



Ministero della Cultura

VITTORIANO E PALAZZO VENEZIA

Corte dei Conti
Sezione Regionale di controllo per il Lazio
Ufficio del controllo preventivo di legittimità

p.c. Ministero dell'economia e delle finanze
Ragioneria territoriale dello Stato di Roma

Oggetto: decreto 14 dicembre 2021, n. 23, di approvazione del contratto di affidamento ad Ales S.p.A. di servizi di supporto finalizzati alla realizzazione di un progetto per il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale del Vittoriano e Palazzo Venezia. Riscontro alla Nota di Rilievo della Corte dei Conti del 5 gennaio 2021.

In riscontro alla comunicazione in oggetto, con la quale Codesto Ufficio di Controllo ha inoltrato alla scrivente Amministrazione le proprie osservazioni in merito all'approvazione del contratto di affidamento ad Ales S.p.A. di servizi di supporto finalizzati alla realizzazione di un progetto per il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale dell'Istituto Vittoriano e Palazzo Venezia (nel prosieguo, anche "Istituto"), per un periodo di 12 mesi dal 1° febbraio 2022, si rappresenta quanto segue.

In via preliminare, è opportuno sottolineare che il personale impiegato da Ales S.p.A. per fornire il servizio oggetto del contratto non può assolvere in alcun modo le funzioni del personale ministeriale. Il personale impiegato da Ales S.p.A. non ha alcun potere di firma e non può dunque assumere la responsabilità degli atti adottati dall'Istituto. Tale personale inoltre non può ricoprire incarichi come quelli di segretario amministrativo così come definito ai sensi dell'art. 10 comma 2-bis del D.M. 23 dicembre 2014 e s.m.i., di direttore degli uffici in cui si articola l'Istituto (es. Ufficio Gare e Contratti, Ufficio Risorse Umane etc.), di agente contabile, di responsabile del procedimento di presentazione dei conti giudiziali, di incaricato della parificazione dei conti giudiziali, di consegnatario, di responsabile della protezione dei dati etc.

Per tale motivo, il personale impiegato da Ales S.p.A. non è mai "sovrapponibile", né "sostitutivo" del personale ministeriale, ma può esclusivamente svolgere attività di supporto tecnico, amministrativo e contabile. Relativamente al VISTO secondo cui il "*Ministero ha erogato la somma di 4 milioni per il supporto della società Ales per far fronte alle carenze di personale del Vittoriano e Palazzo Venezia*", si precisa che esso non comprova la presunta sovrapponibilità delle attività svolte dal personale Ales con quelle del personale interno al Ministero e che tale riferimento è, invero, ricognitivo delle risorse destinate a coprire gli oneri finanziari collegati al ricorso al personale Ales.

Tanto premesso, si riscontra quanto richiesto.

- A) Con riguardo alle osservazioni di cui ai punti 1 e 3, con le quali si richiedono chiarimenti in ordine al ricorso all'affidamento *in house* in oggetto, finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale degli uffici dell'Istituto, anche in luogo di altre forme di utilizzo temporaneo di personale nei ruoli di altre amministrazioni, si comunica quanto segue.

In via preliminare, in ordine alla procedura seguita per il ricorso alla Società *in house* si rappresenta che la stessa è avvenuta in conformità con il quadro normativo e di prassi di riferimento, con particolare riguardo alla nota prot. n. 8518 del 24 giugno 2020 emanata dal Segretariato Generale e al Decreto Ministeriale 15 ottobre 2021, n. 361, recante "*Atto di indirizzo per l'individuazione di linee programmatiche e strategiche rivolte alla società Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A.*", ammesso a registrazione da codesta Ecc.ma



VITTORIANO E PALAZZO VENEZIA

Piazza San Marco, 49 - 00186 Roma – Tel. +39 06 69994211

PEC: mbac-vi-ve@mailcert.beniculturali.it

PEO: vi-ve@beniculturali.it

Corte il 5 novembre 2021 al n. 2759.

Più specificamente, in considerazione delle particolari necessità dell'Istituto, è stato richiesto alla Società Ales S.p.A. l'offerta economica per servizi di supporto finalizzati alla realizzazione di un progetto di rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale del Vittoriano e Palazzo Venezia, avendo cura di indicare le competenze specifiche necessarie.

