

ALLEGATO B

AFFIDAMENTI DIRETTI ALLA SOCIETA' IN HOUSE
SVILUPPO TOSCANA

ANALISI CONGRUITA' ECONOMICA
EX ART.192, COMMA 2, D.LGS. 50/2016

Premessa

Con L.R. n. 28 del 21 maggio 2008, la Regione Toscana ha acquisito la totale partecipazione azionaria nella società Sviluppo Italia Toscana s.c.p.a., successivamente trasformata in Sviluppo Toscana spa. Dal 2019 la Regione Toscana e la società risultano iscritte nell'Elenco ANAC delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti, adempimento di cui all'art.192 del D.Lgs. n.50/2016 "Regime speciale degli affidamenti in house".

Nel presente documento si dimostra la congruità economica delle tariffe della società in house Sviluppo Toscana S.p.A. (d'ora in avanti, per brevità "ST") ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, in relazione all'affidamento da parte delle strutture della Giunta Regionale delle attività previste nei Piani di Attività annuali.

1. Il quadro normativo di riferimento

Ai sensi della L.R. 28/2008, per lo svolgimento delle attività ivi previste la Regione procede con gli affidamenti diretti a ST consentiti dalla normativa in materia di appalti. Per queste attività istituzionali (di cui si riferisce al paragr. 2) alla società è riconosciuto un corrispettivo a copertura dei costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento. Per altre attività esterne al perimetro istituzionale di "continuità", quindi reperibili anche sul mercato, gli affidamenti diretti da parte della Regione sono possibili solo previo svolgimento dell'opportuna analisi di mercato, con specifica valutazione di congruità economico-finanziaria.

Le direttive comunitarie e il Codice dei contratti (D.Lgs. 50/2016) hanno disciplinato la nozione di appalto in house basandosi sul principio per il quale il rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e organismo affidatario è soltanto apparentemente intersoggettivo ma, sostanzialmente equiparabile a un rapporto interorganico, escludendolo quindi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, a condizione che siano soddisfatti i presupposti previsti dal Codice dei Contratti (art 192, D.Lgs 50/2016) e sia dimostrata la congruità economica dell'offerta.

I presupposti stabiliti dal D.Lgs. 50/2016, recepiscono all'art. 5, comma 1, la normativa europea e nazionale in tema di in house¹.

A tale previsione, la disciplina del Codice aggiunge il vincolo procedimentale di cui all'art.192, comma 2: *"Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche."*

Una recente ricostruzione evidenzia un peraltro andamento alternante della giurisprudenza².

¹ Comma 1, Art. 5 D.Lgs 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico): una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati ad eccezione di forme di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Box di approfondimento:

In una prima fase il riferimento al diritto comunitario circa la cd. "autoproduzione" (gestione in house) e l'esternalizzazione sono poste sullo stesso piano e l'alternativa tra le due opzioni è rimessa al prudente apprezzamento delle singole amministrazioni" (ex multis T.A.R. Veneto Venezia Sez. I, 20 marzo 2014, n. 358T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 1° marzo 2016, n. 309). A suffragare questa posizione la giurisprudenza richiamava "la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva" (Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2017, n. 3554; Sez. III, 24 ottobre 2017, n.4902).

Recentemente, invece, si è assistito in giurisprudenza ad un ritorno all'orientamento che pone l'*in house* in posizione eccezionale rispetto all'ordinario affidamento tramite gara pubblica, richiedendo perciò una giustificazione stringente ed approfondita alla scelta.

In primo luogo, la Corte di Giustizia, chiamata a rispondere sulla corretta interpretazione dell'art. 12 par. 3 della direttiva n. 24/2014 in merito ai presupposti dell'affidamento *in house* ha ammesso, riferendosi ai legislatori nazionali, che la normativa europea "li autorizza a subordinare la conclusione di un'operazione interna all'impossibilità di indire una gara d'appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna", concludendo che "Occorre quindi rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche "contratto in house", all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna." (Corte di Giustizia, Sez. IX, 6 febbraio 2020, in cause da C-89/19 a C-91/19).

La Corte di Giustizia UE utilizza, non a caso, il termine "subordina" dimostrando il cambio di tendenza e di approccio rispetto all'*in house*. Decisione sovranazionale seguita e citata dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n. 100/2020, chiamata a rispondere sulla legittimità costituzionale dell'art. 192 comma 2 d.lgs. n. 50/2016 nella parte in cui impone all'amministrazione un onere motivazionale più stringente nel caso di affidamento *in house*. La Consulta, in tal caso, ha salvato la norma ritenendo giustificato un onere motivazionale più stringente per un'ipotesi di affidamento da ritenere eccezionale rispetto all'evidenza pubblica.

