computarsi successivamente alla data di conseguimento del diploma di laurea, di cui almeno 10 (dieci) anni di provata esperienza nella specifica materia ed almeno 7 (sette) anni di provata esperienza nella specifica funzione di Manager € 340,00 oltre iva.

SPECIALISTA è richiesto il conseguimento, da almeno 10 (dieci) anni, del diploma di laurea (da intendersi diploma di laurea magistrale ovvero specialistica ovvero conseguita ai sensi del vecchio ordinamento) e il possesso di almeno 7 anni di esperienza lavorativa nello specifico ambito di competenza € 310 oltre iva.

CONSULENTE SENIOR Risorsa con anzianità lavorativa di almeno 7 (sette) anni, di cui almeno 5 (cinque) anni di provata esperienza nella specifica materia (Assistenza tecnica ai Fondi Strutturali) **€ 230 oltre iva**

CONSULENTE JUNIOR Risorsa con anzianità lavorativa di almeno 3 (tre) anni, di cui almeno 1 (uno) anno di provata esperienza nella specifica materia **€ 185 oltre iva.**

Dal confronto, dunque, emerge che i costi previsti sono al di sotto dei massimali previsti e di quelli aggiudicati, sono sempre inferiori a quelli di mercato e sono correttamente parametrati all'esperienza ed al ruolo specifico assegnato al personale nell'ambito della commessa e per le attività da svolgere.

In particolare, la stima del costo previsto per le diverse categorie di profili professionali coinvolti, è inferiore a quella di mercato per servizi analoghi, precisando che il parametro previsto ("costo giornata/uomo"), è sempre da considerare al netto dell'IVA e dei costi a carico del committente ed è riferito agli anni di esperienza previsti per personale esterno consulente, per le categorie previste dall'offerta.

Dal punto di vista più strettamente economico, considerata la natura di tale affidamento, consistente nell'esercizio di attività di meri "soggetti attuatori", la proposta è inoltre conveniente in quanto non verranno addebitati all'Amministrazione regionale ulteriori costi aggiuntivi della Fondazione (cd. utile della Fondazione), essendo correttamente prevista la rendicontazione basata su spese effettivamente sostenute e inoltre non sono addebitati alla amministrazione i costi di progettazione dell'intervento, peraltro modificata più volte.

In via generale depone poi a favore della scelta di una forma di gestione in house la possibilità per le amministrazioni pubbliche, e per la collettività dei possibili utenti, di conseguire alcuni rilevanti vantaggi rispetto a forme di gestione esternalizzata, in particolare:

a) la titolarità pubblica della gestione, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività,

di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale;

- b) l'assenza di scopi di lucro in capo alla Fondazione in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario, garantendo quindi che i ricavi siano totalmente destinati alla copertura dei costi; si rileva che il Manuale delle procedure di gestione FSE al punto 2.2.3 e al punto 5.4. disciplina gli affidamenti ad Organismi in house e stabilisce che quando la spesa è sostenuta da un organismo in house, la rendicontazione deve avvenire a costi reali, ovvero le spese devono essere effettivamente sostenute e dettagliatamente comprovate, salvo i casi previsti in materia di semplificazione dei costi. Si afferma che la rendicontazione a costi reali è in linea con la ratio alla base degli affidamenti in house e con la conseguente necessità di dimostrare che il mancato ricorso alla procedura ad evidenza pubblica non determini un indebito arricchimento degli organismi in questione a danno dei soggetti economici operanti sul mercato;
- c) i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione delle attività;
- d) la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva del soggetto in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo delle attività riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata;
- e) la fisiologica tendenza dei soggetti in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione della Convenzione, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;
- f) la maggior garanzia di continuità nel lungo termine della prestazione delle possibili attività;
- g) il drastico abbattimento dei costi, anche burocratici, e dei tempi necessari per l'affidamento delle attività rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria (vedi più sopra);
- h) la possibilità nella veste di socio affidante in seno agli organi, di richiedere al soggetto attuatore modifiche delle attività con procedure snelle e rapide e il controllo costante di tutte le fasi esecutive, della sua preparazione e della sua rendicontazione (vedasi in Cons. Stato, Sez. V, 15 dicembre 2020, n. 8028).