Una volta assunti in bilancio i fondi necessari, questa Direzione si è dunque determinata a procedere all'affidamento dei suddetti servizi in favore della società Ales S.p.A. in regime di *in house providing*.

Tali circostanze dimostrano che la scelta di avvalersi della società Ales è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 1-ter, comma 1, del d.l. 21 settembre 2019, n. 104 (conv. dalla l. 18 novembre 2019, n. 132, modificato dall'art. 1, comma 930, della l. 30 dicembre 2020, n. 178), il quale, come noto, consente al Ministero, verificata l'impossibilità di utilizzare il proprio personale dipendente, di avvalersi della predetta società per le attività di supporto tecnico, amministrativo e contabile dell'Istituto nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali e delle ulteriori procedure necessarie a soddisfare il fabbisogno di personale del Ministero da impiegare in tali attività.

Si aggiunge che il richiamo nella "nota di rilievo" alla giurisprudenza compendiata nella deliberazione n. 9 del 2020 della Sezione Centrale riguarda l'obbligo di motivazione in ordine al mancato ricorso al mercato e la valutazione sulla congruità economica dell'offerta del potenziale affidatario, quale presupposto della procedura prevista dall'articolo 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 e sm.i., ai fini dell'*in house providing*. Nel caso di specie, tuttavia, tale articolo (art. 192, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) è espressamente non applicabile ai sensi dell'art. 1, comma 930 della L. 30 dicembre 2020, n. 178.

Da ultimo, si segnala che il contratto in questione e i relativi presupposti applicativi sono in linea con altri contratti stipulati di recente dal Ministero (Segretariato Generale, Direzione Generale Archivi, Direzione Generale Musei, Direzione Generale Organizzazione, Direzione Generale Creatività Contemporanea) con la società Ales S.p.A. per i servizi di supporto, registrati dalla Corte dei Conti senza analoghi rilievi sul punto.

* * *

B) Con riferimento alle richieste di chiarimenti di cui al punto 2, si comunica lo stato di avanzamento relativo alle procedure concorsuali per il fabbisogno di personale indicate nella "nota di rilievo" di codesto ufficio di controllo. Segnatamente:

- in relazione alla procedura di cui alla lettera a) - Concorso pubblico, per esami, per il reclutamento di n.1.052 unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, da inquadrare nella II Area funzionale, posizione economica F2, nel profilo professionale di 'Assistente alla Fruizione, Accoglienza e Vigilanza' (bando in G.U. - 4^serie speciale 'Concorsi ed esami' n.63 del 9.8.2019 e successivo provvedimento di modifica della Commissione Ripam, pubblicato in G.U. 4^serie speciale 'Concorsi ed esami' n.53 del 6.7.2021)- si rappresenta che, a breve, verrà avviata l'ultima fase concorsuale di svolgimento delle prove orali. Al riguardo, si segnala che, atteso l'aggravamento dell'emergenza sanitaria in corso, si è reso necessario posporre lo svolgimento delle predette prove orali – originariamente previste per il giorno 31 gennaio 2022 – per garantire una ottimale organizzazione delle procedure di esame anche da remoto. Pertanto, in attuazione dell'articolo 3, comma 3, punto 3 del bando, come rettificato dalla Commissione Ripam con il provvedimento sopra citato, le prove selettive orali del suddetto concorso si terranno, anche da remoto e con l'utilizzo di strumenti informatici e digitali, in data 7 febbraio 2022;
- in merito alla procedura di cui alla lettera b) – Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di



complessivi 2.293 posti di personale non dirigenziale di area seconda, a tempo indeterminato, da inquadrare nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, del Ministero della cultura e dell'Avvocatura dello Stato (bando in G.U. - 4^serie speciale 'Concorsi ed esami' n. 104 del 31 dicembre 2021) – si evidenzia che è tutt'ora in corso di svolgimento la fase di presentazione e raccolta delle domande di partecipazione da parte dei candidati interessati, mediante le modalità informatizzate esplicitate nel relativo bando e sino al termine ultimo di scadenza fissato al 7 febbraio 2022, ore 14.

