

ALLEGATO A

AFFIDAMENTI DIRETTI ALLA SOCIETÀ' IN HOUSE
SVILUPPO TOSCANA

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

Indice

Premessa

1. *Il quadro normativo di riferimento*
2. *Le attività oggetto di affidamento alla società Sviluppo Toscana spa*
3. *Il Tariffario dei compensi applicato da Sviluppo Toscana per gli affidamenti ricevuti da Regione Toscana e il relativo Catalogo-Listino*
4. *Le valutazioni della congruità economica ex art.192, comma 2, d.lgs. 50/2016 delle Tariffe applicate da Sviluppo Toscana spa*
 - 4.1 *Comparazione tra gli affidamenti che la Regione Toscana effettua sulla sua società in house Sviluppo Toscana e gli affidamenti, da parte di altri soggetti pubblici per prestazione comparabili, aggiudicati a società non in house e non partecipate da soggetti pubblici operanti sul mercato*
 - 4.2 *Comparazione tra gli affidamenti che la Regione Toscana effettua sulla sua società in house Sviluppo Toscana e gli affidamenti del Ministero del Turismo all’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa spa (Invitalia spa);*
5. *Motivazioni in ordine alle ragioni del mancato ricorso al mercato e in ordine “agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.*

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 (Delibera ANAC numero 368 del 17 aprile 2019), adempimento di cui all’art.192 del D.Lgs. n.50/2016 “Regime speciale degli affidamenti in house”.

Nel presente documento si forniscono le motivazioni rafforzate del ricorso, da parte dell’amministrazione regionale, all’affidamento del Piano delle Attività annuale, alla società *in house* Sviluppo Toscana spa (d’ora in avanti, per brevità “S.T.”) anche ai fini dell’assolvimento degli obblighi imposti dall’art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, il quale espressamente dispone che: ai fini dell’affidamento *in house* di un contratto, le amministrazioni “... *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*”.

1. Il quadro normativo di riferimento

Ai sensi dell'art. 2 della L.R. 28/2008 la società S.T. opera prevalentemente a supporto della Regione e degli enti dipendenti, nel rispetto dei requisiti della legislazione, comunitaria e statale in materia di "in house providing" di cui all'articolo 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nel quadro delle politiche di programmazione regionale.

L'art. 3 bis della L.R. 28/2008 prevede che S.T. svolga la propria attività sulla base di un piano delle attività annuale con eventuali proiezioni pluriennali. Tale piano si articola in:

- a) attività istituzionali a carattere continuativo, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), c), d), f), h), i) della stessa Legge, che la società svolge in modo costante in attuazione degli atti di programmazione regionale ed europea;
- b) attività istituzionali a carattere non continuativo di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), e), g) della stessa Legge.

I commi 3 e 4 dell'art.3 bis della stessa L.R. 28/2008 specificano che:

- il piano delle attività indica il corrispettivo a copertura dei costi che concorrono, in modo diretto o indiretto, allo svolgimento delle attività istituzionali a carattere continuativo e di quelle a carattere non continuativo di cui al comma 2. I costi sono calcolati sulla base del *tariffario dei compensi* da corrispondere alla società. Per lo svolgimento delle attività a carattere continuativo di cui al comma 2, lettera a), i costi sono dettagliati in apposito *catalogo - listino*, elaborato sulla base del tariffario.
- La Giunta regionale con deliberazione da approvare entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento definisce:
 - a) il tariffario dei compensi e il catalogo-listino di cui al comma 3, che recano la congruità in relazione all'oggetto e al valore della prestazione a confronto con analoghi servizi disponibili sul mercato, in attuazione dell'articolo 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016;
 - b) gli indirizzi per l'attività, la gestione e il controllo della società, ivi compresi quelli per la definizione degli obiettivi dell'amministratore unico e per la predisposizione del piano della qualità della prestazione organizzativa;
 - c) le attività di cui al comma 2 per le quali intende avvalersi di Sviluppo Toscana spa ed il valore complessivo delle risorse disponibili sul bilancio regionale.