E così, anche nella giurisprudenza amministrativa è stato colto il diverso orientamento che tende a ritenere l'*in house* su un gradino più basso rispetto all'esternalizzazione. Perciò, salvo alcuni casi isolati relativi a precisi servizi pubblici, in cui è stato ritenuto che "Nel settore del trasporto pubblico locale l'*in house providing* è una modalità affatto ordinaria di affidamento dei relativi servizi, "perfettamente alternativa al ricorso al mercato" (T.A.R. Liguria Genova Sez. II, 3 ottobre 2020, n. 683), la maggior parte della più recente giurisprudenza amministrativa ritiene che sia necessaria una motivazione particolarmente rafforzata ed esplicativa delle ragioni che hanno indotto alla scelta a favore dell'affidamento *in house*.

In ragione di ciò, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del TAR Liguria, in merito all'affidamento *in house* del servizio di gestione dell'accesso, sosta e viabilità ad un noto ospedale genovese, richiedendo un onere motivazionale aggiuntivo. Ed in particolare affermando: "Deve premettersi che, come recentemente statuito da questa Sezione (cfr. la sentenza n. 1564 del 3 marzo 2020, richiamata anche dalla sentenza appellata), "l'art. 192, comma 2, del Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016) **impone che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato a una duplice condizione**, che non è richiesta per le altre forme di affidamento dei medesimi servizi (con particolare riguardo alla messa a gara con appalti pubblici e alle forme di cooperazione orizzontale fra amministrazioni): a) la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento *in house*, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato 'fallimento del mercato' rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", cui la società *in house* invece supplirebbe; b) la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento *in house* (dimostrazione che non è invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento – con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto –). Anche qui la previsione dell'ordinamento italiano di forme di motivazione aggravata per supportare gli affidamenti *in house* muove da un **orientamento di sfavore verso gli affidamenti diretti in regime di delegazione interorganica**, relegandoli ad un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese". (Consiglio di Stato sez. III 12 marzo 2021, n. 2102).

Si dà atto pertanto che la materia è stata oggetto di numerose pronunce da parte del Consiglio di Stato (si vedano, da ultimo, Sez. I, n. 1374 del 3 agosto 2021, e n. 1389 del 7 maggio 2019, nonché Sez. III, n. 1385 del 25 febbraio 2020), che ha sempre ribadito come la società *in house* sia equiparabile ad un “ufficio interno” dell’ente pubblico che l’ha costituita, sicché non sussiste tra l’ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale, ed è questa caratteristica l’unica a giustificare l’affidamento diretto, senza previa gara, di un appalto o di una concessione. Sulla questione sono recentemente intervenute anche la Corte di giustizia dell’Unione europea (Sezione IX, ord. 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19 – Rieco s.p.a.) e la Corte costituzionale (Sentenza 27 maggio 2020, n. 100).

Recentemente sul punto è intervenuto anche il legislatore che, nel dettare la nuova disciplina della “governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza mediante prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, con l’art. 10 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, ha ampliato l’area applicativa del ricorso all’*inhouse providing*, autorizzando le amministrazioni interessate, al fine di “sostenere la definizione e l’avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l’attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell’Unione europea 2014-2020 e 2021-2027”, ad avvalersi, mediante apposite convenzioni, “del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate ai sensi dell’articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”. Inoltre la stessa norma ha introdotto, nel comma 3, una disciplina ad hoc della motivazione del ricorso alla formula dell’*in house* in deroga al mercato, di cui all’art. 192, comma 2, in trattazione (“Ai fini dell’articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell’offerta ha riguardo all’oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali”).

Infine, il recente parere interlocutorio del Consiglio di Stato alla bozza di nuove linee guida ANAC per gli affidamenti *in house* sembrerebbe rimettere in discussione il carattere di eccezionalità dell’affidamento *in house* per rilanciarlo come forma (non unica) di efficienza dell’azione amministrativa.

Il rapporto tra la Regione Toscana e ST, appare conforme al quadro normativo di cui sopra, in quanto:

- 1) ST non ha partecipazione diretta di capitali privati, ed è interamente posseduta dalla Regione Toscana che riveste il ruolo di socio unico;
- 2) Oltre l’80% delle di ST consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dalla Regione Toscana;
- 3) La Regione Toscana esercita su ST un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, secondo le disposizioni della L.R. 28/2008 e dello Statuto Societario.

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che la Regione Toscana esercita su ST è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, così come si configura nella sentenza Teckla del 18 novembre 1999 della Corte di Giustizia Europea, nella quale si introduce il principio secondo cui le disposizioni del diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi.

Inoltre la normativa sugli appalti precisa che l’amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della controllata, che nel caso di ST si concretizzano (i) nella delibera della Giunta Regionale, approvata entro il 31 ottobre dell’anno precedente a quello di riferimento, in cui si dettano gli indirizzi per l’attività, la gestione e il controllo della società, ai sensi dell’art.3-bis, comma 4 della L.R. 28/2008 e (ii) nelle attività di monitoraggio e controllo, svolte costantemente dagli Uffici preposti della Regione Toscana.

Alla luce degli elementi riportati è possibile affermare che la società ST rispetta le condizioni previste nel D.Lgs. n. 50/2016 ai sensi dell’articolo 5. Tuttavia, per poter legittimamente affermare la congruità delle

attività affidate a ST, essendo alcune delle attività da questa prestatate disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è da verificare, invece, ai sensi del comma 2, art. 192, D.Lgs 50/2016:

- 1) la congruità economica dei suoi servizi;
- 2) le ragioni del conseguente mancato ricorso al mercato da parte della Regione Toscana;
- 3) i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche in riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché ottimale impiego delle risorse.

