



Alla Corte dei conti  
Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione,  
dell'università e della ricerca, del Ministero per i beni e le  
attività culturali, del Ministero della salute e del  
Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
Via Baiamonti, n. 6  
00195 Roma

[controllo.leg.min.serv.beni.cult@corteconti.it](mailto:controllo.leg.min.serv.beni.cult@corteconti.it)

[controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@cortecert.it](mailto:controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@cortecert.it)

**Oggetto:** D.D. 13 gennaio 2021, n. 3, di approvazione della convenzione di sovvenzione per la realizzazione del progetto "Percorsi 4 – percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti" – Pon 'legalità' 2014 – 2020, stipulata il 29 dicembre 2020 tra la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, in qualità di Organismo Intermedio, e Anpal Servizi s.p.a., in qualità di beneficiario, per l'importo complessivo di 14.747.500 euro (Silea n. 55040).

Si riscontra il rilievo prot. 3751 del 27 gennaio 2021 di pari oggetto di codesta Corte dei Conti e si forniscono i chiarimenti richiesti.

## 1) Premessa

La scrivente Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione è Organismo Intermedio del Programma Operativo Nazionale FSE FESR Legalità", 2014-2020, a titolarità del Ministero dell'Interno.

La scrivente Direzione deve dare attuazione all'intervento - ad essa delegato dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, giusta la Convenzione del 15 gennaio 2019 - rivolto all'integrazione socio-lavorativa e l'inserimento in percorsi legali di Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in fase di transizione verso l'età adulta con risorse dell'Asse 4 del PON detto ("Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità"), Azione 4.1.1.A ("Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale").

A ciò la Direzione intende provvedere attivando interventi di sistema, ovvero progetti finalizzati alla promozione di iniziative sovregionali o prototipali in grado di migliorare e accrescere le competenze e le capacità tecniche funzionali al presidio dei compiti istituzionalmente in capo alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione.

Nel caso del progetto Percorsi, la procedura attivata per selezionare l'ente beneficiario (Anpal Servizi s.p.a., Ente in house dell'Agenzia Nazionale per le Politiche attive e il Lavoro - ANPAL), si inquadra nell'ambito della Procedura concertativo/negoziabile prevista dal "Manuale delle procedure dell'Organismo Intermedio - Versione aprile 2020", approvato dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Audit del PON Legalità.

Tale procedura consiste in un percorso di concertazione e condivisione delle esigenze di implementazione

dei livelli di legalità con tutti i gli interlocutori istituzionali interessati, finalizzata ad individuare, sostenere e realizzare progetti di particolare rilevanza.

La procedura di convenzionamento con Ente in house, ricorrendone i presupposti, rappresenta uno degli esiti tipici della procedura su indicata, prevista, come detto, in caso di progetti caratterizzati da speciale articolazione, rilevanza strategica e complessità. Nel caso specifico si tratta di interventi individuati di concerto con l'Agenda Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), sentiti anche gli altri interlocutori istituzionali di riferimento.

Il progetto "PERCORSI 4", oltre a risultare di particolare rilevanza strategica, riveste speciali caratteristiche di affidabilità, in quanto si pone come prosecuzione dei progetti "PERCORSI", "PERCORSI 2" e "PERCORSI 3", già finanziati tramite il PON Inclusion e attraverso ANPAL Servizi S.p.a., a partire dal 2015.

Il progetto PERCORSI è stato inoltre inserito tra le "Promising practices" da parte della Commissione europea, in ragione degli eccellenti risultati raggiunti. Durante le tre fasi del progetto, infatti, sono stati attivati più di 1.800 tirocini, della durata di cinque mesi ciascuno attraverso lo strumento della dote (v.si appresso).

L'attuazione dell'intervento da parte di Anpal Servizi, in conformità alle linee progettuali approvate, è incentrata sull'espletamento di una articolata procedura di evidenza pubblica (informata ai principi di cui all'art. 12 della legge 241/1990), rivolta ai soggetti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione a livello nazionale, nonché a soggetti pubblici e privati accreditati dalle Regioni per l'erogazione dei servizi per l'impiego e del lavoro (c.d. enti proponenti). Sulla base degli esiti della procedura detta, Anpal Servizi provvede alla corresponsione, per ogni percorso avviato e previa tutte le verifiche del caso, di una dote monetaria, distribuita tra l'ente proponente (per lo svolgimento di attività per favorire l'inserimento socio-lavorativo del destinatario), il tirocinante (quale indennità per lo svolgimento di un tirocinio di 6 mesi, con l'opportunità, in alcuni casi, di attivare un nuovo tirocinio della durata di ulteriori 6 mesi presso la stessa azienda ospitante) e l'azienda ospitante il tirocinio (per l'attività di tutoraggio svolta a favore del destinatario).

## 2) Sulla motivazione rafforzata

Per le ragioni sopra richiamate, la scrivente Direzione Generale ha ritenuto necessario (almeno in termini di efficiente allocazione delle risorse ed efficacia delle azioni sovvenzionate) affidare la gestione del progetto "PERCORSI 4" ad ANPAL Servizi S.p.a., al fine di trarre dallo stesso il massimo vantaggio e i massimi risultati, in termini di numero di Minori Stranieri Non Accompagnati coinvolti in modo efficace nell'iniziativa.