Le attività previste dal Piano annuale approvato con Delibera di Giunta, sono affidate direttamente alla Società alla quale è riconosciuto, a fronte dell'attività svolta e rendicontata, un corrispettivo a copertura dei costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento, secondo il Tariffario dei compensi approvato.

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.

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 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.”.*

Il rapporto tra la Regione Toscana e S.T. appare conforme al quadro normativo delineato dall'art. 5, comma 1 del D.Lgs. 50/2016 in quanto:

- 1 S.T. 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 S.T. consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dalla Regione Toscana;
- 3 La Regione Toscana esercita su S.T. un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, secondo le disposizioni della L.R. 28/2008 e dello Statuto Societario.

In particolare, ai sensi dell'art. 3 bis, comma 5, della L.R. 28/2008, lo svolgimento delle attività affidate a S.T. è disciplinato da Convenzione-Quadro che, in ultimo, è stata sottoscritta dalle parti in data 5 gennaio 2021, giusta approvazione da parte della Giunta Regionale con Delibera n. 1620 del 21 dicembre 2020.

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che la Regione Toscana esercita su S.T. è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture.

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 S.T. si concretizzano (i) nella delibera annuale 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.

Nel proseguo del presente documento si dà atto del rispetto dei principi normativi di cui all'art. 192, comma 2, del D.Lgs 50/2016 sopra richiamati. In particolare:

a) per quanto concerne la valutazione della congruità economica si riporta un duplice riscontro svolto attraverso la comparazione degli affidamenti che la Regione Toscana effettua a S.T. con:

- quelli affidati da altri soggetti pubblici per prestazione comparabili a società operanti sul mercato, non in house e non partecipate da soggetti pubblici (analisi commissionata da Regione Toscana alla società BDO Italia spa, con affidamento diretto ai sensi dell'art. 32, comma 14, del D.Lgs. 50/2016);
- gli affidamenti del Ministero del Turismo all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa Invitalia spa, società in house a vari Ministeri - Delibera ANAC 484/2018 (riscontro svolto internamente agli Uffici della Giunta Regionale su atti pubblici);

-
- 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.

b) per quanto concerne la congruità in ordine ai “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” si rimanda alle considerazioni riportate al cap. 5 del presente documento.

2. Le attività oggetto di affidamento alla società Sviluppo Toscana spa

Le attività (I.C. = istituzionali continuative / I.N.C. = istituzionali non continuative) previste nello Statuto di S.T. nel rispetto dell'art. 2 della L.R. 28/2008 sono le seguenti:

- 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.).

L'art. 3 bis, comma 3, della L.R. 28/2008 stabilisce che la società svolge la propria attività sulla base di un piano delle attività annuale con eventuali proiezioni pluriennali. Tale piano delle attività si articola in:

- a) attività istituzionali a carattere continuativo, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), c), d), f), h), i), che la società svolge in modo costante in attuazione degli atti di programmazione regionale ed europea;
- b) attività istituzionali a carattere non continuativo di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), e), g). 3. Il piano delle attività indica il corrispettivo a copertura dei costi che concorrono, in modo diretto o indiretto, allo

svolgimento delle attività istituzionali a carattere continuativo e di quelle a carattere non continuativo di cui al comma 2.

Per la realizzazione delle attività, S.T. impiega un gruppo di lavoro composto dalle figure professionali interne con competenze prevalentemente giuridiche ed economiche con consolidata esperienza, a cui si affiancano - qualora necessario - esperti esterni particolarmente qualificati, che operano prevalentemente nella valutazione dei progetti quando le competenze richieste dalle peculiarità delle misure affidate risultano essere altamente specialistiche.