In sintesi elementi di forza sono dunque nel modello in house la riserva in capo all'ente pubblico della direzione strategica e della maggiore capacità di controllo sulla gestione, l'esperienza maturata dal soggetto attuatore nella gestione delle attività, tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle esigenze dello stesso, la maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'in house providing, l'assenza delle sinergie tipiche dell'in house providing derivanti dall'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'amministrazione; e i rischi di contenzioso tra le due parti (vedasi richiamo in Cons. Stato Sez. V, 23 febbraio 2021, n. 1596).

La presenza dei costi di transazione associabili all'alternativa per la gara fa ulteriormente propendere sulla preferenza per l'affidamento in house. Tale aspetto è stato messo adeguatamente in rilievo anche dall'orientamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato esplicitato attraverso l'Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, IC49, chiusa con provvedimento dell'adunanza del 21 gennaio 2016, dove si legge che la scelta di procedere ad affidamento diretto del servizio, in luogo dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, a volte segue ad una valutazione comparativa effettuata avendo riguardo agli obiettivi pubblici perseguiti e tenuto conto dei tempi necessari, delle risorse umane e finanziarie da impiegare e del livello qualitativo delle prestazioni desiderato, che conduce ad individuare nella modalità in house providing la soluzione organizzativa più economica, efficace ed efficiente. In tal senso, la predilezione per l'affidamento diretto deriva dal fatto che i costi di transazione legati alla preparazione delle procedure ad evidenza pubblica e al (spesso quasi certo) contenzioso successivo all'aggiudicazione sono talvolta di ammontare significativo e tale da annullare i guadagni in efficienza ottenibili con una selezione competitiva del soggetto affidatario del servizio, se non addirittura tale da rendere quest'opzione meno conveniente rispetto ad un affidamento diretto. Infine, un ulteriore elemento contribuisce ad orientare la scelta verso l'affidamento diretto del servizio: il controllo analogo esercitato sull'in-house consente la rinuncia alla remunerazione del capitale investito, con conseguente positivo impatto sui costi del servizio, e al contempo di beneficiare della maggiore snellezza ed efficienza operativa.

Pertanto, l'affidamento in house consente di ridurre i costi di remunerazione dell'impresa, ed evita l'esternalizzazione degli eventuali profitti d'impresa, realizzando un più economico modello di gestione alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti. Nel caso specifico quest'ultimo aspetto è garantito anche dalla natura stessa del soggetto, e dal rapporto che intrattiene con l'Amministrazione relativamente ai costi del servizio.

L'offerta tecnica presentata è stata strutturata tenendo conto degli elementi richiesti dall'Amministrazione finalizzata

a garantire una realizzazione efficace degli interventi. La proposta, inoltre, è completa e chiara in termini di servizi assicurati e di collegamento tra prodotti/servizi e risultati attesi, le attività proposte sembrano complete e coerenti rispetto agli obiettivi. L'offerta, inoltre, appare completa in riferimento all'articolazione delle diverse attività previste e nei diversi aspetti distintivi del servizio strumentale offerto.

L'obiettivo complessivo del progetto mirerà, quindi, ad ottenere in primo luogo una gestione rapida ed efficiente delle attività e soprattutto una ricaduta generale sul contesto istituzionale, amministrativo e strategico regionale.

L'art. 106 par 2 del TFUE richiama gli Stati membri alla deroga del regime concorrenziale a favore dell'affidamento in house per garantire l'adempimento di un interesse generale che trova la sua prima motivazione nella soddisfazione di un servizio universale.

Relativamente agli obiettivi di universalità e socialità, si rileva che il concetto di servizio universale, ha conosciuto uno sviluppo parallelo all'evoluzione dei processi di liberalizzazione dei mercati e alla particolare enfasi posta sull'obiettivo della coesione sociale in ambito europeo dal Trattato di Maastricht. Tale concetto viene definito per gli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. La prima definizione di servizio universale che ne ha dato il diritto comunitario derivato fa riferimento ad "un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile". (Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997, art. 2, comma 1, lett. g) Con obbligazione di servizio universale si intende richiamare, pertanto, l'obbligo imposto su una o più imprese di fornire quel minimo di servizi a tutte le categorie di utenti su basi non discriminatorie.