Sotto il profilo della "motivazione rafforzata", la cui esigenza è giustamente richiamata nelle osservazioni di codesto Ufficio di controllo, possono tuttavia fornirsi alcune precisazioni ulteriori.

**A]** Come è noto l'art. 192 del Codice dei contratti pubblici prevede che "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 ad una serie di elementi anche ivi elencati.

A ben vedere, tuttavia, la realizzazione del Progetto PERCORSI non può equipararsi ai "servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza".

Per un verso, difatti, ad Anpal Servizi è richiesto di svolgere funzioni di natura sostanzialmente pubblicistica,

ovvero almeno funzioni che trovano adeguate garanzie realizzative solo in un contesto, appunto, pubblicistico.

Anpal Servizi è infatti chiamata, in primo luogo, all'espletamento di procedura ad evidenza pubblica estremamente articolata, attraverso le diverse fasi della quale le risorse pubbliche rese disponibili dal PON Legalità verranno veicolate sino ai destinatari finali delle medesime.

Tale procedura consta appunto di una serie di fasi e adempimenti - selezione, verifiche ex ante, convenzionamento, verifiche in itinere, verifiche ex post, cura delle relazioni operative con tutti gli interlocutori pubblici di riferimento (e con i Centri per l'Impiego, in particolare), gestione finanziaria delle ingenti somme pubbliche stanziata e rendicontazione a finire - la cui attuazione non può efficacemente dispiegarsi in un ambito propriamente contrattuale, ovvero attraverso la semplice acquisizione di servizi specialistici da parte di imprese commerciali.

Al di là quindi delle speciali abilità e competenze possedute da Anpal Servizi (appresso sottolineate), è la stessa natura delle attività affidate che ne richiede l'espletamento da parte di soggetto che, intervenendo espressamente quale appendice operativa o longa manus di un Ente pubblico di rilievo nazionale (ANPAL) e su delega di questo, potrà porre in essere quelle stesse attività con modalità, capacità di interlocuzione con soggetti privati e pubblici, nonché garanzie non dissimili da quelle proprie di una Amministrazione pubblica in senso stretto.

Non sembra dunque possano in effetti emergere questioni di tutela del mercato, trattandosi appunto di un complesso di attività strettamente integrate non riconducibili a servizi di mercato in senso proprio, se non a prezzo di snaturamento, perdita di efficacia e di garanzie per l'intero progetto.

**B)** La sostanziale infungibilità di Anpal Servizi con riferimento allo specifico progetto approvato deriva anche da altri fattori, di seguito indicati, già in qualche misura richiamati, seppure non in maniera dettagliata, nell'Accordo con ANPAL del 31 luglio 2017 (e successivi addendum).

**I.** Anpal Servizi s.p.a. (Ente compreso nell'Elenco annuale ISTAT delle Amministrazioni pubbliche inserite nel "Conto economico consolidato", individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge n. 196/09 ("*Legge di contabilità pubblica*") è Amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del Codice dei contratti ed è pertanto tenuta, nella realizzazione delle attività progettuali, all'applicazione di tutte le disposizioni di questo, al pari di ANPAL o della scrivente Direzione. Ciò naturalmente fornisce garanzie, in tema di acquisizioni di beni e servizi funzionali alle attività di progetto, che non potrebbero richiedersi ad ordinari Operatori di mercato.

**II.** La portata nazionale dell'intervento programmato richiede una correlata articolazione organizzativa su scala nazionale anche del soggetto chiamato a realizzare le attività progettate. L'articolazione di Anpal Servizi, con una presenza sul territorio di oltre 600 operatori, suddivisi in 12 aree territoriali, garantisce il presidio di competenze specialistiche ed operative necessarie all'attuazione del progetto, pur mantenendo la necessaria direzione centralizzata ed unitaria delle attività medesime. Si sottolinea a questo effetto, che, in considerazione della specificità del tema trattato (politiche di integrazione socio-lavorativa di migranti vulnerabili, quali minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta e richiedenti o titolari di protezione internazionale e umanitaria), non è dato rinvenire Operatori di mercato in possesso di specializzazione ed articolazione organizzativa comparabile.

**III.** La rete di relazioni istituzionali ed organizzative di Anpal Servizi s.p.a., che opera statutariamente quale ente strumentale di ANPAL, ovvero l'Agenzia pubblica a cui compete, fra l'altro, il coordinamento di tutti i

centri per l'impiego distribuiti sul territorio nazionale, consente alla Società detta di interagire con la stessa ANPAL e con i centri per l'impiego secondo modalità evidentemente più dirette ed efficaci di quelle che potrebbero perseguire ordinari Operatori di mercato.

**IV.** L'affidamento del progetto in esame ad ANPAL Servizi è anche dettato dalla obiettiva convenienza (in termini di uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche assegnate) di dare continuità alle progettazioni analoghe già messe in atto dalla stessa nell'ambito della programmazione 2007-2013 e del PON Inclusionione 2014-2020, e dunque di valorizzare sia le economie di costi derivanti da una organizzazione già consolidata e sia la **governance partenariale** del progetto, anch'essa già positivamente sperimentata.