Le figure professionali che S.T. impiega per le attività affidate da Regione Toscana, sono quelle indicate nella sottostante tabella 1, recante l'inquadramento aziendale in base al vigente CCNL di riferimento con la descrizione dei profili professionali e delle relative competenze:

Tabella 1 - Profili professionali impiegati da Sviluppo Toscana Spa

<i>Profili professionali corrispondenti Sviluppo Toscana</i>	<i>Profilo</i>	<i>Competenze</i>	<i>Ruolo</i>
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 (1° 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>

<p>Esperto (II° liv.CCNL)</p>	<p>Lavoratori che svolgono funzioni con discrezionalità operativa e decisionale secondo direttive del responsabile di unità.</p>	<p>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>	<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 inquadrato nel medesimo livello, nei limiti delle attività assegnate dal Responsabile di Unità Organizzativa o dal Professional Master.</p> <p>Esperto</p> <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.</p>
<p>Assistente senior (III° liv.CCNL)</p>	<p>Lavoratori in possesso di preparazione teorica e capacità professionale adeguati allo svolgimento di compiti con autonomia di merito nell'ambito delle istruzioni ricevute</p>	<p>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>	<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>
<p>Assistente junior (IV liv.CCNL)</p>	<p>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</p>		<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</p>

	quantitativi definiti, collocati in un contesto relazionale definito		competenze specialistiche. Tecnico di Supporto 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.
--	--	--	---

3. Il Tariffario dei compensi applicato da Sviluppo Toscana per gli affidamenti ricevuti da Regione Toscana e il relativo Catalogo-Listino

La Giunta regionale con deliberazione da approvare entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento definisce il tariffario dei compensi e il catalogo-listino di cui al comma 3, che recano la congruità in relazione all'oggetto e al valore della prestazione a confronto con analoghi servizi disponibili sul mercato, in attuazione dell'articolo 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016.

Il comma 3 dell'art. 3 bis della L.R. 28/2008 stabilisce che i costi per le attività affidate da Regione Toscana a S.T. sono calcolati sulla base del tariffario dei compensi (costi gg/uomo) e 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 alla Tabella 1;
- 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 ai sensi dell'art. 68, c.1, lett. a) del Reg. (UE) n. 1303 del 2013, quali addizionale per Spese Generali.

Nel Catalogo-Listino sono quindi "prezzate" (a pratica, oppure "a corpo") le varie attività a carattere continuativo che la Regione può affidare alla società.

In definitiva, i corrispettivi sono calcolati sulla base del seguente prospetto:

Tabella 2

A – Personale interno:			
Qualifica	Corrispettivo gg/uomo	Nr. G.G.	Importo €

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. Le valutazione della congruità economica ex art.192, comma 2, d.lgs. 50/2016 delle Tariffe applicate da Sviluppo Toscana spa

Nel presente capitolo si espone la valutazione della congruità economica dimostrata con un duplice riscontro:

- comparazione degli affidamenti che la Regione Toscana effettua a S.T. con quelli affidati da altri soggetti pubblici, per prestazione comparabili, a società operanti sul mercato non in house e non partecipate da soggetti pubblici (analisi svolta dalla società BDO Italia spa);
- comparazione degli affidamenti che la Regione Toscana effettua a S.T. con gli affidamenti del Ministero del Turismo a Invitalia Spa (riscontro svolto internamente agli Uffici della Giunta Regionale su atti pubblici).

4.1 Comparazione tra gli affidamenti che la Regione Toscana effettua sulla sua società in house Sviluppo Toscana e gli affidamenti, da parte di altri soggetti pubblici per prestazione comparabili, aggiudicati a società non in house e non partecipate da soggetti pubblici operanti sul mercato

La Regione Toscana ha affidato (ex art. 32, comma 14, del D.Lgs. 50/2016) alla società BDO Italia spa un'analisi volta alla “*Verifica comparativa* della congruità dei costi relativi agli affidamenti che la società Sviluppo Toscana s.p.a. riceve dalla Regione Toscana che ne detiene la totale partecipazione (in house alla Regione) in virtù della L.R. n. 28 del 21/05/2008” - (CIG. 9104047141).

Prendendo come riferimento i costi che la società in house S.T. applica a Regione Toscana per gli affidamenti ricevuti, quantificati e descritti nei seguenti documenti:

- a il “Tariffario dei compensi applicato da Sviluppo Toscana”, approvato con la Delibera della Giunta Regionale della Toscana n. 1620 del 21/12/2020 e confermato anche per l'annualità 2022 con la Delibera della Giunta Regionale della Toscana n. 1129 del 28/10/2021;
- b il “Catalogo e Listino dei Servizi di Sviluppo Toscana” approvato con la Delibera della Giunta Regionale della Toscana n.1129 del 28/10/2021 (Allegato B);

l'affidataria ha analizzato e comparato con il mercato:

- 1 l'economicità delle tariffe riconosciute a S.T. per ciascuna figura professionale impiegata nel attività svolte, rispetto a quelle corrisposte sul mercato – Attività 1;
- 2 la performance e la congruità delle principali componenti dei costi operativi di S.T. rispetto ad analoghe società comparabili presenti sul mercato – Attività 2.

