CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

RELAZIONE SPECIALE

Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei

2023

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

RELAZIONE SPECIALE

Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei

2023

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

LA SEZIONE DI CONTROLLO
PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Composta dai Magistrati:

Dott.	Giovanni	COPPOLA	Presidente
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere Relatore
Dott.	Gian Luca	CALVI	Consigliere
Dott.	Eugenio	MADEO	Consigliere
Dott.	Giulio	STOLFI	I Referendario
Dott.ssa	Maristella	FILOMENA	I Referendario

Nell'Adunanza del 20 luglio 2023

Visto l'art. 100 della Costituzione.

Visto l'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Visto l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni.

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni, in particolare l'art. 10.

Visto il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2023 approvato con deliberazione n. 3/2023 nell'adunanza del 7 marzo 2023 e l'ordinanza presidenziale n. 7/2023, recante "*Ripartizione dei carichi di lavoro tra i magistrati della Sezione*" che prevede una relazione speciale sul "Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei".

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10/2023 di convocazione dell'adunanza della Sezione per il 20 luglio 2023.

Udito il relatore, Consigliere Carlo Mancinelli.

DELIBERA

di approvare la relazione speciale sul "Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione e controllo dei progetti a valere sui fondi europei" con le modifiche proposte dal Collegio.

DISPONE

di trasmettere copia di detta relazione speciale:

- al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati;
- al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- al Presidente della Commissione europea;
- al Presidente della Corte dei conti europea;
- ai Presidenti della Commissione 14ª del Senato (Politiche dell'Unione europea) e della Commissione XIV della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea);
- alla Rappresentanza in Italia della Commissione europea;

- al Ministero per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR – Dipartimento per le politiche europee;

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Carlo Mancinelli	*Giovanni Coppola*
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria

Il Dirigente

Maria Pia Gubbiotti

f.to digitalmente

Il Team

Per questa relazione speciale di valutazione, il team è stato diretto dal Consigliere Carlo Mancinelli ed è stato composto dal medesimo e dalle funzionarie della Sezione dott.ssa Adelaide D'Auria e Francesca Apicella.

La presente relazione è stata approvata dalla Sezione di Controllo per gli affari comunitari e internazionali nella sua adunanza del 20 luglio 2023.

Sommario

Il Team **1**

Sintesi **3**

Premessa **4**

Ambito dell'analisi e approccio **8**

Osservazioni **9**

1. Assistenza tecnica alle Autorità di gestione dei PON e POR 9

1.1. Dotazione finanziaria per l'AT nei PON e POR *9*

1.2. Le modalità di scelta dei soggetti: evidenza pubblica e regime di "in house providing" *12*

1.3. Le forme di assistenza tecnica: pubblico impiego, consulenze ed esperti *27*

1.4. La verifica dei risultati da parte delle Amministrazioni. *36*

2. Assistenza tecnica alle Autorità di audit dei PON e POR 50

2.1. Il sistema di finanziamento per l'AT alle Autorità di audit. *50*

2.2. Le modalità di scelta dei soggetti contraenti: la gara Consip *55*

2.3. Le forme di assistenza tecnica presso le Autorità di audit *64*

Conclusioni **68**

Appendice 1 - Questionario 71

Sintesi

I. Il lavoro svolto si è focalizzato sull'analisi delle procedure per l'utilizzo dei fondi per l'Assistenza Tecnica nella gestione e nel controllo dei progetti cofinanziati con fondi europei, limitando l'ambito di analisi alla Politica di Coesione.

II. L'istruttoria condotta dal *team*, attraverso la somministrazione di un corposo questionario a tutte le Autorità di Gestione ed a tutte le Autorità di Audit, ha permesso di delineare il quadro d'insieme di questo importante strumento messo a disposizione dai regolamenti europei per il rafforzamento amministrativo delle autorità coinvolte nella gestione e nel controllo dei fondi europei.

III. Il quadro complessivo risultante si mostra "robusto" dal punto di vista delle procedure adottate dalle varie amministrazioni/autorità coinvolte per la fruizione degli strumenti di assistenza tecnica.

IV. Tuttavia, proprio sul fronte del rafforzamento amministrativo, che è lo scopo principale per il quale questo strumento esiste, si evidenziano talune criticità.

Premessa

1. La crescente attenzione riservata agli strumenti di assistenza finanziaria messi a disposizione dall'Unione europea – con le conseguenti alte aspettative circa la loro effettiva efficacia nella riduzione delle disparità regionali e lo sviluppo armonioso dei territori – impone una riflessione specifica circa l'utilizzo dei diversi mezzi atti al raggiungimento di tale scopo, compresi quelli utilizzati a supporto delle Autorità designate per la gestione e il controllo dei Programmi operativi in cui si articola la Programmazione settennale dei Fondi strutturali e di investimento europei (di seguito Fondi SIE). Tra questi, l'utilizzo di quella che genericamente viene definita "Assistenza tecnica" (AT) rappresenta di certo una parte significativa, non tanto e non solo per gli importi impiegati a tali fini, pure non trascurabili nella loro consistenza, quanto per la fondamentale funzione di affiancamento e rafforzamento della capacità amministrativa che questa dovrebbe garantire alle Amministrazioni coinvolte nella gestione e controllo dei Fondi, in particolare, per quanto di interesse in questa sede, per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020.

2. Il tema della capacità delle pubbliche amministrazioni di garantire un pieno ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie impegnate nell'ambito dei Fondi SIE ha trovato uno spazio consistente nella Programmazione attualmente in via di conclusione, con l'introduzione Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), conseguenti all'osservazione espressa dalla Commissione europea nel *Position Paper* per l'Italia del novembre 2012[1], circa l'esigenza di mettere in atto un'azione specifica, finalizzata al rafforzamento amministrativo, col duplice obiettivo di accelerare la gestione dei Fondi SIE e migliorare la capacità amministrativa complessiva delle Amministrazioni, proposito cristallizzato nell'Obiettivo tematico (OT) 11 dell'Accordo di partenariato per la Programmazione 2014-2020. Tali documenti vanno intesi come strumenti di pianificazione sulla base dei quali migliorare i risultati in termini amministrativi, organizzativi e tecnici e per accrescere l'efficacia e l'efficienza della spesa complessiva, tutti elementi misurabili attraverso specifici indicatori opportunamente costruiti. I Piani in parola, adottati dalle Amministrazioni italiane per la Programmazione 2014-2020, sono 29: oltre ai 21 regionali, ne sono stati adottati 8 nazionali, predisposti dalle Amministrazioni centrali titolari di Programmi operativi.

3. La questione diviene ancora più rilevante se si tiene a mente il dato complessivo circa l'attuazione finanziaria della citata Programmazione, rispetto alla quale giova in questa sede richiamare, in estrema sintesi, i risultati conseguiti. A tale proposito,

[1] "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020

si fa riferimento, in primo luogo, ai dati desumibili dalla Relazione annuale 2022 di questa Sezione, “I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei fondi europei”, aggiornati con i dati desumibili dal Bollettino di monitoraggio delle politiche di coesione pubblicato dalla Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’Unione Europea (IGRUE). L’ultimo bollettino pubblicato alla data di chiusura della presente relazione è aggiornato ad aprile 2023.

4. Considerando l’obiettivo “crescita e occupazione”, al 31 dicembre 2021 si registravano impegni per 46,2 miliardi e pagamenti per 30,6 miliardi, con un rapporto tra impegni e importi programmati pari al 75% circa e un rapporto pari al 48% tra programmato e importi pagati. Per il 2022, il dato tendenziale al 31 ottobre mostra impegni per 51,7 e pagamenti per 35,1, con percentuali realizzative che raggiungono l’82% ed il 55%. I dati citati tengono conto, inoltre, dell’incremento di circa 11,3 miliardi sul programmato derivante dalle risorse aggiuntive disponibili nell’ambito del REACT-EU che, come noto, è una delle iniziative dell’UE di risposta alle conseguenze economiche negative seguite alla pandemia da Covid-19.

5. Per il 2022, con la presentazione alla Commissione europea delle certificazioni di spesa, è comunque stato raggiunto il *target* programmato da parte di tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del Ciclo di programmazione 2014-2020[2], risultato, questo, che ha scongiurato il disimpegno automatico, applicabile per la regola N+3[3] la quale, tuttavia, consente di proseguire nell’effettuazione dei pagamenti fino al 31 dicembre 2023 degli importi impegnati entro il 31 dicembre 2020.

6. In relazione all’altro obiettivo della Programmazione in via di conclusione, la “Cooperazione territoriale europea”, il livello degli impegni complessivo 31 ottobre 2022 è pari al totale delle risorse programmate; alla stessa data il livello dei pagamenti sugli importi programmati, tuttavia, si attesta sul 50%[4]. Sebbene quest’ultimo dato segni un generale, ma contenuto, miglioramento dell’attuazione rispetto agli anni precedenti, restano notevoli differenze tra i diversi programmi, in termini di attuazione finanziaria.

7. I dati più aggiornati disponibili mostrano le seguenti percentuali di realizzazione: per l’obiettivo “Crescita e occupazione”, al 30 aprile 2023 si registrano impegni per 56,8 miliardi (87,6%) e pagamenti per 39,4 miliardi (60,7%); per l’obiettivo “Cooperazione territoriale europea”, il dato non è direttamente comparabile con quello esposto nella relazione annuale, in quanto il bollettino IGRUE prende in considerazione soltanto i programmi con autorità di gestione italiana; al 30 aprile

[2] Per approfondimenti si rinvia alla pagina dedicata del sito dell’Agenzia.
[3] art. 136 del Regolamento CE 1303/2013.
[4] Dati aggiornati con risposta a nota istruttoria 2022-del. 1/2023.

2023, per detti programmi, l'IGRUE attesta impegni per 877,8 milioni (88,6%), mentre i pagamenti raggiungono i 701,4 milioni (70,6%).

8. Nel complesso resta prioritario, pertanto, intensificare gli sforzi di attuazione, per far fronte sia alle attività ordinarie, quali la conclusione della Programmazione 2014-2020 ed il contestuale avvio di quella 2021-2027, sia all'assoluta necessità del pieno sfruttamento delle risorse messe a disposizione nell'ambito del PNRR[5]. In più occasioni, sia da parte della Corte dei conti italiana, sia da parte della Corte dei conti europea, sono state rappresentate le preoccupazioni circa l'andamento esitante dei dati di attuazione, sebbene, come appena precisato, siano presenti disparità a livello sia di regioni sia di Programmi, talvolta rilevanti.

9. Le considerazioni appena esposte, sia pure nella loro estrema sintesi, forniscono senz'altro un *input* rispetto alla tematica oggetto della presente trattazione, cui si associa l'opportunità di fornire una panoramica quanto più ampia possibile circa l'utilizzo dello strumento dell'Assistenza tecnica nella gestione e controllo dei Programmi operativi adottati nella Programmazione 2014-2020, attualmente nella fase finale di attuazione, tenuto conto sia della consistenza delle risorse assegnate a questo ambito di intervento, sia degli aspetti riferibili alle tipologie e volume delle attività delegate dalle Autorità di gestione (AdG) e dalle Autorità di audit (AdA) ai soggetti individuati.

10. Al fine di segnare in maniera marcata il perimetro della presente indagine, si precisa che saranno presi in considerazione i dati finanziari e gli altri dati pertinenti relativi all'attuazione dei Programmi nazionali e regionali cofinanziati solo dal FSE e dal FESR e afferenti solo al primo dei due obiettivi della Programmazione in essere, vale a dire l'obiettivo "Crescita e occupazione", ambito di analisi ritenuto sufficientemente (e maggiormente) rappresentativo, sia perché investe l'intero territorio nazionale, sia perché assorbe una parte molto consistente delle risorse della Programmazione in essere.

11. Il primo riferimento normativo rilevante nel contesto considerato è l'articolo 59 Reg. (CE) 1303/2013 sulle disposizioni comuni, che prevede la possibilità per gli Stati membri di avvalersi del cofinanziamento dei Fondi SIE per le "*attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami, controllo e audit. Lo Stato membro può utilizzare i Fondi SIE per sostenere azioni intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, compresi sistemi elettronici per lo scambio di dati, e azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di*

[5] Per una panoramica completa circa i dati di attuazione finanziaria della Programmazione 2014-2020 si veda la Relazione annuale 2022 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi europei*. In particolare, si vedano le tabelle relative all'attuazione finanziaria. Per quanto concerne i profili di interesse connessi al React-EU, agli altri programmi di intervento nel contesto citato e al PNRR, si rimanda alla stessa Relazione annuale.

amministrare e utilizzare tali fondi […]". L'utilizzo di tale complesso di interventi afferenti alla categoria onnicomprensiva di "Assistenza Tecnica", coinvolge attualmente tutte le Autorità chiamate a vario titolo alla gestione e al controllo dei Programmi operativi; le stesse si avvalgono di numerose e diverse forme di supporto fornito da differenti soggetti.

12. A tale ultimo proposito, si precisa che i profili che si prenderanno in considerazione sono numerosi e, talora, più circoscritti ad alcuni specifici aspetti ritenuti di particolare interesse; tra questi si citano, a titolo esemplificativo, i seguenti: consistenza finanziaria dei programmi di Assistenza tecnica alle AdG e alle AdA; modalità di scelta del soggetto fornitore dei servizi, in particolare il ricorso all'evidenza pubblica o al regime di *in house providing*[6], ed eventuali contestazioni nelle diverse fasi delle procedure di individuazione degli stessi; tipologia di supporto fornito; aspetti specifici legati all'esecuzione dei contratti quali il numero degli addetti, i profili professionali impiegati, etc.; controllo e valutazione dei risultati conseguiti da parte dei soggetti affidatari in termini di efficacia ed efficienza.

13. L'attenzione si concentrerà, in primo luogo, sugli aspetti citati relativi alle Autorità di gestione di tutti i Programmi operativi, cui seguirà la medesima analisi riferita alle Autorità di audit. La trattazione separata dei due ambiti si è resa necessaria per due ordini di ragioni: la netta separazione delle funzioni che interessa le due Autorità, condizione prescritta dai Regolamenti, nonché le modalità di individuazione dei soggetti, oltre al rilevante aspetto della fonte di finanziamento dell'Assistenza tecnica. Su questo ultimo aspetto ci si riserva un approfondimento dedicato, ma è appena il caso di accennare al fatto che, mentre l'AT alle Autorità di gestione deriva le sue risorse nell'ambito dei Programmi operativi medesimi, con Assi a ciò dedicati, l'assistenza tecnica alle Autorità di audit non è finanziata con risorse dei POR/PON ma attraverso un Programma Complementare (POC) alimentato da risorse esclusivamente nazionali.

[6] Con il termine affidamento "*in house*" (o "*in house providing"*) viene indicata la fattispecie in cui un soggetto tenuto all'obbligo di evidenza pubblica, derogando al principio di carattere generale dell'obbligo di indire una gara pubblica, invece di procedere all'affidamento all'esterno di determinate prestazioni, provvede in proprio (ossia *in house*) all'esecuzione delle stesse, affidando l'esecuzione dell'appalto o la titolarità del servizio ad altra entità giuridica senza gara.

Ambito dell'analisi e approccio

14. Come già precisato, l'analisi della Sezione si è focalizzata sulle diverse modalità di utilizzo dell'Assistenza Tecnica, da parte delle Autorità di Gestione e delle Autorità di Audit, al fine di verificare, ove possibile, l'efficacia del quadro regolamentare e delle scelte adottate, ma anche la sussistenza di eventuali patologie, "di sistema" e/o applicative. Tutto ciò, allo scopo di offrire spunti di possibile miglioramento.

15. Per le ragioni di cui sopra, le domande principali, su cui si è basato il lavoro, erano:

(a) Quali sono state le scelte operate dalle AdG e dalle AdA nell'utilizzo dei fondi dell'Assistenza Tecnica?

- È stato applicato correttamente il quadro regolamentare?
- Le scelte si sono mostrate efficienti nel contesto dell'attuazione del programma?

(b) Sono possibili modifiche del quadro regolamentare che potrebbero rendere più efficiente ed efficace l'utilizzo dell'Assistenza Tecnica?

16. L'analisi è stata effettuata sui dati e sulle informazioni acquisite dalla Sezione nell'ambito dell'attività istruttoria avviata sin dal 2020, che ha coinvolto tutte le Autorità di gestione e tutte le Autorità di audit deputate all'attuazione e al controllo dei Programmi operativi sia nazionali che regionali, per il Periodo di programmazione 2014-2020. I dati in parola sono stati richiesti attraverso la somministrazione di un questionario suddiviso in tre sezioni riguardanti rispettivamente: questioni generali, valutazione delle attività dell'Assistenza tecnica, emergenza sanitaria COVID-19 ed Assistenza tecnica[7].

17. Nel complesso, si è registrato un pieno ed esauriente riscontro alle richieste della Sezione da parte di tutte le Amministrazioni e i soggetti coinvolti, sia a livello centrale che regionale.

[7] Il testo del questionario somministrato è riportato all'Appendice I.

Osservazioni

1. Assistenza tecnica alle Autorità di gestione dei PON e POR

1.1. Dotazione finanziaria per l'AT nei PON e POR

18. Innanzitutto, appare utile fornire una panoramica relativa alla consistenza delle risorse finanziarie destinate alle attività di assistenza tecnica, con riferimento specifico sia ai Programmi operativi nazionali che regionali. A tale ultimo proposito, si rammenta che, per la maggior parte dei Programmi regionali, la programmazione delle risorse è stata effettuata in modo distinto tra FESR e FSE; tale opzione ha comportato l'approvazione di due diversi Programmi per i rispettivi Fondi, con l'ulteriore conseguenza della designazione delle Autorità di gestione, certificazione e audit per ciascuno di questi. Una scelta di integrazione tra i due Fondi, con conseguente approvazione di un unico Programma operativo e di una sola Autorità di gestione è stata operata soltanto da tre Regioni: Calabria, Molise e Puglia (programmi c.d. "plurifondo").

19. In relazione all'aspetto finanziario, il Regolamento sulle disposizioni comuni (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 prescrive, all'art. 119, il limite del 4% della dotazione complessiva dei Programmi operativi destinabile all'Assistenza tecnica, salvo specifiche deroghe previste dal medesimo articolo, da inserire in un apposito Asse prioritario per ciascun Programma[8]. Dall'analisi delle risposte pervenute sia da parte delle AdG dei Programmi nazionali che regionali, risultano rispettate entrambe le prescrizioni, con la presenza di alcuni casi di percentuali che si discostano dal limite previsto, per le ragioni che si illustreranno di seguito.

20. Una visuale complessiva della consistenza finanziaria degli Assi dedicati all'AT può essere fornita dalla tabella n. 1, che evidenzia il dato per ogni Programma operativo.

[8] Il primo comma dell'art. 119 è così formulato: *L'ammontare dei fondi destinato all'assistenza tecnica è limitato al 4 % dell'importo complessivo dei fondi assegnato ai programmi operativi nell'ambito di ciascuna categoria di regioni dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, ove applicabile*; il sesto comma precisa, inoltre, che *L'assistenza tecnica assume la forma di un asse prioritario monofondo all'interno di un programma operativo o di un programma operativo specifico, o entrambi.*

Tabella 1 – Risorse finanziarie dei Programmi operativi Programmazione 2014-2020, Assi dedicati all'AT e valore percentuale (milioni di euro)

Programma operativo	ADG	Dotazione complessiva	Dotazione Asse AT	Valore %
PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI				
PON Città metropolitane	Agenzia coesione	873.961.315,00	35.948.132,00	4%
PON Cultura e viluppo	MIC	490.933.334,00	16.691.734,00	3%
PON Governance e capacità istituzionale*	Agenzia coesione	805.589.096,00	52.105.182,00	7%
PON Imprese e competitività	MIMIT	3.337.540.188,00	110.754.229,00	4%
PON IOG e SPAO*	MIL e ANPAL	1.806.087.163,00	128.142.736,00	8%
PON Inclusione	MIL	1.175.439.551,00	50.567.509,00	4%
PON Infrastrutture e Reti	MIT	1.564.430.014,00	51.533.333,00	4%
PON Legalità	Ministero Interno	640.243.S57,00	25.400.000,00	4%
PO FEAD	MIL	788.932.100,00	39.446.605,00	4%
PON Ricerca e innovazione	MUR	1.189.687.502,00	47.587.500,00	4%
PON Scuola	MIM	2.732.535.749,00	113.228.364,00	4%
PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI - FESR				
POR-FESR Abruzzo	Regione Abruzzo	275.509.780,00	9.329.780,00	3,30%
POR-FESR Basilicata	Regione Basilicata	550.687.552,00	22.020.756,00	4%
POR-FESR PA Bolzano	PA Bolzano	144.818.470,00	5.464.846,00	4%
POR-FESR Campania	Regione Campania	4.113.545.843,00	128.347.783,00	3,12%
POR-FESR Emilia-Romagna	Regione E-R	481.895.272,00	18.775.812,00	3,90%
POR-FESR Friuli Venezia Giulia	Regione FVG	230.779.184,00	9.191.206,00	3,98%
POR Lazio	Regione Lazio	969.065.194,00	36.395.194,00	3,76%
POR-FESR Liguria	Regione Liguria	392.545.240,00	15.545.240,00	4%
POR-FESR Lombardia	Regione Lombardia	970.474.516,00	32.874.516,00	3,39%
POR-FESR Marche	Regione Marche	585.383.288,00	15.133.648,00	2,59%
POR-FESR Piemonte	Regione Piemonte	965.844.740,00	38.633.790,00	4%
POR -FESR Sardegna	Regione Sardegna	930.979.082,00	37.239.000,00	4%
POR-FESR Sicilia	Regione Sicilia	4.273.038. 791,00	97.648.277,00	2,28%
POR-FESR Toscana	Regione Toscana	779.027.890,00	31.698.180,00	4%
POR-FESR PA Trento	PA Trento	92.210.724,00	3.317.448,00	4%
POR-FESR Umbria	Regione Umbria	412.293.204,00	16.251.200,00	3,5%
POR-FESR Valle d'Aosta	Regione VdA	64.350.950,00	2.560.000,00	4%
POR-FESR Veneto	Regione Veneto	600.310.716,00	19.824.930,00	3,20%
PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI PLURIFONDO FESR/FSE				
POR FESR/FSE Calabria	Regione Calabria	2.260.511.679,00	78.134.540,00	3,30%
POR FESR/FSE Molise	Regione Molise	129.030.264,00	6.144.298,00	4,70%
POR FESR/FSE Puglia	Regione Puglia	4.450.599.375,00	120.421.487,00	2,70%

Programma operativo	ADG	Dotazione complessiva	Dotazione Asse AT	Valore %
PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI - FSE				
POR-FSE Abruzzo	Regione Abruzzo	138.503.150,00	5.540.126,00	4%
POR-FSE Basilicata	Regione Basilicata	289.624.168,00	11.295.344,00	4%
POR-FSE PA Bolzano	PA Bolzano	128.423.926,00	5.136.956,00	4%
POR-FSE Campania	Regione Campania	837.176.347,00	15.957.147,00	2%
POR-FSE Emilia-Romagna	Regione E-R	786.250.182,00	28.305.010,00	3,60%
POR-FSE Friuli Venezia Giulia	Regione FVG	276.427.814,00	9.751.100,00	3,50%
POR Lazio	Regione Lazio	902.534.714,00	36.101.388,00	3,70%
POR-FSE Liguria	Regione Liguria	354.544.768,00	14.181.790,00	4%
POR-FSE Lombardia	Regione Lombardia	970.474.516,00	32.874.516,00	3,39%
POR-FSE Marche	Regione Marche	287.979.618,00	9.500.000,00	3,30%
POR-FSE Piemonte	Regione Piemonte	872.290.000,00	30.411.176,00	3,50%
POR -FSE Sardegna	Regione Sardegna	444.800.000,00	17.154.978,00	3,8%
POR-FSE Sicilia	Regione Sicilia	820.096.428,00	32.803.857,00	2,70%
POR-FSE Toscana	Regione Toscana	746.389.834,00	29.318.528,00	4%
POR-FSE PA Trento	PA Trento	126.437.354,00	5.057.494,00	4%
POR-FSE Umbria	Regione Umbria	237.528.802,00	9.501.152,00	4%
POR-FSE Valle d'Aosta	Regione VdA	52.622.850,00	2.104.914,00	4%
POR-FSE Veneto	Regione Veneto	764.031.822,00	27.225.304,00	3,60%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia coesione territoriale e dalle Adg dei Programmi operativi nazionali e regionali

21. Ferma restando la chiara indicazione dell'utilizzo quasi integrale del margine di spesa del 4% consentito dal Regolamento per la quasi totalità delle AdG, l'analisi dei dati su esposti conduce a formulare alcune considerazioni, connesse alla presenza di percentuali superiori rispetto alla media dei PO per alcuni di essi o a un livello inferiore, in relazione ad alcuni Programmi regionali (a mero titolo esemplificativo, Campania FSE al 2%, Marche FESR 2,59%, Veneto FESR 3,17%, etc.):

- il Programma operativo "PON Governance e capacità istituzionale", gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale, dedica alle attività di AT il 6,67%[9] della dotazione complessiva del Programma, dal momento che queste investono tutte le fasi di attuazione dello stesso (gestione, sorveglianza, valutazione, informazione, comunicazione e controllo, come puntualizzato nell'illustrazione degli obiettivi specifici dell'Asse 4 del PO), oltre a fornire supporto all'attuazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, attraverso il rafforzamento delle attività di indirizzo e coordinamento.