La valutazione della congruità dei costi, elemento centrale della verifica richiesta dalla norma, è svolta grazie all'analisi comparata dei costi delle attività di ST, con i costi applicati nelle procedure di gara per l'acquisizione di attività simili e per affidamenti diretti di servizi comparabili a quelli offerti da ST, anche se non completamente sovrapponibili. In particolare, l'analisi di cui al successivo paragr. 4. è effettuata analizzando e raffrontando i costi gg/uomo di ST con quelli di società private che operano sul mercato nazionale (mediante gare CONSIP) e con quelle in Invitalia Spa, società in house delle amministrazioni centrali dello Stato.

2. Le attività svolte dalla Società Sviluppo Toscana

Secondo quanto disposto dall'art. 2 della L.R. 28/2008, ST svolge le seguenti attività che sono classificate tra attività istituzionali continuative (I.C.) e non continuative (I.N.C.):

- a) progettazione e attuazione dei programmi e progetti comunitari di interesse regionale (I.C.);
- b) consulenza e assistenza per la programmazione in materia di incentivi alle imprese, monitoraggio e valutazione (I.N.C.);
- c) gestione e controllo di fondi e istruttoria per la concessione di finanziamenti, incentivi, agevolazioni, contributi, strumenti di carattere finanziario ed ogni altro tipo di beneficio regionale, nazionale e comunitario alle imprese e agli enti pubblici (I.C.);
- d) funzioni di organismo intermedio responsabile delle attività di gestione, controllo e pagamento del programma operativo regionale (POR) del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il periodo 2014 – 2020, di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (I.C.);
- e) collaborazione alla progettazione e attuazione delle politiche di intervento in materia di ricerca, innovazione e sostegno alla competitività del sistema imprenditoriale toscano, ivi comprese azioni di trasferimento tecnologico e di valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica (I.N.C.);
- f) supporto a progetti di investimento e di sviluppo territoriale, ivi comprese azioni di internazionalizzazione (I.C.);
- g) sostegno tecnico-operativo ad iniziative ed attività rivolte alla realizzazione di obiettivi di sviluppo economico e sociale delle comunità locali regionali, nel quadro di programmi di committenza pubblica regionale (I.N.C.);
- h) informatizzazione e manutenzione evolutiva del sistema di gestione e controllo del POR FESR 2014 – 2020 (I.C.);
- i) informatizzazione e manutenzione evolutiva dei protocolli di colloquio tra i Sistemi Informativi regionali per la gestione degli aiuti di stato e il Sistema del Registro Nazionale Aiuti di cui all'articolo 52, comma 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione

dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) (I.C.).

ST svolge per Regione Toscana un'attività multidisciplinare, assicurando la qualità delle prestazioni rese grazie alla profonda conoscenza dell'Amministrazione regionale e delle sue articolazioni/procedure, nonché in virtù della terzietà e della rapidità di risposta rispetto alle necessità di attuazione delle misure e dei progetti regionali. Grazie allo specifico know how acquisito nel corso degli anni dal proprio personale, ST consente all'Amministrazione regionale di ottenere immediata disponibilità per far fronte anche a esigenze non programmate e non programmabili.

Per far fronte a questa diversificata domanda, ST ha generato una struttura aziendale articolata orientata al contenimento dei costi, all'ottimizzazione della spesa e alla massima efficienza nell'erogazione dei servizi richiesti, favorendo la sinergia tra i vari servizi offerti.

Considerando la possibile scelta alternativa tra la gestione diretta o esternalizzata, in tutto o in parte, delle attività/progetti affidati alla Società, si evidenzia che le attività prestate da ST già si configurano come una gestione diretta da parte dell'Amministrazione regionale, in virtù della relazione intercorrente tra i due soggetti, coerentemente con la consolidata giurisprudenza (specie di derivazione comunitaria) e con la normativa vigente in tema di "in house providing", per le quali una società connotata da dette caratteristiche vada considerata come una mera derivazione organica dell'Amministrazione proprietaria.

Inoltre occorre rilevare che, nell'autonomia organizzativa della Regione, la scelta del ricorso all'in house è alternativa, oltre che ad un ricorso al mercato, anche ad una forma di autoproduzione dei servizi connessi alle attività da svolgere con personale regionale o con la forma di agenzia, casi presenti nell'ordinamento regionale per (i) la gestione degli incentivi per la istruzione e formazione nonché (ii) per la gestione delle politiche di sviluppo rurale di sostegno alle imprese del sistema agricolo. In entrambi i casi vi è la presenza di una Agenzia (rispettivamente ARTI e ARTEA) nei cui confronti non è stato possibile comparare i costi a tariffa delle singole pratiche, se non i costi orari del personale. Peraltro anche in queste situazioni si verificano esternalizzazioni di alcune fasi di lavoro, sia con affidamenti di mercato, sia attraverso i centri servizi delle associazioni di categoria.