Si comunica, inoltre, che nell'ambito del concorso pubblico per titoli ed esami per il reclutamento di complessive n. 2.133 unità di funzionari amministrativi, elevate a 2.736, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nell'Area III, posizione retributiva/fascia F1, 300 unità sono destinate a questo Ministero. Si rappresenta al riguardo che l'elenco dei vincitori con la relativa assegnazione non è stato ancora pubblicato. A seguito di tale pubblicazione da parte del FormezPA, questa Amministrazione, ricevuto l'elenco dei funzionari di propria pertinenza, provvederà agli adempimenti conseguenti.

* * *

- C) In ordine alla richiesta di quantificare il costo complessivo che sarebbe derivato dal ricorso, per il periodo coperto dalla convenzione, ai corrispondenti profili professionali ministeriali svolgenti mansioni sovrapponibili, la Scrivente evidenzia che, come chiarito in premessa, il personale impiegato da Ales S.p.A. per garantire il servizio oggetto del contratto non assolve le funzioni del personale ministeriale e dunque le mansioni non possono in alcun modo considerarsi sovrapponibili. A ciò si aggiunga che, come precisato alla precedente lettera A), la procedura seguita per il ricorso alla Società *in house* è avvenuta in assoluta conformità con il quadro normativo e di prassi di riferimento.

* * *

- D) In merito al quesito 5, vista la precaria situazione delle dotazioni organiche di tutti gli Uffici dell'Amministrazione, a seguito di vari incontri con i Direttori Generali, il Segretario Generale ha ripartito risorse finanziarie per l'acquisto di servizi specialistici a supporto delle esigenze tecniche degli Istituti. In particolare, per il Vittoriano e Palazzo Venezia è stato previsto il finanziamento pari a 4 milioni di euro in sede di assestamento del bilancio per l'anno 2021. Le modalità di reclutamento del personale da parte della stessa Ales S.p.A. avvengono nel rispetto delle procedure previste dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016. Si sottolinea in particolare come Ales S.p.A. abbia pubblicato sul proprio sito internet istituzionale il regolamento per le selezioni adottato nel rispetto dei principi previsti nella norma citata ed effettuati le proprie selezioni pubblicando i relativi avvisi ed esiti. In tal modo, devono pertanto ritenersi rispettati i principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità previsti dalla normativa.

* * *

- E) Con riguardo alle osservazioni di cui al punto 6, circa la richiesta di "*fornire ulteriori elementi, accompagnati da eventuale documentazione integrativa*", preliminarmente si osserva, come sopra già indicato, che ai sensi dell'art. 1, comma 930 della L. 30 dicembre 2020, n. 178, nel caso di specie va disapplicato il comma 2 dell'art. 192 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non ravvedendo alcuno specifico onere motivazionale in capo al Vittoriano e Palazzo Venezia relativamente alla congruità economica dell'offerta del soggetto *in house*, né delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Tuttavia, l'Istituto ha ritenuto di provvedere ad effettuare la



relativa valutazione sulla congruità economica dell'offerta di Ales S.p.A., come da relazione allegata alla determina, che per mero errore materiale non è stata inviata a codesta rispettabile Corte (**Allegato 1**).

In ogni caso si rileva come il ricorso alla società *in house* per le esigenze interne del Ministero della Cultura comporti che il patrimonio di esperienze, conoscenze e *know-how* acquisito dal personale Ales rimanga patrimonio del medesimo Ministero, in quanto, con l'affidamento allo "*in house organ*" si realizza un processo diametralmente opposto a quello della "esternalizzazione". Peraltro, l'esito ultimo di tale affidamento presenta indubbi profili di convenienza anche tenuto conto che l'iniziativa concorre alla determinazione dell'eventuale utile realizzato dalla società Ales destinato a questo Ministero, quale Socio unico, che lo finalizza e ripartisce annualmente mediante appositi Decreti ministeriali, generando così un circolo virtuoso (cfr. art. 30, comma 2 Statuto Ales). Pertanto, gli utili eventualmente prodotti dalla Società *in house* sono oggetto di reinvestimento da parte del Ministero nella propria attività istituzionale.