  Questo giustifica l'importo superiore accordato dalla Commissione europea rispetto alla dotazione assegnata agli altri PO, in ogni caso rientranti nei limiti stabiliti dal Regolamento (UE) 1303/20131.

[9] Risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale alla richiesta istruttoria, prot. 601/2020, dove tra le altre cose si precisa che: "…l'assistenza tecnica del PON accanto alle azioni di supporto alla gestione del Programma (obiettivo specifico 4.1) prevede, quale unico caso nella Programmazione 2014-2020, azioni dirette al coordinamento per l'attuazione dell'Accordo di Partenariato (obiettivo specifico 4.2) ed all'implementazione di azioni di informazione e comunicazione sul complesso degli strumenti della politica di coesione (obiettivo specifico 4.3)".

Più in particolare, il totale degli importi destinati all'Assistenza tecnica si declina come segue: 33.914.425,98 euro restano nella gestione diretta dell'AdG, i restanti 18.190.756,02 sono assegnati direttamente ai due Organismi intermedi (di seguito OI) delegati dall'AdG alla gestione degli Assi 1 e 2 del Programma e responsabili della relativa attuazione e nello specifico: 15,22 milioni di euro sono inclusi nella delega di funzioni dall'AdG in favore dell'OI Dipartimento della Funzione Pubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; 2,97 milioni sono invece inclusi nella delega di funzioni dall'AdG in favore dell'OI Ministero della Giustizia.

- Il Programma operativo IOG (Iniziativa occupazione giovani) – PON SPAO (Sistemi di politiche attive per l'occupazione), cofinanziato dal Fondo sociale europeo e gestito dall'ANPAL (Agenzia nazionale politiche attive del lavoro), impiega per l'Assistenza tecnica un importo totale di 128.142.736 euro, di cui FSE 46.835.912 euro, pari a una percentuale sull'intero Programma del 7,09%. Tale importo è risultante dalla modifica al Programma operata nel 2019 e approvata dalla Commissione europea. Va precisato, inoltre, che le attività di AT per il PON IOG sono sostenute dal PON SPAO e finanziate a valere sulle risorse di quest'ultimo e che il PON IOG, come noto, è quasi interamente gestito dalle Regioni e PA di Trento in qualità di OI, sulla base di convenzioni stipulate con l'organismo centrale, al quale restano demandati la definizione delle strategie, dei programmi e degli obiettivi.

22. A conclusione della breve panoramica sulla dotazione finanziaria dell'Assistenza tecnica, appare utile precisare che gli importi riportati, sia quelli complessivi relativi a tutti i programmi, sia quelli riferibili agli Assi dedicati all'AT, sono quelli risultanti dalla riprogrammazione delle risorse, sia FESR che FSE, operata dalle Autorità italiane e approvate con decisione dalla Commissione europea, per far fronte alle necessità connesse all'emergenza sanitaria. In merito a questa circostanza non si registrano, in linea generale, variazioni sostanziali a valere sugli Assi AT dei programmi, fatte salve variazioni in aumento o in diminuzione entro una forbice compresa tra -1 e +2 milioni di euro; fa eccezione il caso del Programma POR Puglia FESR/FSE, che ha visto la riduzione della dotazione dell'Asse XIII – Assistenza tecnica – di un importo pari a circa 104 milioni di euro. Tale variazione in diminuzione è avvenuta nell'ambito di una complessiva rimodulazione delle risorse del Programma plurifondo della Puglia, che è passata da un importo complessivo per i due Fondi di 7.120.958.995 euro a 4.450.599.375 euro, con un saldo negativo di -2.670.359.617 euro.

1.2. Le modalità di scelta dei soggetti: evidenza pubblica e regime di "in house providing"

23. La scelta dei soggetti deputati allo svolgimento delle attività di AT è un momento centrale; conformemente alle procedure seguite dalla Pubblica Amministrazione per l'acquisto di altre categorie di beni e servizi, essa si svolge essenzialmente attraverso due canali: il ricorso al mercato concorrenziale, con conseguente attivazione di

procedure di evidenza pubblica, oppure l'affidamento diretto in regime di "*in house providing*" ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5 del d.lgs. 50/2016[10]. La citata disposizione recepiva i principi contenuti nelle Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti nei settori ordinari e speciali, traducendo le numerose e costanti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea sul tema. Il codice prevedeva l'esclusione dalla sua applicazione in presenza (simultanea) delle condizioni esplicitate al comma 1 del medesimo art. 5: controllo analogo, inteso come un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative del soggetto controllato; svolgimento dell'attività da parte del soggetto in favore dell'Amministrazione nella misura pari almeno all'80%; assenza dell'apporto diretto di capitali privati nella persona giuridica controllata, salve le ipotesi di partecipazione comunque non implicanti potere di veto, controllo o "influenza determinante" sulla persona giuridica stessa. Restava comunque fermo l'obbligo di operare nel rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, previsti all'art. 4 del d.lgs. 50/2016. In definitiva, la scelta dell'*in house providing* va interpretata, anche in questo frangente, come una legittima declinazione del principio generale dell'autoproduzione della P.A., a sua volta concepibile come manifestazione del principio della libera amministrazione e dell'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni.

24. Ciò spiega, quindi, la compresenza dei due diversi orientamenti seguiti dalle Amministrazioni titolari di Programmi operativi nella scelta del soggetto o dei soggetti a cui affidare lo svolgimento delle attività in parola, con alcune specifiche connotazioni a seconda che si tratti di Programmi nazionali o regionali.

25. Accanto a queste due modalità di selezione, tuttavia, residua in ogni caso la possibilità per le Amministrazioni di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica del tutto autonome, soluzione però poco praticata nel complesso, considerati gli evidenti vantaggi in termini di economicità e celerità dei procedimenti che, invece, la centralizzazione delle procedure senz'altro garantisce.

1.2.1. Panoramica sui PON

26. Partendo dall'analisi delle procedure adottate dalle Amministrazioni titolari di Programmi operativi nazionali, emerge la prevalenza dell'adesione alle convenzioni Consip, la società partecipata al 100% dal Ministero dell'economia e delle finanze al

[10] Il D.lgs, com'è noto, approvava il previgente "codice dei contratti pubblici". L'articolo 5 era intitolato "Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico". L'intero provvedimento è stato abrogato, a decorrere dal 1° aprile 2023, dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che ha approvato il nuovo "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici". Ai sensi dell'art. 226, comma 2, di detto d.lgs. "*A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso…*"

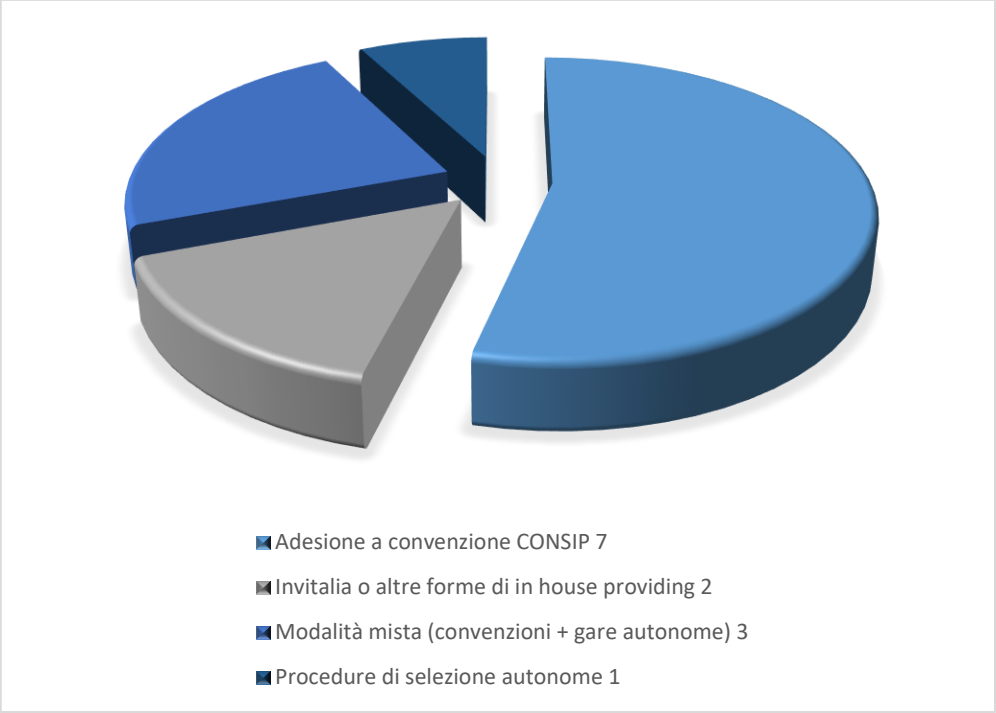
servizio della sola Pubblica Amministrazione, incaricata della messa a punto di strumenti di *e-procurement* e digitalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Nello specifico, si tratta di procedure di selezione del contraente effettuate dalla stessa Consip, generalmente attraverso bandi di gara a procedura aperta, aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A questi segue la stipula di una convenzione tra la società in questione e il soggetto da questa selezionato; le Autorità di gestione (o di audit), a loro volta, provvedono poi ad attivare i servizi previsti nell'ambito del contratto, inoltrando ordinativi diretti per le forniture di cui necessitano, a valere sugli Assi dei propri Programmi operativi dedicati all'Assistenza tecnica. L'ampio utilizzo di questo specifico strumento, confermato anche nel codice del 2016, ha permesso la centralizzazione degli acquisti e della gestione delle relative procedure, incardinando presso un unico soggetto le funzioni di selezione dell'operatore economico, il che porta a ribadire gli evidenti vantaggi in termini di tempi di espletamento delle procedure e di ridotto aggravio amministrativo per le singole Amministrazioni.

27. Accanto a quella appena descritta, la seconda modalità di scelta più frequente del fornitore dei servizi di assistenza tecnica è l'affidamento diretto ad organismi in possesso dei requisiti prescritti dal citato art. 5 del d.lgs. 50/2016. Tra questi soggetti rientra Invitalia, l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze in qualità di azionista unico, che tra le sue attività comprende l'offerta di servizi alla Pubblica Amministrazione finalizzati ad accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali in regime di "*in house providing*" (d'ora in avanti, abbreviato in "*in house*"). Attualmente, per l'ambito che qui interessa, l'agenzia assicura lo svolgimento delle attività di assistenza tecnica per due Programmi operativi nazionali, PON Imprese e competitività e PON Iniziativa PMI, operando direttamente in tutte le loro fasi di vita: stesura e messa a punto dei Programmi, progettazione e attuazione degli interventi programmati, monitoraggio, controllo e certificazione della spesa effettuata, messa a punto di strumenti di raccordo tra le diverse banche dati[11].

28. Il grafico n. 1 rappresenta le diverse categorie di procedure adottate per la selezione del fornitore dei servizi di assistenza tecnica, nell'ambito dei soli Programmi operativi nazionali. È opportuno precisare, a tale proposito, che la rappresentazione riguarda i soli contratti "principali", quelli cioè di maggiore consistenza finanziaria e relativi a un ambito di attività ampio, lasciando il tema dei contratti "secondari" ad uno spazio specifico nel prosieguo della trattazione.

[11] Dettagli sulle attività di Invitalia nell'ambito dei due Programmi operativi nazionali sono consultabili al seguente link. Si precisa, inoltre, che in data 20 luglio 2017 la società ha emesso un prestito obbligazionario per 350 milioni, quotato su mercato regolamentato, comportando per questo l'esclusione dall'ambito soggettivo di applicazione di alcune disposizioni normative, tra cui il d.lgs. 33/2013 (la società applica, tuttavia, i principi contenuti nella l. 190/2012). Elementi di dettaglio sull'assetto societario e sul modello organizzativo sono reperibili nella Determinazione del 5 maggio 2022, n. 46 del 2022 Sezione del controllo sugli Enti.

Grafico 1 – Modalità di scelta dei contraenti nei PON



Elaborazione Corte dei conti su informazioni fornite dalle AdG dei PON

29. Si evidenzia la prevalenza del ricorso alle convenzioni stipulate da Consip con i soggetti selezionati tramite gare gestite dall'organismo stesso (7 Programmi nazionali).

30. Con riferimento all'insieme delle procedure riferite a tutti i Programmi nazionali, si evidenzia, inoltre, che queste hanno avuto un *iter* regolare dal momento che, per la gran parte, afferiscono alla gara centralizzata Consip; ugualmente per le procedure autonomamente espletate dalle Amministrazioni interessate, salvi i due casi di seguito elencati.

- PON Infrastrutture e reti – Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili[12]. La procedura di selezione relativa ai "Servizi di Assistenza Tecnica a supporto dell'AdG e dell'AdC nello svolgimento delle attività connesse all'attuazione e alla sorveglianza del *PON Infrastrutture e Reti 2014-2020*, ha generato un ricorso (nella prima fase della gara) che si è concluso con la riammissione del raggruppamento escluso che, comunque, non è risultato aggiudicatario[13].
- PON FESR-FSE Per la Scuola – Ministero dell'Istruzione[14]. Avverso l'aggiudicazione definitiva della procedura gestita dal Ministero dell'Istruzione (gara aperta che ha avuto come affidatario un Raggruppamento Temporaneo di Imprese – RTI) è stato promosso ricorso al TAR. La sentenza è stata favorevole per

[12] Ora, nuovamente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
[13] Informazioni fornite dall'AdG PON Infrastrutture e reti con nota prot. 584/2020.
[14] Ora Ministero dell'istruzione e del merito.

l'Amministrazione (confermando, quindi, l'aggiudicazione definitiva) ed il giudizio non è proseguito in II grado[15].

31. Per entrambi i casi, pertanto, i ricorsi dinanzi all'Autorità giurisdizionale amministrativa si sono risolti a favore dell'Amministrazione[16].

1.2.2. Panoramica sui POR

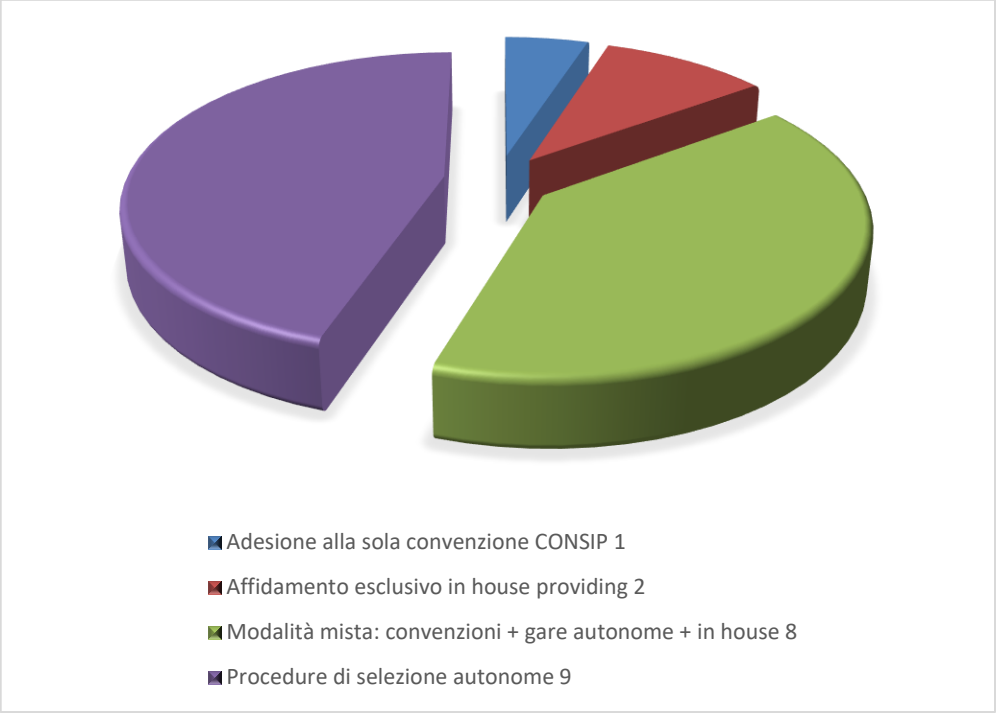
32. Più variegato il quadro per i Programmi operativi regionali, le cui Autorità hanno scelto diverse modalità di approvvigionamento dei servizi di Assistenza tecnica, passando dalle procedure ad evidenza pubblica (anche in questo caso si tratta, perlopiù, di procedure aperte, espletate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), all'adesione a convenzioni Consip, fino all'utilizzo consistente dello strumento dell'affidamento *in house*, quasi sempre affiancato a modalità diverse (convenzioni Consip, bandi di gara autonomi), a seconda del tipo di attività oggetto dei contratti.

33. Giova ricordare, inoltre, che le procedure in parola, comunque denominate e di tutte le tipologie citate, sono state espletate in vigenza del codice dei contratti pubblici precedente al d.lgs. 50/2016, più volte modificato. Il riferimento, pertanto, è al d.lgs. 163/2006, poi abrogato dalla normativa del 2016[17]. Questo spiega il ricorso, in particolare per alcuni Programmi regionali, al cottimo fiduciario, tipologia di affidamento in economia che nella previgente normativa consentiva alle stazioni appaltanti di acquisire direttamente beni o servizi da operatori economici terzi, attraverso la stipula di un contratto, per un valore non superiore a duecentomila euro. Con l'entrata in vigore della disciplina successiva, tale possibilità è venuta meno, essendo subentrata quella prevista dall'art. 36 del d.lgs. 50/2\016 relativa alle modalità di affidamento dei contratti sottosoglia che comprende, tra le altre, l'affidamento diretto, l'amministrazione diretta e la procedura negoziata previa consultazione degli operatori economici.

34. Analogamente al criterio seguito nel grafico 1, segue una rappresentazione delle modalità di selezione dei contraenti per i programmi operativi regionali, distinguendo per Programma FESR e Programma FSE, a cui si aggiunge una terza categoria dei Programmi regionali, c.d. "plurifondo" che vedono la Puglia optare in via autonoma per una Gara comunitaria aperta con procedura telematica ex art. 54 e 55 del d.lgs. 163/2006 (Lotto 1 e Lotto 2) e la Calabria per una modalità mista che ha previsto due gare autonome con procedura aperta, per una parte di attività, e l'adesione a una convenzione Consip per un'altra parte.

[15] Informazioni fornite dall'AdG PON Per la scuola con nota prot. 611/2020.
[16] Tutti i documenti relativi alla gara sono consultabili alla pagina del sito Consip dedicata.
[17] Oggi, come si è già visto, a sua volta non più vigente – cfr. nota 10.

Grafico 2 – Modalità di scelta dei contraenti POR FESR



Elaborazione Corte dei conti su informazioni fornite dalle AdG dei POR-FESR

35. La sintesi proposta mostra la prevalenza della modalità mista: ricorso a convezioni Consip unitamente a selezioni autonomamente gestite dalle Amministrazioni, in molti casi comprensive di selezioni pubbliche di esperti di livelli differenziati, a integrazione degli *asset* acquisiti con le procedure di individuazione dei soggetti fornitori dei servizi. In merito alle gare espletate dalle Autorità di gestione, il questionario sottoposto alle Amministrazioni ha chiesto conto della sopravvenienza di ricorsi e conseguenti esiti sfavorevoli degli stessi o, comunque, della presenza di situazioni problematiche connesse all'espletamento delle gare e alla successiva fase di esecuzione dei contratti. Le Autorità di gestione hanno confermato l'assenza di situazioni pendenti dinanzi all'Autorità giurisdizionale amministrativa, per la quasi totalità dei casi. In totale, i ricorsi giurisdizionali sono stati 5 e tutti risoltisi a favore dell'Amministrazione:

- POR FESR-FSE Calabria.
  I servizi di assistenza tecnica sono stati affidati a tre raggruppamenti temporanei di imprese (RTI), rispetto ai quali sono stati proposti i ricorsi, come di seguito dettagliati: ricorso al Tribunale amministrativo regionale della Calabria-Catanzaro da parte del RTI PricewaterhouseCoopers con Ecoter S.r.l., I.S.R.I. Soc. Coop. a r.l. e Primaidea S.r.l., per l'esclusione dalla procedura di gara ad opera della commissione giudicatrice, istituita presso l'Autorità regionale Stazione unica appaltante della Regione Calabria. Il ricorso si è risolto con sentenza Tar Calabria-Catanzaro n. 1010/2017 del 28/06/2017 favorevole all'Amministrazione regionale. RTI COGEA S.r.l. (Mandataria) – KPMG Advisory S.p.A. (Mandante): l'aggiudicazione è stata impugnata dalla Società Meridiana Italia S.r.l., Il TAR Calabria Sezione Prima con sentenza n. 01140/2019 REG.PROV.COLL. del

11.06.2019, ha preso atto del ricorso presentato dalla Società Meridiana Italia S.r.l. e ha dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse[18].

- POR FSE Emilia-Romagna.
  Con determinazione dell'Agenzia Regionale per lo sviluppo dei mercati telematici Intercent – ER n. 338 del 10.11.2017, Aggiudicazione definitiva condizionata della procedura aperta telematica, a rilevanza comunitaria, per l'acquisizione dei servizi di analisi, sviluppo e supporto per la manutenzione e l'aggiornamento dei sistemi informativi della formazione della Regione Emilia-Romagna (SIFER) indetta con determinazione n. 157/2017, è stata disposta l'aggiudicazione al costituendo RTI tra Links – Management and Technology spa e Lattanzio ICT LAB S.r.l.. In relazione alla predetta procedura di gara è stato presentato un ricorso con istanza di sospensiva al Tribunale Amministrativo per l'Emilia-Romagna da parte di PERFOR-MER S.r.l. in data 11.12.2017 e notificato alla Regione in data 12.12.2017, registrato con PG. 2017.0763701 del 12.12.2017, in qualità di seconda classificata. Con tale ricorso si chiedeva in via prioritaria l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione. Il ricorso si è concluso con esito favorevole alla PA[19].
- POR FSE Marche.
  Nei confronti del provvedimento di aggiudicazione della procedura del Sistema Informativo SIFORM2.0 è stato proposto ricorso al TAR Marche dalla società seconda classificata. Il procedimento si è concluso a favore della Regione Marche con ricorso respinto in via definitiva dal Consiglio di Stato con Sent. n. 03649/2017REG.PROV.COLL. e n. 08298/2016 REG.RIC. pubblicata il 24/07/2017[20].
- POR FSE Veneto.
  Nell'ambito della procedura di gara per l'affidamento del Servizio di ideazione e realizzazione degli interventi di informazione e pubblicità previsti nella Strategia di Comunicazione per il POR del FSE 2014-2020[21], è stato proposto ricorso avanti il TAR del Veneto, da parte di un operatore economico originariamente ammesso alla gara, avverso il provvedimento (Decreto del Direttore dell'Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria n. 40 del 10 agosto 2017) con il quale la Stazione appaltante ha disposto l'esclusione dalla procedura di gara. Il procedimento è stato dichiarato estinto con sentenza 1117 del 7 dicembre 2017 per rinuncia agli atti da parte del ricorrente con accettazione a spese compensate; con Decreto del Direttore dell'Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria n. 18 del 25 giugno 2018, in sede di aggiudicazione del servizio oggetto della procedura di gara, è stata dichiarata l'esclusione di altro operatore

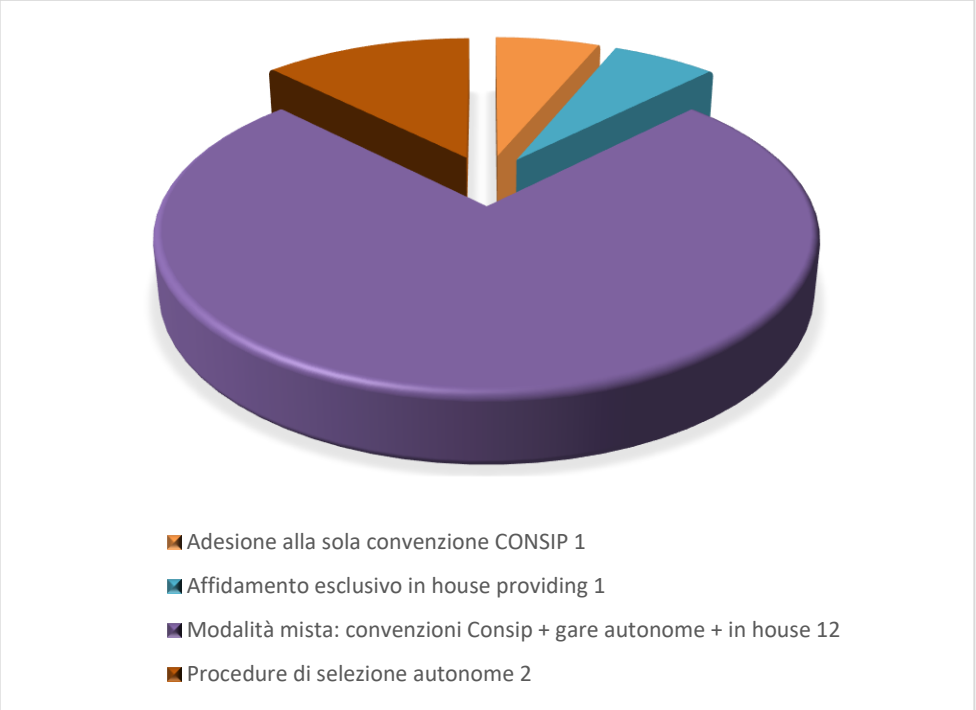
[18] Informazioni fornite dall'AdG POR FESR-FSE Calabria con nota prot. 619/2020.
[19] Informazioni fornite dall'AdG POR FSE Emilia-Romagna con nota prot. 754/2020.
[20] Informazioni fornite dall'AdG POR FSE Marche con nota prot. 599/2020.
[21] CIG 6988547B6A – CUP H71H17000010009.

economico per carenza dei requisiti richiesti, all'esito delle verifiche di cui agli artt. 80 e 83 del d.lgs. 50/2016[22].