Inoltre l'alternativa all'autoproduzione con affidamento a società in house non può essere ricondotta solo a situazioni di c.d. "fallimento di mercato", ma anche alla diversa scelta di organizzazione della Regione, poiché *"... un altro diverso punto di equilibrio tra esigenze di speditezza, celerità, efficienza ed efficacia operativa delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione degli investimenti pubblici e le esigenze di promozione del mercato e della concorrenza, nonché di garanzia della trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, assume in questo preciso momento storico un rilievo del tutto strategico e centrale."* (Consiglio di Stato, 0173/2021).

3. Le tariffe della Società ST (Tariffario e Catalogo-Listino)

Il corrispettivo da riconoscere a ST è determinato nel Catalogo-Listino in riferimento alle diverse attività, applicando i costi unitari gg/uomo stabiliti nel Tariffario. Ogni corrispettivo viene quantificato sulla base della seguente metodologia:

- giornate uomo necessarie per lo svolgimento delle specifiche attività, intendendo per giornata uomo la giornata lavorativa standard corrispondente all'orario di lavoro di 36 ore settimanali distribuite in cinque giorni dal lunedì al venerdì, ai sensi degli articoli 59 e 60 del CCNL Invitalia applicato da Sviluppo Toscana;
- ripartizione delle suddette giornate tra le varie figure professionali di cui al paragrafo successivo;
- altre voci di costo (eventuali), tra cui:
 - le spese di viaggio e soggiorno per le attività da svolgere fuori sede, nel rispetto della Policy Trasferte di Sviluppo Toscana,

- le consulenze specialistiche;
 - i servizi esterni di supporto;
 - lo sviluppo/acquisto di software/banche dati,
- maggiorazione della quota di spese generali imputate nella misura forfettaria del 15 % dei costi diretti ammissibili per il personale.

La quantificazione di tali stime è di seguito schematicamente rappresentata:

Tabella 1

A – Personale interno:			
<i>Qualifica</i>	<i>Corrispettivo gg/uomo</i>	<i>Nr. G.G.</i>	<i>Importo €</i>
Direzione Generale	€ 532,00		
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 422,65		
Esperto (II° liv.CCNL)	€ 317,88		
Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 282,29		
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 215,93		
Totale A		0,00	0,00
B – Altre voci			
Consulenze specialistiche			
Prestazioni di servizi			
Banche dati			
Spese viaggio			
Altre...			
		Totale B	
C – Riaddebito spese generali (tasso forfettario del 15 % di A)			15%
			TOTALE IMPONIBILE
			IVA
			22%
TOTALE			

4. Congruità economica ex art.192, comma 2, d.lgs. 50/2016

Allo scopo di effettuare l'analisi sulla congruità delle tariffe per giornata uomo di ST, in considerazione del fatto che non sono stati rilevati sul mercato attività completamente comparabili a quelle erogate, sono stati presi in esame alcuni esempi di prezzi utilizzati a seguito di aggiudicazione di gare o di affidamenti diretti da parte di Amministrazioni pubbliche a società pubbliche per la realizzazione di attività fornite anche da ST.

Al fine di effettuare un confronto, si è cercato di assimilare il più possibile le differenti dizioni inerenti le figure professionali utilizzate.

Gli esempi di prezzi che presi in considerazione sono:

- la gara bandita da CONSIP ripartita in 9 lotti diversi per l'erogazione di servizi di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020. La Regione Toscana ha aderito al lotto 3 che è stato aggiudicato al RTI Deloitte Consulting S.r.l. – Consedin S.p.A. – Cles S.r.l. – IZI S.p.A.;
- l'affidamento diretto ad INVITALIA per la gestione di un «bando» su specifico incarico del Commissario Delegato per l'attuazione degli interventi previsti dal D.L. 6 giugno 2012, n. 74, “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012” che dettagliano le attività affidate a INVITALIA in qualità di «Soggetto incaricato dell'Istruttoria».
- l'affidamento diretto Regione Emilia Romagna Ordinanza n. 16 del 28 Giugno 2019;
- la convenzione per le attività di supporto nell'esecuzione delle procedure di “istruttoria di concessione ed erogazione liquidazione” di cui all'ordinanza n.98 del Commissario straordinario di Governo sisma 2016 del 9 maggio 2020 – ordinanza 102 INVITALIA);
- la convenzione tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo MIBACT e l'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. - Invitalia.

Nelle seguenti **Tablelle 2, 3 e 4** si riporta la descrizione delle figure professionali impiegate da ST (come citate nella Tabella 1 di cui al paragrafo precedente) e di quelle impiegate rispettivamente da CONSIP e INVITALIA.

Nella **Tabella 5** si riportano le tariffe espresse in gg/uomo applicate da ST, Invitalia e Consip.

Nelle **Tablelle da 6 a 10** si espone infine la comparazione per figure professionali delle tariffe di ST rispetto agli casi presi in esame.