Metodologia e Risultati dell'Attività 1.

Il Tariffario applicato da Sviluppo Toscana, approvato con Delibera di Giunta, sulla base del quale vengono calcolati i costi per le attività affidategli, contempla 5 figure professionali: Direttore Generale, Responsabile, Esperto, Assistente Senior e Assistente Junior.

Tali Costi sono stati, dalla società BDO Italia spa, posti a raffronto con quelli dichiarati in affidamenti relativi ad un campione di gare o lotti aventi ad oggetto attività analoghe comparabili.

Il campione estrapolato, composto da 16 affidamenti, è stato ricavato partendo da 33 gare affidate a società di mercato aventi ad oggetto servizi professionali comparabili. Da queste sono state poi estratte 30 gare con base d'asta disponibile e/o valori di aggiudicazione e, infine, sono stati esclusi tutti gli affidamenti non aventi un ambito simile a quello oggetto degli affidamenti a S.T..

Nella tabella 3 sottostante si riporta il raffronto tra i profili professionali impiegati da S.T. per svolgere le attività affidate (elencati nel Tariffario dei compensi approvato) e quelli assimilabili impiegati nelle 16 gare esaminate.

Tabella 3

Qualifica S.T.	Qualifica corrispondente da gare benchmark	Expertise
Direzione Generale	Capo progetto/Partner	≥ 10 anni di esperienza
Responsabile (I° liv. CCNL)	Manager	≥ 7 anni di esperienza
Esperto (II° liv. CCNL)	Consulente senior/specialista	≥ 5 anni di esperienza
Assistente Senior (III° liv. CCNL)	Consulente senior	≥ 3 anni di esperienza
Assistente Junior (IV° liv. CCNL)	Consulente junior	≥ 1 anno di esperienza

Nella tabella 4 seguente si forniscono i risultati della comparazione.

Tabella 4

Qualifica S.T.	Corrispettivo gg/uomo medio S.T.	Qualifica corrispondente da gare benchmark	Corrispettivo gg/uomo medio da gare benchmark	Differenziale
Direzione Generale	€ 532	Capo Progetto/Partner \geq 10 anni esperienza	€ 585	$\Delta - 10\%$
Responsabile (I° liv. CCNL)	€ 423	Manager \geq 7 anni esperienza	€ 470	$\Delta - 11\%$
Esperto (II° liv. CCNL)	€ 318	Consulente senior/specialista \geq 5 anni esperienza	€ 360	$\Delta - 13\%$
Assistente Senior (III° liv. CCNL)	€ 282	Consulente senior \geq 3 anni esperienza	€ 350	$\Delta - 24\%$
Assistente Junior (IV° liv. CCNL)	€ 216	Consulente junior \geq 1 anni esperienza	€ 230	$\Delta - 7\%$

Dal raffronto si evidenzia come, per ciascun profilo professionale impiegato, il costo da tariffario dei compensi applicato da S.T. è mediamente inferiore del 13% rispetto a quello espresso nelle 16 gare prese a riferimento.

Metodologia e Risultati dell'Attività 2.

Ai fine della comparazione con il mercato della performance e della congruità delle principali componenti dei costi operativi di S.T., sono stati posti a confronto i valori dei “key performance indicator KPI (indicatore essenziale di prestazione (IEP))” espressi dalla società S.T. e riportati nel Bilancio Preventivo 2022, con quelli di un campione formato da 35 società operanti nel mercato.

Il campione è stato costruito partendo da 337 società aventi tutte stesso codice ATECO (70.22.09) e con un fatturato maggiore di 10 €/mln; da questo sono state escluse le società aventi un Ebitda % negativo e/o con una partecipazione pubblica. Delle rimanenti 310 società sono stati esclusi: i consorzi, le cooperative, le società in liquidazione e outliers aventi oggetto sociale non coerente con quello di S.T., pervenendo al campione di 35 società..