- POR FSE Sardegna.
  Con riferimento alla procedura aperta informatizzata per l'affidamento del servizio di AT per l'attuazione del PO Sardegna 2014-2020, aggiudicato con determinazione n. 3547/109 del 29/03/2019 alla mandataria KPMG per un importo complessivo di € 1.519.368,90 al netto dell'IVA, è stato presentato ricorso al TAR dalla seconda classificata della gara per l'annullamento dell'aggiudicazione. IL TAR Sardegna, con sentenza n. 94/2019 del 05/02/2019, ha accolto il ricorso invitando l'amministrazione ad ottemperare, rivalutando le offerte. L'amministrazione ha annullato l'aggiudicazione ed effettuato le verifiche rilevate dal TAR e, successivamente, ha provveduto ad aggiudicare la gara alla prima classificata. A seguire, la seconda classificata ha presentato un nuovo ricorso al TAR che si è concluso, con ordinanza del 02/08/2019 (692/2019), respingendo la domanda di ottemperanza della sentenza del TAR Sardegna, Sez. I, 5 febbraio 2019, n. 94, con la conseguente richiesta di accertamento della nullità degli atti emessi dall'Amministrazione, e ha disposto la conversione in azione di annullamento con la trasposizione del ricorso nel ruolo ordinario sul merito del procedimento[23]. Contro detta ordinanza la ricorrente ha proposto appello, che si è concluso con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6332/2020, che respingeva le richieste della ricorrente.

[22] Informazioni fornite dall'AdG POR FSE Veneto con nota prot. 609/2020.
[23] Informazioni fornite dall'AdG POR-FSE Sardegna con nota prot. 750/2020.

Grafico 3 – Modalità di scelta dei contraenti POR FSE



Elaborazione Corte dei conti su informazioni fornite dalle AdG dei POR-FSE

1.2.3. Vicende contrattuali: le proroghe

36. Il tema della durata e del termine finale dei contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione è molto rilevante, in generale, per tutti gli ambiti di azione della stessa, ed è stato, ed è tutt'ora, oggetto di una consistente giurisprudenza amministrativa sia di primo che di secondo grado, soprattutto in relazione alle ipotesi di proroga dei contratti in essere, circostanza di per sé idonea ad imporre prudenza e particolare attenzione circa i presupposti e le ipotesi che le determinano, avendo queste come primo effetto diretto quello di derogare, seppure momentaneamente e in via eccezionale, al principio dell'evidenza pubblica nella scelta del contraente. In relazione al contesto considerato, si farà riferimento alla durata dei contratti stipulati a seguito delle aggiudicazioni, autonomamente espletate o attraverso adesione alle convenzioni Consip, rispetto ai quali si registra la prevalente assenza di proroghe tecniche degli stessi, sia perché al momento della richiesta delle informazioni i contratti attivati risultavano ancora in fase di esecuzione, secondo la durata stabilita in sede di stipula degli stessi, sia perché lo strumento in parola non si è rivelato necessario o non è stato ritenuto tale.

37. In via preliminare, è opportuno ribadire che in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi, è opinione diffusa e condivisa che valga la regola generale per cui non residuino spazi per l'autonomia contrattuale delle parti, in quanto vige il principio inderogabile in base al quale l'Amministrazione è tenuta a bandire una nuova gara nel momento in cui sopraggiunga la scadenza del contratto fino a quel momento in essere, "*ad eccezione di espresse previsioni di legge e, in ogni caso, in*

conformità alle disposizioni del diritto nazionale ed europeo e per ragioni di interesse pubblico[24]".

38. La proroga, infatti, non fa altro che differire il termine finale del rapporto contrattuale, mancando una rivalutazione e rinegoziazione degli accordi intervenuti in sede di stipula iniziale; di contro, il rinnovo presuppone una nuova e autonoma negoziazione delle condizioni inizialmente regolate dal contratto, che può esitare in una conferma delle stesse o in un rinnovato assetto degli interessi, adeguati alla situazione nel frattempo determinatasi.

39. Sul punto si è pronunciato più volte il giudice amministrativo, che ha precisato come "*all'affidamento senza una procedura competitiva deve essere equiparato il caso in cui, all'aggiudicazione della gara segua, dopo scadenza dell'appalto, un regime di proroga diretta che non trovi fondamento nel quadro normativo; le proroghe dei contratti affidati con gara, infatti, sono consentite se già previste ab origine e comunque entro termini determinati, mentre, una volta che il contratto scada e si proceda ad una proroga non prevista originariamente, o oltre i limiti temporali consentiti, la stessa proroga deve essere equiparata ad un affidamento senza gara*[25]". Ancora, "*la proroga,* […]*, costituisce strumento del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali.* […] *La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro; una volta scaduto un contratto, quindi, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara*[26]". In sostanza, si conferma la natura eccezionale e temporanea della proroga, concepita come uno strumento finalizzato a garantire la continuità dell'azione amministrativa fino al momento dell'individuazione dei nuovi contraenti, a seguito dell'espletamento di una nuova gara. Nel solco delle pronunce giurisprudenziali citate, si rinviene anche la posizione dell'Autorità nazionale anticorruzione che, in molteplici delibere, ha ribadito l'eccezionalità e la temporaneità della proroga tecnica, fornendo, anzi, una interpretazione molto restrittiva dello strumento in parola, da limitare cioè a casi di stretta necessità e tale da risultare indispensabile a garantire la fornitura del servizio interessato ai fini della continuità dell'azione amministrativa, escludendo, inoltre, l'ipotesi in cui l'Amministrazione avrebbe potuto evitare tale situazione, attraverso modalità alternative di espletamento del servizio, per il tempo necessario.

40. Nel contesto di riferimento, le proroghe hanno interessato alcuni Programmi operativi nazionali e regionali, di cui si dà conto di seguito.

[24] Numerose sentenze del Consiglio di Stato ribadiscono tale assunto.
[25] Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1521/2017.
[26] Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3391/2008.

Programmi operativi nazionali

41. È stata in precedenza rappresentata la circostanza per cui i Programmi operativi nazionali, secondo la casistica evidenziata sopra, si avvalgono delle convenzioni Consip ai fini della fornitura di Assistenza tecnica. Nel contesto specifico dei Programmi nazionali, quindi, si segnalano i soli casi di seguito riportati.

- PON IOG e SPAO[27].
  Per quanto riguarda il PON IOG sono stati stipulati 3 contratti per la fornitura dei servizi di assistenza tecnica: il primo attraverso adesione alla convenzione Consip, il secondo e il terzo con operatori economici selezionati dall'Amministrazione secondo le procedure del d.lgs. 163/2006. Il secondo contratto, in particolare, ha ad oggetto un affidamento al medesimo prestatore di servizi analoghi a quelli oggetto del contratto medesimo, per un importo non superiore all'80% di quello di aggiudicazione, secondo le condizioni ed i limiti di cui all'art. 57, comma 5, lett. b, del d.lgs. 163/2006.
- PON Infrastrutture e reti.
  Si è fatto ricorso alla proroga di alcuni contratti di collaborazione a diretto supporto delle Autorità di Gestione e di Certificazione del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività correlate al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 fino al termine. Non è stata apportata alcuna modifica per quanto riguarda i compensi.

Programmi operativi regionali

- POR FSE Basilicata.
  Nelle more dell'espletamento della gara per l'individuazione del nuovo operatore economico a cui affidare il "*Servizio di consulenza e assistenza tecnica sui programmi ed interventi 2014-2020 di competenza regionale finanziati dai Fondi F.E.S.R., F.S.E., F.E.A.S.R., F.E.A.M.P. e F.S.C. e del servizio di assistenza tecnica per le attività di chiusura regionale sul POR F.E.S.R. 2007-2013 e sugli interventi F.S.C., e al fine di assicurare l'assistenza tecnica diretta alla realizzazione degli obiettivi sottesi alla programmazione regionale FSE 2014-2020*", l'Autorità di gestione FSE 2007-2013 e 2014-2020 ha disposto la proroga tecnica e la prosecuzione della proroga tecnica dell'efficacia del contratto originario. A quest'ultimo proposito, si trattava di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara finalizzata alla aggiudicazione della "*Ripetizione dei servizi analoghi al Servizio di Assistenza tecnica all'Autorità di Gestione del PO FSE Basilicata 2007-2013*"[28]. L'Amministrazione precisa che, in sostanza, a causa della intensificazione temporale della erogazione delle prestazioni che ha comportato il conseguenziale ed inevitabile esaurimento anticipato delle giornate

[27] Prot. 623/2020.

[28] Elementi informativi riportati nel questionario compilato e trasmesso dall'Amministrazione in puntuale risposta alle richieste istruttorie, con nota prot. 765/2020, di cui si riportano gli estratti rilevanti.

rispetto alla scadenza contrattuale, l'AdG ha ritenuto che la stessa scadenza contrattuale dovesse intendersi anticipata *in re ipsa*; quindi, si è reso necessario prorogare senza soluzione di continuità l'efficacia del contratto originario, con due successivi differimenti senza oneri per l'amministrazione, fino alla scadenza originariamente prevista (poco più di cinque mesi in totale). Secondo quanto afferma l'AdG, il primo differimento del termine contrattuale è stato determinato per sopraggiunte esigenze non imputabili all'appaltatore e all'Amministrazione regionale ma riconducibili all'approvazione del Si.Ge.Co. relativo al PO FSE Basilicata 2014, alla cui entrata in vigore era subordinato il compimento di specifiche attività rientranti nel servizio di assistenza tecnica. Il secondo differimento è stato necessario sempre per sopraggiunte esigenze non imputabili né all'appaltatore e né all'Amministrazione regionale, ma riconducibili alle interlocuzioni con la Commissione europea che hanno richiesto ulteriori approfondimenti e le redazioni documentali, nella cui attesa non è stato possibile perfezionare la proposta di riprogrammazione del PO FSE Basilicata 2014-2020 illustrata al Comitato di Sorveglianza del 27/06/2017. La proroga ha comportato un esborso aggiuntivo complessivo pari a € 292.800,00 al lordo di IVA. Infine, tra la fase di aggiudicazione definitiva della gara e quella di avvio dell'esecuzione del servizio da parte del nuovo operatore economico, è stata disposta un'ulteriore prosecuzione della proroga tecnica già disposta, in quanto ritenuta dall'AdG essenziale al fine del conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla attuazione del PO FSE Basilicata 2014-2020. A sostegno della decisione, inoltre, l'Autorità di gestione rappresenta che, al momento della disposizione della prosecuzione della proroga, la consistenza del personale regionale risultava del tutto insufficiente a garantire l'espletamento delle attività necessarie a garanzia della continuità dei servizi, anzi in costante diminuzione per via della politica di drastica riduzione del turnover in atto in quella fase storica.

- POR FESR Emilia-Romagna.
  È stata disposta una proroga al contratto sottoscritto in data 30/12/2016 con la società Schema 31 Spa per la realizzazione di "*Servizi di manutenzione ordinaria ed evolutiva del sistema informativo di gestione e controllo del POR FESR 2014-2020*". Tale proroga è stata motivata dalla necessità di garantire la manutenzione ordinaria e adeguativa del sistema informativo di gestione e controllo del POR FESR 2014-2020 (SFINGE) e la continuità dell'operatività dei sistemi stessi, nelle more del perfezionamento di una nuova procedura di gara. Il suddetto contratto è stato prorogato per 2 mesi, per un importo di 35.000,00 euro. Tale proroga è stata disposta in vigenza del d.lgs. n. 163/2006[29].
- POR FSE Emilia-Romagna.

[29] Prot. 754/2020.

In relazione al ricorso di cui si è riferito *supra*[30], conclusosi a favore dell'Amministrazione, nelle more della sua definizione, è stata disposta la proroga del contratto in essere, al fine di garantire la manutenzione e l'aggiornamento dei sistemi informativi della formazione della Regione Emilia-Romagna, che supportano la Programmazione del Fondo Sociale Europeo (FSE), (SIFER) e garantire la continuità dell'operatività dei sistemi stessi. Tale proroga è stata disposta per un periodo di 4 mesi ed un importo di 200.000,00 euro.

- POR FESR Lazio[31].
  Affidamento di "*Servizi analoghi a quelli oggetto del contratto stipulato in data 13 gennaio 2016 con Cles S.r.l. in qualità di società mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese formato da Cles S.r.l., IZI S.p.A. e ISRI S.c.ar.l., per l'esecuzione del servizio di assistenza tecnica all'Autorità di gestione e all'Autorità di certificazione POR Lazio FSE 2014-2020*". Nel caso specifico, l'Amministrazione si è avvalsa della facoltà di procedere, ai sensi e nei limiti di quanto stabilito all'art. 57, comma 5, lettera b), del d.lgs.163/2006, all'affidamento di servizi analoghi. L'istituto in parola prevedeva la possibilità di ricorrervi "*per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale della medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta* […]". La Regione Lazio ha, pertanto, richiesto al Raggruppamento Cles S.r.l. di formulare un'offerta tecnico-economica per l'esecuzione di servizi analoghi a quelli oggetto del contratto in corso; l'operatore economico ha trasmesso la suddetta offerta tecnico-economica, cui è seguita l'aggiudicazione per un importo apri a € 5.773.137,60 al lordo di IVA, per il periodo 2018-2021.
- POR Sardegna FSE[32].
  Proroga tecnica del Contratto di appalto del 15/1/2016 per ripetizione di servizi di assistenza tecnica per la fase finale e di chiusura del POR FSE analoghi al contratto con appaltatore l.S.R.l. soc. coop. a r.l. mandataria RTI con mandante PricewaterhouseCoopers Advisory S.r.l. dell'importo di € 358.680,00 (Iva inclusa), in scadenza al 31/01/2017, per il periodo intercorrente dal 01/02/2017 al 31/07/2017. La proroga è stata attuata, così come esplicitato nella determinazione n. 1773/169 del 20/01/2017, a seguito della decisione della Centrale di Committenza dell'Amministrazione di sottoporre il bando di gara per l'acquisizione dei servizi di assistenza tecnica all'esame da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.) – come risulta dall'art. 3 del Protocollo di azione per la vigilanza collaborativa stipulato dall'A.N.AC. con la Regione Sardegna in data

[30] Vedi pag. 20.
[31] Prot. 600/2020.
[32] Prot. 750/2020.

20/4/2016 ai sensi dell'art. 4 del Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi dell'Autorità –, per un esame approfondito, quale forma particolare di verifica di carattere prevalentemente preventivo, volta a rafforzare ed assicurare la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento poste in essere dalla stazione appaltante, per ridurre il rischio di contenzioso in corso di esecuzione e per dissuadere le ulteriori condotte corruttive o comunque contrastanti con le disposizioni di settore. Tale verifica ha condotto alla pubblicazione del bando di gara il 30/11/2016, con scadenza per la presentazione delle offerte al 23/01/2017. I tempi per giungere all'affidamento della gara si sono dilatati al punto di imporre all'Amministrazione di provvedere a garantire, attraverso la procedura in esame (di proroga tecnica), la necessaria Assistenza tecnica al POR. Ciò, con lo scopo principale di evitare la perdita di fondi comunitari, garantendo le azioni di supporto ai Responsabili di azione, la redazione del Rapporto Finale di Esecuzione relativo alla programmazione 2007-2013 e lo svolgimento di tutti gli ulteriori adempimenti collegati alla chiusura (inderogabilmente fissata a 31/03/2017). Alla proroga tecnica è stata introdotta la clausola risolutiva in caso di affidamento della gara principale, che tuttavia non ha portato all'aggiudicazione prima della scadenza naturale del contratto (31/07/2017).

- POR FSE Veneto[33].
  Affidamento all'Ente strumentale regionale Veneto Lavoro dell'attività di AT per l'attuazione degli interventi a valere sul POR del FSE per il periodo 2014-2020. La convenzione ex DGR 1147/2015 di valore economico pari ad € 5.250.000,00 (validità 1° novembre 2015 – 31 dicembre 2018) è stata prorogata con DGR 1592/2018 e Decreto del Direttore dell'Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria 37 del 12 novembre 2018 fino al 31 dicembre 2022 e finanziata con euro 5.250.000,00. L'opportunità di procedere alla proroga della Convenzione già in essere tra la Regione del Veneto e l'Ente Strumentale Veneto Lavoro sottoscritta in data in data 14/09/2015 (Rep. 31504) per l'affidamento all'Ente Strumentale Veneto Lavoro dell'attività di AT per l'attuazione degli interventi a valere sul POR FSE 2014-2020 è stata determinata dalla necessità di garantire all'AdG del POR FSE 2014-2020 un adeguato supporto tecnico fino al termine del periodo di programmazione.
- POR FESR Bolzano.
  Il contratto del Servizio di Assistenza tecnica all'AdG è stato prorogato il 18 luglio 2019 per ulteriori 3 anni. Inoltre, per il servizio di aggiornamento e integrazione del sistema informatico della Ripartizione Europa "coheMON", l'AdG si è avvalsa dell'opzione di rinnovo, ai sensi del punto 1.2.2 del disciplinare di gara, per un anno, con opzione da esercitarsi di anno in anno previo avviso di 60 giorni ad

[33] Prot. 620/2020.

insindacabile giudizio del committente, fino ad un massimo di complessivi tre anni. L'impresa resta obbligata ad assoggettarvisi, alle stesse condizioni di aggiudicazione.

- POR FSE Bolzano[34].
  Il contratto di Assistenza tecnica è stato prorogato in due casi. Il primo con delibera della Giunta provinciale n. 491 dell'11.06.2019 con la quale è stata approvata la proroga del contratto stipulato in data 13.07.2016 tra la Provincia autonoma di Bolzano, Ripartizione Europa, e il RTI Ernst & Young Financial Business Advisors S.p.A. – Ernst & Young Business School S.r.l. (oggi EY Advisory S.p.A.). L'art. 3 del contratto, relativo alla durata e allo svolgimento dei servizi, prevede che il committente si riserva il diritto, a suo insindacabile giudizio, di prorogare il contratto per le stesse prestazioni ed alle stesse condizioni per ulteriori 3 anni, con un costo complessivo di € 460.015,50 oltre I.V.A.. La necessità di attivare la proroga è derivata dalla necessità di garantire continuità nell'attuazione della programmazione FSE 2014-2020 e, in particolare, rispetto alla presenza di alcune criticità connesse alla necessità di dover scontare un ritardo nell'attuazione per il prolungamento del processo di chiusura della Programmazione 2007-2013. Inoltre, tale necessità è derivata dalla intervenuta riprogrammazione del medesimo programma, nonché dalla contestuale elaborazione del documento strategico di base per il Periodo di programmazione 2021-2027. L'Amministrazione, inoltra, argomenta tale scelta con l'esigenza di garantire continuità all'attività di affiancamento all'Autorità di gestione nelle diverse e numerose interlocuzioni con l'Autorità di audit nell'ambito dell'audit di sistema svoltosi nel 2019, degli audit sulle operazioni, degli audit tematici su indicatori e misure antifrode, nonché del prospettato audit della Commissione europea. Tale affiancamento, inoltre, si traduce nel supporto alla predisposizione di controdeduzioni e nell'attuazione delle misure correttive raccomandate in relazione all'aggiornamento del sistema di gestione e controllo. Le suddette ragioni hanno portato a considerare troppo onerosa, in termini di tempo e risorse, l'espletamento di una nuova procedura di gara per la selezione di un nuovo contraente, avendo ben presente l'obiettivo prioritario di garantire, anche in questo caso, la continuità dei servizi e dei numerosi adempimenti discendenti dalla gestione del Programma.

42. Nel complesso, pertanto, sulla base delle informazioni fornite, si può osservare che il ricorso all'istituto della proroga dei contratti ha riguardato un numero ridotto di programmi, per tempi limitati e comunque nel rispetto dei presupposti e dei limiti indicati dalla legge. A ciò si aggiunge, in taluni casi, la presenza di proroghe delle convenzioni esistenti tra le Amministrazioni interessate e gli enti strumentali degli enti di riferimento, utilizzando, quindi, l'affidamento *in house*.

[34] Prot. 745/2020. L'Amministrazione ha fornito una puntuale ed articolata risposta di cui si riportano gli estratti rilevanti.

1.3. Le forme di assistenza tecnica: pubblico impiego, consulenze ed esperti

43. Si è già avuto modo di precisare, in premessa, che “Assistenza tecnica” è un’espressione onnicomprensiva nella quale rientrano numerose attività che assumono forme differenziate. Oltre alle consolidate e prevalenti modalità dell’affidamento dei servizi in parola a soggetti privati costituiti in forma societaria o a soggetti partecipati, in parte o in tutto, dagli enti pubblici, attraverso procedure ad evidenza pubblica, convenzioni o adesioni a convenzioni Consip, coesiste una forma ulteriore di prestazione di servizi, attraverso la selezione di esperti o l’affidamento di consulenze a soggetti di comprovata professionalità nell’ambito dei Fondi strutturali e di investimento o, più in generale, sulle politiche di coesione. Tali figure, inoltre, si differenziano per grado di specializzazione ed esperienza e sono reclutate, nella maggior parte dei casi, attraverso selezioni pubbliche informate a criteri di selettività. L’ampia gamma delle attività svolte ha come collettore la funzione di supporto tecnico-amministrativo alle Autorità di gestione in ogni fase di vita dei programmi interessati, con l’obiettivo di fornire un ulteriore supporto operativo (in particolare nell’ambito dei controlli) e, in taluni casi, strategico alle Autorità competenti e alle relative strutture amministrative.

44. Tutti i compensi a favore dei titolari degli incarichi e degli esperti selezionati sono stati imputati alle risorse degli Assi dei Programmi operativi dedicati all’Assistenza tecnica.

45. Di seguito, si propone una tabella riepilogativa che riporta i dati essenziali circa lo specifico aspetto del ricorso agli esperti e agli incarichi professionali, diviso per programmi nazionali e regionali e con l’indicazione del numero delle figure individuate e i rispettivi profili professionali. Si riportano i soli Programmi che vi hanno fatto ricorso; per i Programmi non indicati non si è fatto ricorso a ulteriore reclutamento di personale o a risorse esterne.

Tabella 2 – Reclutamento personale per AT-PON e POR

Programma operativo	ADG	Unità	Modalità di selezione
PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI			
PON Metro	Agenzia coesione territoriale	19 *	**Avviso pubblico**
PON Governance	Agenzia coesione territoriale	40 *	**Avviso pubblico**
PON Cultura e sviluppo	Ministero beni culturali	12	
PON Ricerca e Innovazione	Ministero Università e Ricerca	34	**Avviso pubblico**
PON Infrastrutture e reti	Ministero infrastrutture	112	
PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI			
POR-FESR Abruzzo	Regione Abruzzo	30	
POR-FSE Abruzzo	Regione Abruzzo	20	
POR-FSE Basilicata	Regione Basilicata	12	
POR-FESR Basilicata	Regione Basilicata	99*	
POR FESR-FSE Calabria	Regione Calabria	69	
POR-FESR Campania	Regione Campania	204*	
POR-FSE Campania	Regione Campania	34	
POR Lazio FSE	Regione Lazio	1	
POR-FESR Liguria	Regione Liguria	3	
POR-FESR Piemonte	Regione Piemonte	10	
POR FESR-FSE Puglia	Regione Puglia	7	
POR -FESR Sardegna	Regione Sardegna	30	
POR -FSE Sardegna	Regione Sardegna	3	
POR-FESR Sicilia	Regione Sicilia	20	Avviso pubblico
POR-FESR PA Trento	PA Trento	67	
POR-FSE PA Trento	PA Trento	5	
POR-FESR Umbria	Regione Umbria	31	
POR-FSE Umbria	Regione Umbria	91*	Concorso pubblico
POR-FESR Veneto	Regione Veneto	48	Concorso pubblico
POR-FESR PA Bolzano	PA Bolzano	3	Concorso pubblico
POR-FSE Trento	PA Trento	5	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle AdG dei Programmi operativi
*I dati si riferiscono al 2020; per l'aggiornamento sulle nuove procedure espletate dall'Agenzia si veda il prosieguo della trattazione.