Tabella 2 - Profili professionali impiegati da Sviluppo Toscana Spa (CCNL Invitalia)

Profili professionali corrispondenti Sviluppo Toscana	Profilo	Competenze	Ruolo
Direzione Generale	Risorse dotate di elevata professionalità e di riconoscibile autonomia direzionale	Competenze in attività di coordinamento ed indirizzo	Esperti in grado di contribuire all'implementazione delle strategie operative del progetto
Responsabile (I° liv.CCNL)	Lavoratori che svolgono funzioni di coordinamento con relativa discrezionalità di poteri, autonomia d'iniziativa e facoltà di decisione nell'ambito dei programmi stabiliti dal responsabile di unità.	Competenze specifiche di elevata professionalità, con ruolo assegnato di gestione di processi o progetti complessi, collocati in un contesto relazionale interno o esterno articolato e non definito, con capacità di promuovere impostazioni e/ o innovazioni di prodotto e di processo.	<p>Responsabile di Unità Organizzativa</p> <p>Lavoratore in possesso di elevate capacità gestionali a cui è affidata la responsabilità di un'Unità Organizzativa. Nell'ambito delle responsabilità assegnate dall'Azienda ovvero dal Responsabile superiore, garantisce il raggiungimento degli obiettivi della struttura, gestisce le risorse umane e il budget assegnato e assume la responsabilità del risultato della propria azione gestionale.</p> <p>Professional Master</p> <p>Lavoratore con elevato know how specialistico e riconosciuta competenza a cui, in quanto riferimento di un gruppo di lavoro, l'Azienda affida formalmente il ruolo di supporto operativo e coordinamento professionale di risorse anche inquadrate nel medesimo livello.</p> <p>Specialista</p> <p>Nell'ambito della unità operativa di appartenenza, assicura la gestione in autonomia dei progetti e/o processi/attività assegnati, fornisce supporto di competenze al Dirigente/Responsabile di Unità Organizzativa nella conduzione di attività complesse, assicurando l'interazione con i soggetti anche esterni e garantendo qualità e tempistica degli output prodotti.</p>
Esperto (II° liv.CCNL)	Lavoratori che svolgono funzioni con discrezionalità operativa e decisionale secondo direttive del responsabile di unità.	Capacità professionali elevate, con ruolo assegnato di gestione di processi articolati, collocati in un contesto relazionale interno o esterno, con obiettivi tecnici e qualitativi definiti, utilizzando anche procedure parzialmente definite.	<p>Professional Senior</p> <p>Lavoratore che, nell'ambito della propria mansione e specializzazione esprime una elevata e consolidata seniority a cui - in quanto riferimento di un gruppo di lavoro - l'Azienda affida formalmente il ruolo di supporto operativo e coordinamento professionale di risorse anche inquadrate nel medesimo livello, nei limiti delle attività assegnate dal Responsabile di Unità Organizzativa o dal Professional Master.</p> <p>Esperto</p>

			Lavoratore che, nell'ambito della unità operativa di appartenenza, opera - nei limiti delle indicazioni ricevute dal Responsabile di Unità Organizzativa, del Professional Master ovvero del Professional Senior - con autonomia, responsabilità e facoltà di iniziativa, assicurando il presidio delle attività assegnate relativamente a progetti o fasi di processo, che richiedono la valutazione di aspetti anche complessi, e fornendo supporto di competenze al Responsabile di Unità Organizzativa, al Professional Master ovvero al Professional Senior nella conduzione di progetti.
Assistente senior (III° liv.CCNL)	Lavoratori in possesso di preparazione teorica e capacità professionale adeguati allo svolgimento di compiti con autonomia di merito nell'ambito delle istruzioni ricevute	Competenze professionali specifiche, con ruolo di gestione di processi semplici o di parti di processi complessi sulla base di obiettivi tecnici e quantitativi definiti, collocati in un contesto relazionale prevalentemente definito	<p>Analista</p> <p>Lavoratore con competenze di tipo economico e/o amministrativo e/o giuridico ed adeguata esperienza professionale che opera nell'ambito dei relativi processi/progetti, assicurando la realizzazione di attività di media complessità, in coerenza con le proprie competenze specialistiche e integrando gli apporti di competenze complementari.</p> <p>Tecnico</p> <p>Lavoratore con competenze di tipo tecnico e/o ingegneristico ed adeguata esperienza professionale che opera nell'ambito dei processi/progetti correlati, assicurando la realizzazione di interventi tecnico-progettuali di media complessità, in coerenza con le proprie competenze specialistiche e integrando gli apporti di competenze complementari</p>
Assistente junior (IV liv.CCNL)	lavoratori con competenze tecniche, adeguati allo svolgimento di attività variabili nell'ambito di metodi e direttive permanenti, con ruolo di gestione di fasi di processo semplici, con obiettivi quantitativi definiti, collocati in un contesto relazionale definito		<p>Analista di Supporto</p> <p>Lavoratore con conoscenze specialistiche di tipo economico e/o amministrativo e/o giuridico che opera nell'ambito dei processi/progetti correlati, assicurando la realizzazione di attività di complessità ordinaria, in coerenza con le proprie competenze specialistiche.</p> <p>Tecnico di Supporto</p> <p>Lavoratore con conoscenze di tipo tecnico e/o ingegneristico che opera nell'ambito dei processi/progetti correlati, assicurando la realizzazione di interventi tecnico-progettuali di complessità ordinaria, in coerenza con le proprie competenze specialistiche</p>