Nella tabella 5 sottostante, sono riportati i risultati della comparazione svolta sugli Indicatori di Performance².

Tabella 5

	Media Benchmark	Mediana	S.T. 2022
<i>Indicatori di redditività operativa</i>			
EBITDA Margin	16,4%	14,6%	20,2%

2 Per il confronto con i range del KPI delle società raffrontate è stato applicato un margine di oscillazione del +/- 10% al dato medio osservabile.

<i>Indicatori di produttività - efficienza</i>			
Costi per servizi/VdP	38,5%	35,6%	33,4%
Costo del personale/VdP	40,3%	41,4%	43,1%
Costi per servizi/Costi operativi	46,6%	39,9%	41,9%
Costi del personale/Costi operativi	47,8%	50,7%	54,0%
(Costo del personale + costo per servizi)/Costi operativi	94,4%	95,6%	95,9%
(Costo del personale + costi per servizi)/VdP	78,8%	81,0%	76,5%

Come si evidenzia nella Tabella 6 sottostante il raffronto tra (Costi del personale + Costi per servizi) / Totale Costi operativi è per S.T. leggermente superiore alla media e alla mediana di mercato con un $\Delta + 1,5\%$ e $\Delta + 0,3\%$ rispettivamente:

Tabella 6

(Costi del personale + Costi per servizi) / Totale Costi Operativi		
Valore S.T.	Media mercato	Mediana mercato
95,9%	94,4%	95,6%

Nella Tabella 7 si evidenzia che dalla comparazione dei (Costi del personale + Costi per servizi) / Totale Valore della Produzione, risulta che la società S.T. è più competitiva delle società prese a raffronto, rispettivamente con un valore inferiore del 2,3% e del 4,5% .

Tabella 7

(Costi del personale + Costi per servizi) / Valore della Produzione		
Valore S.T.	Media mercato	Mediana mercato
76,5%	78,8%	81,0%

In conclusione i risultati del raffronto indicano che:

1. per ciascun profilo professionale, il costo da tariffario dei compensi applicato da S.T. è mediamente inferiore del 13% rispetto a quello espresso nelle 16 gare prese a riferimento.
2. il valore dell'incidenza dei costi del personale e costi per servizi sul totale dei costi operativi di S.T. è in linea con quanto osservato per le società comparabili;
3. il valore dell'incidenza dei costi del personale e costi per servizi sul totale del Valore delle Produzione di S.T. inferiore rispetto a quanto osservabile per le società comparabili.

4.2 Comparazione tra gli affidamenti che la Regione Toscana effettua sulla sua società in house Sviluppo Toscana e gli affidamenti del Ministero del Turismo all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa (Invitalia spa);

La valutazione della congruità dei costi relativi agli affidamenti che la Regione Toscana effettua per le attività previste nel piano annuale a S.T., è stata oggetto di ulteriore comparazione, operando un raffronto con analoghi affidamenti da parte di altri soggetti pubblici aventi ad oggetto prestazione comparabili.

In particolare sono stati presi in considerazione 3 affidamenti del Ministero del Turismo all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa (Invitalia) nel periodo 28/12/2021 - 11/02/2022.

Si specifica che Invitalia è dichiarata in house da varie Amministrazioni centrali dello stato (Delibera ANAC 484/2018) e riceve da questi affidamenti diretti in virtù dell'articolo 55-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale prevede che, per accelerare la realizzazione degli investimenti, le Amministrazioni Centrali possano avvalersi di Invitalia mediante apposite convenzioni, per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche nonché in qualità di centrale di committenza.