46. Le informazioni sopra sintetizzate derivano dalle risposte fornite dalle Autorità di gestione alla specifica domanda contenuta nel questionario istruttorio somministrato: *si è fatto ricorso alla selezione di ulteriore personale, oltre a quello utilizzato del soggetto che presta l'AT in senso stretto? (ad esempio, selezione di consulenti, esperti, altre figure professionali).* In merito ai dati evidenziati nella tabella 2, è opportuno precisare alcuni aspetti. Le Amministrazioni che hanno fatto ricorso a ulteriore personale per fare fronte ai numerosi adempimenti imposti dalla gestione dei Fondi hanno proceduto sia secondo modalità ordinarie di reclutamento di personale a tempo determinato, con contratto di lavoro subordinato, sia con forme contrattuali diverse (contratti di co.co.co., di consulenza, etc.)[35].

[35] Le Amministrazioni interessate hanno fornito le informazioni richieste relative ai provvedimenti adottati nell'ambito dei procedimenti di affidamento degli incarichi e/o a quelli adottati nell'ambito dei concorsi pubblici espletati per il reclutamento delle unità di personale.

47. Il tipo di attività che i profili selezionati sono chiamati a svolgere per le AdG rientrano, nella generalità dei casi, nei seguenti ambiti:
    - supporto all'AdG per la gestione contabile dei progetti;
    - supporto all'AdG per i controlli di I livello;
    - supporto giuridico-amministrativo all'AdG. In questo specifico ambito rientrano numerose attività quali, per citare le più consistenti: redazione avvisi pubblici, gestione amministrativa delle procedure ad evidenza pubblica (fase amministrativa pubblicistica e fase esecutiva); assistenza e consulenza legale (pareri legali, contrattualistica, gestione contenziosi); gestione delle fasi successive all'individuazione di irregolarità.
    - supporto all'AdG per la valutazione dei progetti presentati dai beneficiari;
    - supporto all'AdG per la gestione attuativa dei progetti;
    - supporto all'AdG nella programmazione, gestione e controllo dei Programmi in ogni loro fase;

48. Per le Autorità di Certificazione, invece, le attività si concentrano principalmente sugli adempimenti di natura contabile, quali:
    - supporto all'AdC per l'attività di preparazione dei bilanci annuali;
    - supporto all'AdC per la predisposizione delle domande di pagamento e certificazione della spesa da presentare alla Commissione europea.

49. È evidente, pertanto, come il raggio di azione dell'Assistenza tecnica sia molto vasto e includa l'intero ciclo dei Programmi interessati. In considerazione di ciò, non appare superfluo osservare come, di fatto, l'apparato dell'Assistenza tecnica abbia in molti casi fornito un contributo imprescindibile per la prosecuzione delle attività, anche di natura ordinaria, connesse alla gestione dei Programmi stessi, sostituendosi, nella sostanza, ai corpi amministrativi istituzionalmente deputati alle attività in parola, che hanno invece mantenuto salde tra le loro competenze le attività di direzione e coordinamento, a livello di Uffici dirigenziali di livello generale e non[36]. Questo stato di cose si è manifestato non certamente per una espressa volontà delle Amministrazioni o, peggio, solo in conseguenza di gravi carenze organizzative, pure presenti in misura più o meno incidente a seconda della realtà presa in considerazione, quanto piuttosto in esito alla politica estremamente restrittiva in tema di *turnover* che ha caratterizzato il sistema di reclutamento nel pubblico impiego, in particolare nel periodo compreso tra il 2009 e il 2019. In tale arco temporale, infatti, la possibilità di assumere nuove unità di personale a seguito della cessazione dal servizio delle unità in uscita è stato fortemente limitato in alcuni comparti, soprattutto Ministeri, Regioni ed Enti locali, Agenzie (N.B.: sanità e Corpi di polizia, vigili del fuoco, forze armate, penitenziaria, non hanno, invece, subito gli effetti del blocco o lo hanno subito in maniera minore).

[36] Numerose amministrazioni hanno confermato tale circostanza, in risposta al questionario istruttorio, tanto da imporre, in alcuni casi, la proroga dei contratti di Assistenza tecnica, onde evitare l'interruzione *tout-court* delle attività di gestione dei Programmi.

50. Questa contingenza ha, tra l'altro, contribuito in modo non trascurabile a innalzare l'età media dei dipendenti pubblici[37], per valori compresi tra i 4 e i 4,7 anni (dati rispetto ai quali occorre considerare l'elemento dell'invecchiamento strutturale della popolazione) nei comparti maggiormente interessati. L'inversione della tendenza descritta è iniziata solo nel 2019[38] e poi proseguita per gli anni successivi, a seguito del superamento del blocco del *turnover* che è proseguito fino al momento attuale, sebbene la Ragioneria generale dello Stato abbia precisato nel Conto annuale, da questa curato e pubblicato, che "[…] *il comparto delle Funzioni centrali ha il più basso rapporto di sostituzione; il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,32, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2019 (0,52). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nel 2019, la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata solo per metà. Tale possibilità è scesa ad un quinto del 2020, quando le procedure di reclutamento sono state ostacolate dall'emergenza sanitaria. Il comparto delle Funzioni locali è simile a quello delle Funzioni centrali ma si mostra più dinamico all'inizio e alla fine della serie considerata*[39]*. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,53, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2019 (0,79). Qui in media si registra un nuovo assunto ogni due cessazioni*[40] *[…]".* La digressione è apparsa necessaria al fine di fornire un importante elemento di contesto che ha caratterizzato tutto il periodo di programmazione considerato e che ha condizionato in modo rilevante le scelte delle Amministrazioni, nonché le condizioni nelle quali queste si sono trovate ad operare.

51. Ciò che si può senz'altro osservare a proposito di quanto appena brevemente illustrato è che, di certo, le *task force* di assistenza tecnica presenti in tutte le amministrazioni responsabili della gestione dei Fondi non abbiano potuto fornire pienamente il contributo auspicato, al fine di potenziare la capacità amministrativa delle strutture in cui sono state inserite, perché parte delle risorse professionali sono state dirottate sullo svolgimento di attività di natura ordinaria, attività che dovrebbero, in linea di principio, fare parte di un assetto di partenza consolidato e pienamente funzionante. Il pieno dispiego delle potenzialità sperabilmente insite nella presenza di un corpo professionale di esperti in una struttura specializzata dovrebbe, infatti, fornire il *quid*

[37] Dati della Ragioneria generale dello Stato compendiati nel Conto annuale da questa compilato annualmente e nel quale si dà evidenza, tra le altre cose, della consistenza del personale e le relative spese sostenute dalle Amministrazioni pubbliche. Le informazioni assumono un rilievo centrale, dal momento che costituiscono la base informativa di riferimento per le determinazioni di Governo e Parlamento in materia di pubblico impiego, oltre che per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali, per espressa disposizione di legge. La rilevazione annuale rientra nell'ambito dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), che permette, inoltre, alla Corte dei conti di redigere il referto annuale al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie impiegate dalle Amministrazioni pubbliche per le prestazioni lavorative del personale ai sensi dell'art. 60, comma 4 del d.lgs. n. 165/2001 e di dare seguito gli specifici compiti di controllo in materia di contrattazione integrativa, previsti dall'articolo 40 bis del medesimo decreto legislativo. Dettagli circa il Conto annuale redatto dalla RGS sono consultabili qui. Si segnala, in particolare, un esaustivo approfondimento sul *turnover* nella Pubblica Amministrazione per il periodo 2001-2020.

[38] Il *turnover* al 100% è stato inserito nel DL 90/2014, a partire dal 2018, decreto tornato in vigore dopo le modifiche apportate dalla L. 208/2015 per il triennio 2016-2018.

[39] 2011-2020, n.d.r.

[40] Rapporto completo consultabile qui.

pluris necessario per compiere un balzo quantitativo e qualitativo alla politica in esame e, soprattutto, ai suoi risvolti implementativi, circostanza che, a giudicare dai dati relativi all'attuazione finanziaria dei Programmi operativi[41] non sempre si è verificata, per le ragioni di cui sopra.

52. Per quanto riguarda il reclutamento attraverso procedure di natura selettiva, si segnala che a livello regionale (si veda tabella n. 2) vi sono state delle specifiche iniziative con la finalità di potenziare le strutture amministrative deputate alla gestione dei Fondi strutturali e si è, pertanto, fatto ricorso alla selezione di esperti in misura ulteriore rispetto alla dotazione di professionalità fornita dal prestatore dei servizi di AT. Ugualmente, a livello nazionale, il ricorso alla figura dell'esperto è piuttosto frequente e, in misura diversa, interessa tutte le Amministrazioni titolari di Programmi operativi

53. Di seguito un breve *focus* sull'Agenzia per la coesione territoriale, cioè su una delle AdG che, più di altre, ha fatto ricorso alla selezione delle figure in parola, in quanto responsabile della gestione di Programmi molto consistenti in termini finanziari (PON Governance e PON Metro), oltre a svolgere un'importante funzione di coordinamento e supporto a tutte le Amministrazioni titolari di Programmi e, non meno rilevante, in carico di importantissimi aspetti gestionali relativi alla politica di coesione nazionale, finanziata con il Fondi di sviluppo e coesione (FSC) e attuata attraverso un *set* ampio e articolato di strumenti concepiti e attuati a livello nazionale e locale. Si riportano pertanto, a titolo rappresentativo, le scelte operate dall'Agenzia per il potenziamento delle professionalità a sostegno delle proprie attività relative al PON Governance e Capacità istituzionale[42].

- Domanda n. 6 del questionario istruttorio: "*si è fatto ricorso, ad esempio, alla selezione di ulteriore personale, oltre a quello utilizzato del soggetto che presta l'AT in senso stretto? (ad esempio, selezione di consulenti, esperti, altre figure professionali)*";
  Risposta AdG: "Sì. Selezione di esperti"
- Domanda n. 7 del questionario istruttorio: "*In caso di risposta affermativa alla domanda precedente, specificare il numero e gli estremi dei provvedimenti di attribuzione di tali consulenze (n. determina, data e n. decreti approvazione graduatoria, ecc.)*".
  Risposta AdG: "Rispetto ai 33,91 M€ che restano nella gestione diretta dell'Autorità di gestione, con Decreto direttoriale n. 49/2015 del 22 ottobre 2015, è stato approvato il "Fabbisogno" relativo alle professionalità necessarie per l'attuazione delle attività di "*Assistenza tecnica indirizzata alla gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, controllo del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*".

[41] Si veda l'ultima Relazione al Parlamento della Sezione affari comunitari, delibera 1/2023.

[42] L'Agenzia per la coesione territoriale ha fornito puntuale e dettagliata risposta al questionario per entrambi i Programmi operativi da questa gestiti, con note prot. 601 e 602 del 2020.

In esito alla procedura di interpello, riscontrata l'impossibilità per l'Autorità di gestione e l'Autorità di Certificazione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 di reperire, al proprio interno, dipendenti di ruolo in possesso di specifiche esperienze e competenze per le attività richieste, è stato pubblicato, in data 13.11.2015, sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, l'Avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni d'interesse al conferimento di incarichi di n. 26 esperti per l'espletamento di attività di "Assistenza tecnica indirizzata alla gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, controllo del PON" finanziate nell'ambito della Linea di azione 4.1.1. – Asse 4 "Assistenza Tecnica" del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020".

Il menzionato Avviso pubblico ha previsto il conferimento degli incarichi per 26 esperti[43]. Tale Avviso aveva previsto, altresì, all'art. 4 che "*Al termine della fase b) la Commissione stila, per ogni "codice candidatura", la rispettiva graduatoria finale* […] *che verrà pubblicata sul sito dell'Agenzia. Per le finalità di cui all'art. 7 comma 6 del Disciplinare, le graduatorie avranno una durata di 18 mesi*".

Tutta la documentazione di selezione è pubblicata sul sito dell'Agenzia per la coesione Territoriale[44].

Per l'obiettivo specifico 4.2, sempre con procedure avviate dall'Agenzia sulla dotazione di risorse che restano nella disponibilità diretta dell'AdG, con Decreto direttoriale n. 2/2016 del 7 gennaio 2016, è stato approvato il "Fabbisogno".

In esito alla procedura di interpello, riscontrata l'impossibilità per l'Autorità di gestione e l'Autorità di certificazione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 di reperire, al proprio interno, dipendenti di ruolo in possesso di specifiche esperienze e competenze per le attività richieste, è stato pubblicato, in data 11.01.2016, sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, avviso pubblico per la selezione di n. 7 esperti per attività di assistenza tecnica di supporto all'Agenzia per la Coesione Territoriale per l'attuazione dell'Accordo di Partenariato, finanziato a valere delle risorse dell'Asse 4 "Assistenza Tecnica", linea con l'obiettivo specifico 4.2 - azione 4.2.1 "Supporto all'attuazione dell'Accordo di Partenariato", del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020.

Il menzionato Avviso pubblico ha previsto il conferimento degli incarichi per 7 esperti[45]. Tale Avviso aveva previsto, altresì, all'art. 4 che "*Al termine della fase b) la Commissione stila, per ogni "codice candidatura", la rispettiva graduatoria finale* […] *che verrà pubblicata sul sito dell'Agenzia. Per le finalità di cui all'art. 7 comma 6 del Disciplinare, le graduatorie avranno una durata di 18 mesi*".

[43] Nella procedura in parola, erano presenti diversi "codici candidatura" in ordine progressivo da 1 a 14.

[44] https://www.agenziacoesione.gov.it/amministrazione-trasparente/bandi-di-concorso/bandi-selezione-esperti-pon-governance-e-capacita-istituzionale-2014-2020.

[45] Anche in questo caso i profili da selezionare sono stati contrassegnati da "codici candidatura", con numerazione progressiva in questo caso da 1 a 7.

Anche in questo caso, tutta la documentazione della selezione è pubblicata sul sito dell'Agenzia per la coesione Territoriale[46].

2. Rispetto ai 15,22 M€ oggetto di delega di funzioni dall'Autorità di gestione in favore dell'Organismo Intermedio Dipartimento della Funzione Pubblica (OI DFP), in esito alla procedura di interpello pubblicato sul sito intranet della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 22 gennaio 2015, riscontrata l'impossibilità per l'OI DFP di reperire, al proprio interno, dipendenti di ruolo in possesso di specifiche esperienze e competenze per le attività richieste, è stato pubblicato il 7 luglio 2016 sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica (www.funzionepubblica.gov.it) la notizia dell'avvio della procedura di selezione delle professionalità esterne per il tramite della Banca Dati Esperti Pubbliche Amministrazioni (BOE). Ad esito della procedura sono stati selezionati 3 esperti.

Il numero complessivo delle risorse selezionate è stato di n. 40 esperti, così suddivisi: rispetto alle risorse che restano nella gestione diretta dell'Autorità di gestione: n. 37 esperti, ivi compresi quelli contrattualizzati per scorrimenti di graduatoria effettuata sulla base di specifici fabbisogni espressi (di cui 31 contrattualizzati in supporto all'AdG, e 6 contrattualizzati in supporto all'Accordo di Partenariato – Azione 4.2.1); rispetto alle risorse oggetto di delega di funzioni dall'Autorità di gestione in favore dell'Organismo Intermedio Dipartimento della Funzione Pubblica (OI DFP): n. 3 esperti[47]".

54. Per quanto riguarda il POM Metro, rispetto alle medesime domande, l'Agenzia ha fornito le seguenti risposte:

- Domanda n. 7 del questionario istruttorio

  Risposta AdG: "con Decreto direttoriale n. 49/2015 del 22 ottobre 2015, è stato approvato il Fabbisogno relativo alle professionalità necessarie per l'attuazione delle attività di Assistenza tecnica indirizzata alla gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, controllo del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, cui si è dato seguito con la procedura selettiva sopra descritta. Secondo quanto previsto dalla procedura, la Commissione di valutazione ha ammesso al colloquio di cui alla fase b) dell'Avviso pubblico un numero di candidati doppio rispetto al fabbisogno richiesto per ciascun profilo. L'Autorità di gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020 – Ufficio 4 di staff, con nota ID 2661236 del 5 maggio 2016, ha esplicitato le proprie esigenze di supporto specialistico per garantire il buon andamento dell'attuazione del Programma, chiedendo l'autorizzazione al Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, di poter verificare, prima di porre in essere nuove procedure, la presenza, all'interno delle graduatorie già approvate in ambito PON Governance

[46] https://www.agenziacoesione.gov.it/amministrazione-trasparente/bandi-di-concorso/bandi-selezione-esperti-pon-governance-e-capacita-istituzionale-2014-2020 .

[47] Risposta alla domanda n. 7 del questionario istruttorio: *Numero complessivo unità di personale/consulenti selezionati*.

e Capacità Istituzionale 2014–2020, di risorse con esperienze rispondenti ai requisiti richiesti nel proprio fabbisogno da riscontrare mediante colloquio conoscitivo, al fine di procedere alla contrattualizzazione di candidati ritenuti idonei.
A seguito della nota del Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale[48] con cui è stata data l'autorizzazione a procedere allo scorrimento delle graduatorie, l'Autorità di gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020 ha svolto, in data 27 maggio 2016, colloqui conoscitivi con gli idonei ai profili di interesse presenti nelle graduatorie. Con note ID 2691154 del 9 giugno 2016 e ID 2693356 del 13 giugno 2016, l'Autorità di gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020, ha comunicato al Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale gli esiti dello scorrimento dei profili 2,3,7,11 e 12 delle graduatorie degli idonei della selezione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014–2020 ed ha chiesto l'autorizzazione a procedere alla contrattualizzazione dei candidati ritenuti idonei, da estendersi anche ai candidati risultati idonei in successivi scorrimenti, a seguito di colloquio conoscitivo. Il Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, con nota ID 2694991 del 14 giugno 2016, ha concesso la suddetta autorizzazione. L'Autorità di gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020, proseguendo la propria attività di individuazione di risorse per gli altri profili richiesti nel proprio Fabbisogno, ha svolto, in data 28 luglio 2016, ulteriori colloqui conoscitivi con gli idonei ai profili di interesse presenti nelle graduatorie approvate con i predetti decreti direttoriali In base a tali colloqui, l'Autorità di gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020, ha deciso di procedere alla contrattualizzazione degli idonei ritenuti rispondenti ai requisiti richiesti (19 esperti) ed i relativi contratti sono stati approvati con specifici Decreti del Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.
Le unità complessivamente selezionate per questo Programma sono state 19 (di cui n. 12 a supporto dell'AdG, n. 3 a supporto dell'AdC, n. 4 a supporto della struttura ACT competente per i controlli di I livello).
A conferma di quanto osservato nelle pagine precedenti[49], i profili selezionati sono stati impiegati per lo svolgimento delle seguenti attività:

- Supporto all'AdG per la gestione contabile dei progetti del PON;
- Supporto all'AdG per i controlli di I livello;
- Supporto giuridico amministrativo all'AdG;
- Supporto all'AdG per la valutazione dei progetti del PON;
- Supporto all'AdG per la gestione attuativa dei progetti del PON;
- Supporto all'AdC per l'attività di preparazione dei bilanci annuali;
- Supporto all'AdG nella programmazione, gestione e controllo del PON;

[48] Provvedimento contrassegnato con codice ID 2670124 del 16 maggio 2016.
[49] Cfr. pag. 27.

- Supporto all'AdC per la predisposizione delle domande di pagamento e certificazione della spesa.

In questa sede è appena il caso di accennare al fatto che la stessa Agenzia ha pubblicato, nel corso del 2022, un bando per la selezione di ulteriori esperti, al fine di fare fronte alle accresciute e competenze derivanti dall'attuazione delle misure a contrasto della pandemia da Covid-19, sia per il PON Metro che il PON Governance e capacità istituzionale. Per il primo Programma la procedura è stata avviata previa individuazione di un "*Fabbisogno di n. 54 professionalità di supporto all'Agenzia per la Coesione Territoriale per il potenziamento della relativa struttura in ragione degli adempimenti previsti dagli interventi finanziati e resi disponibili dal Regolamento (UE) n. 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACTEU), nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020"*[50]. I professionisti selezionati afferiscono a profili diversi tra *Senior (*esperienza maggiore o uguale a 7 anni*), Middle (*esperienza maggiore o uguale a 3 anni*), Junior (*esperienza fino a 3 anni*) e Project Manager (*esperienza maggiore o uguale a 10 anni*)*.

Similmente, per il PON Governance e Capacità istituzionale è stata avviata analoga procedura per il reclutamento di complessive 19 professionalità, sempre previa approvazione di un piano per il "*Fabbisogno di n. 19 professionalità di supporto all'Agenzia per la Coesione Territoriale per il potenziamento della relativa struttura in ragione degli adempimenti previsti dagli interventi finanziati e resi disponibili dal Regolamento (UE) n. 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACTEU), nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*"[51].

55. Negli specifici casi selezionati, pertanto, si osserva che l'Amministrazione ha operato una scelta orientata alla selezione di diversi profili professionali, *junior*, *middle*, *senior*, a conferma della necessità di potenziamento degli ambiti più disparati delle attività connesse alla gestione dei Fondi, da quella più strettamente operativa a quelle più prettamente strategiche e di programmazione, afferenti ai profili professionali più elevati. Gli avvisi di selezione, in effetti, fanno un espresso riferimento alla previa

[50] Dettagli sulla procedura consultabili qui.
[51] Dettagli consultabili qui.

ricognizione della presenza di professionalità adeguate già presenti nell'organizzazione, quale elemento propedeutico allo svolgimento delle procedure in parola. L'assenza delle professionalità richieste, tuttavia, va probabilmente ascritta alla rilevata necessità di destinare le unità di personale già presenti agli Uffici stabilmente incardinati presso l'Amministrazione, per garantire lo svolgimento delle attività ordinarie e istituzionalmente afferenti all'Agenzia, impiegando le risorse ulteriori all'esclusivo potenziamento delle attività connesse ai Programmi.

56. Alla luce delle precedenti osservazioni si può certamente auspicare che, superata la lunga fase di blocco del *turnover* e di carenza strutturale nella dotazione delle Amministrazioni, la presenza di personale dedicato in via esclusiva alle attività di gestione e controllo dei Programmi operativi diventi strutturalmente interno alle Amministrazioni, selezionato attraverso procedure concorsuali opportunamente programmate ed espletate con cadenza regolare. Questo aspetto rileva soprattutto perché la complessità che la gestione dei Fondi prevede e che le Amministrazioni interessate devono affrontare, necessita di un patrimonio di conoscenze ed esperienze che la continuità del rapporto di lavoro e l'appartenenza all'istituzione di riferimento possono garantire. La presenza di professionalità esterna va certamente interpretata come un valore aggiunto necessario, ma occorre evitare il rischio che l'iniezione di competenze utili all'espletamento dei compiti ai quali le amministrazioni sono deputate, si risolva in una fase momentanea e che, di fatto, conclusa l'attività oggetto dei rapporti contrattuali in essere, lasci le strutture amministrative prive delle competenze ed esperienze necessarie a portare avanti i compiti loro affidati.

1.4. La verifica dei risultati da parte delle Amministrazioni.

57. Il questionario istruttorio somministrato alle Amministrazioni interpellate ha chiesto conto di un ulteriore e rilevante aspetto relativo all'impiego dell'Assistenza tecnica (sezione *Valutazione delle attività dell'Assistenza tecnica*), vale a dire la presenza di un sistema di monitoraggio e controllo delle attività, ai fini della verifica della correttezza, esattezza e qualità delle prestazioni eseguite. Le domande poste alle Amministrazioni in relazione a tali aspetti sono quelle che seguono:

    10) Esiste un sistema di monitoraggio e valutazione delle attività prestate dall'AT? In caso affermativo, quali sono i soggetti e gli indicatori utilizzati per dette attività?

    11) In che cosa consiste il controllo da parte del committente circa la quantità e la qualità delle prestazioni previste dai contratti?

    11a) Detto controllo viene esercitato solo sul contratto principale o anche sugli altri eventuali contratti, ad esempio sulle assunzioni di consulenti? Specificare le modalità di svolgimento del controllo.

58. Anche in relazione a detto ambito è utile e opportuno differenziare tra i Programmi operativi nazionali e quelli regionali. Di seguito le risposte fornite dalle Amministrazioni competenti circa la prima categoria di Programmi.

- PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

10 – AT fornita con convenzione Consip

Il paragrafo 9.2 del Capitolato di gara prevede che il Fornitore debba rendicontare i risultati della misurazione di tutti gli indicatori di qualità per tutta la durata contrattuale attraverso la predisposizione di un Rapporto sugli indicatori di qualità. Tale Rapporto deve essere consegnato nei tempi previsti dal paragrafo 9.4 del Capitolato medesimo. In ogni caso, l'esecuzione ed il controllo dell'affidamento avvengono con un'attività continua di pianificazione e consuntivazione di cui il Piano delle Attività (PDA) è lo strumento di riferimento; sulla base del PDA sono infatti prodotti, nel rispetto delle tempistiche di cui al paragrafo 9.4 del Capitolato, i Piani di Intervento, lo Stato di Avanzamento Lavori ed il Rendiconto Risorse, con specificazione ed allegazione degli output delle attività.