Tabella 3 - Profili professionali impiegati da Invitalia (CCNL Invitalia)

Profili professionali da capitolato INVITALIA	Profilo
Personale di indirizzo e coordinamento	Risorse dotate di elevata professionalità e di riconoscibile autonomia direzionale, inquadrati come dirigenti, nel caso di dipendenti dell’Agenzia o di sue controllate; esperti in grado di contribuire all’implementazione delle strategie operative del progetto
Personale di livello superiore	Risorse in grado di svolgere funzioni di coordinamento con relativa discrezionalità di poteri ed autonomia di iniziativa
Personale di livello operativo	Risorse che svolgono funzioni con discrezionalità operativa e decisionale coerente con le direttive ricevute dai responsabili

Tabella 4 - Profili professionali previsti dalla gara CONSIP

Profili professionali da capitolato CONSIP	Profilo	Competenze	Ruolo
Capo progetto	Laureato con anzianità lavorativa di almeno quattordici anni, da computarsi successivamente alla data di conseguimento del diploma di laurea (da intendersi diploma di laurea magistrale ovvero specialistica ovvero conseguita ai sensi del vecchio ordinamento), di cui almeno dieci anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell’appalto ed almeno cinque anni di provata esperienza nella specifica funzione di Capo Progetto.	<p>competenze su temi di politica e normativa comunitaria; competenze su temi di programmazione, attuazione, monitoraggio, valutazione, controllo d’interventi finanziati dai fondi comunitari; ·</p> <p>competenze sulla gestione finanziaria e contabile dei contributi comunitari, conformemente alle norme internazionalmente riconosciute;· competenze su temi di Program Management, Project Management e Risk Management; ·</p> <p>competenze su temi di Advisory strategico e in particolare relative all’organizzazione dei processi e alla gestione del cambiamento; ·</p> <p>conoscenza di una o più lingue straniere di lavoro della Commissione Europea (Inglese, Francese e Tedesco)</p>	<p>E’ responsabile di ogni singola attività di assistenza tecnica e supporto specialistico, del rispetto dei termini, delle tempistiche e degli standard di qualità previsti nel Piano Dettagliato delle Attività di cui al paragrafo 5.2, nonché del raggiungimento degli obiettivi e della pianificazione delle Attività</p> <ul style="list-style-type: none"> · Promuove attività di networking delle Amministrazioni coinvolte e collabora ad attività istituzionali mirate alla condivisione delle best practice nazionali ed internazionali in materia; · Costituisce l’interlocutore principale per tutti gli aspetti di carattere contrattuale/amministrativo; · Riveste il ruolo di Gestore del Servizio, vale a dire di responsabile, nominato dal Fornitore, nei confronti della singola Amministrazione contraente, della gestione di tutti gli aspetti del Contratto di Fornitura inerenti lo svolgimento delle attività previste nell’Ordinativo di Fornitura e negli eventuali Atti