I servizi di interesse economico generale possono riguardare cittadini appartenenti a specifiche categorie ma anche, naturalmente, intere popolazioni. In tutti i casi, un'impresa che sia gravata da un obbligo di servizio universale si ritrova a dover corrispondere contemporaneamente a due esigenze: da un lato, garantire la copertura universale del servizio che comporta l'obbligo di fornire il servizio ad un prezzo sostenibile, d'altro lato, applicare a tutti i potenziali fruitori un prezzo uniforme a gruppi differenti di persone, nonostante le possibili variazioni dei costi di fornitura.

Pertanto, nella misura in cui il mercato non è in grado di garantire a tutti i cittadini quei servizi che lo Stato ritiene essenziali o, più precisamente, laddove, l'applicazione stretta delle regole di mercato si dimostri non confacente a porre in essere le finalità di interesse generale fissate dal legislatore, in questi casi la libertà dell'operatore privato potrà essere soggetta a restrizione, in rapporto di proporzionalità tra eccezione e regole concorrenziali e resa funzionale alle citate finalità mediante l'imposizione di specifici obblighi di fornitura di servizio. Nel caso di specie si potrà dire che il soggetto pubblico deve esplicitare un'attività di interesse generale, e nel contempo dovrà offrire agli utenti finali di tale servizio pubblico condizioni di piena accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Nel caso di specie e in considerazione della natura delle attività che sono istituzionali e strumentali deve valere il principio delle condizioni di piena accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo. Principi garantiti nel progetto e verificati in itinere da parte della struttura regionale. Lo stesso vale per il principio di continuità e della parità di trattamento.

Rimane fermo che la rendicontazione, come prevista nelle sue modalità nella Convenzione, renderà possibile sulla base delle attestazioni presentate, le dovute verifiche e in caso di superamento dei massimali previsti il mancato riconoscimento dei costi sostenuti.

Per quanto riguarda la voce sui costi cd. indiretti le Linee guida per i beneficiari, approvate relativamente al Programma operativo Fondo Sociale Europeo 2014 – 2020 al punto 4.4. aggiornato con Decreto Dirigenziale n. 57 del 20/03/2023 recitano "Anche per quanto riguarda la rendicontazione delle attività degli Organismi in house è possibile ricorrere alle opzioni di semplificazione dei costi previste dai Regolamenti comunitari n. 1303/2013 e ss.mm.ii. e n. 1304/2013 e ss.mm.ii., di cui al successivo paragrafo. In coerenza con quanto previsto nella nota EGESIF 14-0017 "Guida alle opzioni di semplificazione in materia di costi", ai fini dell'applicazione delle succitate disposizioni, la convenzione sottoscritta con l'organismo in house deve prevedere espressamente il ricorso alle opzioni di semplificazione dei costi e regolamentare la documentazione che l'organismo in house è tenuto a produrre in fase di rendicontazione ai fini del riconoscimento del finanziamento ricevuto". La proposta di progetto prevede, nel budget dell'intervento, costi generali/indiretti valorizzati forfettariamente nella misura fino a max 15% dei costi diretti ammissibili per il personale ai sensi dell'art. 68 del Reg. UE, Par. 1, lettera b).

Per quanto infine riguarda l'applicazione dell'IVA si rinvia a quanto chiarito da ultimo dall'Agenzia delle Entrate con la risposta a interpello n. 316 del 31 maggio 2022 in merito alla assoggettabilità a tributo ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 633 del 1972 delle attività progettuali trattandosi di un rapporto giuridico sinallagmatico tra le parti, caratterizzato dal vincolo di effettiva corrispettività tra l'attività finanziata e le somme erogate (articolo 25, lettera c), della direttiva IVA e articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/112).