10 – AT fornita attraverso la selezione di Esperti

L'art. 10 dei contratti sottoscritti prevede che, al fine di verificare, nel contesto lavorativo ed in ambito operativo, la presenza in capo all'Esperto delle "Competenze specifiche richieste" come indicate dal "Fabbisogno" per il supporto all'Autorità di gestione nella programmazione, gestione e controllo del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, al termine del sesto mese dall'avvio del rapporto contrattuale e, successivamente, al termine del dodicesimo mese, l'Autorità di gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Ufficio 5 di staff - valuta la qualità dell'attività svolta da quest'ultimo in ognuno dei predetti periodi.

Al fine di facilitare la detta valutazione, l'Esperto predispone per l'Autorità di gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Ufficio 5 di staff – una relazione semestrale contenente la descrizione delle attività realizzate dando evidenza della coerenza delle modalità di espletamento con le "Competenze specifiche richieste" di cui al Fabbisogno per lo specifico Codice candidatura. Siffatta relazione semestrale viene valutata dall'Autorità di gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Ufficio 5 di staff.

In ogni caso, i contratti sottoscritti prevedono altresì, all'art. 7.4, che la corresponsione del corrispettivo avvenga su base bimestrale, previa presentazione della relativa fattura (per i titolari di partita IVA) e di una Relazione sulle attività svolte nel bimestre di riferimento; detta Relazione viene controfirmata dall'Autorità di gestione all'esito della valutazione positiva, dalla medesima effettuata, dell'attività svolta[52].

11 – AT Consip

Il Rapporto sugli indicatori di qualità consegnato all'Amministrazione costituisce il riferimento per la valutazione del rispetto dei requisiti di qualità ai fini dell'applicazione delle penali di cui al successivo paragrafo 9.7 del Capitolato.

[52] Risposta dell'AdG presso l'Agenzia per la Coesione territoriale prot. 601/2020 alla nota istruttoria.

11 – AT Selezione Esperti

Ove la valutazione sulla relazione semestrale, presentata ai sensi dell'art. 10 del contratto, dovesse rilevare la mancanza di corrispondenza delle caratteristiche professionali dichiarate dall'Esperto nel *curriculum vitae* con le "Competenze specifiche richieste" e/o la non conformità - anche in termini di concreto interesse dell'Amministrazione - delle modalità di lavoro dell'Esperto stesso con le "Competenze specifiche richieste" di cui al Fabbisogno per lo specifico Settore, l'Autorità di gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 Ufficio 5 di staff - può avvalersi della clausola risolutiva espressa ai sensi dell'art. 1456 c.c., prevista dal relativo Contratto.

- PON Imprese e competitività.

10 – AdG – DGIAI[53]. Per quanto riguarda le Convenzioni sottoscritte con Invitalia, l'AdG monitora e valuta le attività del soggetto attuatore sulla base delle informazioni desumibili dai piani operativi annuali, dalle rendicontazioni di spesa e dai documenti prodotti nell'ambito dell'assistenza tecnica fornita.

L'Ufficio competente per l'attuazione dei progetti di AT è la Divisione IV del MISE (ora MIMIT) DGIAI. In particolare, nell'ambito della Div. IV è individuata l'"Unità organizzativa 1 – Gestione, comunicazione e monitoraggio" deputata allo svolgimento delle attività di gestione per gli interventi attivati nell'ambito dell'Asse V "Assistenza Tecnica".

Il sistema utilizzato per il monitoraggio fisico e finanziario dei progetti è SIMOCO, alimentato dalla Divisione IV anche per la parte relativa agli indicatori. L'indicatore comune a tutti i progetti di AT è il numero di giornate uomo prestate che viene quantificato, in fase previsionale, sulla base dei piani delle attività e dei dati storici relativi alle precedenti Programmazioni e, come valore realizzato, in considerazione delle giornate uomo rendicontate.

Per la Convenzione AT MISE-Invitalia sono previsti tre ulteriori indicatori finalizzati a valutare i risultati (n. eventi informati, n. sistemi informativi realizzati e n. esercizi di valutazione avviati) e per il progetto Trasferte e Controlli in loco il numero di verifiche in loco svolte.

OI DGAECE[54] - Secondo quanto previsto dalla Convenzione stipulata fra il MISE ed Invitalia, entro il 28 febbraio di ciascun anno vengono presentati da Invitalia e successivamente approvati dal Ministero i Piani operativi annuali con il dettaglio delle attività previste; l'articolazione dei costi preventivati; il numero delle risorse professionali impegnate con indicazione delle giornate lavorative, della qualifica e del costo medio/anno.

[53] Direzione generale per gli incentivi alle imprese MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy, presso la quale è incardinata AdG del Programma operativo nazionale Imprese e competitività. Risposta fornita dall'Amministrazione con nota prot. 563/2020.

[54] Organismo Intermedio del PON Imprese e competitività incardinato presso la Direzione generale per l'approvvigionamento l'efficienza e la competitività energetica presso il MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Nello stesso mese di febbraio con riferimento alle attività svolte nell'anno precedente Invitalia inoltra, ed il MISE successivamente approva, un rapporto annuale di esecuzione. Coerentemente con quanto espresso dal Piano operativo annuale e dal rapporto annuale di esecuzione l'Organismo Intermedio alimenta il sistema di monitoraggio – SIMOCO utilizzando l'indicatore giornate/uomo previsto per l'attività di assistenza tecnica.

I soggetti coinvolti nelle attività di monitoraggio oltre al Dirigente responsabile dell'Organismo intermedio sono i funzionari inquadrati nelle strutture Unità competente per le operazioni dell'Asse V e Unità gestione, monitoraggio e rendicontazione, presso la Div. VIII (ex. III).

OI DGSCERP[55] - La Convenzione Consip, di cui al precedente punto 2[56], ha previsto un *set* di indicatori relativi alla qualità delle prestazioni contrattuali. Al riguardo, il fornitore è tenuto alla trasmissione di un report semestrale denominato "Rapporto indicatori di qualità" contenente una tabella di riepilogo degli indicatori definiti dal Capitolato Tecnico di gara ed il relativo valore soglia. Tali indicatori fanno riferimento al numero di risorse sostituite, su richiesta dell'Amministrazione o su iniziativa dell'aggiudicatario, alla tempestività con cui avviene la sostituzione (numero di giorni impiegati per la sostituzione) ed alla disponibilità del fornitore all'inserimento di risorse aggiuntive a fronte di picchi di lavoro dichiarati dall'Amministrazione.

Al superamento delle soglie stabilite per ciascun indicatore possono essere applicate le penali previste dalla Convenzione.

- <u>PON FSE Iniziativa Occupazione Giovani e PON FSE Sistemi di politiche attive per l'occupazione[57].</u>

10 – Oltre agli organi di direzione e controllo previsti dal Codice dei contratti pubblici, operano Commissioni interne di Indirizzo e Verifica per il controllo della regolarità e dell'avanzamento delle attività svolte.

11 – Il controllo si espleta tramite attività di verifica formale e sostanziale della corrispondenza fra le attività svolte e le previsioni contrattuali.

- <u>PON Cultura e sviluppo[58].</u>

10 – Le attività di controllo relative al PON Cultura e Sviluppo (verifiche di gestione) sono espletate in concomitanza con la gestione dell'intervento e sono dirette a verificare la corretta esecuzione delle operazioni gestionali ai sensi gestione ex art. 125, paragrafo 4, lettera a) e paragrafo 5 del Reg. (UE) 1303/2013. L'Autorità di gestione, inoltre, ha definito il "Manuale delle verifiche di gestione", strumento

[55] Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali del MIMIT.

[56] Il riferimento è alla domanda del questionario n. 2 relativa alle procedure espletate per la fornitura di AT; in questo caso, come negli altri in cui ci si riferisce alla Convenzione, si tratta della gara che Consip S.p.A. ha indetto "*a procedura aperta ai sensi del d.lgs. 163/2006 e s.m.i., per l'erogazione di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di gestione e di certificazione per l'attuazione dei Programmi operativi 2014-2020*", suddivisa in 10 lotti ciascuno dei quali interessato dalle amministrazioni dei Programmi Operativi", di cui si è detto in precedenza.

[57] Prot. 623/2020.

[58] Risposta dell'Amministrazione, nota prot. 576/2020. L'amministrazione ha anche fornito una dettagliata infografica sull'organizzazione dell'attività di controllo dell'AdG del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020.

integrativo del documento “Relazione sul Sistema di Gestione e Controllo”, ove sono descritte le procedure, le tecniche e gli strumenti (piste di controllo, *check-list*, registro dei controlli) da adottare sia a livello di AdG, che da parte dei Beneficiari per la realizzazione delle attività di controllo delle operazioni secondo gli adempimenti da regolamento. Tale Manuale rappresenta, quindi, uno strumento utile allo svolgimento delle attività di controllo fornendo una panoramica sui principali adempimenti connessi e individuando i soggetti coinvolti e le rispettive responsabilità, i principali strumenti e orientamenti per assicurare un sistema di controllo adeguato. In generale, le verifiche di gestione accertano: che la spesa faccia riferimento al periodo di ammissibilità e sia stata sostenuta; che la spesa faccia riferimento ad una operazione approvata; la conformità alle condizioni del programma; la conformità alle norme di ammissibilità nazionali e dell’Unione; l’adeguatezza dei documenti giustificativi e l’esistenza di una pista di controllo adeguata; la conformità alle norme sugli aiuti di Stato, nonché con gli obblighi in materia di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione; la conformità alle norme dell’Unione e nazionali relative agli appalti pubblici; il rispetto delle norme dell’UE e nazionali in materia di pubblicità; la fornitura del prodotto o del servizio in piena conformità ai termini e alle condizioni dell’accordo. Si evidenzia, infine, che le procedure di verifica e controllo si diversificano in relazione alla tipologia di operazione, al suo macroprocesso ed alla responsabilità gestionale, il tutto definito nel Sistema di Gestione e Controllo dell’AdG.

11 – […] Con riferimento alla fase dei controlli sulle operazioni di responsabilità dell’AdG, è stato redatto un apposito Manuale dei controlli specifico sugli adempimenti e le procedure connessi al sistema delle verifiche sulle operazioni, come previste dall’art. 125 paragrafi 4 lett. a), 5, 6 e 7 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. In relazione alla tipologia di macroprocesso, si riportano sinteticamente le tipologie di operazioni individuate dal PON per l’Asse III, classificate in base all’attribuzione della responsabilità gestionale: Operazioni a titolarità, ove sono ricomprese le seguenti tipologie di operazione: Acquisizione di beni e/o servizi (Asse III); Acquisizione di esperti esterni (Asse III); Personale Interno all’Amministrazione (Asse III). Per ogni singola tipologia di procedura di scelta del contraente, sono state elaborate *check-list* specifiche. In particolare, per l’Asse III: Appalti pubblici per lavori e forniture e servizi avviati prima dell’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016; Appalti pubblici per affidamenti sopra soglia ai sensi del d.lgs. 50/2016; Appalti pubblici per affidamenti sottosoglia ai sensi del d.lgs. 50/2016; Acquisizione consulenti/collaboratori ai sensi del d.lgs. 165/2001; Personale Interno all’Amministrazione[59].

- <u>PON Inclusione e FEAD.</u>

10 – L’Amministrazione riferisce sinteticamente che “Il controllo avviene principalmente attraverso la valutazione degli Stati di Avanzamento Lavori”, e che

[59] L’Amministrazione ha altresì trasmesso il Manuale delle Verifiche di Gestione AdG comprensivo dei relativi allegati (Piste di controllo e Checklist) utilizzati in fase di verifica e controllo specifici per ogni tipologia di procedura.

11 – "Il controllo viene esercitato sui servizi relativi ai contratti sopra menzionati[60]".

- PON legalità.

10 – La Convenzione Consip ha previsto un set di indicatori per misurare la qualità delle prestazioni contrattuali. Il fornitore è tenuto alla trasmissione di un report semestrale denominato "Rapporto indicatori di qualità" contenente una tabella di riepilogo degli indicatori definiti dal Capitolato Tecnico di gara ed il relativo valore soglia. Gli indicatori afferiscono alla gestione del team di lavoro, con specifico riferimento alla sostituzione delle risorse sia su input dell'Amministrazione che del fornitore. Al superamento delle soglie stabilite per ciascun indicatore possono essere applicate le penali previste dalla Convenzione[61].

11 – L'Amministrazione riferisce che il team di AT operante presso le sedi del Ministero dell'Interno e l'interazione con il personale amministrativo è costante. Pertanto, oltre che attraverso la verifica dei documenti di rendicontazione periodica delle attività (SAL e RR), l'Amministrazione monitora costantemente l'andamento del servizio, misurandone l'efficacia sulla base del conseguimento degli obiettivi quali-quantitativi del Programma. Inoltre, il Manuale delle procedure del PON fissa una tempistica per ogni fase progettuale e per la correlata attività amministrativa. Il rispetto di tale tempistica costituisce un ulteriore strumento di verifica sulla qualità del servizio fornito.

- PON Infrastrutture e reti[62].

10 – le attività dell'AT sono verificate attraverso il Responsabile Unico del Procedimento – Direttore dell'esecuzione. L'Amministrazione si serve di un sistema informativo (SIPONIER) tramite il quale monitora l'avanzamento fisico, finanziario e procedurale degli interventi di Assistenza Tecnica.

11 – Gli strumenti attraverso i quali si effettuano le verifiche sono: Monitoraggio dei SAL mensili; Monitoraggio dei SAL semestrali; Monitoraggio dei *Timesheets* mensili.

- PON Per la Scuola[63].

10 – Il sistema di monitoraggio e verifica delle attività prevede che il direttore dell'esecuzione e gli altri soggetti presso cui parte del servizio viene erogato (Uffici scolastici regionali, AdC) esprimano un parere sull'effettività delle attività prestate dal fornitore. Per le attività inerenti al servizio erogato da Ernst & Young, in particolare, è previsto un monitoraggio, parzialmente a carico di Consip, di alcuni indicatori di qualità fissati nel capitolato di gara.

11 – Le verifiche sulle attività erogate avvengono nel modo che segue: verifica delle prestazioni rese in termini di prodotti consegnati (relazioni, rapporti, studi, ecc.) e giornate effettivamente erogate. Per le attività erogate da Ernst & Young sono monitorati il tasso di sostituzione delle risorse e le tempistiche di risposta a determinate richieste dell'Amministrazione.

[60] Prot. 559/2020.
[61] Prot. 643/2020.
[62] Prot. 584/2020.
[63] Prot. 611/2020.

- PON Ricerca e Innovazione[64].

10 – Ai sensi dell'art. 10 della Convenzione[65], il fornitore ha l'obbligo di eseguire le prestazioni contrattuali nel rispetto di specifici indicatori di qualità della fornitura di cui al paragrafo 9.7 del Capitolato Tecnico. In base alla Convenzione, il fornitore ha l'obbligo di rilevare, calcolare e inviare all'Amministrazione, con cadenza semestrale i dati sugli indicatori relativi alla qualità delle prestazioni contrattuali.

Gli indicatori sono quelli di seguito riportati:

1. IQ01 – Sostituzione del personale su richiesta dell'Amministrazione (valore soglia IQ01>1 risorse sostituite);
2. IQ02 – Sostituzione del personale su iniziativa dell'Aggiudicatario – Profilo "Consulente Senior" e/o "Consulente Junior" (va-lore soglia IQ02>1 risorse sostituite);
3. IQ03 – Sostituzione del personale su iniziativa dell'Aggiudicatario – Profilo "Manager" (valore soglia IQ03>0 risorse sostituite);
4. IQ04 – Sostituzione del personale su iniziativa dell'Aggiudicatario – Profilo "Capo Pro-getto" (valore soglia IQ04>0 risorse sostituite);
5. IQ05 – Tempestività nella sostituzione di personale – Profilo "Consulente Senior" e/o "Consulente Junior" (valore soglia IQ05>5 giornate lavorative);
6. IQ06 – Tempestività nella sostituzione di personale – Profilo "Manager" (valore soglia IQ06>10 giornate lavorative);
7. IQ07 – Tempestività nella sostituzione di personale – Profilo "Capo Progetto" (valore soglia IQ07>10 giornate lavorative);
8. IQ08 – Disponibilità di risorse aggiuntive (valore soglia IQ06>0 risorse aggiuntive).

11 – L'Amministrazione opera i controlli in conformità a quanto previsto dalla Convenzione Consip, dal Sistema di Gestione e Controllo del PON Ricerca e dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 125. Il primo livello di controllo è attuato dall'Ufficio dell'AdG del Programma, attraverso le figure del RUP e del DEC, e dell'AdC del Programma, che verificano e validano gli Stati Avanzamento Lavori (SAL) e i relativi Rendiconti delle Risorse (RR). Conformemente alle previsioni della Convenzione, i SAL forniscono una descrizione qualitativa delle attività svolte nel periodo di riferimento, i RR illustrano l'impegno quantitativo del personale e i corrispettivi maturati nel periodo di riferimento. I documenti sono presentati con periodicità bimestrale. A seguito dell'approvazione, secondo quanto previsto dal citato Regolamento, un diverso Ufficio avente funzione di Unità di controlli di I Livello per le operazioni a titolarità (UNICO 2), svolge il controllo amministrativo-contabile su tutto il

[64] Prot. 636/2020.

[65] L'art. 10 dello schema di convenzione che risulta dagli atti di gara, rubricato "Indicatori di qualità della fornitura, prevede quanto segue:

1. Il Fornitore dovrà eseguire le prestazioni contrattuali oggetto della presente Convenzione nel rispetto degli Indicatori di qualità della fornitura di cui al paragrafo 9.7 del Capitolato Tecnico pena l'applicazione delle penali di cui oltre.

2. Il Fornitore ha altresì l'obbligo di rilevare, calcolare e inviare all'Amministrazione, con cadenza semestrale, con il report denominato Rapporto Indicatori di qualità, i dati sugli indicatori di cui al Capitolato Tecnico relativi alla qualità delle prestazioni contrattuali; il Fornitore ha l'obbligo di raggiungere, nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, i valori soglia minimi di qualità ivi stabiliti, pena l'applicazione delle penali di cui oltre.

procedimento e su tutti i singoli atti di pagamento delle prestazioni. A ciò fa seguito il controllo di un terzo Ufficio – Autorità di Certificazione – sull'intera procedura e sui pagamenti ai fini della dichiarazione delle relative spese alla Commissione europea, secondo quanto previsto dall'art. 126 del Regolamento comune. In ultimo, il contratto e i pagamenti effettuati sono sottoposti alle verifiche dell'Autorità di audit presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale – Nucleo Verifiche e Controlli, secondo quanto previsto dall'art. 127 del Regolamento comune.

59. Conclusa la panoramica sui PON si può osservare come, nel complesso, sia previsto un sistema di monitoraggio e verifica delle attività piuttosto articolato e analitico, in modo particolare per le Amministrazioni che si sono avvalse dei servizi di assistenza tecnica forniti a seguito della gara Consip e della relativa Convenzione. Quest'ultima, infatti, unitamente agli altri documenti di gara, prevede un sistema di rendicontazione semestrale delle attività da parte del fornitore, completa degli indicatori illustrati analiticamente da un'apposita sezione dedicata del capitolato tecnico di gara. Si può concludere, pertanto, che anche nell'ambito del sistema di monitoraggio e verifica delle attività, avvalersi degli strumenti di fornitura centralizzata può essere considerato un vantaggio, dal momento che il *set* di strumenti predisposto a monte consente già una verifica ampia e al contempo articolata, lasciando in ogni caso ulteriori spazi di azione all'Amministrazione utilizzatrice dei servizi in parola, laddove ritenesse di dover effettuare verifiche ancora più puntuali.

60. Per quanto riguarda i Programmi operativi regionali, sia FESR che FSE, in questa sede si darà conto nel dettaglio soltanto di alcuni di essi, in ragione della suddivisione territoriale, della categoria di appartenenza, nonché in base alla tipologia di affidamento del servizio di assistenza tecnica. Di seguito si riportano, le risposte fornite alle medesime domande del questionario istruttorio richiamate a proposito dei PON (10, 11; per la domanda 11-a, si riporteranno le risposte che presentano un interesse istruttorio, tralasciandosi volutamente le informazioni ugualmente ricavabili e contenute nelle risposte precedenti) da parte delle AdG titolari dei Programmi plurifondo, cioè il POR FESR/FSE Calabria e POR FESR/FSE Puglia. Le risposte presentano un diverso grado di analiticità e di dettaglio.

- <u>POR FESR/FSE Calabria[66].</u>

10 – Relativamente al presente punto e a quelli successivi, si forniscono le informazioni richieste per i servizi di assistenza tecnica ricompresi nell'Asse 14 di cui risultano aggiudicatari tre diversi RTI.

Per il primo RTI, esiste un sistema di monitoraggio e valutazione delle attività prestate dallo stesso, previsto nel Capitolato speciale e nel contratto attuato dal RUP e dal DEC con riferimento al Progetto di Servizi presentato in sede di "Offerta tecnica", al Piano operativo di lavoro e alle clausole contrattuali.

[66] Prot. 619/2020.

Nel secondo caso, esiste un Piano Dettagliato delle Attività che è costantemente monitorato da parte dell'amministrazione contraente, nelle persone del RUP e del DEC. Nello specifico, l'aggiudicatario rendiconta i risultati della misurazione di tutti gli indicatori di qualità per tutta la durata contrattuale attraverso la predisposizione di un rapporto degli indicatori di qualità. Il suddetto rapporto, che viene consegnato all'amministrazione semestralmente, costituisce il riferimento per la valutazione del rispetto del requisito di qualità al fine dell'applicazione delle penali.

Per il terzo RTI, esiste un sistema di monitoraggio e valutazione delle attività prestate dall'AT. I soggetti sono i funzionari del Settore controllo del Dipartimento Programmazione, i quali operano con l'ausilio del sistema gestionale SIURP. Gli indicatori utilizzati per tale attività sono le giornate uomo.

11 – Il primo RTI fornisce all'Amministrazione, con riferimento al Progetto di Servizi presentato in sede di "Offerta tecnica" e al Piano operativo di lavoro, una relazione trimestrale attestante le attività realizzate, i risultati prodotti suddivisi per ogni singolo intervento attuato e le giornate/uomo effettivamente impiegate sino a quel momento.

Il RUP e il DEC accertano, presso l'Autorità di gestione e i fruitori dei servizi di assistenza tecnica, la completa ottemperanza e, acquisite le positive attestazioni dell'AdG e dei Dipartimenti regionali utilizzatori dei servizi di assistenza tecnica, il RUP valida le prestazioni svolte o, in caso di riscontri negativi, comunica all'Aggiudicatario le azioni correttive da attuare per il ristabilimento del livello di servizio richiesto.

Per il secondo RTI, ogni mese l'aggiudicatario presenta formalmente all'amministrazione gli Stati di Avanzamento Lavori e il Rendiconto delle risorse; questi vengono sottoposti a controllo e a successiva approvazione da parte dell'amministrazione. Tale approvazione rappresenta l'assenso sulle stime di impegno e tempificazione proposta.

Nel caso del terzo RTI, è contrattualmente demandato al Direttore dell'esecuzione del contratto il compito di controllo tecnico contabile e di verifica che le attività e le prestazioni siano eseguiti in conformità dei documenti contrattuali.

11a – Il controllo sulla quantità e la qualità delle prestazioni previste dai contratti viene esercitato anche sui consulenti *Senior*, *Middle* e *Junior-Olaf* selezionati mediante avviso pubblico. Come da contratto, che prevede la retribuzione sulla base delle giornate/uomo effettivamente svolte, il controllo della quantità viene esercitato sulla base della verifica dei *Timesheets* trimestrali presentati dai suddetti consulenti secondo un modello fornito dall'amministrazione. La verifica viene eseguita sulla base di specifiche che tengono conto del contratto. È inoltre previsto un controllo di qualità delle attività svolte eseguito secondo le specifiche indicate dal Sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) del POR Calabria FESR-FSE 2014-2020.

- POR FESR/FSE Puglia[67].

[67] Prot. 751/2020.

10 – Il POR Puglia si avvale di un Sistema di Monitoraggio delle operazioni valido anche per tutte le operazioni finanziate nell'ambito dell'Asse XIII, dedicato all'Assistenza Tecnica.

11 – Il controllo sulla quantità e qualità delle prestazioni contrattuali dei servizi di AT di cui al punto 2) è svolto ai sensi della relativa normativa in materia di appalti pubblici (d.lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii. – DPR n. 207/2010 e ss.mm.ii. – d.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. e relativa normativa di attuazione).

A seconda dei servizi forniti, inoltre, l'AdG Puglia corrisponde i relativi compensi a seguito della presentazione degli stati di avanzamento del servizio trimestrali a titolo di acconto su ogni singola annualità e saldo annuale, oppure un acconto, pari a 4 ratei mensili del primo anno di attività, entro 30 giorni successivi alla sottoscrizione del contratto e il restante ammontare del primo anno di contratto e l'eventuale ulteriore anno contrattuale liquidato in ratei mensili posticipati; tale modalità presuppone, pertanto, la verifica mensile delle attività, salvo che per il primo terzo dell'annualità versata a titolo di anticipo.