			Aggiuntivi.
Manager	Laureato con anzianità lavorativa di almeno dieci anni, da computarsi successivamente alla data di conseguimento del diploma di laurea (da intendersi diploma di laurea magistrale ovvero specialistica ovvero conseguita ai sensi del vecchio ordinamento), di cui almeno sette anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto ed almeno quattro anni di provata esperienza nella specifica funzione di Manager	competenze su temi di politica e normativa comunitaria; · competenze su temi di programmazione, monitoraggio, valutazione, controllo d'interventi finanziati dai fondi comunitari; · competenze sulla gestione finanziaria e contabile dei contributi comunitari, conformemente alle norme internazionalmente riconosciute; · competenze su temi di Program Management, Project Management e Risk Management; · competenze su temi di Advisory strategico e in particolare relative all'organizzazione dei processi e alla gestione del cambiamento; · conoscenza di una o più lingue straniere di lavoro della Commissione Europea (Inglese, Francese e Tedesco)	Garantisce la coerenza e l'allineamento di tutti i servizi in esecuzione costituendo l'interfaccia operativo principale nei confronti dell'Amministrazione contraente; · Garantisce la corretta esecuzione dell'affidamento attenendosi alle disposizioni contrattuali e assicura il pieno rispetto dei livelli di servizio; · Garantisce il coordinamento dell'intero team di lavoro, assicurando piena coerenza con le linee strategiche e gli obiettivi definiti; · Assicura il commitment delle risorse, garantendo la flessibilità del team di lavoro; · Assicura il monitoraggio delle iniziative in corso, garantendo l'efficacia, l'efficienza e la tempestività delle attività progettuali, facendosi portatore delle problematiche rilevate nell'esecuzione delle attività, proponendo soluzioni e intraprendendo le necessarie azioni correttive.
Consulente senior	Laureato con anzianità lavorativa di almeno sette anni, da computarsi successivamente alla data di conseguimento del diploma di laurea (da intendersi diploma di laurea magistrale ovvero specialistica ovvero conseguita ai sensi del vecchio ordinamento), di cui almeno quattro anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto	competenze su temi di politica e normativa comunitaria; · competenze su temi di programmazione, monitoraggio, valutazione, controllo d'interventi finanziati dai fondi comunitari; · competenze sulla gestione finanziaria e contabile dei contributi comunitari, conformemente alle norme internazionalmente riconosciute; · competenze su temi di Program Management, Project Management e Risk Management; · competenze su tematiche relative all'organizzazione dei processi e alla gestione del cambiamento; · conoscenza di una o più lingue straniere di lavoro della Commissione Europea (Inglese, Francese e Tedesco).	Garantisce la corretta esecuzione dei servizi a lui assegnati curandone gli aspetti sia tecnici sia gestionali; · Risolve in autonomia le problematiche di processo e organizzative che rileva durante l'esecuzione delle azioni affidate, allineandosi costantemente con l'Amministrazione richiedente; · È in grado di promuovere il lavoro di team e cura la produzione dei documenti richiesti, nei tempi stabiliti
Consulente junior	Laureato con anzianità lavorativa di almeno quattro anni, da computarsi successivamente alla data di conseguimento del diploma di laurea (da intendersi diploma di laurea magistrale ovvero specialistica ovvero conseguita ai sensi del vecchio ordinamento), di cui almeno due anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto	conoscenza dei temi di programmazione, monitoraggio, valutazione, controllo d'interventi finanziati dai fondi comunitari; · conoscenza delle metodologie di analisi dati e di processo; · conoscenza di una o più lingue straniere di lavoro della Commissione Europea (Inglese,	Contribuisce alla corretta esecuzione delle attività in cui è coinvolto, apportando le proprie conoscenze tecniche, nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti; Produce la documentazione e le analisi a supporto della corretta

	<p>conseguita ai sensi del vecchio ordinamento), di cui almeno due anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto dell'appalto.</p>	<p>Francese e Tedesco).</p>	<p>esecuzione delle attività.</p>
<p>Specialista</p>	<p>Profilo con almeno dieci anni di provata esperienza in specifici mercati di competenza. In particolare, saranno richieste figure professionali per supporto specialistico riconducibili a tutte le tematiche previste nella Programmazione 2014-2020 e, a titolo indicativo ma non esclusivo, alle seguenti tipologie: · Specialista in temi di politica e normativa comunitaria; · Specialista in temi di contabilità, fiscalità e finanza; · Specialista in ambito giuridico (diritto amministrativo, contratti pubblici e appalti, diritto societario, diritto del lavoro); · Specialista in temi di sviluppo locali; · Specialista in temi sociali, cooperativi, occupazionali, in coerenza con gli ambiti definiti dalle singole Amministrazioni a livello di indirizzo strategico per la P.O. 2014-2020; · Specialista in temi relativi agli aiuti di Stato.</p>		

Tabella 5 – Tariffe per figure professionali (gara CONSIP/Invitalia/Sviluppo Toscana Spa)

Soggetto "comparato"	Nome gara/affidamento	Tariffe per figure professionali ³					
			Capo progetto	Manager	Consulente Senior	Consulente Junior	Specialista
CONSIP/GARA CONSIP	Gara per l'erogazione di servizi di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020 - Lotto 3		€ 605,00	€ 398,40	€ 318,75	€ 236,50	€ 420,00
		Personale di indirizzo (dirigenti)	Personale di livello superiore (I° liv. CCNL)	Personale di livello operativo (II° e III° liv. CCNL)			
INVITALIA	Bando» gestito da INVITALIA per l'attuazione degli interventi previsti dal D.L. 6 giugno 2012, n. 74, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012"	€ 778,00	€ 518,00	€ 346,00			
		Personale di indirizzo e coordinamento (Amministratore e Unico)	Responsabile (I° liv. CCNL)	Esperto (II° liv. CCNL)	Assistente senior (III° liv. CCNL)	Assistente senior (IV° liv. CCNL)	
SVILUPPO TOSCANA SPA	Tariffario applicato da Sviluppo Toscana S.p.A. per la determinazione del corrispettivo da riconoscere	€ 613,57	€ 487,42	€ 366,62	€ 325,57	€ 248,32	

³ Le tariffe a giornata uomo sono comprensivi dei costi di trasferta e di una percentuale a forfait del 15% delle spese generali indirette.