Sono state prese in considerazione le seguenti operazioni:

1) Affidamento del Ministero del Turismo Direzione Generale della Valorizzazione e della Promozione Turistica alla società Invitalia spa (Determina a contrarre prot. n. 0004019 del 28/12/2021) delle seguenti attività:

- con riferimento al Piano Esecutivo delle Attività Definizione e avvio delle procedure di affidamento e per l'accelerazione del processo attuativo dell'Investimento 4.1 – Hub del turismo digitale nell'ambito della misura M1-C3 del PNRR: a. supporto tecnico-operativo per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici; b. attività di centrale di committenza per un numero stimato di n. 10 procedure di affidamento da concludersi entro il 2023; c. attività di committenza ausiliaria; d. attività di supporto per le occorrenti attività economiche, finanziarie e tecniche comprese quelle di cui all'articolo 90 del Codice degli Appalti, ai sensi dell'articolo 55-bis, co. 1, del D.L. 1/2012, convertito in L. 27/2012 e ss.mm.ii. per euro **1.200.000,00**, oltre IVA;
- con riferimento al Piano Esecutivo delle Attività Supporto tecnico per la gestione delle attività connesse all'attuazione del Decreto interministeriale “Modalità e condizioni di funzionamento del fondo in favore dei comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica, nei cui territori sono ubicati siti riconosciuti dall'Unesco patrimonio mondiale dell'umanità”, di cui all'articolo 7, commi 4 e 6-bis del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, convertito con modifiche nella legge 23 luglio 2021 n. 106: attività di supporto tecnico per la gestione dell'intero ciclo di vita della misura, ivi comprese la progettazione, realizzazione e gestione di apposita piattaforma informatica dedicata, supporto ai beneficiari ai fini della presentazione delle candidature, supporto nelle attività istruttorie sulle proposte progettuali, supporto nelle attività di verifica, monitoraggio e audit per euro **1.229.508,00**, oltre IVA;

2) Affidamento del Ministero del Turismo Direzione Generale della Valorizzazione e della Promozione Turistica alla società Invitalia spa (Determina a contrarre prot. n. 0004126 del 30/12/2021) delle seguenti attività:

- Piano Esecutivo delle Attività Definizione e avvio delle procedure di affidamento e per l'accelerazione del processo attuativo dell'Investimento 4.1 – Hub del turismo digitale nell'ambito della misura M1-C3 del PNRR, della durata di 2 anni e per un importo pari a euro 1.200.000,00, oltre IVA;
- Piano Esecutivo delle Attività Supporto tecnico per la gestione delle attività connesse all'attuazione del Decreto interministeriale “Modalità e condizioni di funzionamento del fondo in favore dei

comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica, nei cui territori sono ubicati siti riconosciuti dall'Unesco patrimonio mondiale dell'umanità", di cui all'articolo 7, commi 4 e 6-bis del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, convertito con modifiche nella legge 23 luglio 2021 n. 106, della durata di 4 anni e per un importo pari a euro 1.229.508,00 oltre IVA.

3) Affidamento del Ministero del Turismo alla società Invitalia spa (Determina a contrarre prot. n. 0002299 del 11/02/2022) delle seguenti attività:

- servizi di assistenza amministrativa e supporto tecnico-specialistico per il procedimento di concessione ed erogazione di incentivi sotto forma di credito d'imposta destinati alle agenzie di viaggi e ai tour operator di cui all'articolo 4 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n.233, per un importo pari a euro 1.959.999,98

Tali affidamenti, dall'analisi di congruità redatta dal Ministero del Turismo che li accompagna, risultano essere congrui rispetto ai valori economici di aggiudicazione della "Gara per l'erogazione di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione istituite presso le amministrazioni titolari dei Programmi di sviluppo cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020" ("Gara Consip AT AdG e AdC"), di cui ha beneficiato il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e che ha per oggetto attività assimilabili a quelle oggetto di raffronto.

Metodologia della comparazione.

Al fine di effettuare un confronto tra gli affidamenti a Invitalia spa e quelli a S.T. spa, si sono rese comparabili le differenti dizioni inerenti le figure professionali utilizzate.

Di seguito è riportato lo schema comparativo.