- POR FESR Campania[68].

Questo programma risulta di particolare interesse rispetto all'ambito considerato, tenuto conto della differenziazione delle forniture di servizi di AT e, di conseguenza, di un diversificato sistema di verifica a questi afferenti (in particolare si fa riferimento alla presenza di organismi *in house* – Fondazione IFEL Campania – soggetti a controllo analogo da parte della Regione Campania).

10 – Ai fini della valutazione dell'impatto delle azioni di AT sul Programma, l'Asse prevede degli indicatori di *output* e di risultato con l'indicazione dei relativi target finali. Si tratta, in particolare, di indicatori volti alla valutazione dell'impatto delle azioni di AT sulla capacità degli uffici coinvolti nell'attuazione del Programma di garantire il "rispetto dei cronoprogrammi attuativi" dei procedimenti amministrativi e il grado di conoscenza degli interventi del Programma e, in generale, della Politica di Coesione da parte dei cittadini (rilevata a titolo di esempio attraverso il numero di accessi al Portale dedicato), in quanto le risorse dell'Assistenza tecnica finanziano anche tutte le azioni di comunicazione che le AdG sono tenute a svolgere in base ai regolamenti pertinenti. Oltre ai citati indicatori tesi alla rilevazione dei risultati, il Programma prevede gli indicatori di *output* tesi a rilevare le "realizzazioni fisiche" prodotte, quali ad esempio i sistemi informativi/*database* realizzati ed il numero di azioni di comunicazione/informazione aventi ad oggetto il Programma realizzate.

Allo scopo di garantire la coerenza delle azioni di AT con i risultati attesi, come sopra illustrati sinteticamente, in fase di pianificazione degli interventi di AT, viene richiesto ai dirigenti regionali che usufruiscono del supporto dell'AT l'elaborazione di una Scheda per la programmazione, indicante le mete da raggiungere, i risultati da ottenere, gli obiettivi quantificati, in termini di impatto sull'attuazione del Programma.

[68] Prot. 595/2020.

Ogni Responsabile di obiettivo specifico (ROS) quindi, alla conclusione degli interventi, è responsabile di tale verifica.

11 – Nel merito dell'Assistenza tecnica specialistica attivata in seguito all'adesione alla Convenzione CONSIP, oltre al consueto monitoraggio in itinere sulle prestazioni erogate, il controllo viene formalizzato ed è basato sullo stato di avanzamento delle attività che il RTI incaricato trasmette alla fine di ciascun mese. Si tratta, in particolare, di SAL intermedi mensili e di SAL bimestrali.

Il citato SAL assume la forma di una relazione sulle attività svolte, comprensivo di un rendiconto delle risorse impiegate, e di una raccolta di tutti gli output rilasciati ai referenti dell'Amministrazione.

Il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), alla fine di ciascun bimestre, procede alla formalizzazione di una richiesta di gradimento rivolta agli uffici che hanno usufruito del supporto dell'AT. Tale richiesta assume la forma di un questionario teso a rilevare:

- l'adeguatezza dei tempi di risposta alle richieste del referente regionali nella produzione di note, pareri tecnici ed altri output strategici per la gestione del programma;
- l'adeguatezza degli output consegnati all'esigenza manifestata dall'amministrazione;
- l'adeguatezza degli output e la relativa coerenza con le disposizioni di natura tecnico-amministrativa e regolamentare vigenti;
- la soddisfazione generale dei referenti dell'amministrazione rispetto al servizio erogato.

In esito a tali valutazioni il DEC, con proprio verbale, approva la rendicontazione bimestrale che, tra l'altro, risulta propedeutica al pagamento.

Al descritto controllo, operato dall'Amministrazione regionale, si affiancano quelli svolti dalla CONSIP, in qualità di stazione appaltante e previsti dagli artt. 7 e 10 della Convenzione. Tale controllo viene esercitato attraverso la preventiva trasmissione dei curricula di tutti i consulenti impegnati nell'attività, e l'invio, da parte del RTI aggiudicatario, di report specifici a CONSIP. Tali report vengono trasmessi con cadenza mensile e semestrale in formato elettronico. In particolare, entro il 15 di ogni mese vengono comunicati a CONSIP dei flussi informativi relativi alle giornate erogate all'amministrazione e gli importi fatturati.

Sono, altresì previsti, in base al Capitolato Tecnico, degli "indicatori di qualità della fornitura" che il fornitore ha l'obbligo di rilevare, calcolare e inviare sia all'Amministrazione contraente che a CONSIP, con cadenza semestrale, attraverso un apposito report. Tali indicatori, oggettivi, si basano, a titolo di esempio, sulla sostituzione di personale (e la relativa tempestività in seguito a richiesta dell'Amministrazione), sulla disponibilità di personale aggiuntivo, sull'adeguatezza e tempestività delle attività rese, sul rispetto della tempistica prevista per alcune fasi salienti dell'attivazione e della gestione degli ordinativi di fornitura.

Nel merito dell'Assistenza tecnica offerta dalla Fondazione Ifel Campania, il committente svolge un controllo della regolare esecuzione del contratto sulla base degli stati di avanzamento del Piano operativo trasmessi dalla Fondazione Ifel Campania, che evidenziano le attività svolte, gli obiettivi conseguiti, l'analisi degli eventuali scostamenti, le risorse professionali coinvolte, gli output prodotti e le eventuali criticità rilevate.

L'indicatore utilizzato per l'avanzamento fisico dell'attività del contratto è rappresentato dalle gg/uomo.

In linea generale, la Fondazione è soggetta al controllo analogo da parte dell'Amministrazione regionale, per la quale opera nella modalità in house ai sensi della normativa dell'Unione Europea e nazionale.

Nel merito delle Assistenze Tecniche realizzate da Sviluppo Campania S.p.A., il committente svolge un controllo della regolare esecuzione del contratto sulla base degli stati di avanzamento del Piano operativo trasmessi dalla società Sviluppo Campania spa, che evidenziano le attività svolte, gli obiettivi conseguiti, l'analisi degli eventuali scostamenti, le risorse professionali coinvolte, gli output prodotti e le eventuali criticità rilevate.

L'indicatore utilizzato per l'avanzamento fisico dell'attività del contratto è rappresentato dalle gg/uomo.

In linea generale, la società è soggetta al controllo analogo ed alla direzione e coordinamento da parte dell'Amministrazione regionale, essendo un organismo *in house* ai sensi della normativa dell'Unione Europea e nazionale ed una società per azioni partecipata interamente dalla Regione Campania

- POR/FESR Emilia-Romagna[69].

10 – L'AdG attua un regolare monitoraggio dei servizi prestati dai fornitori dell'AT, attraverso l'analisi e valutazione delle relazioni di avanzamento delle attività richieste periodicamente ai fornitori (sia persone fisiche sia giuridiche), come previsto nei singoli contratti/convenzioni di riferimento e come regolamentato nel Sistema di Gestione e Controllo del PO (SIGECO). Gli item di analisi riguardano fra l'altro, il rispetto delle tempistiche per l'esecuzione delle prestazioni e la qualità e la conformità dei servizi prestati. Con riferimento all'Asse 7 "Assistenza Tecnica" il PO prevede 7 indicatori di output, il cui valore obiettivo è fissato al 2023 e la cui valorizzazione è già in corso, così come si evince dalle RAA prodotte annualmente. Per quanto riguarda il Piano di valutazione approvato per il POR FESR, le attività del valutatore indipendente non prevedono una valutazione specifica dell'Asse 7 "Assistenza Tecnica".

11 – L'AdG ha approvato il Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO) delle attività cofinanziate dal FESR in cui sono definite anche le modalità di controllo delle procedure di gara, del personale e degli affidamenti a società in house. A questo si

[69] Prot. 754/2020.

affiancano i singoli contratti/convenzioni che disciplinano nel dettaglio gli adempimenti formali rispetto alla verifica delle attività e alla liquidazione della spesa.
Come indicato anche al punto precedente, in linea generale le attività di AT vengono monitorate attraverso il controllo degli stati di avanzamento/relazioni periodiche presentate dai fornitori; queste relazioni sono verificate dall'Amministrazione, che solo a seguito di valutazione di conformità dà mandato al fornitore di emettere la relativa fattura, che viene successivamente controllata prima del pagamento. I controlli sono supportati da apposite *check-list*. Di seguito i forniscono alcune specifiche rispetto alle diverse tipologie:
1. Personale interno: le verifiche sono svolte al fine di assicurare che i costi del personale rendicontato siano effettivamente attribuiti al Programma Operativo in base ai costi del lavoro e alla quota parte di tempo lavorativo dedicata all'attuazione del PO.
2. Collaborazioni/Incarichi professionali: i controlli prendono in esame la procedura di conferimento degli incarichi e la verifica di regolarità dell'esecuzione degli incarichi e di ammissibilità della spesa; quindi, l'esame della conformità della prestazione oggetto di incarico, a fronte delle relazioni sullo stato di avanzamento delle attività presentate.
3. Società *in house* della Regione Emilia-Romagna: sulla base delle tempistiche e delle modalità previste dagli atti/accordi/convenzioni siglati in fase di programmazione, le società *in house* trasmettono gli stati di avanzamento per una puntuale verifica sulla corrispondenza fra l'attività svolta/le prestazioni rese e gli obblighi previsti negli accordi/convezioni di riferimento. Tutte le società *in house* sono, inoltre, oggetto di una verifica di controllo analogo ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 50/2016.
4. Procedure di gara (sopra soglia o sottosoglia), procedure tramite MEPA, adesione alla convenzione nazionale CONSIP: a prescindere dalle modalità di acquisizione del fornitore, in fase di attuazione delle operazioni i controlli operati dall'amministrazione intervengono per ciascun stato di avanzamento rendicontato e consistono in verifiche della coincidenza/corrispondenza tra quanto convenuto in sede di sottoscrizione contrattuale e quanto realizzato dal fornitore. Ciascuna prestazione è valutata in termini di qualità, quantità e puntualità per individuare possibili profili di inadempimento.

- POR FSE Lombardia[70].

10 – Tutte le attività prestate dall'AT sono sottoposte all'esame e all'approvazione da parte dei RUP dei vari contratti/incarichi, prima dell'erogazione dei compensi spettanti, a garanzia della corretta esecuzione delle prestazioni pattuite. Sussiste, inoltre, a corollario, una attività di valutazione effettuata dal Valutatore indipendente, il quale nei rapporti annuali di valutazione del POR, fornisce un quadro dell'andamento dell'attuazione del POR, dando particolare rilievo all'impiego delle risorse, alle realizzazioni, ai risultati, agli elementi di successo e di insuccesso. Almeno una valutazione, nell'arco temporale dell'intera programmazione, dovrà riguardare ciascun

[70] Prot. 603/2020.

Asse relativamente l'avanzamento degli Assi medesimi nell'attuazione del Programma e degli aspetti procedurali, nonché degli impatti e risultati dei medesimi. Nel Piano di Valutazione del POR FSE, inoltre, è previsto un ambito di valutazione specifico sul Ruolo dell'Assistenza tecnica per il rafforzamento della capacità amministrativa, basato sul "principio di addizionalità" e non di sostituzione delle competenze interne, che interviene in ambiti selezionati per produrre effetti aggiuntivi in termini di innovazione e professionalità delle piante organiche della P.A.

11 – Il controllo della quantità viene fatto esaminando i vari SAL che, periodicamente, vengono mandati dalle AT ai RUP. La qualità delle prestazioni è correlata alla capacità di raggiungere gli obiettivi del Programma che, per il POR Lombardia FSE 2014-2020, sono stati pienamente raggiunti.

- POR FESR Bolzano[71].

10 – L'accertamento della regolare esecuzione dei servizi avviene sia *in itinere* con la verifica degli output prodotti sia in fase di approvazione del certificato di regolare esecuzione da parte del responsabile del contratto nominato dal committente, all'atto di consegna degli Stati di Avanza-mento Lavori (SAL).

11 – La verifica della qualità avviene in itinere con le richieste di integrazioni/modifiche degli output prodotti e in fase di consegna dei SAL il responsabile del contratto nominato dal committente verifica che le attività svolte siano correttamente riportate nei SAL e che gli output prodotti siano stati tutti consegnati e archiviati nei fascicoli elettronici dell'Amministrazione.

[71] Prot. 575/2020.

2. Assistenza tecnica alle Autorità di audit dei PON e POR

2.1. Il sistema di finanziamento per l'AT alle Autorità di audit.

61. Come ampiamente illustrato nel capitolo precedente, le Autorità di gestione dei Programmi operativi, nazionali e regionali, sono titolari di funzioni molto diverse e articolate, attribuite loro dai Regolamenti (segnatamente, per l'ambito che qui rileva, dal Regolamento UE n. 1303/2013 sulle disposizioni comuni, che le elenca all'art. 125) che vanno dalla programmazione, alla gestione vera e propria delle risorse attraverso le procedure appropriate e codificate nei Si.Ge.Co., ai controlli di primo livello sulle spese erogate nell'ambito dei progetti approvati. Detto Regolamento prevede espressamente, all'art. 123, co. 4, che *"Per ciascun programma operativo lo Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale quale autorità di audit, funzionalmente indipendente dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di certificazione. La stessa Autorità di audit può essere designata per più di un programma operativo".*

62. La disposizione citata contiene, pertanto, gli elementi distintivi dell'Autorità di audit (di seguito AdA), in particolare l'imprescindibile requisito dell'indipendenza funzionale dalle altre Autorità deputate alla gestione dei Fondi SIE, nonché la possibilità che una stessa Autorità designata possa svolgere le sue funzioni rispetto a più Programmi operativi. Tali previsioni non escludono, inoltre, che l'AdA di un programma sia incardinata presso la stessa Amministrazione di appartenenza dell'AdG, rilevando in via principale la sussistenza del requisito dell'indipendenza funzionale delle due strutture (a titolo di esempio, si ipotizzi l'appartenenza a due distinti dipartimenti funzionalmente indipendenti nell'ambito del medesimo Ministero). Entrambe le ipotesi si sono costantemente concretizzate nel sistema italiano di governo dei Fondi strutturali e di investimento, essendo presenti plurimi esempi di AdA responsabili per più Programmi operativi e AdA incardinate in strutture amministrative strutturalmente incorporate nella medesima Amministrazione, perlopiù centrale, ma funzionalmente separate da questa[72].

63. Stando all'articolo 127, le funzioni dell'AdA sono le seguenti: co. 1: "*L'autorità di audit garantisce lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate. I controlli di audit cui sono sottoposte le spese dichiarate si basano su un campione rappresentativo e, come regola generale,*

[72] Tra gli esempi rientranti nella prima ipotesi si può citare il NUVEC - Nucleo di Verifica e Controllo, istituito con DPCM del 19 novembre 2014, che opera alle dirette dipendenze del Direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale ed è costituito da non più di trenta Componenti. Le aree di attività e l'organizzazione interna del NUVEC sono disciplinate dal Regolamento adottato con Decreto n. 302/2022.
La struttura in parola è Autorità di audit dei seguenti Programmi operativi: PON Iniziativa PMI; PON Imprese e competitività; PON Cultura e Sviluppo; PON Legalità; PON Ricerca e Innovazione; PON per la Scuola; PON Infrastrutture e Reti. Esempio rientrante nella seconda fattispecie è il Ministero del lavoro nell'ambito del quale è incardinata l'Autorità di audit per i PON Inclusione, PON FSE Sistemi di politiche attive per l'occupazione, PON Iniziativa occupazione giovani.

su un metodo di campionamento statistico […]"; co. 5: "*L'Autorità di audit prepara: a) un parere di audit a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento finanziario; b) una relazione di controllo che evidenzi le principali risultanze delle attività di audit svolte a norma del paragrafo 1, comprese le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo e le azioni correttive proposte e attuate* […]".

64. Anche le AdA, come le altre Autorità, utilizzano nell'ambito della propria attività le risorse di Assistenza tecnica, ma, rispetto ai citati altri Organismi, presentano specificità proprie, in relazione al sistema di finanziamento.

65. Dal punto di vista istruttorio, la Sezione ha trasmesso il medesimo questionario utilizzato per le AdG a tutte le AdA dei Programmi operativi nazionali e regionali. Tra le informazioni richieste dal questionario c'è l'indicazione delle fonti di finanziamento delle attività di AT; le Autorità interpellate hanno fornito le loro risposte agli specifici quesiti 1-5 attraverso l'intervento dell'IGRUE – Ufficio XI –, in quanto titolare della funzione di Coordinamento nazionale delle Autorità di audit degli interventi cofinanziati dall'Unione europea, istituite presso le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano[73].

66. Nel dettaglio: l'Assistenza tecnica delle Autorità di audit dei Programmi operativi nazionali e regionali, nonché dei Programmi di cooperazione territoriale europea del Periodo di programmazione 2014-2020 fruisce delle risorse finanziarie afferenti al Programma complementare di azione e coesione per la *governance* dei sistemi di gestione e controllo 2014-2020. Tale Programma, data la sua natura complementare, è attivato e gestito a livello nazionale, con una dotazione complessiva di € 142.227.944,00 a valere sul Fondo di Rotazione, istituito con Legge 16 aprile 1987, n. 83, conformemente alle previsioni dell'art. 1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), a valere sulla voce "Risorse residue a disposizione" della tabella allegata alla Delibera CIPE n. 10/2015.

67. Detto Programma è stato adottato con la Delibera CIPE n. 114/2015 ed è stato istituito per "*rafforzare il presidio centrale dei processi di attuazione delle politiche di investimento pubblico finalizzate allo sviluppo socio-economico, nonché a sostenere il rafforzamento della capacità tecnica ed operativa delle Amministrazioni preposte alla gestione, monitoraggio e audit dei programmi di investimento pubblico finanziati con risorse sia comunitarie che nazionali per il ciclo di programmazione 2014-2020*[74]".

68. Coerentemente con lo scopo che normalmente i Programmi complementari perseguono[75], anche questo opera nell'ambito delle finalità strategiche proprie dei

[73] L'IGRUE-Ufficio XI ha fornito puntuale ed esauriente informativa circa i punti da 1 a 5 del questionario, relativi alle risorse finanziarie e alla modalità di scelta dei contraenti.

[74] Nota Igrue Prot. 632/2020.

[75] Un approfondimento sulla Programmazione complementare dei Fondi strutturali e di investimento, nell'ambito della politica di coesione, è contenuto nella Relazione annuale al Parlamento (deliberazione n. 1/2023) sui rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei Fondi europei.

Fondi strutturali e di investimento europei della Programmazione 2014-2020, attraverso azioni e attività coerenti con gli obiettivi tematici 2 e 11 di cui all'art. 9 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

69. È utile, a tale proposito, riassumere la strategia del programma in questione, che si articola in quattro Assi prioritari, come di seguito indicati:

- Asse I – Rafforzamento del Presidio nazionale per la *governance* dei programmi operativi;
- Asse II – Rafforzamento della funzione di audit dei programmi operativi;
- Asse III – Rafforzamento delle capacità amministrative tramite lo sviluppo e l'implementazione di soluzioni tecnologiche e metodologiche;
- Asse IV – Assistenza tecnica per l'efficace realizzazione del programma.

70. Il totale delle risorse finanziarie che il Programma complementare assicura alle Autorità di audit è pari a € 94.830.327,00 al fine di garantire "*il rispetto dei requisiti di indipendenza finanziaria, di capacità amministrativa, tecnico-operativa delle strutture e, dall'altro, l'efficace realizzazione delle attività e degli adempimenti di controllo che la normativa comunitaria sui Fondi SIE 2014-2020 pone a carico delle Autorità di audit*[76]". Una parte di dette risorse assegnate alle Autorità di audit sono state poi impegnate per il finanziamento dei servizi di Assistenza tecnica specialistica forniti dagli organismi societari che sono risultati aggiudicatari dei lotti della Gara centralizzata bandita dalla Consip S.p.A., per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. A seguito dell'espletamento della procedura di gara e della conseguente aggiudicazione, di cui si dirà ampiamente in seguito, sono stati stipulati i contratti aventi ad oggetto le prestazioni di Assistenza tecnica alle AdA. A seguito di ciò, le risorse di AT hanno avviato la loro attività di supporto e rafforzamento delle strutture amministrative delle Autorità di audit interessate, intervenendo, in particolare, a sostegno degli audit di sistema e di quelli sulle operazioni.

71. L'IGRUE ha, inoltre, fornito una tabella sintetica che riporta i fondi assegnati alle singole strutture di audit, con l'ulteriore specificazione degli importi suddivisi tra spese per il contratto "principale" di Assistenza tecnica e quelle afferenti alle altre tipologie di spese ammissibili.

[76] Nota Igrue Prot. 632/2020.

Tabella 3 – Risorse finanziarie POC assegnate all'AT – AdA
Programmazione 2014-2020

Amm.ne Contraente	Assegnazione fondi	Importo contratto AT con IVA	Altro
AdA Abruzzo	2.808.576,00 €	1.273.863,00 €	1.534.713,00 €
AdA Agenzia Coesione	9.174.990,00 €	4.983.700,00 €	4.191.290,00 €
AdA Basilicata(*)	2.150.000,00 €	998.448,00 €	1.151.552,00 €
AdA Calabria	4.970.810,00 €	2.982.916,10 €	1.987.893,90 €
AdA Campania	9.909.110,00 €	5.049.702,00 €	4.859.408,00 €
AdA Emilia Romagna	3.171.800,00 €	1.206.458,00 €	1.965.342,00 €
AdA Friuli Venezia Giulia	2.950.360,00 €	1.664.080,00 €	1.286.280,00 €
AdA Lazio	5.132.240,00 €	3.488.590,00 €	1.643.650,00 €
AdA Liguria	1.457.605,00 €	736.760,20 €	720.844,80 €
AdA Lombardia	1.847.791,00 €	757.067,58 €	1.090.723,42 €
AdA Marche	1.020.975,00 €	104.005,00 €	916.970,00 €
AdA Ministero del Lavoro	8.900.000,00 €	4.485.330,00 €	4.414.670,00 €
AdA Molise	1.831.360,00 €	624.030,00 €	1.207.330,00 €
AdA PA Bolzano	1.663.115,00 €	728.035,00 €	935.080,00 €
AdA PA Trento	1.000.000,00 €	416.020,00 €	583.980,00 €
AdA Piemonte	3.100.000,00 €	1.397.303,82 €	1.702.696,18 €
AdA Puglia	6.000.000,00 €	314.137,80 €	5.685.862,20 €
AdA Sardegna	4.548.180,00 €	2.491.850,00 €	2.056.330,00 €
AdA Sicilia	7.940.630,00 €	5.120.672,65 €	2.819.957,35 €
AdA Toscana	3.518.195,00 €	1.976.095,00 €	1.542.100,00 €
AdA Umbria (*)	1.130.000,00 €	0,00 €	1.130.000,00 €
AdA Valle d'Aosta	1.000.000,00 €	508.110,48 €	491.889,52 €
AdA Veneto	2.371.490,00 €	790.438,00 €	1.581.052,00 €
AGEA	1.000.000,00 €	0,00 €	1.000.000,00 €
AdA IGRUE (*)	6.233.100,00 €		
Totale	**94.830.327,00 €**		

Fonte: RGS-IGRUE

72. In riferimento alle Regioni Umbria e Basilicata, l'IGRUE precisa quanto segue: "*le Autorità di audit della Regione Basilicata e della Regione Umbria, nell'ambito dell'Asse II del Programma Complementare, hanno successivamente manifestato l'esigenza di ottenere risorse finanziarie aggiuntive per garantire il rispetto dei requisiti di conformità individuati in fase di designazione da parte dell'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea (IGRUE). Per far fronte alle esigenze esposte dalle predette Autorità di audit, si è provveduto quindi ad una rimodulazione interna delle risorse dell'Asse II del POC, integrando la dotazione finanziaria dell'Autorità di audit della Regione Basilicata di € 450.000,00 e quella dell'Autorità di audit della Regione Umbria di € 93.837,96, con contestuale riduzione di pari importo della dotazione finanziaria dell'Autorità di audit IGRUE, mantenendo inalterata la dotazione complessiva dell'Asse II. (Decreto IGC 42/2019 – pubblicato nella GU n.37 del 14/02/2020).*

73. *Pertanto, sono state apportate le seguenti modifiche agli importi della tabella: - la dotazione finanziaria assegnata al Ministero dell'Economia e delle Finanze (AdA IGRUE) si riduce da € 6.233.100,00 a € 5.689.262,04;*

- *la dotazione finanziaria dell'Autorità di audit della Regione Basilicata passa da € 2.150.000,00 a € 2.600.000,00;*
- *la dotazione finanziaria dell'Autorità di audit della Regione Umbria passa da € 1.130.000,00 a € 1.223.837,96*".

74. Per quanto concerne le spese ammissibili, si precisa che il periodo di ammissibilità della spesa, nell'ambito del programma in questione, è iniziato a decorrere dal 1° gennaio 2015. Alle spese finanziabili in questo specifico ambito, si applica la stessa disciplina prevista per i Fondi SIE in tema di requisiti per l'ammissibilità. A tale proposito, gli elementi essenziali ai fini dell'eleggibilità sono così riassumibili:

- *effettività,* cioè verifica della stretta connessione della spesa sostenuta con l'operazione oggetto del finanziamento;
- *legittimità,* intesa come verifica della conformità della spesa alla normativa applicabile.