Sotto quest'ultimo profilo, deve anche sottolinearsi che azioni di questa complessità (destinate a coinvolgere un numero così elevato di attori e destinatari) sono infatti inevitabilmente soggette - a prescindere dalla bontà del quadro progettuale di partenza - ad interventi di assestamento, in funzione migliorativa, tecnico-organizzativi che solo tale logica partenariale, caratterizzata dalla fondamentale condivisione degli interessi perseguiti, può agevolmente consentire; stante, per converso, la tendenziale, invece, rigidità delle operazioni realizzate su base propriamente contrattuale (con le limitate eccezioni previste dal Codice, soggette peraltro, come è noto, a condizioni estremamente rigorose), in quanto operazioni informate alla logica delle prestazioni corrispettive.

**V.** Si richiama inoltre l'attenzione sul fatto che Anpal Servizi è un ente stabilmente operante nell'ambito delle politiche del lavoro, incardinato nella governance delle politiche sociali e del lavoro così come concepite dal legislatore: al di là degli specifici output di progetto, quanto realizzato in termini di documentazione accessoria prodotta, di dati raccolti, ma anche di reti di relazioni con i soggetti promotori e ospitanti il tirocinio e con i territori coinvolti (centri per l'impiego, comuni, regioni, etc.), non viene dunque disperso, ma resta patrimonio dell'ente in house e quindi a disposizione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

**VI.** La stessa particolare vulnerabilità dei destinatari finali dell'intervento postula che allo stesso provveda soggetto scevro da logiche di lucro ed al contempo in possesso di una organizzazione anche, lato sensu, imprenditoriale adeguata alla complessità dell'operazione.

\* \* \*

In tutto quanto sopra ricordato la scrivente Direzione ha ritenuto sussistere la motivazione rafforzata necessaria al conferimento del mandato di cui trattasi ad Anpal Servizi (nel quadro dell'Accordo intervenuto con ANPAL il 31 luglio 2017, espressamente destinato a valere per tutto il periodo della *programmazione 2014-2020*, il cui ciclo realizzativo prosegue fino al 2023; le annualità con cui viene definito il ciclo programmatorio fanno infatti riferimento allo stanziamento delle risorse finanziarie sul bilancio comunitario, risorse che poi devono essere utilizzate entro i 3 anni successivi).

### **III. Sulla congruità economica dell'operazione**

Poiché, per quanto sopra osservato, la realizzazione del progetto in parola si ritiene non possa utilmente avvenire attraverso il ricorso agli ordinari strumenti di mercato, il paragone con la conformazione di questi, in termini di costi, risulta poco significativo e produttivo.

In ogni modo, dovendo sempre procedersi nel rispetto del generale principio di economicità dell'azione amministrativa, anche tale profilo è stato considerato e qualche aspetto economico dell'operazione merita comunque di essere sottolineato.

Intanto, oltre l'81 % dei costi di progetto (ovvero € 11.985.000) rappresenta la "dote finanziaria" che Anpal Servizi andrà a trasferire, senza ovviamente trattenuta alcuna, ai destinatari della stessa.

Della parte residua (€ 2.762.500), circa € 475.000 sono destinati all'acquisizione di beni e servizi (con le garanzie procedurali dettate dal Codice dei contratti pubblici), mentre la quota ampiamente maggiore consta di altre spese dirette: spese di personale (gruppo dedicato di 25 risorse esperte), spese di viaggio, etc..

La congruenza dei costi del personale e di funzionamento di Anpal Servizi è poi oggetto della vigilanza di ANPAL, che a sua volta opera sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di modo che si ritiene possa escludersi l'imputazione al progetto di costi non congrui (a prescindere dalle specifiche verifiche successive che andrà a compiere la scrivente Direzione sull'intera spesa rendicontata).

In ogni caso, il contributo che Anpal Servizi andrà a maturare in ragione delle attività affidate sarà pari unicamente al valore delle spese che, in via analitica, documenterà di aver sostenuto per la realizzazione delle stesse (nei limiti naturalmente del preventivo approvato), con esclusione di qualsiasi margine di lucro.

Stante poi la natura di mero trasferimento finanziario di tale contributo (parte dote finanziaria e parte rimborso spese della struttura), l'operazione così conformata resterà fuori campo IVA, imposta che invece rappresenterebbe evidentemente un costo aggiuntivo, per la scrivente Direzione, in ipotesi di ricorso a strumenti contrattuali di mercato.

\* \* \*

Ausplicando, quindi, che i chiarimenti sopra forniti rispondano adeguatamente alle osservazioni formulate da codesto Ufficio di controllo, si resta naturalmente a disposizione per qualsiasi informazione aggiuntiva dovesse occorrere.

Roma, data della firma digitale

Il Direttore Generale  
Dott.ssa Tatiana Esposito

*Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 21 e 24 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale" e successive modifiche e integrazioni.*