Tabella 6 – Comparazione corrispettivi a giornata uomo di Sviluppo Toscana Spa con quelli di Consip

Qualifica Sviluppo Toscana	S.T. corrispettivo gg/uomo (inclusivo del 15% di spese generali e delo 0,29% di spese per trasferta)	Qualifica CONSIP corrispondente	Corrispettivo gg/uomo	Differenziale	Differenziale in %
Direzione Generale	€ 613,57	Capo progetto	€ 605,00	€ 8,57	1%
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 487,42	Capo progetto	€ 605,00	-€ 117,58	-19%
Esperto (II° liv.CCNL)	€ 366,62	Manager	€ 398,40	-€ 31,78	-8%
Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 325,57	Consulente senior	€ 318,75	€ 6,82	2%
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 248,32	Consulente junior	€ 236,50	€ 11,82	5%
			Valori medi	-€ 24,28	-4%

Tabella 7 – Comparazione corrispettivi a giornata uomo di Sviluppo Toscana con quelli relativi a Invitalia ⁴ (convenzione INVITALIA/REGIONE EMILIA ROMAGNA – ORDINANZA79/2013)

Qualifica Sviluppo Toscana	S.T. corrispettivo gg/uomo	Qualifica INVITALIA corrispondente	Corrispettivo gg/uomo consip	Differenziale	Differenziale in %
Direzione Generale	€ 532,00	Personale di indirizzo (dirigenti)	€ 778,00	-€ 246,00	-32%
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 422,62	Capo progetto	€ 518,00	-€ 95,38	-18%
Esperto (II° liv.CCNL)	€ 317,88	Manager	€ 346,00	-€ 45,92	-13%
Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 282,29	Consulente senior			
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 215,93	Consulente junior			
			Valori medi	-€ 129,10	-21%

Tabella 8 – Comparazione costi a giornata uomo di Sviluppo Toscana con quelli relativi a Invitalia (affidamento diretto Regione ER Ordinanza n. 16 del 28 Giugno 2019)

Qualifica Sviluppo Toscana	S.T. corrispettivo gg/uomo	Qualifica INVITALIA corrispondente	Corrispettivo gg/uomo consip	Differenziale	Differenziale in %
Direzione Generale	€ 532,00	Personale di indirizzo e coordinamento	€ 778,00	-€ 246,00	-32%
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 422,62	Personale di livello superiore	€ 518,00	-€ 95,38	-18%
Esperto (II° liv.CCNL)	€ 317,88	Manager	€ 346,00	-€ 45,92	-13%

⁴ La comparazione tra i corrispettivi di ST con quelli di INVITALIA è stata eseguita al netto del 15% di spese generali e della percentuale delle spese per trasferte perché i dati disponibili relativi al bando gestito da INVITALIA sono esposti in questo modo

Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 282,29	Consulente senior			
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 215,93	Consulente junior			
Valori medi				-€ 129,10	-21%

Tabella 9 – Comparazione costi a giornata uomo di Sviluppo Toscana con quelli relativi a Invitalia (affidamento diretto convenzione per le attività di supporto nell’esecuzione delle procedure di “istruttoria di concessione ed erogazione liquidazione” di cui all’ordinanza n.98 del Commissario straordinario di Governo sisma 2016 del 9 maggio 2020 – ordinanza 102 INVITALIA);

Qualifica Sviluppo Toscana	S.T. corrispettivo gg/uomo	Qualifica INVITALIA corrispondente	Corrispettivo gg/uomo consip	Differenziale	Differenziale in %
Direzione Generale	€ 532,00	DIRIGENTE - PM	911,38	-€ 379,38	-42%
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 422,62	QUADRO	€ 440,80	-€ 18,18	-4%
Esperto (II° liv.CCNL)	€ 317,88	II LIV	€ 336,89	-€ 19,01	-6%
Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 282,29	II LIV	€ 281,74	€ 0,55	
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 215,93	II LIV	€ 224,80	-€ 8,87	
Valori medi				-€ 138,86	-17%

Tabella 10 – Comparazione costi a giornata uomo di Sviluppo Toscana con quelli relativi a Invitalia (affidamento diretto convenzione tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del Turismo MIBACT e l’Agenzia Invitalia del 2016)

Qualifica Sviluppo Toscana	S.T. corrispettivo gg/uomo	Qualifica INVITALIA corrispondente	Corrispettivo gg/uomo consip	Differenziale	Differenziale in %
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 422,62	1.1 Program manager	€ 870,00	-€ 447,38	-51,42%
Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 282,29	1.2 Senior Professional	€ 415,00	-€ 132,71	-31,98%
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 215,93	1.3 Junior Professional	€ 236,00	-€ 20,07	-8,50%
Valori medi				-€ 200,05	-30,64%

Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192, comma 2, D.Lgs 50/2016

In conclusione, l’analisi della congruità economica dei prezzi medi applicati dalla società in house Sviluppo Toscana S.p.A. in relazione agli affidamenti di Regione Toscana, svolta attraverso un raffronto tra i prezzi praticati dalla società e quelli che risultano dalla procedure di gara esaminate per la gestione di attività similari (seppur con i limiti imposti dalla non totale comparabilità delle figure professionali impiegate) evidenzia la congruità dei prezzi praticati e il minor costo per Regione Toscana derivante da tali affidamenti.

Dal raffronto risulta infatti che i prezzi medi applicati da ST sono sempre inferiori ai riferimenti analizzati: sia a quelli che risultano negli affidamenti CONSIP (in media del 4%) sia per gli affidamenti a INVITALIA (oltre il 20%).