75. Le tipologie di azioni finanziabili attraverso le risorse descritte sono numerose e con un raggio di azione piuttosto ampio. A titolo di esempio si possono indicare i seguenti ambiti rilevanti:

- spese connesse con la prestazione di servizi di Assistenza tecnica, in particolare per le seguenti attività:
  (i) servizi tecnico-specialistici;
  (ii) consulenze professionali;
  (iii) personale interno;
  (iv) dotazioni strumentali.
- Spese connesse con l'organizzazione di corsi di formazione e riqualificazione del personale.
- Spese per l'organizzazione di eventi istituzionali/divulgativi.
- Spese per l'acquisto, la locazione, il noleggio, il leasing di beni e strumentazioni tecniche e metodologiche.
- Spese di missione.
- Spese relative a prestazioni di servizi professionali e altri servizi specialistici. Possono essere ricomprese in tale voce le spese sostenute per:
  (i) supporto legale esterno;
  (ii) perizie, studi e consulenze;
  (iii) altri servizi diversi da quelli elencati.
- Spese per il personale (contratti di lavoro, lavoro straordinario)

- Spese relative al personale acquisito tramite l'espletamento di procedure di evidenza pubblica, ivi comprese le procedure di mobilità interna/esterna, nonché le spese per lo straordinario.
- Contrattualizzazione esperti esterni.
- Spese per lo sviluppo e l'acquisto di software.
  Possono rientrare in questa categoria le spese sostenute per: studi di fattibilità per lo sviluppo di applicativi informatici; messa a punto di nuovi applicativi o upgrade di quelli già in uso; potenziamento della interoperabilità di sistemi e banche dati esistenti; costi di manutenzione relativi agli interventi elencati; costo per licenze software**.**

76. Per quanto riguarda la disciplina sull'Imposta sul valore aggiunto, oneri fiscali e altre imposte e tasse, va precisato che ai fini IVA, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 69, paragrafo 3, lett. c), l'imposta realmente e definitivamente sostenuta dal beneficiario si considera una spesa ammissibile solo se questa non sia recuperabile, nel rispetto della normativa nazionale di riferimento. Altrettanto ammissibile è, inoltre, l'imposta di registro, se riferibile a un'operazione finanziata dal programma. Ugualmente, ogni altro tributo od onere fiscale, previdenziale e assicurativo per operazioni cofinanziate dal programma può costituire una spesa ammissibile, col solo limite della non recuperabilità della spesa da parte del beneficiario.

2.2. Le modalità di scelta dei soggetti contraenti: la gara Consip

77. La selezione dei contraenti nell'ambito dell'Assistenza tecnica all'Autorità di audit è stata oggetto di una nota vicenda giudiziaria che si è conclusa solo nel 2020 dinanzi al Consiglio di Stato[77].

78. Per questa ragione, si è scelto di riservare una trattazione a parte della vicenda, date le importanti implicazioni che questa ha avuto, sia in termini di diritto che in termini organizzativi e operativi, per le numerose Amministrazioni coinvolte.

79. È utile, pertanto, operare un breve *excursus* circa le principali tappe della vicenda, operazione che appare propedeutica a dare conto dell'attuale assetto presso le Autorità di audit, nonché delle azioni che le stesse hanno intrapreso nel momento della necessità di dare esecuzione ai provvedimenti giudiziari emessi in esito ai giudizi dei Tribunali amministrativi di I e II grado. Anche in relazione a questo specifico ambito, la Sezione ha inoltrato una richiesta di aggiornamento dei dati e delle informazioni all'Autorità di Coordinamento delle Autorità di audit nazionali e regionali, incardinata presso l'IGRUE[78].

[77] Sentenze N. 01129/2019; N. 01125/2019; N. 01126/2019; N. 01090/2019; N. 01135/2019; N. 01130/2019; N. 01131/2019; N. 01129/2019, consultabili sul sito internet della Giustizia Amministrativa.

[78] Richiesta inoltrata con nota prot. 1352 del 6 ottobre 2022, cui l'IGRUE ha fornito dettagliato riscontro con nota prot. 248065 del 28/10/2022.

80. La gara d'appalto oggetto del successivo intervento del Giudice Amministrativo è stata avviata all'inizio del 2015[79] su iniziativa della Ragioneria Generale dello Stato, la quale aveva richiesto a Consip S.p.A. di procedere alla pubblicazione del bando di gara ai fini dell'acquisizione di servizi di Assistenza tecnica specialistica per la programmazione UE 2014-220. In tale richiesta era stato specificato il fabbisogno di "giornate uomo" per un totale di 115.252 giornate, suddivise per le diverse Amministrazioni interessate alla gara, in modo da dotare le Amministrazioni coinvolte, in tempi brevi, delle professionalità e supporto necessari a garantire la rapida ed efficace esecuzione delle attività affidate loro dai Regolamenti che governano il sistema dei Fondi SIE. La scelta di questa specifica modalità di selezione, peraltro, rientra nello strumentario messo a punto dalla normativa nazionale allo scopo di semplificare e velocizzare l'attuazione dei Programmi UE, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9 comma 8-*bis* del d.l. n. 66/2014 (convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89). La disposizione citata prevede che "*nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.A, nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle Autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni*[80]".

81. Dando seguito alle disposizioni di legge e alle richieste della Ragioneria Generale dello Stato, Consip S.p.A. ha bandito una "*gara a procedura aperta ai sensi del d.lgs. 163/2016 e s.m.i, per l'affidamento di servizi di supporto e assistenza tecnica alle Autorità di audit dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e al Presidio di Coordinamento Nazionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze*"[81].

82. La procedura ha avuto una base d'asta pari a euro 66.543.720,20 ed è stata suddivisa in 9 Lotti, di importo a base d'asta oscillante fra i 4 milioni e i 12 milioni di euro circa, come rappresentato nella tabella seguente:

[79] Con nota del 27 febbraio 2015 prot. 14955.
[80] Art. 9 co. 8bis del DL 66 del 2014 Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale.
[81] Gara pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. S 58 del 24/03/2015 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 35 del 23.03.2015.

Tabella 4 – Lotti messi a gara, ambiti territoriali e valore

Lotto	Ambito territoriale/Amministrazione/Autorità di Audit	Importo tot massimo (al netto IVA)
1	Autorità di Audit Regione Piemonte, Regione Lombardia, Regione Liguria, Regione Valle d'Aosta	3.980.375,00 €
2	Autorità di Audit Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento	4.016.115,00 €
3	Autorità di Audit Regione Veneto, Autorità di Audit Regione Emilia Romagna, Autorità di Audit Regione Toscana	5.682.059,00 €
4	Autorità di Audit Regione Lazio, Autorità di Audit Regione Sardegna	7.139.760,00 €
5	Autorità di Audit Regione Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata	4.291.004,00 €
6	Autorità di Audit Regione Campania, Autorità di Audit Regione Puglia	8.532.013,20 €
7	Autorità di Audit Regione Siciliana, Autorità di Audit Regione Calabria	9.698.174,00 €
8	Agenzia per la Coesione Territoriale – NUVEC, Ministero del Lavoro	11.304.620,00 €
9	Presidio Nazionale di Coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze	11.899.600,00 €

Fonte: RGS-IGRUE

83. Tra le altre caratteristiche della procedura in esame si segnalano le seguenti: l'assegnazione della gara è avvenuta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la presentazione dell'offerta tecnica da parte dei concorrenti è avvenuta per ciascun Lotto, con attribuzione di un punteggio massimo di 70 punti; all'offerta tecnica si affiancava l'Offerta Economica, sempre per ciascun Lotto, con l'assegnazione di un punteggio massimo di 30 punti. È in quest'ultima Offerta che il concorrente doveva indicare il prezzo unitario per ciascuna figura professionale da impiegare e per ciascun profilo (*Manager*, Consulente *Senior*, Consulente *Junior*).

84. I lotti assegnabili allo stesso concorrente erano nel numero massimo di tre o, in ogni caso, per un valore complessivo non superiore a € 27.000.000,00; la durata massima dell'appalto, inoltre, era prevista in sessanta mesi, con la possibilità, tuttavia, di prevedere la ripetizione dei servizi analoghi ed eventuale attivazione del "sesto/quinto"[82] (si ricorda che la gara di cui trattasi è stata bandita in vigenza del codice degli appalti di cui al d.lgs. 163/2006, che espressamente prevedeva questa ipotesi).

85. La tabella che segue riassume l'esito della gara in parola con distinta indicazione delle imprese o RTI partecipante, dei lotti partecipati, dei lotti vinti e dei relativi importi.

[82] O "quinto d'obbligo", in base al quale, per espressa previsione di legge, l'appaltatore ha l'obbligo di eseguire le variazioni apportate dalla stazione appaltante in aumento o in diminuzione delle prestazioni richieste nel corso dell'esecuzione di un contratto di appalto, nel limite massimo del 20% dell'importo complessivo dell'appalto.

Tabella 5 – Imprese partecipanti, lotti assegnati e loro valore

Concorrente (Impresa/RTI)	Lotto di partecipazione	Lotti vinti	Valore complessivo dei lotti vinti
Costituendo RTI Deloitte & Touche S.p.A. – Meridiana Italia S.r.l.	1,2,3,4,5,6,8,9	4 e 8	18.444.380,00 €
KPMG S.p.A.	1,2,3,4,5,6,7,8,9	1 e 9	15.879.975,00 €
Costituendo RTI IZI S.p.A. – Baker Tilly Revisa S.p.A. – MBS S.r.l. – Selene Audit S.r.l.	1,2,4,5,6,7,8	-	- €
Cogea S.r.l.	7,8,9	-	- €
Lattanzio Advisory S.p.A.	2,3,5,8	2,3,5	13.989.178,00 €
Costituendo RTI PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A. - PricewaterhouseCoopers S.p.A.	2,3,4,5,9	-	- €
IT-Audit S.c.a r.l. (Gruppo Class S.p.A., Consedin S.p.A, Sercamm S.r.l., Exitone S.p.A., Archidata S.r.l.)	4,6	6	8.532.013,00 €
Reconta Ernst&Young S.p.A.	1,3,4,5,6,7,8	7	9.698.174,00 €
Costituendo RTI Ria Grant Thornton S.p.A. – Ria Reserch Innovation Analysis S.r.l.	1,3,4,6,7	-	- €

Fonte: RGS-IGRUE

86. A conclusione della fase di selezione e dei lavori della Commissione, il 5 maggio 2016, Consip S.p.A. ha disposto l'aggiudicazione definitiva efficace della gara ai soggetti sopra indicati. Complessivamente, l'importo dei contratti era pari a euro 42.835.919,86, con sconti effettuati dagli aggiudicatari tra circa il 30% e circa il 48%.

87. In seguito, Consip S.p.A. ha stipulato, per conto di IGRUE, il contratto di fornitura di assistenza tecnica ai fini delle proprie attività con KPMG S.p.a.[83]; i restanti contratti, invece, sono stati stipulati da ogni singola Amministrazione regionale e nazionale aderente, come rappresentato nella tabella che segue.

Tabella 6 – Contratti stipulati dalle Amministrazioni e rispettivo valore

Lotto	Amministrazione contraente	Importo contrattuale	Data di stipula del Contratto	Società contraente
1	Liguria	603,901.80 €	09-feb-17	KPMG s.p.a
	Lombardia	620,547.20 €	29 settembre 2016.	
	Piemonte	1,145,331.00 €	21-set-16	
	Valle d'Aosta	416,484.00 €	21-dic-16	
2	Friuli-Venezia Giulia	1,364,000.00 €	15 maggio 2017 **	Lattanzio Advisory s.p.a. * Lattanzio Audit s.r.l.**
	Bolzano	596,750.00 €	4 maggio 2017 **	
	Trento	341,000.00 €	2 novembre 2016 *	
3	Emilia-Romagna	988,900.00 €	12 maggio 20017 **	Lattanzio Advisory s.p.a. * Lattanzio Audit s.r.l.**
	Toscana	1,619,750.00 €	24 novembre 2016 *	
	Veneto	647,900.00 €	19 ottobre 2016 *	
4	Lazio	2,859,500.00 €	09-nov-16	RTI Deloitte & Touche S.p.A. Meridiana Italia S.r.l.
	Sardegna	2,042,500.00 €	17-ott-16	
5	Marche	85,250.00 €	30 novembre 2017 ***	Lattanzio Advisory s.p.a. * Protiviti***
	Abruzzo	1,044,150.00 €	9.novembre.2016 *	
	Molise	511,500.00 €	31 agosto 2016 *	
	Basilicata	818,400.00 €	16 novembre 2016 *	
6	Puglia	257,490.00 €	19-nov-16	IT-AUDIT S.c.a r.l.
	Campania	4,139,100.00 €	07-ott-16	
7	Calabria	2,445,013.20 €	22-nov-16	Ernst &Young S.p.A.
	Sicilia	4,197,272.66 €	02-feb-17	
8	ACT – NUVEC	4,085,000.00 €	18-lug-16	RTI Deloitte & Touche S.p.A. Meridiana Italia S.r.l.
	Ministero del Lavoro	3,676,500.00 €	15-set-16	
9	Consip per Presidio Nazionale MEF	8,329,680.00 €	21-lug-16	KPMG s.p.a

Fonte: RGS-IGRUE

[83] Fornitura relativa al lotto 9; contratto stipulato il 2107/2016.

88. Per quanto riguarda le modalità di corresponsione dei compensi, questi sono stati erogati sulla base di un "Piano di lavoro della fornitura" periodicamente definito e contenente in modo analitico le attività da svolgere, comprese le previsioni degli impieghi di risorse e i relativi tempi. Dal punto di vista strettamente formale, l'approvazione di tale piano da parte dell'Amministrazione rappresenta l'autorizzazione a procedere per il pagamento; infine, ogni bimestre il fornitore dei servizi presenta al committente i SAL, dai quali devono necessariamente evincersi i seguenti elementi, per ogni intervento: descrizione delle attività, stato di avanzamento delle stesse, eventuale presenza di criticità e azioni intraprese ai fini del loro superamento, l'elenco nominativo del personale impiegato con l'indicazione del profilo; dettaglio dei giorni impiegati da ciascuna risorsa per ogni attività svolta e relativo importo maturato.

89. A fronte della presentazione dei SAL così strutturati, l'Amministrazione committente procede alla liquidazione e pagamento del dovuto, nella misura dell'85% di parte fissa e del restante 15% come parte variabile corrisposta semestralmente, in funzione del raggiungimento di specifici obiettivi di prestazione. Quest'ultima fase, pertanto, costituisce un momento di verifica da parte del committente, che subordina il completamento del pagamento all'effettivo raggiungimento degli obiettivi concordati in sede contrattuale.

2.2.1. Le vicende processuali della "gara Consip" e lo stato dell'arte dopo le sentenze.

90. L'art. 21-*bis* legge 287/1990, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato[84], contiene la legittimazione straordinaria in capo all'Autorità stessa all'impugnazione di provvedimenti ritenuti anticoncorrenziali, così come definiti dalla legge medesima (art. 2 e ss.). L'articolo in questione, rubricato *Poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza,* prevede infatti che:

"*1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.*

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni."

[84] Norme per la tutela della concorrenza e del mercato; prevede l'istituzione dell'AGCM all'art. 10.

91. Nell'ambito che qui interessa, l'AGCM è stata interessata da Consip attraverso una segnalazione[85] ravvisando la presenza "indizi di potenziali criticità concorrenziali".

92. L'AGCM si è pertanto pronunciata adottando il provvedimento n. 26815/2017 nel quale si accerta che "*le società Deloitte Consulting S.r.l., Deloitte & Touche S.p.A., KPMG S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., Enrst&Young S.p.A., Enrst&Young Financial Business Advisors S.p.A., PricewaterhouseCoopers S.p.A., PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) consistente in una pratica concordata avente la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti*". La gravità della condotta delle società citate è stata, inoltre, ulteriormente stigmatizzata dall'Autorità che precisa come "*Le condotte [sopra richiamate] configurano, dunque, un'intesa in violazione dell'art. 101 TFUE avente ad oggetto la partecipazione coordinata alla gara Consip AdA. Tale intesa è stata pienamente attuata e ha prodotto effetti sul mercato, influenzando gli esiti dell'intera procedura di gara e determinando l'aggiudicazione dei lotti interessati a condizioni nel complesso peggiori di quelle che si sarebbero verificate in un contesto pienamente competitivo*[86]".

93. Il provvedimento dell'AGCM è stato impugnato dinanzi al Tar Lazio dalle società KPMG S.p.A., Deloitte & Touche S.p.A., Ernst & Young S.p.A., KPMG Advisory S.p.A., Deloitte & Consulting S.r.l.. I ricorsi presentati sono stati accolti parzialmente, annullando il provvedimento impugnato *nella parte in cui quantifica la sanzione in capo alle ricorrenti*, ma confermando di fatto le conclusioni a cui l'AGCM è pervenuta nel documento pubblicato. Le società hanno proposto ricorso al Consiglio di Stato che ha però confermato le decisioni del I grado di giudizio[87].

94. Tra le conseguenze, in riferimento all'unico Lotto stipulato direttamente dalla Consip S.p.A. per conto dell'IGRUE, ovvero il numero nove, la Società ha avviato nei confronti di KPMG S.p.A. il procedimento di risoluzione del contratto[88] ai sensi della l. 241/1990[89], avvenuta poi in data 25/01/2019.

95. Per quanto concerne, invece, le Amministrazioni diverse dall'IGRUE, ugualmente coinvolte nel procedimento descritto, l'Organismo di Coordinamento ha raccolto

[85] La segnalazione è del 24.12.2015.

[86] Paragrafo 201 del Provvedimento dell'AGCM, pag. 75. Tra le altre osservazioni nel medesimo documento si legge, al paragrafo 46: "l'attività istruttoria ha fatto emergere che, con riferimento ai servizi di assistenza alle Autorità di Audit, le stesse *big four* ritenessero di essere le sole candidate effettive a vincere la gara Consip AdA. Ciò emerge, in particolare, dalle simulazioni per la partecipazione alla gara, dalle dichiarazioni acquisite durante le audizioni nonché dallo stupore per la vincita di alcuni lotti da parte di altri operatori manifestato sia nelle dichiarazioni in audizione sia nei documenti ispettivi acquisiti […]". Alla risoluzione, inoltre, ha fatto seguito la segnalazione dei fatti all'ANAC, inviata il 4 febbraio 2019.

[87] Cfr. nota 69 per i riferimenti delle sentenze del Consiglio di Stato citate.

[88] Provvedimento del 5 dicembre 2017.

[89] Tra le motivazioni della risoluzione si legge: "*la condotta posta in essere assume rilevanza e gravità in quanto ha dato luogo ad una fattispecie di mendacio, in violazione della correttezza e buona fede tra le parti, ed arrecando pregiudizio all'interesse pubblico alla libera concorrenza, nonché alla libertà negoziale compromessa dall'intesa […]".*

presso le Autorità di audit interessate le informazioni pertinenti[90], comunicando che i contratti stipulati dalle singole Amministrazioni/Autorità di audit con i soggetti interessati dal provvedimento emesso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sono stati in parte risolti; altri, invece, hanno consumato del tutto la prestazione contrattuale in termini di giornate/uomo a disposizione, non dando luogo, pertanto, ad alcuna azione conseguente ai provvedimenti illustrati.

96. Il prospetto che segue illustra sinteticamente la situazione risultante in esito ai procedimenti descritti, riferite a tutte le Amministrazioni.

Tabella 7 – Situazione contrattuale delle AdA in merito alla gara Consip

AMMINISTRAZIONE	SOCIETA' AGGIUDICATRICE	SCADENZA CONTRATTO	NOTE
MEF-IGRUE COORDINAMENTO AUTORITA' DI AUDIT	KPMG S.p.A.	01/07/2021	Contratto risolto il 25/01/2019
MEF-IGRUE AUTORITA' DI AUDIT	KPMG S.p.A.	01/07/2021	Contratto risolto il 25/01/2019
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE NUVEC	RTI Deloitte & Touche S.p.A.– Meridiana Italia S.r.l.	01/07/2021	Contratto risolto il 06/11/2020
AdA - MINISTERO DEL LAVORO e P.S.	RTI Deloitte & Touche S.p.A.– Meridiana Italia S.r.l.	01/09/2021	Contratto risolto 16/01/2021
AdA REGIONE MOLISE	Lattanzio Advisory S.p.A.	01/08/2021	
AdA REGIONE PIEMONTE	KPMG S.p.A.	01/09/2021	Non ha risolto il contratto (ha consumato tutte le gg/uu)
AdA REGIONE LOMBARDIA	KPMG S.p.A.	01/09/2021	Non ha risolto il contratto (ha consumato tutte le gg/uu)
AdA REGIONE CAMPANIA	IT-AUDIT S.c.a.r.l.	01/10/2021	
AdA REGIONE VENETO	Lattanzio Advisory S.p.A. –Lattanzio Audit s.r.l.	01/10/2021	
AdA REGIONE SARDEGNA	RTI Deloitte & Touche S.p.A.– Meridiana Italia S.r.l.	01/10/2021	Contratto risolto il 23/12/2020
AdA REGIONE PUGLIA	IT-AUDIT S.c.a.r.l.	01/11/2021	
AdA PROV. AUT. TRENTO	Lattanzio Advisory S.p.A. –Lattanzio Audit s.r.l.	01/11/2021	
AdA REGIONE TOSCANA	Lattanzio Advisory S.p.A. –Lattanzio Audit s.r.l.	01/11/2021	
AdA REGIONE LAZIO	RTI Deloitte & Touche S.p.A.– Meridiana Italia S.r.l.	01/11/2021	Contratto risolto il 30/09/2020
AdA REGIONE CALABRIA	Reconta Ernst &Young S.p.A.	01/11/2021	Contratto risolto il 02/12/2020
AdA REGIONE ABRUZZO	Lattanzio Advisory S.p.A.	01/11/2021	
AdA REGIONE BASILICATA	Lattanzio Advisory S.p.A.	01/11/2021	
AdA REGIONE VALLE D'AOSTA	KPMG S.p.A.	01/12/2021	Non ha risolto il contratto (ha consumato tutte le gg/uu)
AdA REGIONE LIGURIA	KPMG S.p.A.	01/02/2022	Non ha risolto il contratto (ha consumato tutte le gg/uu)
AdA REGIONE SICILIA	Reconta Ernst &Young S.p.A.	01/02/2022	Contratto risolto il 14/01/2021
AdA REGIONE FRIULI V.G.	Lattanzio Advisory S.p.A. –Lattanzio Audit s.r.l.	01/05/2022	
AdA PROV. AUT. BOLZANO	Lattanzio Advisory S.p.A. –Lattanzio Audit s.r.l.	01/05/2022	
AdA REGIONE EMILIA ROMAGNA	Lattanzio Advisory S.p.A. –Lattanzio Audit s.r.l.	01/05/2022	
AdA REGIONE MARCHE	Lattanzio Advisory S.p.A.	01/11/2022	
AdA REGIONE UMBRIA			Non ha stipulato Contatto di AT

Fonte: RGS-IGRUE

97. A fronte delle difficoltà derivanti dalla chiusura anticipata dei contratti in essere, le Autorità di audit hanno messo in atto azioni differenziate, tra cui:

- procedure di distacco o mobilità di personale da altre amministrazioni;
- interpelli interni;
- assunzioni di personale a seguito di procedure concorsuali;
- contrattualizzazione di esperti selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica.

[90] L'IGRUE ha informato la Sezione con nota prot. 248065 del 28/10/2022.

98. Di particolare interesse sono le c.d. “gare ponte”, sempre gestite da Consip, su delega del Ministero dell’Economia e delle Finanze, vale a dire procedure a termine che hanno consentito di selezionare soggetti a supporto delle AdA coinvolte, nel periodo compreso tra la risoluzione del contratto e la nuova aggiudicazione, in attesa della conseguente effettiva disponibilità dei servizi di Assistenza Tecnica.

99. Conclusa la vicenda illustrata e, in considerazione delle necessità derivanti dalla conclusione della Programmazione attualmente in corso e l’avvio della Programmazione 2021-2027, la Ragioneria Generale dello Stato ha nuovamente incaricato la società Consip Spa di avviare una gara per la fornitura di assistenza tecnica, sempre a valere sulle risorse finanziarie derivanti dal Programma complementare 2014-2020[91]. La scelta, pertanto, della centralizzazione della procedura è stata anche in questo caso confermata, in ragione delle ancora più pregnanti e urgenti esigenze di celerità che hanno caratterizzato la procedura in discussione. A conferma dell’efficacia di tale modalità di selezione, c’è il fatto che nel corso della procedura oggetto di contestazione è stata la stessa società partecipata al 100% del MEF a segnalare le possibili violazioni dei principi in materia di concorrenza e, di conseguenza, a interessare l’Autorità competente, garantendo in tal modo il rispetto dei principi in materia e, sperabilmente, contribuendo a costituire un precedente che funga da deterrente a eventuali futuri comportamenti scorretti analoghi, da parte dei soggetti partecipanti alle gare.