* * *

- F) Quanto alle richieste relative alle voci di costo indicate nell'offerta della società Ales S.p.A., di cui al punto 7 si rappresenta quanto segue. Il 27 gennaio 2017 la Direzione Generale Bilancio, che esercita il controllo analogo su Ales per conto del Socio MiC, ha adottato un Atto di indirizzo che detta le linee guida a cui Ales deve attenersi per definire i corrispettivi contrattuali per i servizi richiesti cui si rinvia (**Allegato 2**).

In ogni caso, in relazione ai chiarimenti richiesti, si rappresenta quanto segue.

- Circa i costi diretti di commessa, essi risultano individuati per categoria:

i) Costi per adempimenti previsti dal D.Lgs 81/2008: la voce si riferisce ai c.d. costi (*rectius*: oneri) per la sicurezza da "rischio proprio", ovvero ai costi che debbono essere sostenuti dall'azienda per il rispetto della normativa della sicurezza sul lavoro, quali l'espletamento delle visite mediche e la dotazione delle cassette di pronto soccorso. Tali costi vengono quantificati dall'offerente nella formulazione dell'offerta e sono del tutto differenti dai "costi per la sicurezza da interferenza" (cfr. Delibera ANAC n. 100 dell'8 febbraio 2017).

ii) Costi per la formazione: la voce si riferisce, come dal citato di Atto di indirizzo ministeriale di cui sopra, ai costi da sostenere per la sola formazione obbligatoria di legge. Essa va tenuta distinta dalla voce relativa al periodico allineamento delle competenze tecniche, di cui al paragrafo 6.8 del contratto di servizio, che resta a carico di Ales.

- Circa i costi indiretti, al fine della loro esatta definizione si rinvia al citato Atto di indirizzo della Direzione Generale Bilancio di questo Ministero.

Invero, come stabilito al relativo art. 5, la "percentuale massima applicabile è pari al 16% della somma dei costi diretti. La congruità di tale percentuale massima di ribaltamento si desume in via analogica dalla disciplina dettata dalle linee guida EGESIF_14-0017 (...) le quali prevedono la possibilità di riconoscere su base forfettaria, ossia senza giustificazione, i costi indiretti nella misura massima del 25% dei costi diretti".

Ad ogni buon fine si rappresenta che, stante l'impossibilità oggettiva di stimare i costi indiretti sulla base



di un metodo universalmente giusto, equo e verificabile, è stato applicato un tasso forfettario del 15% rispetto ai costi diretti, così come previsto dalla Deliberazione C.d.C. n. SCCLEG/2/2018/PREV, che ha sancito che “[...]la normativa comunitaria [...], nel prevedere la possibilità del calcolo forfettario di eventuali costi indiretti, individua diverse modalità per la relativa quantificazione, e, precisamente, ove non si faccia riferimento a metodi esistenti e percentuali corrispondenti applicabili nelle politiche dell’Unione per una tipologia analoga di operazione e beneficiario, un tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale senza che vi sia obbligo di eseguire un calcolo per determinare il tasso applicabile o, in alternativa, un tasso forfettario fino al 25% dei costi diretti ammissibili, purché calcolato sulla base di un metodo giusto, equo e verificabile [...]”.

- Relativamente alla voce IRAP, essa si riferisce alla quota di imposta che è generata sul costo del personale non deducibile. Per la sua configurabilità tra le voci di costo si rinvia a quanto previsto dall’art. 5 del citato Atto di indirizzo ministeriale.
- Circa la voce ‘utile’, essa non si configura come una finalità di lucro dell’azienda, ma come un ragionevole margine di disponibilità economica in grado di coprire eventuali fabbisogni generati da eventi non previsti o imprevedibili, secondo quanto stabilito dall’art. 5 del citato Atto di indirizzo ministeriale.

* * *

Manifestando la piena disponibilità per ogni eventuale ulteriore chiarimento e/o integrazione, se ritenuto necessario, si resta in attesa di un cortese riscontro da parte di Codesta Spettabile Corte.

L’occasione è gradita per porgere cordiali saluti.

La Direttrice Generale
Dott.ssa Edith Gabrielli