Tabella 8

Livello professionale Invitalia	Descrizione profilo e competenze Invitalia	Livello professionale S. T.	Descrizione profilo e competenze S. T.
Dirigente	Risorse, con esperienza non inferiore a 10 anni, dotate di elevata professionalità e di riconoscibile autonomia direzionale, nonché gli esperti in grado di contribuire all'implementazione delle strategie e della operatività del programma mediante attività di supporto, gestione e monitoraggio di programmi e progetti anche comunitari.	Direzione Generale Dirigente	Risorse dotate di elevata professionalità e di riconoscibile autonomia direzionale con competenze in attività di coordinamento ed indirizzo
I livello	Risorse con elevata professionalità specialistica e/o gestionale. Operano con discrezionalità di poteri, autonomia di iniziativa e facoltà di decisione nell'ambito delle responsabilità assegnate dall'Azienda o dal Responsabile di Unità Organizzativa. Hanno un ruolo definito di gestione di processi o progetti complessi, collocati in un contesto relazionale, interno o esterno, articolato e caratterizzato da elementi di incertezza.	Responsabile (I liv. CCNL)	Risorse 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. Hanno 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.
II livello	Risorse che svolgono funzioni ad elevato contenuto professionale, caratterizzate da comprovata esperienza in ambiti di specializzazione definiti. Operano con relativa discrezionalità operativa e decisionale secondo le direttive del Responsabile di Unità Organizzativa o del Professional Master, rispondendo ad obiettivi tecnici e qualitativi indicati. Agiscono in un contesto relazionale interno ed esterno articolato e parzialmente definito.	Esperto (II° liv.CCNL)	Risorse che svolgono funzioni con discrezionalità operativa e decisionale secondo direttive del responsabile di unità. Hanno 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.
III livello	Risorse in possesso di specifica ed adeguata capacità professionale acquisita mediante approfondita preparazione teorica e/o tecnico pratica. Operano con	Assistente senior (III° liv.CCNL)	Risorse in possesso di preparazione teorica e capacità professionale adeguati allo svolgimento di compiti con autonomia di merito nell'ambito delle istruzioni ricevute.

	autonomia di merito secondo le indicazioni ricevute dal Responsabile di Unità Organizzativa, Professional Master o Professional Senior e perseguono obiettivi tecnici e quantitativi puntuali e definiti in un contesto relazionale strutturato.		Hanno 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.
IV livello	Risorse in possesso di conoscenze e capacità tecniche adeguati a consentire una limitata autonomia operativa secondo le istruzioni ricevute dal Responsabile di Unità, dal Professional Master o Professional Senior e che perseguono obiettivi tecnici e quantitativi puntuali e definiti, in un contesto relazionale standardizzato e/o proceduralizzato.	Assistente junior (III° 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.

Nella tabella 9 sottostante è riportato il confronto tra i corrispettivi da Tariffario di Sviluppo Toscana con quelli riconosciuti a Invitalia.

Tabella 9

<i>Qualifica Sviluppo Toscana</i>	<i>S.T. corrispettivo gg/uomo (inclusivo del 15% di spese generali e del 0,29% di spese per trasferta)</i>	<i>Qualifica Invitalia corrispondente</i>	<i>Corrispettivo gg/uomo</i>	<i>Differenziale</i>
Direzione Generale	€ 613,57	Dirigente	€ 1160,12	- € 546,66
Responsabile (I° liv.CCNL)	€ 487,42	I Livello	€ 565,50	- € 78,08
Esperto (II° liv.CCNL)	€ 366,62	II Livello	€ 418,50	-€ 51,88
Assistente senior (III° liv.CCNL)	€ 325,57	III Livello	€ 342,12	- € 16,65
Assistente junior (IV liv.CCNL)	€ 248,32	IV Livello	€ 269,10	- € 20,75
			Valori medi	- € 142,80
			Valori mediano	- € 51,88

Risultati della comparazione.

Dalla comparazione emerge che il Tariffario applicato da Sviluppo Toscana è nettamente più conveniente rispetto al Tariffario applicato da Invitalia spa per gli affidamenti che riceve dal Ministero del Turismo.

5. Motivazioni in ordine alle ragioni del mancato ricorso al mercato e in ordine “agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

Per quanto concerne le ragioni del mancato ricorso al mercato, dall'analisi sin qui svolta emerge che le Tariffe applicate dalla società S.T. spa per gli affidamenti ricevuti con il Piano della Attività annuale da Regione Toscana risultano essere competitive rispetto a quelle di mercato.

Inoltre, gli affidamenti a S.T. permettono di conseguire un risultato positivo anche in termini di efficienza con cui la società opera, così come ha evidenziato l'analisi indipendente (si veda l'Appendice al presente documento) svolta sugli indicatori di performance e delle principali componenti dei costi operativi, che risultano essere in linea o inferiori a quello osservati in società preso a riferimento sul mercato. Tali risultanze evidenziano infatti che :

- il valore dell'incidenza dei costi del personale e costi per servizi sul totale dei costi operativi di S.T. è in linea con quanto osservato per le società comparabili;
- il valore dell'incidenza dei costi del personale e costi per servizi sul totale dei costi operativi di S.T. inferiore rispetto a quanto osservabile per le società comparabili;

Per quanto concerne i vantaggi conseguibili in ordine agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, si evidenzia che la decisione a suo tempo assunta dalla Regione Toscana di approvare la L.R. 28/2008 per acquisire l'intera proprietà di Sviluppo Toscana al fine di trasformarla in società in-house per lo svolgimento di servizi strumentali all'attività regionale, è di per sé dimostrazione degli obiettivi sopra richiamati nella norma: infatti con tale legge regionale si è attuata la scelta organizzativa, strategica, autonoma e insindacabile dell'Ente Regione di dotarsi di un braccio operativo per attuare il proprio intervento a sostegno dell'economia toscana, peraltro sottoposto al costante controllo analogo dell'Ente stesso.

Si tratta di una scelta paragonabile ad analoghe iniziative assunte dall'Amministrazione Statale, che nel tempo ha valutato, deciso e normato il ricorso a proprie in-house per lo svolgimento di servizi strumentali ai vari Ministeri.

Pur affermando questo principio secondo il quale la valutazione di congruità si ritiene doversi riferire alla verifica economica esposta nel precedente paragrafo, ad ogni buon conto - in ordine agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche - si sottolineano i seguenti vantaggi del ricorso all'assistenza tecnica fornita da Sviluppo Toscana, che scaturiscono anche dall'esperienza maturata in Regione Toscana dal 2008 ad oggi:

- opportunità di poter dialogare con i beneficiari delle politiche di sostegno all'economia, vale a dire con i soggetti pubblici e privati destinatari degli interventi regionali, attraverso un unico interlocutore grazie a una piattaforma operativa che centralizza la committenza, garantendo obiettivi di universalità e socialità;
- possibilità di dare completa e tempestiva attuazione delle politiche economiche che l'Ente Regione è chiamato a svolgere, anche nell'eventualità di dover far fronte a esigenze non programmate e non programmabili (es.: concessione di aiuti in caso di calamità naturali; ristori per emergenza epidemiologica), con la massima efficienza e qualità nell'erogazione dei servizi richiesti, a costi che risultano essere competitivi rispetto al mercato (come evidenziato nella dimostrazione della congruità economica) sia rispetto a operatori di mercato, sia rispetto a realtà in house assimilabili a S.T.;
- rispetto dei tempi e delle procedure prefissati dai cicli di programmazione delle risorse comunitarie (Fondi SIE e PNRR), nazionali e regionali, al minor costo economico, grazie all'elevata esperienza, e alla specializzazione maturata dagli addetti di S.T. in ordine all'attuazione delle misure pubbliche;
- celerità delle procedure da attuare, essendo quelle di S.T. assimilabili a quelle poste in essere all'interno dell'Ente pubblico; tale sinergia e complementarietà non solo migliora l'attuazione degli interventi ma garantisce un attivo trasferimento reciproco di conoscenze e processi di capitalizzazione delle medesime;
- possibilità di intervento diretto sui meccanismi di produzione dei servizi, grazie all'esercizio di ampi poteri di direzione e controllo garantito all'Ente Regione nell'esercizio del controllo analogo sulla propria società in house;
- ottimale impiego delle risorse pubbliche, giacché qualora la società generi un utile di esercizio, questo ritorna alla collettività, essendo la società posseduta al 100% da Regione Toscana.

Tali vantaggi, peraltro, vanno nel senso di un rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, richiesto a tutte le amministrazioni pubbliche dall'art. 10 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 10 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.