100. Tanto premesso, “*con determina a contrarre del 17/12/2021, Consip S.p.A. per conto del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha deliberato di bandire una gara, a procedura aperta, ai sensi dell’art. 54 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i, per l’affidamento di un Accordo Quadro suddiviso in 6 Lotti avente ad oggetto i servizi di Supporto e assistenza tecnica per l’esercizio e lo sviluppo della funzione di sorveglianza e Audit dei Programmi cofinanziati dall’Unione europea per Autorità di audit e per l’Organismo Nazionale di coordinamento IGRUE*[92]”.

101. Quanto al valore complessivo dell’appalto, questo ammonta a € 79.569.600,00 al netto dell’IVA, suddiviso su 6 lotti[93].

102. I lotti, in particolare, sono stati suddivisi e differenziati sulla base dei fabbisogni indicati dalle Amministrazioni interessate e, nello specifico, i Lotti da 1 a 4 sono distinti per fondo (FESR e FSE) e per “Grandi Autorità di audit” e “Piccole Autorità di audit”, distinzione operata proprio in virtù dell’indicazione dei suddetti fabbisogni; i Lotti 5 e 6, invece, riguardano il FEAMP di competenza del MASAF (Ministero dell'agricoltura,

[91] Con nota n. 58223 del 31/03/2021, RGS ha trasmesso a Consip S.p.A. l’atto di delega formalizzato e debitamente sottoscritto, con cui ha conferito alla società l’incarico di svolgere tutte le attività per l’espletamento della sopra citata procedura di gara.

[92] Nota IGRUE citata dell’ottobre 2022. Il Bando di gara è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 148 del 24/12/2021 e nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea n. S 248 del 22/12/2021. L’aggiudicazione della gara è del 24 giugno 2022.

[93] I documenti relativi alla gara sono consultabili qui.

della sovranità alimentare e delle foreste) e le funzioni IGRUE in qualità di Organismo di coordinamento delle Autorità di audit.

103. Di seguito una tabella riassuntiva che riporta l'importo per ciascun lotto, l'oggetto e i beneficiari. Per quanto riguarda i soggetti aggiudicatari si tratta dei seguenti soggetti:

- per il lotto 1:
- 1. KPMG Spa 70%
- 2. RTI BDO Italia Spa – Business Integration Partners Spa 30%
- 3. Cogea Srl 0 %
- per il lotto 2:
- 1. KPMG Spa 70%
- 2. RTI BDO Italia Spa – Business Integration Partners Spa 30%
- 3. Cogea Srl 0 %
- per il lotto 3:
- 1. RTI Archidata Srl - Abaco Audit Srl 50%
- 2. Protiviti Government Services SRl Unipersonale 50%
- 3. ACG Auditing & Consulting Group Srl 0%
- 4. ISRI Scarl 0%
- per il lotto 4:
- 1. RTI Archidata Srl - Abaco Audit Srl 50%
- 2. Protiviti Government Services SRl Unipersonale 50%
- 3. IZI S.p.A. 0%
- 4. RTI Fleurs International S.r.l. - RSM Società di Revisione e Organizzazione Contabile S.p.A. 0%
- per il lotto 5:
- Intellera Consulting Srl 100%
- per il lotto 6:
- 1. Intellera Consulting Srl 50%
- 2. KPMG Advisory Spa 50%
- 3. RTI BDO Italia Spa – Business Integration Partners Spa 0%
- 4. Protiviti Government Services Srl – Unipersonale 0%

Tabella 8 – Gara Consip 2022, lotti, beneficiari e valori

Lotto	Importo massimale (euro)	Oggetto lotto	Beneficiari
1	20.807.600,00 €	Servizi specialistici di supporto alle "Grandi Autorità di Audit" per il fondo FSE	Campania, Lazio, Sicilia, Piemonte, IGRUE, Ministero del Lavoro, Agenzia per la Coesione Territoriale
2	25.672.360,00 €	Servizi specialistici di supporto alle "Grandi Autorità di Audit" per il fondo FESR	Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sardegna, IGRUE, Agenzia per la Coesione Territoriale
3	12.513.140,00 €	Servizi specialistici di supporto alle "Piccole Autorità di Audit" per il fondo FSE	Sardegna, Lombardia, Calabria, Emilia Romagna, Basilicata, Toscana, Abruzzo, Puglia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Bolzano, Molise, Valle d'Aosta, Umbria, Trento, Marche
4	10.266.260,00 €	Servizi specialistici di supporto alle "Piccole Autorità di Audit" per il fondo FESR	Lombardia, Veneto, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Abruzzo, Puglia, Liguria, Bolzano, Molise, Umbria, Valle d'Aosta, Marche, Trento
5	5.500.640,00 €	Servizi specialistici di supporto per Autorità di Audit del fondo FEAMP	MIPAAF-AGEA
6	4.809.600,00 €	Servizi specialistici di supporto all'Organismo Nazionale di Coordinamento - IGRUE	IGRUE

Dati RGS-IGRUE

104. La procedura descritta segue la disciplina dell'Accordo Quadro previsto dall'art. 54 e ss. del d.lgs. 50/2016. In particolare, in riferimento alla durata, quello di questo Accordo quadro è di ventiquattro mesi con possibilità di proroga nella misura massima di 12 mesi. Gli ordini di acquisto inoltrabili dalle amministrazioni interessate hanno un termine di scadenza, fissato al 31.12.2027, entro il quale, pertanto, le Amministrazioni potranno affidare i contratti di fornitura attraverso Ordini di Acquisto agli operatori economici aggiudicatari dell'Accordo stesso. Nel caso di raggiungimento del valore stimato dell'Accordo in un momento anteriore alla naturale scadenza dello stesso, questo si considererà scaduto, non consentendo, pertanto, all'Amministrazione di effettuare ulteriori ordini.

105. Attualmente, quindi, tutte le Amministrazioni che ne hanno necessità hanno la facoltà di emettere gli ordini di acquisto ai fornitori selezionati e sulla base dei Lotti di riferimento, ai fini della fornitura dei servizi di Assistenza tecnica. Le criticità relative alla procedura del 2015, pertanto, risultano completamente superate.

2.3. Le forme di assistenza tecnica presso le Autorità di audit

106. Analogamente a quanto predisposto per le AdG, anche le Autorità di audit hanno ricevuto, ai fini dell'istruttoria, un questionario contenente i medesimi quesiti, anche se le AdA presentano specificità proprie, in relazione al sistema di finanziamento. Infatti, bisogna ricordare che il finanziamento alle Autorità deputate al controllo avviene in forma diversa che per le AdG: per esse, l'Assistenza tecnica non è finanziata con risorse dei POR/PON ma attraverso un Programma Complementare (POC) alimentato da risorse esclusivamente nazionali.

107. Per quanto attiene alle forme di Assistenza tecnica, si evidenzia che, oltre all'affidamento dei relativi servizi a soggetti privati incaricati attraverso procedure ad evidenza pubblica, convenzioni o adesioni a convenzioni Consip, di cui si è detto, non è straordinario che si faccia ricorso ad altre forme di collaborazioni che abbiano la specifica di adeguata esperienza, comprovata professionalità e specializzazione a cui affidare incarichi di collaborazione altamente qualificata, a tempo determinato.

108. Per comprendere il fenomeno, il questionario istruttorio ne fa riferimento in particolare alle domande 6 e 7, che si riportano a seguire:

- Domanda n. 6: "*si è fatto ricorso, ad esempio, alla selezione di ulteriore personale, oltre a quello utilizzato del soggetto che presta l'AT in senso stretto? (ad esempio, selezione di consulenti, esperti, altre figure professionali)*";
- Domanda n. 7: "*In caso di risposta affermativa alla domanda precedente, specificare il numero e gli estremi dei provvedimenti di attribuzione di tali consulenze (n. determina, data e n. decreti approvazione graduatoria, ecc.)*".

109. In larga misura, le AdA hanno risposto affermativamente, dichiarando di aver fatto ricorso, per le attività connesse all'Assistenza tecnica, a forme diverse ed ulteriori di prestazione di servizi, rispetto alle consolidate e prevalenti modalità dell'affidamento dei servizi in parola a soggetti privati, costituiti in forma societaria o a soggetti partecipati dagli enti pubblici, incaricati, come abbiamo visto, attraverso procedure ad evidenza pubblica, convenzioni o adesioni a convenzioni Consip.

110. A tal fine, in molti casi, sono state operate selezioni tra esperti e personale specializzato e/o di comprovata professionalità nell'ambito dei Fondi strutturali, investimenti o, più in generale, sulle Politiche di coesione, con competenze giuridiche, soprattutto in materia di appalti, aiuti di Stato e strumenti di ingegneria finanziaria.

111. In questa direzione, l'affidamento di tali consulenze è stato dato a soggetti che si differenziano per grado di specializzazione ed esperienza, la cui assunzione, nella maggior parte dei casi, è stato effettuato attraverso selezioni pubbliche improntate a criteri di selettività, ma anche, come si vedrà, attraverso altre forme diverse di reclutamento.

112. La selezione di "esperti" con tali caratteristiche è stata effettuata soprattutto tra professionisti afferenti a profili diversi, sulla base del grado di esperienza, quali i *Project Manager (*esperienza maggiore o uguale a 10 anni*)*, i *Senior (*esperienza maggiore o uguale a 7 anni*), i Middle (*esperienza maggiore o uguale a 3 anni*), e* gli *Junior (*esperienza fino a 3 anni*).*

113. Nella maggior parte dei casi la scelta è ricaduta su collaboratori con profilo *Senior*, talvolta con esperienza acquisita anche nel precedente Periodo di programmazione (2007-2013); in altri casi, invece, destinatari degli incarichi sono stati Avvocati con comprovata specializzazione già facenti parte dello *staff* dello Studio legale interno.

114. In ogni caso, per quanto riguarda le AdA responsabili nei Programmi operativi nazionali, le suddette professionalità sono state individuate soprattutto attraverso procedure di evidenza pubblica, tramite avviso pubblicato sui siti istituzionali o facendo ricorso a incarichi di lavoro autonomo.

115. Mentre per i Programmi operativi regionali, le AdA hanno talvolta fatto ricorso a incarichi di co.co.co. (in un caso, assunto successivamente a tempo indeterminato) o a selezione tra personale interno con contratto di lavoro subordinato selezionato con procedura di evidenza pubblica, oppure con assunzione a tempo determinato da graduatorie di personale con competenze in ambito di fondi europei.

116. La tabella che segue riepiloga i dati dichiarati in fase istruttoria dalle AdA, in risposta alle già menzionate domande 6 e 7, circa lo specifico aspetto del ricorso agli esperti e agli incarichi professionali, con dettaglio per programmi nazionali e regionali, indicazione del numero delle figure che hanno ottenuto l'incarico e tipo di professionalità.

117. Per semplificare si riportano i soli Programmi per i quali si è fatto ricorso a forme di ulteriore reclutamento di personale o di risorse esterne, mentre per quelli che non figurano in tabella, le AdA hanno dichiarato di non averne fatto ricorso.

Tabella 9 – Reclutamento personale per AT-PON/POR/POC

Programma	AdA	Unità	Modalità di selezione	Professionalità individuate
PON FESR/FSE CITTÀ METROPOLITANE	RGS-IGRUE	2	Avviso pubblico	Esperti Senior
PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZ.		2	Avviso pubblico	Esperti Senior
PON FESR Iniziativa PMI	NUVEC - Agenzia per la Coesione territoriale	13	Avviso pubblico	Esperti
PON FESR Imprese e competitività				
PON CULTURA E SVILUPPO				
PON LEGALITA'				
PON INFRASTRUTTURE E RETI				
PON RICERCA E INNOVAZIONE				
PON FESR FSE per la Scuola	NUVEC	2	Avviso pubblico	Esperti Senior
PON FSE Iniziativa Occupazione Giovani	Ministero del Lavoro	2	Atto amm.vo	Avvocati
PON FSE Sistemi di politiche attive per l'occupazione				
PON INCLUSIONE				
POR FESR e FSE-POC	Regione Abruzzo	6	Procedura concorsuale	Specialisti
POR FESR e FSE	Regione Basilicata	5	n.d.	Esperti Senior
POR FESR e FSE	Regione E. Romagna	6	Colloquio	Figure altamente specializzate
POC	Regione Lazio	1	Co.co.co da Elenco Roster * (poi dimessosi)	Consulente
POR FESR e FSE	Regione Molise	2	Co.co.co.	Esperti Senior
POR FESR e FSE	Regione Piemonte	1	Co.co.co. (poi assunto a tempo determinato)	n.d.
POR FESR e FSE	Regione Puglia	8	n.d.	2 Esperti Senior + 6 auditor
POC	Regione Umbria	3	PRA Piano di rafforzamento amministrativo	Funzionari
POC	Regione Valle d'Aosta	1	Procedura aperta	Laureato in giurisprudenza
PO FESR e PO FSE	Provincia Autonoma di Bolzano	2	n.d.	Generico
PO FESR e PO FSE	Provincia Autonoma di Trento	2	Contratto lavoro subordinato	Auditor

* Elenco Roster: Albo di esperti per la p.a.

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti

118. Il tipo di attività che i profili selezionati sono chiamati a svolgere per le AdA rientrano, nella generalità dei casi, nei seguenti ambiti:

- supporto a programmazione, pianificazione e sorveglianza delle attività di audit dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei o di altri programmi o progetti di investimento finanziati dalla politica di coesione;
- supporto nelle relazioni con le istituzioni europee (Commissione europea, Corte dei conti europea e OLAF) finalizzati anche alla redazione di rapporti, osservazioni e controdeduzioni nell'ambito delle attività di audit;

- supporto nella revisione contabile alla luce degli standard internazionali applicabili in materia di appalti pubblici, aiuti di stato, strumenti finanziari e normativa sull'ammissibilità delle spese;
- supporto nello studio ed analisi del diritto europeo e delle disposizioni normative europee e nazionali riguardanti le politiche di coesione.
- supporto negli audit dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei;
- supporto nella revisione contabile alla luce degli standard internazionali applicabili in materia di appalti pubblici, aiuti di stato, strumenti finanziari e normativa sull'ammissibilità delle spese;
- studio ed analisi del diritto europeo e delle disposizioni normative europee e nazionali riguardanti le politiche di coesione;
- supporto nel campionamento delle operazioni, attraverso l'applicazione delle tecniche di campionamento statistiche e non statistiche;
- trattamento, elaborazione e interpretazione dei dati attraverso utilizzo dei principali software statistico-econometrici per l'analisi e l'elaborazione dei dati, anche ai fini della formalizzazione di rapporti, referti e relazioni di controllo;
- supporto per la programmazione, pianificazione e sorveglianza delle attività di audit dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei con riferimento alle tematiche del campionamento.

Conclusioni

119. Come più volte specificato, scopo di questo lavoro era offrire un quadro complessivo relativo alla gestione dei fondi relativi all'Assistenza Tecnica, da inquadrarsi nel più vasto insieme della gestione dei fondi per le politiche di coesione.

120. Nel formulare le conclusioni sullo stato dell'arte, appare utile riproporre le domande alla base del lavoro.

(a) Quali sono state le scelte operate dalle AdG e dalle AdA nell'utilizzo dei fondi dell'Assistenza Tecnica?

- È stato applicato correttamente il quadro regolamentare?
- Le scelte si sono mostrate efficienti nel contesto dell'attuazione del programma?

(b) Sono possibili modifiche del quadro regolamentare che potrebbero rendere più efficiente ed efficace l'utilizzo dell'Assistenza Tecnica?

121. Le risposte, va detto, sono articolate, e si è cercato di offrire un quadro quanto più dettagliato possibile, nei limiti di un lavoro di questo tipo.

122. Ciò premesso, tirando le somme, si possono trarre delle conclusioni tutto sommato positive. In effetti, le procedure di scelta per l'Assistenza Tecnica sono circoscritte nel perimetro normativo e regolamentare, che offre un ventaglio di soluzioni "guidate" che le rendono piuttosto robuste. Ne è riprova il fatto che (quasi) tutte hanno resistito alla "prova" del giudice amministrativo, le cui pronunce, di fatto, hanno in massima parte confermato le scelte operate dalle amministrazioni. Ciò ha conferito una certa "affidabilità" al procedimento, che dovrebbe presumibilmente portare ad una affidabilità analoga anche nel periodo di programmazione attuale.

123. Va detto, e lo si è visto più volte nel corso della trattazione, che i servizi di assistenza tecnica, pur avendo le stesse finalità in entrambi i casi, ricevono trattamenti differenti con riguardo alle Autorità di Gestione, da un lato, ed alle Autorità di Audit, dall'altro, vuoi per la differente natura dei fondi utilizzati, vuoi per la presenza, nel secondo caso, di un organismo di coordinamento con poteri e prerogative tali che, anche nel caso dei POR (che vedevano, sul fronte delle AdG, una maggiore differenziazione nelle soluzioni adottate), fa pendere la bilancia verso una procedura maggiormente centralizzata e, per questo, uniforme.

124. Partendo da questa considerazione, si può osservare che l'unica procedura per cui si è riscontrata una "patologia" seria, che ha portato anche alla risoluzione di alcuni contratti originariamente aggiudicati, è stata proprio quella centralizzata, gestita dalla Consip S.p.A.. Ciò farebbe supporre una maggiore debolezza della procedura centralizzata rispetto a quelle "diffuse"; in realtà, è stata la stessa Consip che, avendo riscontrato delle anomalie, ha attivato le procedure che hanno portato all'annullamento di alcune aggiudicazioni (per la presenza di un "cartello" inteso a limitare un vero

confronto concorrenziale). Ciò sarebbe stato quasi impossibile da riscontrare, in caso di procedure più piccole, gestite da organismi e uffici meno "attrezzati" di Consip, sia sul fronte delle competenze specifiche che su quello delle risorse umane.

125. Partendo da questo dato, ipotizzare una più generalizzata centralizzazione delle procedure di aggiudicazione potrebbe portare a dei vantaggi, sicuramente in termini di efficienza ed efficacia, ma probabilmente anche in termini di economicità, dato che importi maggiori potrebbero ricevere ribassi maggiori, senza compromettere la qualità del servizio offerto.

126. Dal punto di vista strettamente contrattuale, si è osservato che i casi di proroga degli affidamenti, senza indizione di una nuova procedura, sono stati piuttosto limitati e, in ogni caso, si sono mantenuti entro i limiti previsti dalle norme e/o dai contratti originari.

127. Tutto positivo, quindi? Non esattamente; talune pecche si evidenziano proprio sul fronte del "rafforzamento amministrativo", che l'Assistenza tecnica dovrebbe contribuire a realizzare e che dovrebbe portare a diminuire l'esigenza di avversi proprio dell'Assistenza tecnica.

128. In effetti, dall'analisi effettuata, risulta evidente la persistenza della problematica delle risorse professionali qualificate, in una materia così complessa, e delle diverse modalità adottate dalle varie autorità per acquisirle. Il problema è ben presente anche a livello centrale.

129. Ciò che risulta, infatti, è che, in gran parte, vengono utilizzate le risorse dell'AT non solo per avvalersi dell'opera di specialisti di un settore specifico, per un tempo limitato (il che sarebbe una prassi ordinaria); spesso, infatti, le risorse professionali che vengono prescelte vanno a svolgere compiti di conduzione "ordinaria" delle procedure connesse alla gestione dei fondi europei. Compiti che potrebbero, anzi dovrebbero, essere svolti da personale stabile delle singole amministrazioni/autorità, assunto a seguito di procedure concorsuali ordinarie. Ciò non è stato sempre possibile, in passato, anche a causa del blocco del *turnover*, che ha portato alla perdita di risorse, che non sono state rimpiazzate, e ad un generale invecchiamento della popolazione lavorativa della pubblica amministrazione.

130. La Sezione osserva, a tale proposito, che, pur in presenza di recenti interventi del legislatore – finalizzati tra l'altro a superare il menzionato blocco del *turnover* nella P.A –, la qualificazione altamente tecnica, e in alcuni casi specialistica, delle competenze richieste e ricondotte alla generale categoria della "assistenza tecnica" si inserisce nella complessa realtà del mercato del lavoro, il quale appare caratterizzato, per queste figure professionali, da una domanda molto elevata cui fa riscontro un'offerta piuttosto limitata. Ciò rende estremamente difficile, per le pubbliche amministrazioni, riuscire ad attrarre questo genere di risorse al fine di un inquadramento stabile nei propri organici, in quanto il livello retributivo ordinario che la p.a. può offrire non è competitivo con quello del mercato privato, con la conseguenza che spesso si

utilizzano le maggiori flessibilità offerte dalle procedure di impiego a tempo determinato, in quanto, più attrattive in termini remunerativi.

131. Tutto ciò, se da un lato contribuisce ad una vivacità del mercato lavorativo (almeno per determinate professionalità), dall'altro presenta il rischio di "impoverire" ulteriormente la "forza lavoro" stabile delle amministrazioni pubbliche. La scarsità di personale su cui poter investire a lungo termine, anche in termini di formazione specifica, lungi dal costituire un rafforzamento amministrativo, rischia di compromettere anche funzioni essenziali.

Appendice 1 - Questionario

Questionario allegato alla lettera istruttoria

PON/POR:	
AdG/AdA:	

N.	Richiesta istruttoria	Risposta AdG/AdA
	Questioni generali	
1	Si prega di specificare se il Programma Operativo si avvale dell'Assistenza tecnica e dove questa trova collocazione nell'ambito del Programma medesimo (Assi, etc.).	
2	Illustrare, sinteticamente, il criterio di selezione (scelta del soggetto) e le relative modalità (gara o affidamento diretto), con specificazione delle attività svolte, comprensive delle date e dei provvedimenti rilevanti (aggiudicazione, stipula del contratto, modalità di corresponsione dei compensi, ecc.).	
3	In relazione alle procedure riferite al punto 2, si prega di specificare se queste abbiano avuto un iter regolare o siano se vi siano stati "incidenti", quali, ad esempio, ricorsi (se sì indicare lo stato del procedimento), procedimenti giudiziari, o altre contestazioni legate alla procedura di selezione del contraente.	
4	Si è mai fatto ricorso alla proroga del contratto senza gara? Se sì specificarne le ragioni, la durata, l'importo e il relativo provvedimento.	
5	A quanto ammonta l'importo complessivo dedicato all'assistenza tecnica nel Programma Operativo, sia in termini numerici che percentuali, rispetto al totale assegnato al Programma?	
5 a)	Sull'importo di cui sopra, specificare quale ammontare è stato riservato al contratto "principale" di cui ai punti precedenti e quale ammontare, invece, sia riferito a procedure e/o spese di diversa natura	
6	Con riferimento al punto 5 a), si è fatto ricorso, ad esempio, alla selezione di ulteriore personale, oltre a quello utilizzato del soggetto che presta l'AT in senso stretto? (ad esempio, selezione di consulenti, esperti, altre figure professionali)	

N.	Richiesta istruttoria	Risposta AdG/AdA
7	In caso di risposta affermativa alla domanda precedente, specificare il numero e gli estremi dei provvedimenti di attribuzione di tali consulenze (n. determina, data e n. decreti approvazione graduatoria, ecc.)	
7 a)	Numero complessivo unità di personale/consulenti selezionati	
7 b)	Tipologia di profili selezionati	
7 c)	Se si tratta di figure professionali già utilizzate nei precedenti periodi di programmazione	
8	Sono attualmente attive convenzioni con società pubbliche per il sostegno e consulenza al Programma in ambito legale, finanziario, ecc.?	
8 a)	In caso di risposta affermativa, indicare il soggetto pubblico, l'oggetto, la data e l'importo della convenzione.	
9	Si è fatto ricorso all'Assistenza Tecnica (con soggetto privato o pubblico) per attività di addestramento e/o aggiornamento del proprio personale?	
9 a)	In caso di risposta affermativa, in quali materie e per quali profili.	
Valutazione delle attività dell'Assistenza Tecnica		
10	Esiste un sistema di monitoraggio e valutazione delle attività prestate dall'AT? In caso affermativo, quali sono i soggetti e gli indicatori utilizzati per dette attività.	
11	In che cosa consiste il controllo da parte del committente circa la quantità e la qualità delle prestazioni previste dai contratti?	
11 a)	Detto controllo viene esercitato solo sul contratto principale o anche sugli altri eventuali contratti, ad esempio sulle assunzioni di consulenti? Specificare le modalità di svolgimento del controllo.	
11 b)	Sono previste sanzioni e/o penali in caso di inadempimento o di non corretto adempimento? Se sì, di che tipo?	
11 c)	Si è reso necessario ricorrere alle sanzioni e/o penali?	
Emergenza sanitaria COVID-19 ed Assistenza Tecnica		
12	Per fronteggiare le evenienze impreviste causate dall'emergenza sanitaria legata al COVID-19, si è fatto ricorso (o si è programmato di farlo) ai fondi dell'AT?	
12 *a)*	In caso affermativo, quali sono le azioni intraprese o programmate? Quali i soggetti utilizzati? Quali i beneficiari?	

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA